

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **JUDr. Č. S.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kolkou, advokátem se sídlem Palackého 2760, Varnsdorf, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 10. 2010, č. j. 16 A 12/2010 - 84,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 10. 2010, č. j. 16 A 12/2010 - 84, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

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

II. Obsah kasační stížnosti

[2.] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), když namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[3.] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že byv vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, rozhodl formálně a nezabýval se důsledně jeho námitkami k přestupkovému řízení. Nebyla tak posouzena jeho námitka, že obecně závazná vyhláška města Šluknov nevymezila lokality pro volný pohyb psů. Podle soudů z toho sice plyne, že povinnosti stanovené pro veřejná prostranství platí pro celé území města, to však z terminologie samotné vyhlášky nelze dovodit. Samotná obecně závazná vyhláška č. 2/2005 byla navíc následně zrušena bez náhrady, což má vliv i na závažnost a společenskou nebezpečnost stěžovatelova jednání. Nebyla vyvrácena ani jeho obrana, že psy venčil na plochách v okolí komunikace, nikoli na komunikaci samotné, protože ta tvoří jen malý zlomek plochy v dané lokalitě, naopak tam převažují pozemky nesloužící k pohybu ani střetávání lidí. Bylo by tak nelogické a pro psa i stresující, aby byl veden přímo po cestě. Správní orgány vyšly jen z trasy stěžovatelových vycházek a z podnětu občanky ze dne 9. 8. 2008. Krajský soud byl dle stěžovatele povinen posoudit skutečný pohyb psů a postavit najisto, kdy a kde sdíleli komunikaci bez vodítka a zda mohli někoho ohrozit. Závěry žalovaného i krajského soudu o tom, že údajně neplnil od poloviny srpna do konce září 2008 povinnost vést psy na předmětné komunikaci na vodítku, označil stěžovatel za rozporné s principem in dubio pro reo, stejně jako s hlediskem veřejného zájmu vyjádřeného v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a konečně za důkazně nepodložené. Připomněl také, že byl koncem srpna 2008 mimo republiku a že když zde psy venčil, měli nasazený košík, což rizika z jejich strany eliminovalo.

[4.] Opominuty zůstaly i stěžovatelovy procesní námitky proti přestupkovému řízení, zejména proti tomu, že žalovaný svým prvním zrušujícím rozhodnutím, rušícím rozhodnutí přestupkové komise ze dne 5. 2. 2009, zavázal přestupkovou komisi k posouzení stěžovatelova chování „v dalším jednání", následně se ovšem už žádné další ústní jednání ve smyslu § 49 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nekonalo. Nekonalo se ani žádné místní šetření a nebyl proveden ani znalecký posudek, který by mohl podstatu věci dokonale objasnit. Navíc byly v původním řízení, v němž přestupková komise pokračovala po přerušení, aniž by stěžovateli bylo oznámeno pokračování v řízení, vyslechnuty dne 2. 12. 2008 dvě svědkyně, a to bez účasti omluveného stěžovatele. Jejich výpovědi byly jednak v rozporu s procesními právy stěžovatele a jednak byla jejich hodnota sporná, neboť nemohly mít přehled o celé trase stěžovatelových procházek.

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

III. Obsah správního a soudního spisu

[6.] Součástí správního spisu je oznámení o podezření ze spáchání přestupku ze dne 9. 8. 2008, v němž je uvedeno, že stěžovatel je podezřelý ze spáchání přestupku podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, neboť své psy pouštěl na volno i přes opakované upozornění paní J. W., aby si je držel na vodítku, venčí-li je na jejím

pozemku. Uvedla také, že se oba žalobcovi velcí temperamentní psi často pohybují bez vodítka kolem jejího plotu, tedy na pozemku ve vlastnictví její rodiny.

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

[8.] Proti tomuto příkazu podal stěžovatel odpor. V něm mimo jiné brojil i proti aplikaci obecně závazné vyhlášky č. 2/2005, která se vztahuje na veřejná prostranství ve městě Šluknov, a nikoli na komunikace místního významu mimo zastavěnou část města, jež je vymezena dopravními značkami o začátku a konci obce.

[9.] Po provedeném řízení a svědeckých výpovědích vydala dne 5. 2. 2009 přestupková komise rozhodnutí č. j. OVS: 5120/2008/Ku-210, jímž shledala stěžovatele vinným tím, že nesplnil na místní komunikaci ve Šluknově, místní část Království, svou povinnost osoby, jíž jsou svěřeni psi, vodit tyto psy na vodítku, čímž porušil čl. 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 a tím se dopustil přestupku proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1000 Kč. V tomto rozhodnutí přestupková komise odmítla stěžovatelovo tvrzení, že by psi jen pobíhali mimo místní komunikace, neboť když běhají po přilehlých pozemcích, musejí se pohybovat i po těchto komunikacích. Není přitom nutné, aby v této vyhlášce byla ona veřejná prostranství konkrétně vyjmenována. S odkazem na § 18 odst. 1 a 2 zákona o obcích připomněla přestupková komise stěžovateli, že územím města Šluknov nelze rozumět jen zastavěné území vymezené dopravními značkami označujícími začátek a konec obce, ale všechna katastrální území spadající pod Šluknov.

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

[11.] S touto novou právní kvalifikací vydala přestupková komise nové rozhodnutí ze dne 21. 4. 2009, č. j. OVS: 5120/2008/Ku-210-1, jímž shledala stěžovatele vinným z přestupku podle § 27 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání, za což mu podle § 27 odst. 10 písm. c) téhož zákona uložila pokutu 1000 Kč a podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích 1000 Kč jako náhradu nákladů řízení.

[12.] Stěžovatel opět podal odvolání, které bylo tentokrát zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 7. 2009, č. j. 1508/ZPZ/2009. V něm nesdílel stěžovatelovo překvapení nad tím, že byl za původní skutek postižen v režimu jiného zákona, což ovšem podle žalovaného bylo jen respektováním jeho právního názoru z předchozího rozhodnutí. Žalovaný souhlasil s přestupkovou komisí v tom, že i místní komunikace s jejich bezprostředním okolím a neoplocené pozemky v místní části Šluknova zvané Království, charakteristické svou rozvolněnou zástavbou, je třeba chápat jako veřejná

prostranství a právě na těchto komunikacích běhali bez vodítka stěžovatelem venčení psi. Žalovaný odmítl označit obecně závaznou vyhlášku města Šluknov č. 2/2005 za odporující právnímu názoru vyjádřenému v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007, když ji shledal - přes jisté stylistické neobratnosti - platnou a souladnou s ustanovením § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání. Přestupková komise byla v dané věci věcně příslušná a rozhodla kompetentním způsobem, aniž by bylo namístě, aby si vyžádala jakékoli odborné posudky. Stejně tak nebylo třeba vést po prvém zrušení prvostupňového rozhodnutí znovu celé řízení, neboť podle prvého rozhodnutí o odvolání bylo zrušeno toliko prvostupňové rozhodnutí, na již proběhlé řízení však bylo možno navázat.

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

[14.] Krajský soud v Ústí nad Labem poté svým rozsudkem ze dne 6. 4. 2010, č. j. 16 Ca 5/2009 - 30, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud zejména jazykově vyložil ustanovení článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 a z toho, že slovní spojení „při větším soustředění osob“ je odděleno čárkou od spojení „na veřejných prostranstvích“, dovodil, že jde o dvě podmínky, jež musejí být splněny kumulativně, aby venčiteli psa vznikla povinnost vést jej na vodítku. Stěžovatel sice psy venčil bez vodítka na veřejném prostranství, tím však byla splněna toliko jedna ze dvou podmínek tohoto ustanovení. Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda byla splněna druhá podmínka, tedy soustředění většího množství osob v místě venčení psů. Nemohly tak zjistit, zda byl stěžovatel opravdu povinen vést psy na vodítku, a v této části bylo rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Proto jeho rozhodnutí zrušil pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve správním

spise a vyžadoval zásadní doplnění v otázce, zda v době, kdy stěžovateli svěření psi pobíhali po veřejném prostranství, zde bylo větší soustředění osob.

[15.] Tento rozsudek krajského soudu zrušil Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného svým rozsudkem ze dne 26. 7. 2010, č. j. 2 As 54/2010 - 51, pro nepřezkoumatelnost, neboť z rozsudku krajského soudu nebylo zjevné, zda napadené správní rozhodnutí zrušil z důvodu, který byl podle krajského soudu vyjádřen v žalobě, anebo pro vady jdoucí nad rámec žaloby, jež vyšly najevo při jednání ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. Navíc podle zdejšího soudu nebyl ani jeden z těchto důvodů dán a v rozsudku samém uspokojivě vysvětlen. Obiter dictum pak zdejší soud uvedl, že ustanovení článku 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky města Šluknov č. 2/2005 bylo sice gramaticky nepříliš zdařilé, ovšem bylo možno je smysluplně vyložit za pomoci systematického a logického výkladu. Na jejich základě pak zdejší soud konstatoval, že podmínky „při větším soustředění osob“ a „na veřejných prostranstvích“ obsažené v tomto ustanovení nemají být splněny kumulativně, ale alternativně. Tento výklad tak, na rozdíl od výkladu prosazovaného krajským soudem, respektuje nejen možnosti dané samotným textem vykládaného ustanovení obecně závazné vyhlášky, ale také systematiku celé vyhlášky, její smysl, tak jak plyne i ze zákona na ochranu zvířat proti týrání, na základě jejíhož ustanovení § 24 odst. 2 byla vydána, a konečně i obecnou zásadu, že svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého.

[16.] Vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, rozhodl krajský soud znovu, tentokrát svým zamítavým rozsudkem ze dne 18. 10. 2010, č. j. 16 A 12/2010 - 84, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. V něm již vyšel z jednotlivých žalobních námitek, které neshledal důvodnými. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že veřejnými prostranstvími, na nichž bylo předmětnou vyhláškou zakázáno volné venčení psů, jsou všechny komunikace i s jejich bezprostředním okolím a neoplocené obecní pozemky. Pokud tak stěžovatel vykonával se svými psy procházky po komunikaci k rybníku Pazderák, znamená to, že nechal své psy volně pobíhat po veřejném prostranství. Za nesporné označil krajský soud i to, že předmětná vyhláška byla závazná pro celé katastrální území obce. Odmítl také, že by byl stěžovatel původně stíhán za umožnění pohybu psa po neoploceném pozemku u domu č.p. 38 a za střet psa s kohoutem, neboť ve skutečnosti bylo se stěžovatelem od začátku vedeno řízení pro umožnění volného pohybu psů po komunikacích III. třídy. V otázce, zda byl jednáním stěžovatele naplněn materiální znak přestupku, tedy nebezpečnost jednání, odkázal krajský soud na rozsudek zdejšího soudu a doplnil příklady újmy, kterou může způsobit volně pobíhající pes, byť s náhubkem. Správní orgány navíc přesvědčivě prokázaly všechny rozhodné skutečnosti a další zjišťování prováděné znaleckým posudkem navrhovaným stěžovatelem již nebylo potřebné, neboť tímto posudkem mělo být podle stěžovatele ověřováno, zda jeho jednáním došlo k porušení zákona na ochranu zvířat proti týrání. Právní kvalifikace ovšem není úkolem znalce, ale rozhodujícího správního orgánu, takže zadávání takového znaleckého posudku by bylo podle krajského soudu zbytečné, a tudíž rozporné se zásadou hospodárnosti. Krajský soud schválil i uložení nákladů řízení pouze s odkazem na § 79 zákona o přestupcích, bez dalšího podrobného odůvodňování.

IV. Posouzení přípustnosti kasační stížnosti

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

[18.] Nejvyšší správní soud se ovšem musel nejprve zabývat otázkou, zda není nyní posuzovaná kasační stížnost nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle nějž je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, *„jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* V nyní posuzovaném případě sice stěžovatelova kasační stížnost směřuje proti již druhému rozhodnutí krajského soudu v téže věci a není odůvodněna nerespektováním právního názoru vyjádřeného v předchozím rozsudku zdejšího soudu. Jde ovšem o případ specifický jednak tím, že v prvém případě se jednalo o kasační stížnost žalovaného, zatímco nyní je stěžovatelem žalobce; zejména pak tím, že v prvním případě byla důvodem zrušení rozsudku krajského soudu nepřezkoumatelnost, takže až nyní měl stěžovatel možnost se k rozsudku krajského soudu vyjádřit věcně a Nejvyšší správní soud tudíž musí na tyto jeho věcné výtky zareagovat. V opačném případě, tedy při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřípustnost z výše uvedeného důvodu, by se zdejší soud dopustil odepření spravedlnosti, jak byla vyložena v obdobné situaci v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (viz http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx): *„Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav, by ve svých důsledcích mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť by mohl tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum naříkaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.“* Pohledem této judikatury pokládá Nejvyšší správní soud za nezbytné označit i nyní posuzovanou kasační stížnost, byť druhou v téže věci, za přípustnou a věcně ji projednat.

[19.] Kasační stížnost jako celek je tedy přípustná, naopak nepřípustné jsou dvě z jejích procesních námitek, a to zaprvé námitka, že přestupková komise nekonala žádné ústní jednání po prvním zrušujícím rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2009; a zadruhé, že dne 2. 12. 2008 byly vyslechnuty dvě svědkyně bez přítomnosti omluveného stěžovatele. Tyto dvě námitky totiž stěžovatel neuplatnil ve své žalobě ke krajskému soudu, a proto jsou nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[20.] Ještě jednu námitku stěžovatel neuplatnil ve své žalobě, a přesto ji uplatňuje nyní v kasační stížnosti. V závěru části II. své kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že obecně závazná vyhláška města Šluknov č. 2/2005 byla bez náhrady zrušena i pro zastavěnou část města. I kdyby tak byla v daném místě a čase nade vší pochybnost prokázána protiprávnost jednání stěžovatele, zrušení vyhlášky je podle stěžovatele samo o sobě okolností, která mohla mít vliv na závažnost a společenskou nebezpečnost jednání trestaného napadeným správním rozhodnutím. Ani tuto námitku stěžovatel neuplatnil v žalobě, což je však pochopitelné, s ohledem na časovou souslednost jednotlivých podání a pokusů o zrušení

této obecně závazné vyhlášky, navíc jde o námitku, která má ve světle nedávné judikatury Nejvyššího správního soudu zcela zvláštní povahu.

[21.] Napadené rozhodnutí žalovaného totiž bylo v souladu s tehdy ještě platnou a účinnou obecně závaznou vyhláškou vydáno dne 15. 7. 2009. Stěžovatel proti němu podal žalobu dne 27. 8. 2009 (viz obálka na č. l. 5 soudního spisu). Zde sice tento podzákonný právní předpis kritizoval, vycházel však ještě z toho, že jde o předpis platný. Kromě podání žaloby se stěžovatel obrátil i na Ministerstvo vnitra s návrhem na zrušení této obecně závazné vyhlášky. Dne 12. 10. 2009 pak Ministerstvo vnitra vydalo zprávu o vyřizování jeho podnětu, kterou následně stěžovatel zaslal krajskému soudu. Podle této zprávy č. j. MV-60072-4/ODK-2009 bylo již ministerstvo informováno městem Šluknov o úmyslu města tuto obecně závaznou vyhlášku zrušit. Za metodické pomoci ministerstva byla navržena vyhláška nová pod č. 3/2009, ovšem zastupitelstvo města ji neschválilo, takže vyhláška č. 2/2005 zůstala platnou i účinnou, byť Ministerstvo vnitra shledávalo některá její ustanovení protizákonnými. Z tohoto stavu vycházel i krajský soud, který předpokládal, že vyhláška je stále platná, ovšem při jejím výkladu došel k závěru, že stěžovatel svým jednáním nenaplnil obě ze dvou podmínek, které krajský soud našel v jejím čl. 3 bodu 4. Z tohoto stavu vycházel i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2010, když rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného, která byla stále zaměřena na otázku výkladu čl. 3 bodu 4 předmětné vyhlášky, a v reakci na ní zdejší soud shledal, že krajský soud rozhodl nepřezkoumatelně, když se touto otázkou nad rámec žaloby vůbec zabýval. Poté, co se věc vrátila znovu před krajský soud k dalšímu řízení, stěžovatel zaslal dne 21. 9. 2010 krajskému soudu vyjádření (č. l. 66 soudního spisu), v němž nově uvedl jako „významnou okolnost“, že obecně závazná vyhláška č. 2/2005 byla zrušena obecně závaznou vyhláškou č. 4/2009, ukázala se jako naprosto zbytečná, a proto nebyla ničím nahrazena. Ve svém novém rozsudku ze dne 18. 10. 2010 se krajský soud cítil ve světle předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu vázán žalobou a neshledal žádné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. K námitce, kterou stěžovatel konkrétně poprvé nově uvedl ve svém vyjádření ze dne 21. 9. 2010, se krajský soud nevyjádřil. Stěžovatel ji opakuje, jak zmíněno, i v kasační stížnosti a dovozuje z faktu zrušení obecně závažné vyhlášky, na jejímž základě byl odsouzen, dopad na závažnost a společenskou nebezpečnost svého jednání.

[22.] Nejvyšší správní soud zjistil, že se stěžovatelovo tvrzení obsažené poprvé v jeho vyjádření ze dne 21. 9. 2010 zakládá na pravdě a že na elektronické úřední desce města Šluknov (http://www.mesto-sluknov.cz/cz/350-pravni-predpisy-mesta.html) je opravdu vyvěšena Obecně závazná vyhláška č. 4/2009, kterou se ruší Obecně závazná vyhláška č. 2/2005. Text této obecně závazné vyhlášky je stručný:

„Zastupitelstvo města Šluknov se na svém 26. zasedání dne 10. prosince 2009 usneslo vydat na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku.

Čl. 1

Zrušovací ustanovení

Touto obecně závaznou vyhláškou se ruší OZV č. 2/2005 - Pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství ve městě Šluknov, schválená Zastupitelstvem města Šluknov dne 15. prosince 2005.

Čl. 2

Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti 15. dnem po dni jejího vyhlášení."

[23.] Stěžovatel má tedy pravdu, že obecně závažná vyhláška, na jejímž základě byl shledán vinným ze spáchání přestupku, byla bez náhrady zrušena. Důsledky této skutečnosti jsou však závažnější, než sám uvádí. Zrušení podzákonného předpisu, na jehož základě byl postižen, totiž nemá vliv pouze na společenskou nebezpečnost jeho skutku, ale způsobuje ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod i zánik jeho trestnosti.

[24.] Tímto způsobem vztáhl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008 (publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS), zásadu retroaktivního dopadu zániku trestnosti obsaženou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod i na správní trestání a připustil její aplikaci nejen v rámci přestupkového řízení, ale i v rámci následného soudního přezkumu, včetně přezkumu kasačního: „*Z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v § 109 odst. 3 s. ř. s. Protože § 109 odst. 3 s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může Nejvyšší správní soud přímo aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila.*" Tento právní názor byl následně akceptován například i v rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 6 As 40/2009 (publ. pod č. 2027/2010 Sb. NSS), a lze jej tudíž chápat již jako ustálený právní názor tohoto soudu.

[25.] Jádrem tohoto právního názoru je, že ten správní orgán či soud přezkoumávající přestupkové rozhodnutí, který zjistí, že právní ustanovení, na jehož základě byl účastník řízení odsouzen, následně pozbylo platnosti nebo bylo změněno způsobem pro pachatele příznivějším, musí uplatnit zásadu obsaženou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a použít na pachatele tohoto nového ustanovení. V nyní posuzovaném případě, kde si této skutečnosti všiml poprvé až nyní Nejvyšší správní soud, je právě povinností tohoto soudu k této nové právní skutečnosti přihlédnout, a to i za situace, kdy v samotné žalobě nemohla být a nebyla zmíněna vůbec a v kasační stížnosti byla zmíněna, ovšem stěžovatel z ní dovodil jiné, méně zásadní důsledky. Nic na tom nemění ani fakt, že ono zrušení předmětné obecně vyhlášky bylo schváleno již 10. 12. 2009 a nabylo účinnosti 15 dnů po svém vyhlášení, takže čistě teoreticky mohlo být zohledněno již při prvém rozhodování krajského soudu, prvém rozhodování Nejvyššího správního soudu či druhém rozhodování krajského soudu. Je totiž pochopitelné, že oba tyto soudy vycházejí při svém rozhodování primárně z rámce vymezeného tím opravným prostředkem, který je k nim podán, krajský soud tedy z rámce žaloby, Nejvyšší správní soud z rámce kasační stížnosti; a za tento rámec vykročí pouze za situace, kdy důvody k takovému vykročení vyjdou v řízení najevo.

[26.] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud ve svém prvém rozhodování i krajský soud ve svém druhém rozhodování zůstaly v rámci žalobních, respektive stížních bodů, a proto ke skutečnosti zániku platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 2/2005 přihlíží až nyní Nejvyšší správní soud, který ji zjistil – inspirován obsahem soudního spisu a zejména kasační stížností – z výše citované úřední desky města Šluknov.

[27.] Nejvyšší správní soud pak ze zániku platnosti této obecně závazné vyhlášky může vyvodit ve světle své výše citované judikatury jediný možný závěr: pozbyla-li platnosti a

účinnosti obecně závazná vyhláška, na jejímž základě byl stěžovatel shledán vinným ze spáchání přestupku, a nebyla-li přijata nová obecně závazná vyhláška obdobného obsahu (tedy taková, jež by nebyla pro stěžovatele příznivější), zanikla zároveň i trestnost stěžovatelova činu. Na tom nic nemění ani fakt, že zákonné zmocnění pro vydání této obecně závazné vyhlášky obsažené v § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, stejně jako skutková podstata přestupku podle § 27 odst. 1 písm. j) téhož zákona, zůstaly v tomto zákoně zachovány. To však nemění nic na tom, že trestnost tohoto činu zanikla; jinak řečeno, že kdyby dnes stěžovatel venčil své psy na témže místě, jeho jednání by – při absenci odpovídající vyhlášky – nebylo přestupkem. Za této situace musí Nejvyšší správní soud zrušit rozsudek krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro jinou vadu řízení, která zde spočívala v nerespektování příkazu obsaženého v Listině základních práv a svobod. Pokud by tak Nejvyšší správní soud, coby první soud, který si uvědomil, že trestnost stěžovatelova činu zanikla, neučinil, porušil by stěžovatelovo ústavně zaručené právo.

[28.] Za této situace, kdy trestnost stěžovatelova činu zanikla, již není potřeba posuzovat další stěžovatelovy námitky. Týkají se totiž pouze toho, jak mělo probíhat řízení o stěžovatelově přestupku a jak měl být vyložen čl. 3 bod 4 obecně závazné vyhlášky č. 2/2005. Při úplném zániku trestnosti stěžovatelova činu, byť k němu došlo až ex post, je však bezpředmětné zabývat se tím, jak mělo být vykládáno ustanovení zaniklé vyhlášky, či jak mělo probíhat přestupkové řízení o jejím porušení.

[29.] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom určité zvláštnosti toho, že důvodem zrušení nyní napadeného rozsudku je skutečnost, která fakticky byla dána již v době jeho prvého rozhodování. Připomíná ovšem, že v té době ještě tato skutečnost „nevyšla najevo“, neboť nebyl ještě upozorněn na existenci obecně závazné vyhlášky č. 4/2009, z níž vycházel nyní, kdy je navíc zánik trestnosti stěžovatelova skutku namítán – byť v mírnější podobě – přímo v kasační stížnosti.

VI. Závěr

[30.] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.), což v daném případě znamená, že má nově přihlédnout k tomu, že trestnost činu, za který byl stěžovatel odsouzen, již zanikla, a proto je namístě zrušit správní rozhodnutí, jimiž byl postižen za daný skutek, který nově již není přestupkem.

[31.] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.). Přihlédne přitom k tomu, zda náklady účtované právním zástupcem stěžovatele je možno pokládat ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. za „důvodně vynaložené“ za situace, kdy tyto náklady plynou z toho, že stěžovatel, ač advokát, se nechal zastupovat jiným advokátem (viz principy obsažené v usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99, či v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 6 As 40/2006, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 29. dubna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu