

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen JUDr. Milošem Vorlem, advokátem se sídlem Moskevská 637/16, Liberec IV – Perštýn, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 59 Ca 93/2009 – 30,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 59 Ca 93/2009 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem ze dne 31. 3. 2010, č. j. 59 Ca 93/2009 – 30, zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 11. 9. 2009, č. j. KULK/58876/2009, a vyslovení nicotnosti rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant (dále jen „městský úřad“) ze dne 1. 4. 2009, č. j. 1406/2009/OSUZP/6/Po-001. Citovaným rozhodnutím krajského úřadu byl k odvolání stěžovatele podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), částečně změněn výrok a ve zbytku bylo potvrzeno rozhodnutí městského úřadu, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1000 Kč za protiprávní jednání, jehož se dopustil tím, že nezajistil hospodářským zvířatům před porážkou trvalou možnost napájení vodou, která neohrožuje jejich zdravotní stav (§ 5c odst. 6 zákona č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu zvířat“); a vyvolával bezdůvodně působení stresových vlivů biologické, fyzikální nebo chemické povahy [§ 4 odst. 1 písm. j) citovaného zákona]. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že má za prokázané, že Krajská veterinární správa pro Liberecký kraj (dále jen „krajská veterinární správa“)

provedla dne 19. 12. 2008 kontrolu v provozovně stěžovatele, při které zjistila, že 5 zvířat umístěných v boxech ve stáji a dvě zvířata v přiháněcí uličce, čekající na porážku, nemají trvalou možnost napájení vodou, která neohrožuje jejich zdravotní stav. Touto skutečností byla zvířata bezdůvodně nepřiměřeně stresována vlivem biologické povahy, a stěžovatel se proto jako podnikající fyzická osoba dopustil správního deliktu týrání zvířat podle ust. § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat. Napadené rozhodnutí proto bylo vydáno v souladu se zákonem. K namítané nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí krajský soud uvedl, že je z něj zřejmé kdy, kde a jakého jednání se měl stěžovatel dopustit a jaké ustanovení zákona tímto jednáním porušil. Nepřesné vymezení příslušnosti rozhodujícího orgánu není vadou, která by mohla poškodit subjektivní veřejná práva stěžovatele, neboť o věci rozhodoval orgán věcně i místně příslušný. Přisvědčit nelze ani námitce, že krajský úřad rozhodoval nad rámec vymezeného předmětu řízení, neboť po celou dobu řízení bylo rozhodováno o skutku tak, jak byl vymezen v oznámení o zahájení řízení. Totožnost skutku zůstala zachována. Podle krajského soudu zákon na ochranu zvířat v ust. § 5c odst. 6 jasně stanoví povinnost provozovatele jatek zajistit jatečním zvířatům trvalou možnost napájení vodou, která neohrožuje jejich zdravotní stav, což znamená trvalou přítomnost žlabu nebo nádob s nezávadnou vodou, ke kterým mají zvířata před porážkou neomezený přístup, bez ohledu na klimatické podmínky. Krajský soud má přitom za prokázané, že stěžovatel tuto povinnost nesplnil, což sám připustil, když tvrdil, že je dostačující pravidelné donášení vody jeho zaměstnanci, že zvířata byla napojena před a po přepravě a navíc, že v zimě nemají zvířata pocit žízně. Tento způsob napájení neodpovídá zákonným požadavkům. K námitce, že v daném případě fakticky rozhodovala krajská veterinární správa a nikoliv městský úřad, krajský soud uvedl, že krajská veterinární správa je orgánem dozoru nad dodržováním povinností uložených chovatelům a ostatním fyzickým a právnickým osobám a dává správnímu orgánu podnět k zahájení řízení v případě, že zjistí, že tyto povinnosti byly porušeny. Řízení o správním deliktu stěžovatele se konalo v souladu s ust. § 24a odst. 5 zákona na ochranu zvířat, když řízení zahájil městský úřad na základě podnětu krajské veterinární správy. Součástí podnětu bylo i její odborné vyjádření, které je pro rozhodující orgán závazné. Orgán ochrany zvířat se tedy nemůže od tohoto odborného vyjádření odchýlit. Proto městský úřad rozhodoval na základě tohoto odborného vyjádření. Při ústním jednání, konaném dne 16. 3. 2009 přítomný veterinární inspektor skutečnosti, uvedené v podnětu a v odborném vyjádření, potvrdil a trval na nich. Stěžovatel se k předmětu řízení odmítl vyjádřit, ačkoli byl jednání přítomen a byl mu dán k vyjádření prostor. Následně městský úřad vydal rozhodnutí. O uložení pokuty tak rozhodoval příslušný orgán a nikoliv krajská veterinární správa. Dále městský soud uvedl, že účelem zákona na ochranu zvířat je podle ust. § 1 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. Proto i povinnost stanovenou provozovateli jatek v ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat je třeba chápat jako povinnost, při jejímž porušení se provozovatel jatek chová v rozporu s účelem citovaného zákona. Takové chování je podle § 4 citovaného zákona považováno za týrání zvířat. Krajský soud má za prokázané, že stěžovatel nesplnil svoji povinnost vyplývající z ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat a že se tak dopustil jednání popsaného ve výroku rozhodnutí krajského úřadu. K námitce, že krajský úřad chybně při stanovení výše pokuty aplikoval ust. § 27a odst. 17 písm. b) zákona na ochranu zvířat, krajský soud uvedl, že šlo o zjevnou písařskou chybu, která nemohla poškodit subjektivní veřejná práva stěžovatele. Námitku, že stěžovateli nebylo umožněno v řízení před

městským úřadem jednat za přítomnosti jeho právního zástupce, shledal krajský soud nedůvodnou, neboť v předvolání k ústnímu jednání byl stěžovatel poučen o možnosti zvolit si zástupce. Této možnosti však využil až poté, co městský úřad vydal rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nerozhodl o jeho návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí městského úřadu. Nerozhodl tak o celém předmětu řízení tak, jak byl vymezen v žalobě. Požadavek na vyslovení nicotnosti přitom stěžovatel odůvodnil zejména tím, že městský úřad nevymezil jednoznačně skutek, kterého se měl dopustit. V této souvislosti stěžovatel odkázal na důvody nicotnosti uvedené v žalobě. Nezákonnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud nesprávně řešil právní otázku týkající se překročení předmětu řízení. Krajský úřad totiž rozhodoval nad rámec předmětu řízení vymezeného v zahájení řízení. Rozsah rozhodnutí odvolacího správního úřadu je významný právě ve spojení s případnou nicotností rozhodnutí správního úřadu I. stupně. Krajský soud rovněž nesprávně označil uložení sankce podle ust. § 27a odst. 17 písm. b) zákona na ochranu zvířat jako zjevnou písařskou chybu, ač rozložení písmen „a“ a „b“ na klávesnici není v postavení, které by tento závěr odůvodňovalo, a to i přesto, že tato písařská chyba nebyla žádným způsobem správními orgány opravena. Stěžovateli tedy byla uložena sankce podle nesprávného ustanovení zákona a krajský soud tuto nezákonnost napadeným rozsudkem posvětil. Nezákonnost napadeného rozsudku rovněž spočívá v nesprávném posouzení otázky naplnění definičních znaků týrání zvířat podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat. Pro naplnění skutkové podstaty týrání zvířat musí být naplněny určité znaky, která citované ustanovení stanoví. V této souvislosti stěžovatel zopakoval vymezení definičních znaků, jak je uvedl v žalobě, a vyjádřil přesvědčení, že svým jednáním dispozici citovaného ustanovení nenaplnil. I prokázané jednání v rozporu s ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat se nemusí a priori shodovat s jednáním podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) citovaného zákona. K otázce naplnění definičních znaků citovaného ustanovení se podle stěžovatele krajský soud nijak nevyjádřil a vyšel při rozhodování z účelu zákona na ochranu zvířat. Žádný ze subjektů, které v daném případě rozhodovaly, se nezabýval otázkou, zda stěžovatel tyto definiční znaky svým jednáním naplnil. Kromě těchto znaků samozřejmě měly být naplněny i znaky trestního práva správního. Společenská nebezpečnost jednání stěžovatele byla snížena na minimum tím, že napájení zvířat zajišťovali jeho zaměstnanci přinášením vody v kbelících a jiných nádobách. Podle stěžovatele jsou rozhodné i další faktory, jako např. skutečnost, že zvířata byla těsně před porážkou a že zimní období u zvířat působí na pocit žízně. Stěžovatel požádal Nejvyšší správní soud, aby zaujal stanovisko k právní otázce, zda jednání subjektu, které je v rozporu s ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat zároveň bez dalšího naplňuje také znaky vymezené v ust. § 4 odst. 1 písm. j) citovaného zákona. Posouzení této otázky je zásadní pro rozhodnutí ve věci samé, neboť jednání podle ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat není sankcionováno, avšak jednání podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) citovaného zákona sankci podléhá. Dále stěžovatel namítal, že krajský soud, a ani správní orgány, nezkoumal a nezjišťoval znaky správního deliktu, zejména materiální znak skutkové podstaty. Jelikož byl skutek vymezen nedostatečně, nemůže být dána opora ve spisech pro skutkovou podstatu, ze které správní orgán vycházel. Nezákonnost postupu správních orgánů obou stupňů pak spatřuje stěžovatel v tom, že jsou vázány stanoviskem krajské veterinární správy, která provádí kvalifikaci určitého jednání podle zákona a nad

rámec pak vyhodnocuje, zda se jedná o týrání zvířete či nikoliv. Krajské veterinární správě příslušelo v daném případě nejvýše uvést, že se stěžovatel dopustil jednání podle ust. § 5c odst. 6 zákona na ochranu zvířat, nicméně nebyla příslušná k hodnocení, zda toto jednání bylo porušením zákona ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) citovaného zákona. O tom měl rozhodnout městský úřad s přihlédnutím ke všem okolnostem případu. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě s tím, že krajský soud se podle jeho názoru zabýval všemi body žaloby, včetně posouzení namítané nicotnosti rozhodnutí městského úřadu. Proto se krajský úřad domnívá, že kasační stížnost bude zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že krajský soud nerozhodl o jeho návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí městského úřadu.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ust. § 76 odst. 2 věta první s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

Ze žádného ustanovení s. ř. s. však nevyplývá povinnost soudu rozhodnout samostatným výrokem o návrhu na vyslovení nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí, je–li předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání. V takovém případě tedy postačí, pokud se soud s návrhem na vyslovení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí vypořádá v odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud tedy v posuzované věci nepochybil, pokud o návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí městského úřadu nerozhodl samostatným výrokem. Nicméně nelze přehlédnout, že odůvodnění napadeného rozsudku žádnou argumentaci k namítané nicotnosti rozhodnutí městského úřadu neobsahuje. To, že se krajský soud tímto návrhem v odůvodnění nezabýval, má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS), a to přesto, že namítaná nicotnost se vztahuje k rozhodnutí prvostupňovému. Pokud by totiž předmětné rozhodnutí městského úřadu bylo nicotné, bylo by logicky stejnou vadou stiženo i rozhodnutí krajského úřadu o odvolání, tedy rozhodnutí přezkoumávané krajským soudem, a krajský soud by na toto zjištění musel odpovídajícím způsobem reagovat.

Stěžovatel navíc v souvislosti s otázkou nicotnosti v žalobě namítal, že krajský úřad tím, že opravil zásadní vady výroku rozhodnutí městského úřadu, postupoval v rozporu s ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rovněž s touto námitkou se krajský soud opomenul vypořádat, což je dalším důvodem pro závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, přičemž k této vadě přihlédl Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Přitom posouzení této žalobní námitky považuje Nejvyšší správní soud v dané věci za podstatné. Krajský úřad totiž v rozhodnutí o odvolání zásadním způsobem změnil výrok rozhodnutí městského úřadu tím, že do něj doplnil nejen ustanovení upravující předmětný správní delikt a ustanovení, podle kterého byla uložena pokuta, ale i místo a čas, kdy se měl stěžovatel tohoto deliktu dopustit. Za této situace je posouzení souladu postupu krajského úřadu s ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. zhodnocení, zda změnou výroku stěžovateli nehrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se, právně relevantní.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že stěžovateli byla uložena pokuta podle nesprávného ustanovení zákona na ochranu zvířat a krajský soud tuto nezákonnost napadeným rozsudkem aproboval.

Podle ust. § 27a odst. 17 písm. a) zákona na ochranu zvířat se za správní delikt týrání či utýrání zvířete [§ 27a odst. 1 písm. b) citovaného zákona] uloží pokuta do 500 000 Kč. V dané věci je nesporné, že krajský úřad ve výroku rozhodnutí o odvolání skutečně chybně uvedl ust. § 27a odst. 17 písm. b) zákona na ochranu zvířat, místo správného ust. § 27a odst. 17 písm. a) citovaného zákona. Toto pochybení však Nejvyšší správní soud hodnotí jako marginální. Nešlo o situaci, kdy by správní orgán rozhodl, aniž by pro vydání rozhodnutí existoval právní podklad, např. by uložil sankci podle neúčinného ustanovení zákona nebo by postupoval podle zákona, který nebylo možno vůbec aplikovat. V daném případě lze tedy toto pochybení krajského úřadu, ve shodě s krajským soudem, označit za písařskou chybu bez vlivu na zákonnost rozhodnutí. Nezodpovězenou nicméně zůstává otázka, zda vůbec mohl krajský úřad předmětná ustanovení zákona na ochranu zvířat do výroku rozhodnutí městského úřadu doplnit [se zřetelem k možnému porušení ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Zabývat se touto otázkou pak bude úkolem krajského soudu v dalším řízení.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítal, že krajská veterinární správa nebyla v daném případě příslušná právně kvalifikovat jeho jednání jako správní delikt.

Podle ust. § 22 odst. 1 písm. m) zákona na ochranu zvířat podávají krajské veterinární správy obecním úřadům obcí s rozšířenou působností podněty k projednávání přestupků a správních deliktů vyplývajících z porušení povinností uložených chovatelům a ostatním fyzickým nebo právnickým osobám na úseku ochrany zvířat.

Podle ust. § 24a odst. 5 věta první a druhá zákona na ochranu zvířat si obecní úřad obce s rozšířenou působností vyžádá v řízení o správním deliktu odborné vyjádření orgánů veterinární správy, které je pro toto řízení závazné. Je-li řízení zahájeno z podnětu orgánu veterinární správy a součástí podnětu je i odborné vyjádření, další odborné vyjádření se nevyžaduje.

Podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu je závazným stanoviskem úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Ust. § 149 odst. 4 věta prvá a druhá správního řádu pak stanoví, že směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.

V daném případě bylo správní řízení zahájeno na základě podnětu krajské veterinární správy ze dne 12. 2. 2009, který zároveň obsahoval i odborné vyjádření ve smyslu ust. § 24a odst. 5 zákona na ochranu zvířat. Závěry vyplývající z citovaného vyjádření poté převzal městský úřad do odůvodnění svého rozhodnutí a stěžovatel v odvoláním proti tomuto rozhodnutí, uplatnil mimo jiné i námitky směřující právě proti závěrům vyplývajícím z odborného vyjádření krajské veterinární správy.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu naplňuje odborné vyjádření krajské veterinární správy vydané podle ust. § 24a odst. 5 zákona na ochranu zvířat definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 odst. 1 správního řádu. Pro obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. v daném případě městský úřad, se tak jedná o ex lege závazné stanovisko, ale přitom však nejde o samostatné rozhodnutí krajské veterinární správy. Pokud je pak v odvolání zpochybněn obsah závazného stanoviska, které je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, je nutno postupovat podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu. V daném případě však krajský úřad místo toho, aby si od správního orgánu nadřízeného krajské veterinární správě vyžádal změnu či potvrzení odborného vyjádření, námitky směřující proti obsahu tohoto vyjádření sám posoudil a rozhodl o nich. Tím zatížil správní řízení závažnou procesní vadou, pro kterou měl krajský soud napadené rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit. Krajský soud však toto pochybení krajského úřadu v napadeném rozsudku nezohlednil. Je sice pravdou, že stěžovatel v žalobě výslovně na tuto vadu řízení neupozornil, nicméně zpochybnil závěry krajského úřadu týkající se otázek, ke kterým se měl vyjádřit nadřízený orgán krajské veterinární správy, a poukázal na nesprávnou aplikaci ust. § 24a odst. 5 zákona na ochranu zvířat.

Za této situace by byl přezkum dalších závěrů krajského soudu předčasný, a proto se Nejvyšší správní soud nezabýval stížní námitkou nesprávného výkladu ust. § 4 odst. 1 písm. j) a ust. § 5c odst. 6 písm. b) zákona na ochranu zvířat, ani související námitkou, že krajský soud a správní orgány nezjišťovaly formální a materiální znaky správního deliktu.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 14. října 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu