



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: J. V., zast. Mgr. Ondřejem Řezáčem, advokátem, se sídlem Koperníkova 822/25, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2023, č. j. 055960/2023/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2025, č. j. 51 A 60/2023-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Votice (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 31. 3. 2023, č. j. 13347/2023/VÚPŽP-Po, uložil žalobci 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“), povinnost uhradit zbývajících část nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a nákladů na veterinární péči týraných zvířat ve výši 2.386.941 Kč, které byly vynaloženy za účelem odstranění újmy na zdraví způsobené zvířatům týráním, jehož se dopustil žalobce.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „žalovaný“) v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí městského úřadu.

II.

[3] Žalobce se bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud shrnul skutkové okolnosti případu i průběh předchozích řízení. Poukázal na to, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat, přičemž současně bylo rozhodnuto o propadnutí celkem 83 koní do vlastnictví státu podle § 27b odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona. Tyto skutečnosti považoval za určující i pro nynější řízení. Podle § 28 odst. 1 zákona na ochranu zvířat byli týraní koně do doby, než bylo rozhodnuto o jejich propadnutí státu, umístěni do předběžné náhradní péče. Za tímto účelem uzavřel městský úřad s několika pečovateli smlouvy o provádění předběžné náhradní péče o týrané koně ve smyslu § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat. O části nákladů za tuto předběžnou náhradní péči provedenou v období únor až září 2017 (částka 889.700,50 Kč) již bylo pravomocně rozhodnuto a předmětem nynější věci byla zbylá část nákladů ve výši 2.386.941 Kč.

[5] Krajský soud poukázal také na to, že již ve věci jednou rozhodoval. Rozsudkem ze dne 13. 12. 2021, č. j. 51 A 70/2020-46 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil rozhodnutí žalovaného (ze dne 15. 4. 2020, č. j. 056076/2018/KUSK) a uložil mu povinnost doplnit dokazování tak, aby bylo možné jednoznačně posoudit, zda jednotlivé fakturované položky skutečně souvisely s péčí o konkrétní týrané koně. Žalovaný poté zrušil rozhodnutí městského úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bylo doplněno dokazování o smlouvy o předběžné náhradní péči, o rozhodnutí o umístění jednotlivých koní, o detailní seznam zvířat s jejich identifikačními údaji i o vysvětlující komentáře k fakturám. Tyto podklady již podle krajského soudu umožňovaly ověřit souvislost vynaložených nákladů na péči o konkrétní zvířata, skutkový stav tudíž považoval za dostatečně zjištěný.

[6] Krajský soud nepřisvědčil žalobci v tom, že smlouvy o předběžné náhradní péči mohly nabýt účinnosti pouze s jeho souhlasem a že bez tohoto souhlasu nebyl dán titul pro vynaložení uvedených nákladů. Shledal, že smlouvy o provádění předběžné náhradní péče přímo nezasahují do práv chovatele (zde žalobce) ve smyslu § 168 správního řádu, neboť ten byl adresátem rozhodnutí o samotném nařízení předběžné náhradní péče podle § 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat, proti němuž se mohl bránit opravnými prostředky. Žalobcův souhlas s uzavřením uvedených smluv proto nepovažoval za podmínku jejich účinnosti. Dotčený chovatel nemůže účinnost těchto smluv blokovat, neboť by tím mohl fakticky bránit zajištění péče o týraná zvířata.

[7] Jedná-li se o vynaložené náklady na náhradní péči o zvířata, krajský soud poukázal na to, že žalobce nevznesl žádné konkrétní výhrady vůči jednotlivým fakturám či v nich obsaženým položkám. Po doplnění podkladů správními orgány v návaznosti na zrušující rozsudek došlo k odstranění předchozích pochybností a z doplněných dokladů již lze dovodit jednoznačnou souvislost vynaložených nákladů s péčí o konkrétní týraná zvířata. Pro uvedené krajský soud shledal nedůvodným obecné žalobcovo tvrzení, podle něž předložené účetní doklady nejsou průkazné a nelze z nich dovodit, že se náklady týkají výlučně koní umístěných do předběžné náhradní péče či jim narozených hříbat.

pokračování

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcovu tvrzení, podle nějž požadované náklady nebyly vynaložené účelně a některé vznikly v důsledku nesprávného postupu pečovatелů, neboť nemělo oporu ve správním spise a žalobce neuvedl ani žádný konkrétní případ, z nějž by bylo možné uvedené dovodit, nýbrž toliko odkazoval na povinnost přibrat k takovému hodnocení veterináře. Krajský soud připomněl, že účelnost nákladů je třeba posuzovat z hlediska standardu péče řádného hospodáře a že mnohé náklady vznikly v důsledku špatného zdravotního stavu koní způsobeného jejich předchozím týráním ze strany žalobce. Účelnost vynaložených nákladů správní orgány dostatečně prokázaly.

[9] Soud odmítl jako neopodstatněné i námitky, v nichž žalobce brojil proti závěrům vysloveným žalovaným v jiných souvisejících řízeních (zejména v řízení týkajícím se nákladů na zajištění předběžné náhradní péče za období února až září 2017). Zdůraznil, že ty nejsou předmětem nynějšího soudního přezkumu. S ohledem na obecnost některých žalobních tvrzení pak dodal, že řízení o žalobě je založeno na dispoziční zásadě, a proto soud nemůže za žalobce domýšlet konkrétní námitky směřující proti napadenému rozhodnutí.

III.

[10] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025; shodně dále). Navrhuje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje tři hlavní okruhy námitek. Předně namítá, že krajský soud i správní orgány nesprávně posoudily účinnost smluv o předběžné náhradní péči, protože tyto smlouvy byly uzavřeny bez jeho souhlasu, který považuje za nezbytný. Z toho dovozuje, že náklady z těchto smluv nemohly založit jeho platební povinnost. Nejsou-li smlouvy o předběžné náhradní péči smlouvami veřejnoprávními, nemohou zakládat jeho povinnost hradit náklady vůči třetím osobám. Jsou-li smlouvami veřejnoprávními, bylo nutné získat jeho souhlas. Bez možnosti podílet se na nastavení podmínek těchto smluv nemůže předvídat rozsah budoucí finanční zátěže, tudíž se jedná o zásah do jeho právní jistoty.

[12] V druhém okruhu kasačních námitek stěžovatel tvrdí nedostatečnost skutkových zjištění. Má za to, že nebylo prokázáno, ke kterým koním se jednotlivé náklady vztahují a chybí evidence o délce umístění každého zvířete. Tvrdí, že chybí kontrolní a předávací protokoly, záznamy o ukončení péče, není doložena kvalifikace pečovatелů a správní orgány ani krajský soud nezkoumaly hospodárnost zvoleného způsobu zajištění péče, srovnání nákladů s běžnými tržními cenami, ani přiměřenost výdajů. Dále vytýká nejasnosti v započtení výtěžku z prodeje některých koní, který podle něj nebyl transparentně promítnut do konečného vyúčtování. Zdůrazňuje, že mnohaleté zpoždění ve vyúčtování nákladů podstatně tížilo možnost jeho obrany, a mělo tudíž vést k závěru v jeho prospěch.

[13] Třetí okruh tvoří námitky směřující proti způsobu, jakým krajský soud provedl přezkum napadeného rozhodnutí. Stěžovatel konkrétně namítá, že na něj krajský soud přenesl důkazní břemeno, v napadeném rozsudku se omezil pouze na převzetí závěrů správních orgánů a neprovedl vlastní, hlubší posouzení jednotlivých nákladů. Odmítl přezkoumat jednotlivé faktury, neustanovil znalce, nepřezkoumal hospodárnost výdajů

a soustředil se jen na formální stránku napadeného rozhodnutí. Za nesprávné považuje i to, že krajský soud označil jeho námitky za příliš obecné, ačkoliv důkazní břemeno leží na správních orgánech. Stejně tak podle něj krajský soud pochybil, pokud poměřoval jeho žalobní námitky dispoziční zásadou, ačkoliv bylo namístě provést širší přezkum napadeného rozhodnutí.

[14] Mimo uvedené hlavní okruhy stěžovatel v obsáhlé kasační stížnosti vznáší četné dílčí výhrady k jednotlivým odstavcům napadeného rozsudku či vůči postupu správních orgánů. V tomto směru především namítá, že mu správní orgány neumožnily přístup ke smlouvám a fakturám, že některé náklady mohly vzniknout pochybením pečovatелů, že přeprava a úkony nebyly prováděny odborně způsobilými osobami, že bylo možné zajistit péči levněji, že evidence doby péče je neúplná, že některé fakturované výdaje nesouvisely pouze s jeho koňmi, že správní orgány měly nejprve použít mírnější opatření, nebo že postup správních orgánů byl selektivní či předpojatý. Namítá, že nemohl provádět vlastní kontrolu a dovolává se také zásady *in dubio pro reo* ve vztahu k výši požadované částky nákladů.

IV.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Ztotožňuje se závěry krajského soudu, který shledal, že v mezích uplatněné argumentace byly závěry správních orgánů souladné se zákonem. Žalovaný poukazuje také na to, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí rozsáhlé věcné výhrady proti napadenému rozhodnutí, čímž rozšiřuje žalobní body až v řízení před kasačním soudem.

[16] K námitkám směřujícím proti důvodnosti nákladů, jednotlivým fakturám a smlouvám žalovaný namítá, že stěžovatel nevymezuje, v čem konkrétně spočívá nesprávné právní posouzení či procesní vada při zjišťování skutkového stavu. Kasační stížnost podle něj stojí na obecných tvrzeních. Krajský soud se přitom s těmito otázkami vypořádal dostatečně, přičemž míra obecnosti žalobních bodů podmínila i míru obecnosti odůvodnění obsaženého v napadeném rozsudku.

[17] K těm částem kasační stížnosti, v nichž stěžovatel uplatňuje námitky v podobě výhrad k jednotlivým odstavcům napadeného rozsudku, žalovaný uvádí, že nejde o kasační námitky ve smyslu § 103 s. ř. s., nýbrž o komentáře bez konkrétního uvedení těch pochybení, jichž se v jednotlivých stěžovatelem komentovaných pasážích napadeného rozsudku krajský soud dopustil. Takto formulované výtky nemohou být relevantním podkladem pro přezkum napadeného rozsudku v řízení o kasační stížnosti. Obdobné pak podle žalovaného platí i pro soubor „vyjádření“, jež stěžovatel rozprostřel napříč textem kasační stížnosti, která jsou však zcela obecná a nekonkrétní.

[18] Ke stížnostní námitce, podle níž nemohly být bez stěžovatelova souhlasu smlouvy o provádění předběžné náhradní péče účinné, žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, který se této otázce věnoval se závěrem, že tento požadavek je neopodstatněný. Žalovaný poukazuje na to, že stěžovatel netvrdí, v čem má být právní posouzení věci ze strany krajského soudu chybné, nýbrž pouze opakuje obecné teze.

[19] Ke stížnostním námitkám, podle nichž nebyla prokázána návaznost faktur na období poskytované péče, žalovaný odkazuje na správní spis a poukazuje na to, že krajský soud

pokračování

v napadeném rozsudku na ilustračním příkladu demonstroval konkrétnost a účelnost jednoho z vynaložených nákladů. Také v tomto ohledu je podle žalovaného kasační stížnost obecná, aniž přináší konkrétní protiargumenty ve vztahu k závěrům vysloveným krajským soudem.

V.

[20] Nejvyšší správní soud se s ohledem na formulaci kasační stížnosti nejprve musel zabývat její přípustností. Kasační stížnost je totiž opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se proto musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). To znamená, že „*uvedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.). K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl také v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, podle kterého „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřipustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).*“

[21] Jak již shora uvedeno, stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle brojí proti závěrům správních orgánů. Krajský soud se přitom napadeným rozhodnutím, které tvoří s rozhodnutím městského úřadu jeden celek, obsáhle věnoval a stěžovatel netvrdí, že by některý z žalobních bodů opomněl vypořádat. Vedle námitek směřujících proti napadeného rozsudku v kasační stížnosti taktéž hojně polemizuje se závěry vyslovenými správními orgány, aniž tak činil v žalobě. Mnohokrát se také jedná o pouhou polemiku s dříve vyslovenými úvahami bez uvedení konkrétních pochybení, jichž se měly správní orgány dopustit.

[22] Konkrétně stěžovatel v žalobě vůbec neuplatňoval námitky týkající se použití zásady *in dubio pro reo*, neexistence kontrolních a předávacích protokolů, nezohlednění prodeje koní, či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nebo ohledně požadavku na právní jistotu (či legitimního očekávání). Tato tvrzení se nově objevují až v kasační stížnosti, ač stěžovateli nic nebránilo je uplatnit již v řízení před krajským soudem ve lhůtě pro uplatnění žalobních bodů. Uvedené námitky jsou tudíž v řízení o kasační stížnosti nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Pokud se jimi pro absenci adekvátních žalobních tvrzení nemohl zabývat krajský soud, nemůže se jimi jako první nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[23] Stejně tak jsou nepřipustné všechny ty kasační námitky, v nichž se stěžovatel vymezuje vůči pochybením správních orgánů. Z výše citované judikatury vyplývá, že kasační námitky musí směřovat proti závěrům či postupu krajského soudu, v opačném případě jsou nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud ani těmito argumenty, které stěžovatel vztahuje k pochybení správních orgánů (ať již co do jejich postupu, nebo jimi přijatých závěrů), nemohl zabývat.

[24] Ze značně roztráštěné stížnostní argumentace tak lze za přípustné považovat pouze námitky formulované v rámci výše vymezených tří okruhů tvrzení (viz jejich rekapitulace v odst. [11] až [13] tohoto rozsudku). V tom rozsahu, v jakém jsou kasační námitky přípustné, se tudíž Nejvyšší správní soud zabýval jejich posouzením v mezích uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud předepisuje, že řízení o kasační stížnosti (stejně jako řízení o žalobě) je ovládáno dispoziční zásadou, a proto je až na výjimky uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, přičemž obsah kasačních námitek a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval konkrétní skutkové a právní důvody, pro které napadá rozsudek krajského soudu. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud posoudí kasační námitky pouze v míře obecnosti odpovídající obecnosti uplatněné kasační argumentace. Není totiž povinen, ale ani oprávněn za stěžovatele jeho argumentaci domýšlet a jakkoliv ji doplňovat a dotvářet tak, aby dosáhl pro sebe kladného výsledku řízení o kasační stížnosti.

[27] Podle § 28c odst. 1 věty první zákona na ochranu zvířat, *obecní úřad obce s rozšířenou působností může rozhodnutím nařídít předběžnou náhradní péči o týrané zvíře, jestliže lze ve správním řízení očekávat uložení propadnutí týraného zvířete, rozhodnutí o jeho zabránění nebo rozhodnutí o umístění týraného zvířete do náhradní péče.*

[28] Podle § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat, *za 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.*

[29] Podle § 28b odst. 4 zákona na ochranu zvířat, *náhradní 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.*

[30] Podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat, *obecnímu 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.*

pokračování

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti (v rámci druhého okruhu námitek) tvrdí, že nebyla dostatečně prokázána účelnost, hospodárnost a efektivita vyčíslených nákladů na předběžnou náhradní péči. Faktury a důkazy, které měly tuto výši potvrdit, byly pouze obecné a neprokazovaly, že se vztahovaly výhradně na péči o týrané koně či jejich mláďata.

[32] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v dané věci již jednou krajský soud rozhodoval. Klíčovým důvodem, pro který krajský soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného (viz též výše odst. [5]), bylo nedostatečné prokázání přímé a konkrétní souvislosti mezi jednotlivými fakturovanými náklady a zajištěním péče o konkrétní týrané koně, tedy nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku vytkl správním orgánům, že ze správního spisu nebylo zřejmé, zda náklady, jejichž úhrada byla po žalobci žádána, skutečně odpovídají výdajům účelně a prokazatelně vynaloženým právě na předběžnou náhradní péči o konkrétně identifikovaná zvířata.

[33] V navazujícím řízení proto byly správní orgány povinny doplnit dokazování tak, aby byly tyto nedostatky odstraněny a aby z doplněných skutkových zjištění a důkazů jednoznačně vyplývalo, že jednotlivá plnění byla poskytnuta v návaznosti na rozhodnutí o umístění týraných koní do předběžné náhradní péče a že fakturované částky odpovídají skutečně realizovaným a doloženým úkonům péče ve vztahu k jednotlivým zvířatům. K tomu krajský soud ve zrušujícím rozsudku taktéž poskytl metodické vodítko, jakým způsobem lze ve správním řízení dokazování doplnit. Jednalo se zejména o obstarání smluv o předběžné náhradní péči, popř. vytvoření přehledného seznamu koní umístěných do této péče (včetně hříbat narozených v jejím průběhu) s uvedením identifikačních údajů těchto zvířat a dalších relevantních skutečností, nebo také sestavením přehledné tabulky nákladů, které jsou nyní po stěžovateli žádány k náhradě, tedy které byly skutečně vynaloženy. Konkrétní technické provedení tohoto doplnění však krajský soud ponechal na procesním uvážení správních orgánů, neboť jejich úkolem bylo zvolit takové důkazní prostředky, které spolehlivě a přezkoumatelně objasní skutkový stav věci.

[34] Podstatné přitom je, že stěžovatel v podané žalobě žádné konkrétní výhrady vůči takto obstaraným důkazům neuplatnil, ani nespecifikoval, které konkrétní náklady či jejich část považuje za nedostatečně doložené, nespochybnil ani věrohodnost smluv o předběžné náhradní péči (zpochybňuje jen jejich účinnost, k čemuž se Nejvyšší správní soud vyjádří dále v rámci vypořádání prvního okruhu námitek). Žalobní argumentace v tomto ohledu postrádala individualizaci napadených položek a neobsahovala ani typové vymezení okruhu výdajů, jejichž oprávněnost či účelnost zpochybňuje či které nejsou prokázány. Jeho tvrzení ustala v rovině vyjádření obecného nesouhlasu se závěry správních orgánů, aniž by své výhrady jakkoliv blíže konkretizoval. Taková obecná a paušálně formulovaná tvrzení však sama o sobě nejsou způsobilá zpochybnit závěr o skutkovém stavu věci, který krajský soud po jeho doplnění ze strany správních orgánů považoval za dostatečný.

[35] Nejinak je tomu také v kasační stížnosti. Za situace, kdy stěžovatel brojí proti údajné neúplnosti zjištěného skutkového stavu toliko obecně, aniž by konkretizoval, v čem konkrétně správní orgány pochybily při zjišťování skutkového stavu věci, nezbývá než ve stejné míře obecnosti uzavřít, že poté, co krajský soud správním orgánům uložil doplnit skutková zjištění a správní orgány doplnily dokazování v rozsahu odpovídajícím

požadavkům vysloveným ve zrušujícím rozsudku, lze skutkový stav věci, z něž správní orgány při rozhodování vycházely, považovat za dostatečně zjištěný.

[36] Nejvyšší správní soud ověřil, že správní orgán prvního stupně obstaral a do spisu založil smlouvy o předběžné náhradní péči a příslušná rozhodnutí o umístění koní do této péče. Současně zpracoval přehledný seznam koní obsahující jejich identifikační údaje (číslo čipu, jméno), údaje o pečovateli, datum a místo umístění, jakož i další relevantní skutečnosti týkající se případných přesunů zvířat, jejich úhynu či narození hříbat. U vybraných faktur jsou navíc připojeny vysvětlující komentáře konkretizující, ke kterému koni či jaké situaci se dané plnění vztahovalo, případně jaký byl důvod veterinárního zásahu. Takto doplněný spisový materiál již poskytuje dostatečný podklad pro závěr o existenci přímé vazby mezi fakturovanými plněními a zajištěním předběžné náhradní péče o konkrétní týrané koně. Pokud stěžovatel proti těmto důkazům nevznnesl žádné individualizované výhrady, není dán prostor pro to, aby krajský soud či nyní Nejvyšší správní soud z vlastní iniciativy přistupoval k detailnímu rozboru každé jednotlivé faktury či položek v nich uvedených. Pro uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné přibírat soudního znalce a zkoumat, zda vynaložené náklady odpovídají tržním cenám. Ani v tomto směru totiž stěžovatel neuvedl žádná konkrétní tvrzení, jimiž by závěry správních orgánů rozporoval.

[37] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem uzavírá, že ve vztahu k doplnění skutkového stavu a prokázání souvislosti fakturovaných nákladů se zajištěním předběžné náhradní péče, jakož i z hlediska účelnosti a hospodárnosti těchto výdajů nelze správním orgánům vytknout pochybení. Ze správního spisu je zřejmé, jaké konkrétní náklady byly vynaloženy, a to včetně jejich individualizace ve vztahu k jednotlivým zvířatům (viz též příklad krajského soudu v odst. 52. napadeného rozsudku). Uvedená kasační argumentace je nedůvodná.

[38] Nejvyšší správní soud současně nemůže přisvědčit ani stěžovateli, že mu měla být zachována možnost vykonávat kontrolu nad zvířaty umístěnými do předběžné náhradní péče, aby byl schopen náklady ověřit, či kontrolovat stav týraných koní. Tato námitka přehlíží samotnou povahu institutu předběžné náhradní péče a účel, který tento institut sleduje. Předběžná náhradní péče představuje ochranné opatření směřující k bezprostřední ochraně zvířete v situaci, kdy dosavadní vlastník nebo držitel porušil své zákonné povinnosti a ohrozil či porušil jeho životní podmínky. Smyslem tohoto opatření je faktické oddělení zvířete od osoby, která se vůči němu dopustila týrání nebo jiného závažného porušení povinností, a zajištění péče o něj prostřednictvím jiné, způsobilé osoby. Již z tohoto účelu plyne, že rozsah oprávnění vlastníka (či držitele) ve vztahu ke konkrétním zvířatům je a musí být v takové situaci omezen. V oblasti ochrany zvířat zákonodárce výslovně počítá s možností omezení dispozičních oprávnění vlastníka tehdy, pokud jejich výkon vedl k týrání zvířete. Jestliže byl důvodem umístění koní do předběžné náhradní péče právě závěr o jejich týrání, je z povahy věci vyloučeno, aby tatáž osoba nadále vykonávala faktickou kontrolu nad způsobem jejich chovu, stavu či každodenní péče.

[39] Požadavek stěžovatele na „vlastní kontrolu“ nad zvířaty by ve svých důsledcích popíral smysl samotného ochranného opatření. Pokud by osoba, která se týrání dopustila, nadále mohla určovat režim péče nebo zasahovat do jeho výkonu, nebylo by dosaženo cíle sledovaného rozhodnutím o umístění do předběžné náhradní péče, totiž ochrany zvířat před

pokračování

dalším ohrožením. To samozřejmě neznamená, že vlastník zcela pozbývá jakýkoliv právní prostředek ochrany svých práv. Tím je především možnost brojit proti samotnému rozhodnutí o předběžné náhradní péči zákonnými procesními prostředky. O jejich využití však v nynějším řízení nejde. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že námitka stěžovatele, podle níž mu měla být zachována možnost vykonávat vlastní kontrolu nad zvířaty umístěnými do předběžné náhradní péče, není důvodná. Omezení jeho oprávnění představovalo zákonem předvídaný a legitimní zásah sledující ochranu zvířat, a bylo přímým důsledkem jeho předchozího protiprávního jednání.

[40] Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením právní otázky týkající se účinnosti smluv o provádění předběžné náhradní péče, které městský úřad uzavřel s několika vybranými pečovateli (první okruh přípustných námitek). Namítá, že k uzavření těchto smluv byl potřebný jeho souhlas, neboť následné vyčíslení nákladů na tuto péči se jej týká. Bez souhlasu nejsou podle stěžovatelova mínění tyto smlouvy účinné.

[41] Z výše citovaného § 28c odst. 2 zákona na ochranu zvířat vyplývá pravomoc městského úřadu k nařízení předběžné náhradní péče o týraná zvířata a podle odst. 3 téhož ustanovení také pravomoc uzavřít smlouvu o zajištění předběžné náhradní péče s pečovatelem zkušeným v chovu daného druhu zvířat (odst. 4 téhož ustanovení). Pečovatelé vyplývá zákonná povinnost starat se o zvíře s péčí řádného hospodáře. Ustanovení § 28c zákona na ochranu zvířat tedy upravuje procesní a organizační mechanismus zajištění péče o zvíře, které bylo z důvodu podezření z týrání dočasně odňato dosavadnímu vlastníkovi nebo držiteli. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit příslušnému správnímu orgánu bezodkladně zajistit péči o zvíře prostřednictvím jiné osoby, která splňuje zákonné předpoklady pro výkon takové péče. Zákon zde sleduje primárně ochranu života a zdraví zvířete, nikoli ochranu dispoziční autonomie osoby, která svým předchozím jednáním vedla k nutnosti zásahu veřejné moci. Interpretace stěžovatele, podle níž by uzavření smlouvy o předběžné náhradní péči podléhalo jeho souhlasu, by ve svých důsledcích činila aplikaci tohoto ustanovení prakticky neproveditelnou, jak správně upozornil již krajský soud v napadeném rozsudku. Ochranné opatření by totiž bylo podmíněno vůlí osoby, jejíž jednání vedlo k jeho uložení. Takový výklad by byl v rozporu s účelem zákonné úpravy i se systematickou institutu předběžné náhradní péče a uplatněním takového požadavku by byla popřena efektivita a preventivní funkce daného ochranného opatření. Shodně se vyslovil i krajský soud v napadeném rozsudku, když z absence souhlasu nedovožoval neúčinnost jednotlivých smluv uzavřených mezi městským úřadem a pečovateli.

[42] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že posouzení smluv, které městský úřad uzavřel s jednotlivými pečovateli, není předmětem nynějšího řízení. Tím je toliko otázka náhrady městským úřadem vynaložených nákladů na zjištění předběžné náhradní péče týraných zvířat ve smyslu § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat. Namítá-li tedy v této souvislosti stěžovatel vůči své osobě neúčinnost smluv, které městský úřad uzavřel s jednotlivými pečovateli (v souladu s § 28c odst. 3 téhož zákona), míří mimo podstatu předmětu řízení. Zákon na ochranu zvířat předpokládá, že náhradní péči příslušný správní orgán nařídí rozhodnutím (§ 28c odst. 1 zákona na ochranu zvířat), jehož je stěžovatel adresátem a může se proti němu bránit podáním odvolání, byť toto odvolání nemá odkladný účinek. Jak plyne z § 28c odst. 6 uvedeného zákona a též z odst. 1 téhož ustanovení (podle kterého k realizaci předběžné náhradní péče příslušný správní orgán přistoupí, pokud lze ve

správním řízení očekávat uložení propadnutí týraného zvířete), použije se na toto opatření úprava předběžného opatření podle § 61 správního řádu.

[43] Smlouva předpokládaná v § 28c odst. 3 zákona na ochranu zvířat je pak realizací opatření, o němž správní orgán rozhodl podle § 28c odst. 1 uvedeného zákona. Tedy prostřednictvím této smlouvy uzavřené s pečovatelem se zajišťuje samotný výkon přijatého předběžného opatření. Taková smlouva tedy případně následuje poté, co bylo o opatření v podobě předběžné náhradní péče rozhodnuto. Z toho vyplývá, že faktická realizace opatření (slovy zákona zajištění předběžné náhradní péče) se stěžovatelových práv nikterak netýká. Jejím předmětem je pouze zajištění péče po dobu, po kterou toto předběžné opatření trvá (za podmínek vyplývajících ze zmíněného § 61 správního řádu). Náhrada nákladů, které jsou takto vynaloženy na předběžnou péči o zvířata, však má svůj základ nikoliv v samotné smlouvě o zajištění předběžné náhradní péče, jak se stěžovatel mylně domnívá, nýbrž v § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat ve spojení s § 28b odst. 4 téhož zákona. Z uvedeného důvodu je pečovatel povinen poskytnout příslušnému správnímu orgánu doklady o nákladech spojených s touto předběžnou náhradní péčí, kterou uskutečnil. Stěžovatel je jistě v řízení o náhradě vynaložených nákladů oprávněn rozporovat nejen jejich výši a účelnost, ale i splnění podmínek, za kterých lze jejich náhradu po něm požadovat. Tyto skutečnosti ale neplynou z dané smlouvy o zajištění předběžné náhradní péče, nýbrž ze zákona na ochranu zvířat (srov. opět opakovaně citovaný § 28c odst. 5 daného zákona). Jinými slovy, stěžovatel má k dispozici jak zákonné prostředky, kterými se může bránit nejen samotnému nařízení předběžné náhradní péče ohledně zvířat v jeho vlastnictví (či držbě), tak i prostředky, kterými může brojit proti nákladům, jež jsou po něm podle zákona na ochranu zvířat požadovány, které souvisejí s vlastním zajištěním daného opatření. Smlouva o zajištění předběžné náhradní péče mu však žádná práva ani povinnosti nestanoví, její účinnost tak nemá jakýkoliv vliv na stěžovatelovo právní postavení.

[44] S ohledem na právé uvedené je stěžovatelova argumentace týkající povahy smlouvy o zajištění předběžné náhradní péče a její účinnosti v souzené věci zcela bezpředmětná, a Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za potřebné se povaze této smlouvy více věnovat. I kdyby však přes právé uvedené připustil, že smlouva uzavřená s jednotlivými pečovateli podle § 28c odst. 5 zákona na ochranu zvířat je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 správního řádu, jak dovozuje stěžovatel, pak opět platí výše již uvedené, totiž že tato smlouva se nikterak přímo nedotýká jeho práv a povinností, tudíž jeho souhlas nemůže být podmínkou účinnosti takové smlouvy (stěžovatel by ve vztahu k této smlouvě neměl postavení účastníka ve smyslu § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, jak požaduje § 161 téhož zákona).

[45] Krajský soud tedy dospěl i v této otázce ke správnému závěru, že povinnosti správních orgánů v dané věci nebylo stěžovatele vyzvat k udělení souhlasu pro uzavření smluv o provádění předběžné náhradní péče. Absence tohoto souhlasu tudíž nemá ani jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[46] Stěžovatel konečně v rámci třetího okruhu námitek vytýká krajskému soudu to, že na něj přenesl důkazní břemeno, nesprávně mu vytkl obecnost uplatněných námitek a také, že převzal závěry správních orgánů. Těmto námitkám však Nejvyšší správní soud opět nemůže přisvědčit. K obecnosti uplatněných žalobních bodů lze odkázat na to, co bylo

pokračování

uvedeno výše v odst. [26] tohoto rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud pojednal o dispoziční zásadě, kterou je ovládáno shodně řízení o kasační stížnosti i o žalobě. Závěrům krajského soudu o obecnosti námitek směřujících ke zpochybnění výše či hospodárnosti nákladů, které po stěžovateli správní orgány požadovaly uhradit, nelze také ničeho vytknout. Hodlal-li stěžovatel výši či účelnost těchto nákladů účinně zpochybnit, bylo jeho povinností zcela konkrétně tvrdit, v jaké výši a z jakých důvodů nejsou náklady (či jejich část) žádány právem, proč nebyly vynaloženy účelně a v jakém rozsahu. Povinností krajského soudu naopak nebylo taková tvrzení za stěžovatele domýšlet a všechny uplatněné náklady co do jejich základu a výše přezkoumávat, nenabídl-li stěžovatel k takovému přezkumu podklad v podobě zcela určitých žalobních bodů. S ohledem na uvedené lze pouze dodat, že pokud krajský soud v odst. 52. ilustrativně rozebral náklady vynaložené na převoz jednoho koně, s ohledem na absenci relevantních tvrzení tak skutečně činil nad rámec toho, k čemuž byl při přezkumu napadeného rozhodnutí povinen. Je to tedy stěžovatel, jemuž svědčilo břemeno tvrzení o zpochybnění základu či výše uplatněných nákladů. Krajský soud naopak nebyl povinen takovou argumentaci za stěžovatele domýšlet.

[47] Za pochybení krajského soudu konečně nelze považovat, pokud si se souhlasnou poznámkou přisvojil některé závěry přijaté správními orgány, shodovaly-li se odvolací a žalobní námítka a pokud správní orgány své závěry dostatečně odůvodnily a krajský soud se s jejich závěry ztotožnil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130).

[48] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně a krajský soud se nedopustil pochybení v právním posouzení věci a všechny sporné otázky posoudil správně. Kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

VI.

[49] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v tomto řízení úspěšný, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. března 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu