

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Mgr. L V.**, zastoupen Mgr. Alenou Pařízkovou, advokátkou se sídlem Řešovská 519/1, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2017, č. j. MHMP 269362/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2018, č. j. 11 A 84/2017 - 45,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2018, č. j. 11 A 84/2017 - 45, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 6. 3. 2017, č. j. MHMP 269362/2017, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 15.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně Mgr. Aleny Pařízkové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 4 (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 13. 10. 2016 rozhodnutí č. j. SZ P4/059434/16, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu týrání zvířete dle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb., na

ochranu zvířat proti týrání, a uložil mu pokutu ve výši 50.000 Kč. Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že dne 22. 12. 2015 v době od 12:30 do 13:00 hod. v jím provozovaném stánku s prodejem vánočních kaprů umístěném v Praze 4, ul. Novodvorská, nedodržel správné životní podmínky ryb, což spočívalo v nedostatečném nasycení vody v nádržích kyslíkem s jejich přeplněním rybami, v důsledku čehož se ryby shlukovaly u hladiny, lapaly po vzduchu a byly umístněny v několika vrstvách nad sebou, čímž byl značně omezen jejich pohyb. Přeplněním nádrží byly porušeny standardy pro hustotu obsádky ryb v nádržích.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, ve kterém zejména namítal zásadní důkazní nedostatek a procesní chyby v dokazování. Brojil také proti závěrům vyplývajícím z odborného vyjádření Městské veterinární správy, která u žalobce provedla kontrolu. Žalovaný si tedy vyžádal potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska (odborného vyjádření) od nadřízeného správního orgánu - Ústřední veterinární správy Státní veterinární správy (dále jen „Ústřední veterinární správa“), která odborné vyjádření změnila. Konkrétně nesouhlasila se závěry ohledně nasycení vody kyslíkem a dodržení hustoty obsádky s přímým odkazem na přílohu 5 vyhlášky č. 418/2012 Sb., jelikož toto vyhodnocení nebylo podloženo měřením, podkladem od prodávajícího nebo jiným podkladem a nebylo také dostatečně spolehlivě prokázáno. V záhlaví uvedeným rozhodnutím proto žalovaný v souladu s tímto novým odborným posouzením změnil napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve vymezení protiprávního jednání žalobce, které mělo spočívat v tom, že dne 22. 12. 2015 v jím provozovaném stánku nabízel k prodeji přibližně 800 kg kaprovitých ryb, přičemž u těchto ryb minimálně v době od 12:30 do 13:00 hodin docházelo k projevům stresu a dušení, a to konkrétně slabým únikovým a obranným reflexem, zaujímáním nepřirozené polohy a lapáním po vzduchu, proti čemuž žalobce neučinil přiměřené kroky k nápravě tohoto stavu. Žalovaný snížil žalobci uloženou pokutu na 20.000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu, který ji neshledal důvodnou, a proto ji zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nesprávnost napadeného rozhodnutí žalovaného spatřuje stěžovatel zejména v tom, že samotný prvopočátek správního řízení a jeho následný průběh byly zmatečné a ne zcela jasné. Pochybení nastalo již ve fázi, kdy byl stěžovatel uznán vinným za domnělé protiprávní jednání a byla mu uložena pokuta 50.000 Kč na základě kontroly Městské veterinární správy, která své závěry vyhodnotila pouze na základě subjektivních senzorických vjemů veterinárních inspektorů, bez jakéhokoliv sebemenšího nevyvratitelného prokázaného pochybení na straně stěžovatele. Výsledky kontroly ze dne 22. 12. 2015 nebyly podloženy žádným konkrétním číslem, které by značilo výsledky měření či vážení, jež by prokazovaly, že se stěžovatel dopustil protiprávního jednání. Měla

být prokazatelně určena přesná a skutečná hmotnost kaprů v kádích, nikoliv pouze domněle vyhodnocené množství založené na odhadu veterinárních inspektorů. Skutečnost, že kapři byli v kádích ve více vrstvách pod sebou a plavali u hladiny, jednoznačně neprokazuje, že jejich celková hmotnost přesahovala přípustnou možnou hranici. K tomu je nutno vzájemně zohlednit několik veličin – objem vody v jednotlivých kádích, její teplotu a hmotnost ryb zde umístěných. V příloze č. 5 vyhlášky 418/2012 Sb. je tabulka, která stanoví přesné povolené limity. Vzhledem k tomu, že tento stav, při němž mělo být vyhodnocení provedené kontroly prokazatelné, nenastal, došlo k tomu, že Ústřední veterinární správa zaujala k výše uvedenému závěru Městské veterinární správy nové stanovisko, neboť předmětné měření nepovažovala za dostatečně spolehlivé a prokázané.

[6] Stěžovatel namítl, že ke změně kvalifikace jeho protiprávního jednání žalovaným došlo pouze na základě protokolu o kontrole ze dne 14. 1. 2016 a výpovědi inspektorů, jednalo se přitom o stejný protokol, který měl prokazovat jeho vinu z jednání, za něž ho postihl správní orgán I. stupně, avšak nakonec nebylo prokázáno. Na základě tohoto protokolu a k němu přiložené fotodokumentace inspektoři dovodili, že vzhledem k množství ryb došlo k dalšímu protiprávnímu jednání stěžovatele (přičemž množství 800 kg ryb opět nebylo prokázáno), přestože žalobce na základě dodacích listů doložil, že v kádích bylo v době kontroly zhruba o 200 kg ryb méně, než uváděli inspektoři, pokud hmotnost 850 kg se vztahuje na dobu 5 dnů od 19. - 23. 12. 2015. V návaznosti na odhadnuté množství ryb inspektoři opět pouze subjektivně zhodnotili, že u ryb došlo k projevům stresu a dušení, neboť měly mít slabý únikový a obranný reflex, měly lapat po vzduchu a být v nepřirozené poloze. Jedná se opět pouze o ničím nedoložená tvrzení. Skutečnost, že je kapr ústy u hladiny, neprokazuje, že by se dusil. Nasávání atmosférického vzduchu je běžným doplňkovým způsobem dýchání kaprovitých ryb. Stěžovatel zdůraznil, že o prostředí ryb bylo náležitě postaráno, ryby měly zajištěny dostatečný přívod čisté vody z hadic do jednotlivých kádí, čímž se voda okysličovala. Nebyl nijak prokázán ani únikový a obranný reflex. Stěžovatel tedy shrnul, že z jeho strany nedošlo k žádnému pochybení.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Pokud stěžovatel s obsahem kontrolních zjištění uvedených v protokole o kontrole nesouhlasil, mohl proti němu podat námitky. Žalovaný zdůraznil, že správním orgánům, které vedou řízení o správním deliktu týrání zvířete dle zákona na ochranu zvířat proti týrání, nepřísluší přezkoumávat postup příslušné krajské veterinární správy při kontrole, na jejímž základě pak tento orgán vypracuje dle § 24a odst. 5 uvedeného zákona odborné vyjádření, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí ve věci. V průběhu správního řízení toto odborné vyjádření, jež je závazným stanoviskem, přezkoumal nadřízený správní orgán, který jej s určitou korekcí potvrdil, a žalovaný tak byl povinen uznat stěžovatele vinným ze spáchání uvedeného přestupku. Protiprávní jednání stěžovatele žalovaný považuje za dostatečně prokázané.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že týrá zvíře nebo utýrá zvíře. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) tohoto zákona považuje za týrání „*vyvolávat bezdůvodně nepřiměřené působení stresových vlivů biologické, fyzikální nebo chemické povahy*".

[11] Podle § 24a odst. 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání „[o]*becní úřad obce s rozšířenou působností si vyžádá v řízení o správním deliktu 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. Odborné vyjádření se rovněž nevyžaduje v řízení o správním deliktu spočívajícím v porušení povinnosti učinit opatření proti úniku zvířete*."

[12] Odborné vyjádření orgánu veterinární správy vydané podle uvedeného ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání naplňuje definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne ze dne 14. 10. 2010, č. j. 7 As 46/2010 - 54). Pokud je tedy v odvolání proti rozhodnutí o správním deliktu vydaném obecním úřadem obce s rozšířenou působností zpochybněn obsah takového závazného stanoviska, odvolací správní orgán musí postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, „[j]*estliže 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. 4 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, č. 3214/2015 Sb. NSS).

[13] Z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, vyplývá, že závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[14] První část kasační argumentace je zaměřena na závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně a podklady, ze kterých vycházelo. Stěžovatel zejména namítal absenci jakéhokoliv objektivního měření, které by potvrzovalo závěry odborného posouzení Městské veterinární správy. Jak bylo zmíněno v rekapitulační části tohoto rozsudku, toto pochybení shledal také nadřízený dotčený orgán (Ústřední veterinární správa), z jehož závěrů pak vycházel žalovaný při změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[15] Ústřední veterinární správa ve svém stanovisku ze dne 20. 1. 2017, kterým změnila odborné vyjádření podřízeného dotčeného orgánu, uvedla, že kontroloři pochybili, pokud svá zjištění ohledně nasycení vody kyslíkem a dodržení hustoty obsádky nepodložili měřením či jiným spolehlivým podkladem. Dále obecně uvedla, že pro posuzovanou věc je relevantní požadavek nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 o ochraně zvířat při

usmrcování, který v čl. 3 odst. 1 stanoví, že během usmrcování a souvisejících úkonů musí být zvířata ušetřena veškeré zbytečné bolesti, úzkosti nebo utrpení. Poté Ústřední veterinární správa obecně vysvětlila, že obsah rozpuštěného kyslíku ve vodě patří mezi nejdůležitější ukazatele ovlivňující životní podmínky ryb. Spotřeba kyslíku u jednotlivých ryb přitom závisí obecně na mnoha faktorech; míru spotřeby kyslíku určuje hmotnost ryb, hustota obsádky, teplota vody, intenzita krmení, složení krmiva, fyzikální a chemické parametry vody, stres ryb aj. I když jsou kaprovité ryby méně náchylné na nedostatek kyslíku, zvýšené nároky a spotřeba kyslíku u ryb prodávaných na stáncích je relevantní a je často způsobena excitací ryb spojenou s přepravou a manipulací. Nedostatek kyslíku tak může být, zejména u kádě, která obsahuje maximální hranici obsazenosti rybami, jen příčinnou souvislostí s následkem poruch chování a poruch zdravotního stavu. Na základě těchto teoretických východisek pak Ústřední veterinární správa konstatovala, že v posuzované věci byly v rámci kontrolního zjištění prokázány projevy stresu a dušení ryb (slabý únikový a ochranný reflex, nepřirozená poloha, lapání po vzduchu). Uvedla, že příčina mohla být multifaktoriální, nicméně účastník řízení neučinil přiměřené kroky k nápravě stavu. Zjištěný stav tak bylo dle Ústřední veterinární správy nutno hodnotit jako týrání zvířat.

[16] Z uvedených závěrů pak žalovaný vycházel ve svém rozhodnutí, kterým uložil stěžovateli pokutu za správní delikt dle § 27a odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání.

[17] Kasační soud připomíná, že odůvodnění závazného stanoviska dle § 149 správního řádu by mělo alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 téhož zákona (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Musí z něj tedy být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti.

[18] Tato kritéria však dle Nejvyššího správního soudu odborné posouzení Ústřední veterinární správy nesplňovalo. Nadřízený dotčený orgán toliko zopakoval zjištění kontrolorů, že v posuzované věci došlo k projevu stresu a dušení ryb, ovšem tento stav, který měl představovat týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání, nijak nevysvětlil, ani nespecifikoval. Pouze v závorce uvedl, že ryby měly slabý únikový a obranný reflex, nepřirozenou polohu a lapaly po vzduchu. Není však zřejmé, z čeho vyvodil nedostatečnost uvedených reflexů, resp. jak by se tyto reflexy u kaprovitých ryb měly správně projevovat. Obdobně není specifikována ani nepřirozená poloha kaprů v kádích. Ta měla být patrně způsobena přeplněností kádí, ovšem závazné stanovisko se nijak nezabývá kapacitou kádí, ani nezdůvodňuje, do jaké míry byla v daném případě překročena. V protokolu o kontrole je sice uvedeno, že se v nádržích nacházelo dle sdělení prodávajících i odhadu kontrolorů 800 kg ryb, ovšem přeplnění jednotlivých kádí nebylo nijak dále konkretizováno a vychází tak pouze ze senzorického (vizuálního) posouzení kontrolních pracovníků doloženého fotodokumentací. Stěžovatel navíc objem ryb v kádích v průběhu správního řízení i řízení před soudem zpochybňoval (k čemuž dokládal také dodací listy), aniž by se touto jeho námitkou žalovaný či městský soud relevantně zabývali. Tato skutková okolnost proto nebyla jednoznačně prokázána. I ve

vztahu k lapání ryb po vzduchu, které je do určité míry patrné z fotodokumentace, dotčený orgán jakkoliv odborně nevysvětlil, že takové chování ryb (konkrétně ryb kaprovitých) je nutno považovat za jejich dušení, případně působení stresu. Ústřední veterinární správa sice ve svém stanovisku uvedla určitá obecná odborná východiska, ta však nijak konkrétně nevztáhla na nyní posuzovanou věc a nevysvětlila tak, proč uvedené projevy ryb již dosahovaly intenzity týrání zvířat. Taková úvaha není patrná ani z napadeného rozhodnutí žalovaného.

[19] Předvánoční pouliční prodej kaprů je nepochybně vždy spojen s určitou mírou stresu ryb. Pro prodejce však musí být předem zřejmé, jaká intenzita stresu ryb již představuje týrání zvířat ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání. Obzvlášť v takovýchto těžko předvídatelných situacích musí být ze závazného stanoviska veterinární inspekce zřejmé, z čeho zákonem požadovanou míru stresu vyvozují.

[20] Kasační soud tak postrádá v závazném stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu i v napadeném rozhodnutí žalovaného konkrétní a dostatečně odůvodněné úvahy, které by vedly k závěru, že v posuzovaném případě, odlišně od jakéhokoliv jiného prodeje, skutečně bylo vyvoláno bezdůvodně nepřiměřené působení stresových vlivů biologické, fyzikální nebo chemické povahy, jež by bylo nutno kvalifikovat jako týrání zvířat [srov. § 4 odst. 1 písm. j) zákona na ochranu zvířat proti týrání].

[21] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že závazné stanovisko ze dne 20. 1. 2017 vydané Ústřední veterinární správou nelze považovat za přezkoumatelné, neboť není dostatečně konkrétně zdůvodněno. Protože obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného. Městský soud měl tedy žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat žalobce, neboť se v průběhu celého řízení domáhal zrušení

rozhodnutí správních orgánů; naopak žalovaný měl v řízení zájem na zachování rozhodnutí správních orgánů.

[24] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 4.000 Kč (3.000 Kč za žalobu a 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a v odměně advokátky. Odměna advokátky zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokátky v řízení před krajským soudem tak činí 3.400 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 7.400 Kč.

[25] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokátky, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti, § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], tj. 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokátky v řízení o kasační stížnosti činí částku 3.400 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 8.400 Kč.

[26] Žalovaný je proto povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 15.800 Kč., a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně stěžovatele Mgr. Aleny Pařízkové, advokátky.

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

V Brně dne 10. ledna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu