



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **J. V.**, zastoupeného JUDr. Evou Nekolnou, advokátkou se sídlem K Horkám 415/16, Praha 10, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2017, č. j. SVS/2017/048227-G, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 46 A 141/2017 – 38,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Rozhodnutím Krajské veterinární správy Státní veterinární správy pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 2. 2017, č. j. SVS/2017/021796-S, byla výrokem I. povolena výjimka z bodu číslo 1 nařízených mimořádných veterinárních opatření vydaných správním orgánem I. stupně dne 18. 1. 2017 podle § 13 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 243/2016 Sb. (dále jen „veterinární zákon“), tj. výjimka pro přesun všech koní z hospodářství registrační číslo CZ 21135686 a CZ 21086984. Výrokem II. bylo dále stanoveno, že v případě přesunutí koní do hospodářství mimo území kraje musí být tyto koně ustájeni personálně i prostorově odděleně od ostatních koní minimálně do doby známého negativního výsledku zdravotních zkoušek dle platné Metodiky kontroly zdraví a nařízené vakcinace pro rok 2017, přičemž tyto zdravotní zkoušky musí být provedeny v nejkratší možné lhůtě, nejpozději však do 3 dnů od přísunu do hospodářství. Správní orgán I. stupně rozhodl o vyloučení odkladného účinku odvolání proti jeho rozhodnutí (výrok III.). Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 4. 2017, č. j. SVS/2017/048227-G, změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že ve výroku III. za slova „§ 85 odst. 2 písm. a)“ doplnila „zákona č. 500/2004 Sb., správní řád“. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou.

[3] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. V napadeném rozsudku se předně zabýval otázkou aktivní věcné legitimace. Dospěl k závěru, že žalobci věcná legitimace nesvědčí a rozhodnutí správních orgánů nikdy negativně nezasáhly do jeho právní sféry. Krajský soud tento závěr odůvodnil povahou a vzájemným vztahem opatření podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. c) a odst. 3 veterinárního zákona ze dne 18. 1. 2017 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jakožto rozhodnutí o individuální výjimce z mimořádných veterinárních opatření dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona. Jelikož správní orgán I. stupně vyloučil odkladný účinek odvolání, rozhodnutí tak vyvolalo právní účinky okamžikem jeho doručení. Zároveň dle ustanovení § 76 odst. 4 písm. b) veterinárního zákona doručením zápisu o ukončení opatření zanikly účinky opatření ze dne 18. 1. 2017, ze kterých rozhodnutí správního orgánu I. stupně stanovovalo výjimku. S ohledem na stejný okamžik doručení těchto písemností žalobci, nemohlo rozhodnutí správního orgánu I. stupně negativně zasáhnout do právní sféry žalobce, kterému proto nesvědčí aktivní věcná legitimace.

[4] Byť krajský soud konstatoval, že již tento závěr postačuje k zamítnutí žaloby, zabýval se věcně i dalšími žalobními námitkami. Jako nedůvodnou označil námitku, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemohlo být vůbec vydáno, neboť řízení mohlo být zahájeno pouze na žádost žalobce. Krajský soud akcentoval rozdíl mezi řízením o povolení individuální výjimky z mimořádných veterinárních opatření podle § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona a nařízením a ukončením mimořádných veterinárních opatření podle § 13 veterinárního zákona. Uvedl, že na nařízení a ukončení mimořádných veterinárních opatření podle § 13 odst. 3 a 5 veterinárního zákona se v souladu s § 76 odst. 4 téhož zákona neuplatní správní řád, zatímco na řízení o povolení individuální výjimky z mimořádných veterinárních opatření podle § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona se v souladu s § 76 odst. 1 veterinárního zákona správní řád uplatní. Ve vztahu k § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, který krajským veterinárním správám svěřuje pravomoc rozhodovat o povolení individuální výjimky, následně dovedl, že správní orgán I. stupně mohl své rozhodnutí vydat i z moci úřední. Krajský soud učinil tento závěr na základě systematického výkladu s odkazem na § 17 odst. 4 veterinárního zákona, který pojednává o individuální výjimce z ochranného a zdolávacího opatření, jež lze vydat „*ke odůvodněné žádosti chovatele*“ nebo „*z úřední povinnosti*“. Uzavřel, že při výkladu „*povolení individuální výjimky*“ dle § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona tak není možné omezit se pouze na užití jazykového výkladu a dovést, že individuální výjimka může být povolena pouze na žádost, nýbrž je potřeba použít i výše popsany systematický výklad.

[5] Krajský soud se vypořádal i s námitkou žalobce týkající se jeho nemožnosti vyjádřit se k věci, neboť mu protokoly o kontrole byly zaslány společně s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a zápisem o ukončení opatření. Uvedl, že pokud mohl správní orgán I. stupně rozhodnout o povolení individuální výjimky z moci úřední, mohlo být toto rozhodnutí prvním úkonem ve věci. Odkázal na komentářovou literaturu, která takovou možnost dovozuje u rozhodnutí o změně nebo ukončení mimořádného veterinárního opatření podle § 49 odst. 1 písm. d) veterinárního zákona v případech, kdy tímto postupem nedochází k rozšíření či zpřísnění uložených povinností. S ohledem na povahu rozhodnutí o povolení individuální výjimky, které odstraňuje zákazy, příkazy nebo omezení stanovené mimořádným veterinárním opatřením pak tento závěr dovedl i pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

pokračování

[6] K žalobcem tvrzené změně vlastnictví koní krajský soud uvedl, že tato na rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemohla mít vliv, neboť nařízení dle § 13 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona se nařizují chovateli. Jelikož chovatelem je dle ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) veterinárního zákona každý, kdo zvíře nebo zvířata vlastní nebo drží anebo je pověřen se o ně starat, přičemž žalobce v žalobě netvrdil, že by koně nedržel, nebo by nebyl pověřen se o ně starat, krajský soud uzavřel, že ani tato námitka není důvodná. Konečně, námitky stran absence zákonného pověření ke kontrole v protokolech o kontrole, absence zákonného důvodu pro kontroly, podjatosti úřední osoby, nedostatečného vypořádání se s námitkami proti protokolům o kontrole, neprofesionálního provádění kontrol, týraní zvířat a nezákonného účelu postupu správního orgánu I. stupně označil krajský soud za nedůvodné, neboť se vztahovaly na postup správního orgánu I. stupně a žalované v průběhu kontroly a nařízení opatření podle § 13 veterinárního zákona či následného postupu Městského úřadu Votice. Řízení o povolení individuální výjimky z mimořádných veterinárních opatření a nařízení mimořádných veterinárních opatření jsou přitom zcela samostatnými postupy.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Předně argumentoval, že o povolení výjimky nežádal. Krajskému soudu vytkl, že zcela pominul a bagatelizoval skutečnost, že v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně již nebyl vlastníkem koní a nemohl tak ani být adresátem výjimky. Poukázal na rozdílné okamžiky zahájení správního řízení v případě jeho zahájení na žádost dle § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a v případě, kdy dojde k zahájení *ex officio* dle § 46 správního řádu. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že kdyby správní orgán I. stupně postupoval zákonným způsobem, nebylo by následné zabránění koní na základě rozhodnutí Městského úřadu ve Voticích ze dne 17. 2. 2017, č. j. 5110/2017/ŽP-Po, možné. Dále uvedl, že správní orgány nepostupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. V této souvislosti uvedl, že v řízení před správními orgány vznesl námitky týkající se absence zákonného pověření ke kontrole v protokolech o kontrole, absence zákonného důvodu pro kontroly, podjatosti úřední osoby, nedostatečného vypořádání se s námitkami proti protokolům o kontrole, neprofesionálního provádění kontrol, týraní zvířat a nezákonného účelu postupu správního orgánu I. stupně, přičemž všechny tyto námitky měly poukázat právě na jednání správních orgánů v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu. Krajskému soudu následně vyčetl, že tyto námitky „zcela nedůvodně přešel, aniž by je všechny zhodnotil v celém kontextu věci“. Stěžovatel dále zopakoval své žalobní námitky stran (i) nemožnosti vyjádření se k věci, neboť mu protokoly o kontrole byly zaslány společně s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a zápisem o ukončení opatření při podezření z výskytu nebezpečné nákazy a (ii) stran nedostatečného vypořádání se s jeho námitkami proti protokolům o kontrole. Obdobně zopakoval i popis události, jež vedly k vydání správních rozhodnutí, a to jako akci vedenou proti jeho osobě. Krajskému soudu vyčetl, že jeho vyjádření v tomto ohledu bagatelizoval. Ve vztahu k řízení před tímto soudem rovněž namítl, že jeho souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. nebyl jednoznačný, neboť „byl dán souhlas k úvaze soudu“, nikoliv k rozhodnutí bez jednání jako takovému. V závěru kasační stížnosti pak vyslovil pochybnosti o nepodjatosti „všech úředních osob ve správních orgánech jak I. tak i II. stupně“ a navrhl jak zrušení napadeného rozsudku, tak rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[9] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů,

kteří stěžovatel uplatnil a zkoumal přitom, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud předně považuje za nezbytné vypořádat se s námitkou stěžovatele ohledně jeho souhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že jeho souhlas nebyl jednoznačný, neboť „*byl dán souhlas k úvaze soudu*“; nikoliv k rozhodnutí bez jednání jako takovému. Pokud by tato námitka byla shledána důvodnou, pak by již toto konstatování vedlo ke zrušení napadeného rozsudku, neboť odnětí možnosti jednat před soudem by představovalo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a tudíž naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Ze soudního spisu je patrné, že krajský soud svým přípisem ze dne 11. 1. 2018, č. j. 46 A 141/2017-28, vyzval stěžovatele mj. ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání. Zároveň ho poučil, že pokud nevyjádří do dvou týdnů od doručení předmětného přípisu svůj nesouhlas s takovýmto projednáním věci, bude mít krajský soud za to, že s tímto postupem souhlasí. Dle doručky založené na č. l. 28a soudního spisu byl tento přípis dne 12. 1. 2022 doručen stěžovateli, který na něj reagoval prostřednictvím repliky ze dne 25. 1. 2018. V jejím úvodě stěžovatel doslovně uvedl, že: „*Vzhledem k tomu, že v této věci se jedná především o frapantní porušování procesních předpisů žalovaným, souhlasím s tím, aby jednacím soud dle své úvahy rozhodl bez nařízení jednání*“. Pokud se stěžovatel snaží v kasační stížnosti dovozovat, že se nejedná o souhlas jednoznačný, nelze se s tímto tvrzením ztotožnit. Formulace užitá stěžovatelem je formulací srozumitelnou, která nade vše pochybnost poskytla krajskému soudu možnost rozhodnout o věci bez nařízení jednání, pokud takový postup shledá účelným. Jinými slovy, stěžovatel prostřednictvím výše citovaného sdělení jednoznačně vyslovil svůj souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání, pokud soud na základě své úvahy dospěje k závěru, že to není v projednávané věci nezbytné. Nejvyšší správní soud tudíž tuto námitku stěžovatele shledal nedůvodnou.

[12] Co se týče dalších kasačních námitek, ačkoliv se na první pohled může jevit, že jich kasační stížnost obsahuje množství, není tomu tak. Stěžovatel v řadě z nich opakuje již dříve uplatněnou argumentaci a jen v omezené míře reaguje na konkrétní závěry napadeného rozsudku krajského soudu. V určité části text kasační stížnosti představuje dokonce převzetí odvolací (resp. žalobní) argumentace. Uplatněné námitky v tomto rozsahu nesměřují proti nyní přezkoumávanému rozhodnutí (napadenému rozsudku), nejedná se tak o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Právě neexistence takovéto argumentace je v projednávané věci nedostatkem kasační stížnosti bránící věcně se zabývat ve všech podrobnostech úvahami, které by zřejmě stěžovatel rád učinil předmětem kasačního přezkumu. To je možné jen v rozsahu, v němž k tomu stěžovatel vytvoří formulací kasačních námitek prostor. Řízení před Nejvyšším správním soudem není opakovaným pokusem o posouzení stejné argumentace, o které již uvažoval krajský soud. Dostačujícím podnětem k takovému (novému) uvážení nemůže postačovat ani stručné sdělení, že krajský soud argumentaci stěžovatele „bagatelizoval“. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovateli se již v předcházejícím řízení (jak před krajským soudem, tak před žalovaným) dostalo dostatečné a srozumitelné odpovědi na veškeré jeho námitky, které v kasační stížnosti opakuje. Kvalita a podoba (konkrétnost či obecnost) soudního rozhodnutí je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu (zde kasační stížnosti). S výjimkami uvedenými v ustanovení § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s., je soud vázán důvody, uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54).

pokračování

[13] Námitky, které stěžovatel téměř doslovně přebírá ze své žalobní argumentace, se týkají neposkytnutí možnosti vyjádření se k věci, neboť mu protokoly o kontrole byly zaslány společně s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a zápisem o ukončení opatření při podezření z výskytu nebezpečné nákazy a námitky stran nedostatečného vypořádání se s jeho námitkami proti protokolům o kontrole. Tyto námitky stěžovatel v kasační stížnosti pouze doplnil o tvrzení ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu a pak se omezil na jejich doslovné převzetí ze žaloby. U námitek stran absence zákonného pověření ke kontrole v protokolech o kontrole, absence zákonného důvodu pro kontroly, podjatosti úřední osoby, nedostatečného vypořádání se s námitkami proti protokolům o kontrole, neprofesionálního provádění kontrol, týraní zvířat a nezákonného účelu postupu správního orgánu I. stupně, se rovněž jedná o kasační námitky, které stěžovatel směřuje nikoli proti napadenému rozsudku, ale proti postupu správních orgánů ve správním řízení; ty byly dostatečně vypořádány jak žalovanou, tak krajským soudem. Jinými slovy, stěžovatel pouze opakovaně nesouhlasí s posouzením věci bez toho, aby k tomu uvedl konkurující argumentaci.

[14] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát zdůraznil, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a musí tedy kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí, proti němuž byla podána. Jinými slovy, právě zpochybnění závěrů krajského soudu představuje nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Řízení o kasační stížnosti přitom nelze považovat za druhý pokus „ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž“ (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41). Tyto námitky jsou tak v souladu s výše uvedeným a ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné, proto se jimi Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

[15] Obdobné je to i u námitky, kterou stěžovatel popisuje události, jež vedly k vydání správních rozhodnutí jako akci vedenou proti jeho osobě. Tato námitka je svým zněním téměř doslovná s její formulací v žalobě a v zásadě nesměruje proti napadenému rozsudku. Byť k ní stěžovatel připojuje svoje tvrzení o její bagatelizaci krajským soudem, není jasné, v čem předmětná bagatelizace měla spočívat. Námitku tak Nejvyšší správní soud shledal dle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s rovněž nepřipustnou.

[16] Co se týče věci samé, ze správního spisu vyplynulo, že vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně předcházela kontrola na hospodářství stěžovatele, v průběhu níž byl nalezen kadáver uhynulého hříběte, jedno hříbě ve špatném zdravotním stavu a několik koní ve zhoršeném a špatném výživném stavu. Pro podezření z výskytu nákazy hříběcí nařídil správní orgán I. stupně dne 18. 1. 2017 mimořádná veterinární opatření dle § 13 odst. 1 písm. c) a odst. 3 veterinárního zákona. Stěžovatel záznam o opatřeních na místě převzal, přičemž námitky ve smyslu § 76 odst. 4 veterinárního zákona nepodal. Opatření byla následně na základě negativního laboratorního výsledku Státního veterinárního ústavu Praha ukončena na základě zápisu o ukončení opatření, který tvoří přílohu protokolu o kontrole správního orgánu I. stupně ze dne 9. 2. 2017, č. j. SVS/2017/019589-S, č. POK170209001S21200. Tyto písemnosti se správní orgán I. stupně pokusil stěžovateli opakovaně neúspěšně doručit, mj. za asistence Policie České republiky. K úspěšnému doručení došlo až dne 7. 3. 2017, kdy byl předmětný protokol o kontrole spolu se zápisem o ukončení opatření při podezření z výskytu nebezpečné nákazy doručen stěžovateli prostřednictvím jeho obecné zmocněnkyně. S ohledem na výsledky dalších kontrol, které potvrzovaly skutečnost, že o koně není v hospodářství stěžovatele řádně pečováno, správní orgán I. stupně opatřením ze dne 14. 2. 2017, č. j. SVS/2017/021077-S, navrhl Městskému úřadu Votice, aby rozhodl o umístění týraného zvířete do náhradní péče. Návrh

se týkal všech koní chovaných na pastvinách v hospodářstvích stěžovatele. Správní orgán I. stupně následně vydal předmětné rozhodnutí o výjimce, které stěžovatel napadl odvoláním. Rozhodnutím Městského úřadu Votice ze dne 17. 2. 2017, č. j. 5110/2017/ZP-Po, pak bylo nařízeno umístění všech koní, kteří se nacházejí na pastvinách v hospodářstvích v Jankově do předběžné náhradní péče podle zákona na ochranu zvířat proti týraní.

[17] Krajský soud postavil svůj rozsudek mj. na otázce aktivní věcné legitimity stěžovatele, přičemž dospěl k závěru, že ta mu nesevřdí a rozhodnutím správních orgánů nebylo zasaženo do jeho práv. Nejvyšší správní soud se s uvedeným právním posouzením neztotožňuje. Jelikož správní orgán I. stupně rozhodoval o právech stěžovatele jakožto jediného účastníka řízení, není dle názoru Nejvyššího správního soudu pro závěr o neexistenci aktivní věcné legitimity stěžovatele rozhodující, že mu byl ve stejný okamžik doručen zápis o ukončení mimořádných veterinárních opatření a zároveň rozhodnutí správního orgánu I. stupně o povolení výjimky z těchto nařízených opatření. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není totiž podstatné, že se v tomto konkrétním případě kryly účinky rozhodnutí o výjimce se zánikem účinků mimořádných veterinárních opatření; podstatné je, že rozhodnutí o výjimce bylo svojí povahou způsobilé zasáhnout do práv stěžovatele. Toto pochybení však nezpůsobilo nezákonnost rozsudku krajského soudu, neboť ten se v jeho odůvodnění prozkoumatelným způsobem zabýval i dalšími námitkami stěžovatele. Nejvyšší správní soud tak přistoupil k posouzení dalších námitek formulovaných v kasační stížnosti.

[18] Stěžejní námitku představuje otázka samotného povolení výjimky, která je předmětem rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a s níž je úzce spjata polemika stěžovatele týkající se rozdílných okamžiků v případě zahájení správního řízení na žádost dle § 44 správního řádu, a v případě, kdy dojde k jeho zahájení *ex officio* dle § 46 správního řádu. Klíčové k posouzení věci je tak zejména zodpovězení otázky, zda lze řízení o povolení individuální výjimky z mimořádných veterinárních opatření dle § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona zahájit pouze na žádost, nebo i z moci úřední.

[19] Jak správně podotkl stěžovatel, správní řád rozlišuje dva možné způsoby zahájení správního řízení, a to buď na základě žádosti (nebo jiného návrhu) dle § 44 správního řádu, nebo zahájení z moci úřední dle § 46 správního řádu. Právní teorie s každým z těchto způsobů pojí určité situace, které lze pro každý z typů zahájení správního řízení označit jako charakteristické. Správní řízení bývá obecně zahajováno na žádost v případech, kdy se žadatel domáhá příznání určitého oprávnění a je tak spjata s projevem vůle účastníka. Zahájení z úřední povinnosti se naopak zpravidla pojí se situacemi, kdy se účastníkovi řízení ukládá určitá povinnost a bývá na vůli účastníka nezávislé. Tato pravidla ovšem neplatí beze zbytku a v praxi se lze setkat s případy, kdy může být správní řízení zahájeno na žádost, ačkoliv jeho předmětem není příznání práva a naopak, správní orgán může zahájit řízení z moci úřední, i když se v daném případě nejedná o uložení povinnosti, nýbrž o příznání práva účastníkovi řízení. Nadto je nezbytné uvést, že k zahájení správního řízení *ex officio* může dojít i proti vůli účastníků za situace, kdy správní orgány naplňují požadavek ochrany veřejného zájmu. K takovému zahájení může dojít například na základě předchozích kontrolních zjištění správního orgánu (POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 281). Způsob, jakým lze zahájit konkrétní správní řízení plyne pro ten který případ ze zvláštní právní úpravy. Dle komentářové literatury přitom platí, že „pokud je (...) podle zvláštní právní úpravy zahájení správního řízení vylučně v dispozici účastníka řízení (jedná se o řízení o žádosti), není v kompetenci správního orgánu zahájit takové řízení z vlastního podnětu“. (Tamtéž, s. 273).

[20] Jak již bylo uvedeno výše, vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutkově předcházela kontrola na hospodářství stěžovatele, v průběhu které byl nalezen kadáver uhynulého

pokračování

hřiběte, jedno hřibě ve špatném zdravotním stavu a několik koní ve zhoršeném a špatném výživném stavu. Uvedené vyústilo dne 18. 1. 2017 až k nařízení mimořádných veterinárních opatření dle § 13 odst. 1 písm. c) a odst. 3 veterinárního zákona, jež měly za cíl s ohledem na podezření onemocnění nákazy „hřiběcí“ mj. omezit přesun koní z chovu a do chovu, včetně pořádání svodů koní v tomto hospodářství, příp. účast koní z tohoto hospodářství na jiných svodech, sportovních akcích nebo veřejných vystoupeních. Ačkoliv nebyla nákaza potvrzena, z dalších kontrol vyplynulo, že o koně nebylo řádně pečováno. Správní orgán I. stupně proto navrhl Městskému úřadu Votice, aby rozhodl o umístění týraného zvířete do náhradní péče. Z povahy a logiky věci je patrné, že k tomu došlo z důvodu ochrany veřejného zájmu tedy za situace, kdy zde existovalo důvodné podezření na špatnou kvalitu péče o koně. Správní orgán I. stupně tudíž přistoupil k vydání rozhodnutí, kterým stanovil výjimku ze zákazu přesunu koní a svým rozhodnutím povolil přesun všech koní z hospodářství registrační číslo CZ 21135686 a CZ 21086984. Jak již bylo uvedeno výše, právní teorie rozlišuje jisté typizované případy spjaté buď s možností zahájení správního řízení na žádost, nebo z úřední povinnosti, přičemž pro každý z těchto způsobů je obecné charakteristický i předmět řízení, kterým je zpravidla v řízení o žádosti přiznání práv účastníkovi a v řízení *ex officio* uložení povinnosti. Ačkoliv v daném případě stěžovatel nevyvíjel procesní aktivitu, jež by směřovala k přiznání práv ve správním řízení, tato mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně přesto byla přiznána. Nejvyšší správní soud v uvedeném neshledal nezákonnost. Ze správního spisu i z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je patrné, že uvedený postup byl činěn ve veřejném zájmu, kterým ochrana zvířat proti týrání bezpochyby je. Správní orgán I. stupně zahájil v dané situaci řízení o povolení výjimky z moci úřední na základě svých kontrolních zjištění, přičemž výsledkem uvedeného bylo „přiznání práva“ stěžovateli pro přesun všech koní. Ačkoliv se nejedná o již výše popsanou charakteristickou situaci, kdy je v řízení zahájeném z úřední povinnosti rozhodováno o uložení povinnosti, je tento způsob zahájení správního řízení v souladu s doktrínou, neboť směřoval k ochraně veřejného zájmu.

[21] Uvedenému závěru neodporuje ani dikce ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona, dle kterého „[K]rajská veterinární správa rozhoduje o nařízení, změně a ukončení mimořádných veterinárních opatření v obvodu kraje nebo jeho části, přesahující územní obvod obce, dozírá na jejich plnění a povoluje individuální výjimky z nařízených mimořádných veterinárních opatření“. Z této bez dalšího nevyplývá, zda krajská veterinární správa může takové správní řízení zahájit jen na žádost nebo i z moci úřední. Jinými slovy, jazykový výklad předmětného ustanovení nesvědčí výhradně v prospěch možnosti zahájit řízení o povolení výjimky na žádost. Krajský soud tudíž správně přistoupil při jeho výkladu k užití další metody – systematického výkladu. V ustanovení § 17 odst. 4 téhož zákona, jež se věcně týká povolování výjimek z ochranného a zdolávacího opatření zákonodárce zvolil jasnou formulaci, jež beze sporu zahrnuje obě možnosti zahájení správního řízení. Omezení možnosti zahájit správní řízení v případě povolení individuální výjimky z nařízených mimořádných veterinárních opatření dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) veterinárního zákona pouze na základě žádosti by tak v kontextu ustanovení § 17 odst. 4 veterinárního zákona dle Nejvyššího správního soudu znamenalo popření systematického výkladu, které nemůže obstát. Nejvyšší správní soud tudíž námitku stěžovatele ohledně možnosti způsobu zahájení správního řízení nepovažuje za důvodnou a postup správního orgánu I. stupně považuje za zákonný.

[22] Stěžovatel v souvislosti s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem dále namítal, že krajský soud pominul a bagatelizoval skutečnost, že v době rozhodnutí správního orgánu již nebyl vlastníkem koní. S touto námitkou nelze souhlasit. Krajský soud se zabýval zvláště i otázkou vlastnického práva a v odst. 25. odůvodnění napadeného rozsudku konkrétně uvedl, že adresátem rozhodnutí o povolení individuální výjimky je chovatel, nikoliv vlastníci koní.

Správně podotkl, že stěžovatel v žalobě (a ostatně ani v kasační stížnosti) netvrdí, že by koně nedržel nebo že by nebyl pověřen se o ně starat. Nemůže tak obstát ani tvrzení stěžovatele o tom, že „správní orgány autoritativně a bez právního podkladu vyvlastnily právo vlastníka obracet se na úřad se svými záležitostmi týkajícími se předmětu vlastnictví“, a to nejen v kontextu skutečnosti, že adresátem povolení o udělení individuální výjimky je chovatel koní, ale i v kontextu shora uvedené možnosti zahájit řízení o povolení individuální výjimky z moci úřední. K tvrzenému „*vyvlastnění práva vlastníka*“ nemohlo tudíž dojít.

[23] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaná byla ve věci úspěšná, prokazatelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti jí však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že ani jednomu z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. července 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu