

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Pravomoci dozorových orgánů v ochraně zvířat proti týrání
v komparativním pohledu

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

20014

VII. ročník SVOČ

Autor: Jiří Podhajský

Konzultant: JUDr. Karolina Žáková Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VII. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Mladíkově dne 13.4.2014

Jiří Podhajský

.....

Obsah

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ A SOUHLAS S PUBLIKACÍ PRÁCE	3
1. ÚVOD	6
2. SPRÁVNÍ DOZOR V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ OCHRANY ZVÍŘAT PROTI TÝRÁNÍ: ODBORNOST VS. PRAVOMOC.....	6
2.1. Státní veterinární správa	7
2.2. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností	8
2.3. Oprávněné osoby a jejich kvalifikace	8
2.4. Rozhodnutí o zvláštním opatření	9
2.4.1. Předběžná náhradní péče	9
2.4.2. Ostatní zvláštní opatření	10
2.5. Novela zákonem č.359/2012 Sb.....	11
2.5.1. Příklady	12
2.5.2. Snaha o řešení novelou č. 359/2012 Sb.	13
3. VELKÁ BRITÁNIE	15
3.1. INSPEKTOR	16
3.1.1. Výzva k nápravě (§10).....	16
3.1.2. Pravomoci ve vztahu ke zvířatům v nouzi (§18)	17
3.1.3. Oprávnění vstupu	18
3.2. SOUD.....	18
3.2.1. Přípravné řízení	19
3.2.2. Soudní řízení o deliktu	20
3.2.3. Následná opatření	20
4. NORSKO – LAICKÉ MÍSTNÍ KOMISE.....	21
4.1. Laické komise dobrých životních podmínek.....	22
4.2. Výkonné pravomoci.....	22

4.3.	Sankce	23
4.4.	Následná opatření	23
5.	VÝHODY A NEVÝHODY POPSANÝCH ÚPRAV	23
5.1.	Orgány dozoru	24
5.2.	Kvalifikace orgánu dozoru	24
5.3.	Oprávnění vstupu	25
5.4.	Možnost okamžitého vzetí zvířete do péče	25
5.5.	Zákaz činnosti, zabrání zvířete	25
5.6.	Sankce	26
5.7.	Diskreční pravomoc	26
6.	ZÁVĚR.....	27
7.	LITERATURA A PRAMENY	29

1. Úvod

V akademickém roce 2012/13 jsem se zúčastnil soutěže SVOČ s prací, ve které jsem se zabýval účinností správního trestání na úseku ochrany zvířat a důsledky zákona č. 359/2012 Sb., kterým se s účinností od 1. 1. 2013 novelizoval zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Během přípravy této práce jsem se opakovaně setkával s problémy při aplikaci tohoto zákona, které podle mého názoru vyplývaly mimo jiné z koncepce rozdělení úloh a pravomocí na úseku ochrany zvířat proti týrání. Dualitu výkonu státní správy, spočívající v rozdělení pravomocí na dva orgány, z nichž první, odborný, je především dozorový a druhý, laický, téměř výhradně rozhodovací jsem ostatně v práci označil za přetrvávající nedostatek naší právní úpravy. Zároveň jsem zjistil, že v zahraničí existují někdy i podstatně odlišné úpravy, a to mě přivedlo na myšlenku pokusit se porovnat výhody a nevýhody různých variant.

V této práci se chci věnovat zejména postupům a pravomocem, které jsou použitelné v případě zjištění konkrétního případu týrání zvířat, a které by měly vést k přímé, pokud možno bezprostřední ochraně týraného zvířete. Výrazy *ochrana zvířat*, *ochrana zvířat proti týrání* a podobné, znamenají pro účely této práce právě taková konkrétní opatření a kroky, které vedou k ukončení nepříznivé situace zvířat a kterými orgány ochrany zvířat naplňují účel těchto předpisů v případech, kdy selhala prevence.

Orientací na v podstatě represivní pravomoci orgánů ochrany zvířat se nesnažím nijak relativizovat nebo zpochybňovat oblast prevence. V těchto oblastech je patrný značný pokrok v mnoha směrech, byť stále zůstává jistý prostor pro zlepšení. Z hlediska faktické účinnosti každé právní normy je však zásadní její perfekce, spočívající v existenci efektivní sankce a jejího reálného vynucení.

2. Správní dozor v české právní úpravě ochrany zvířat proti týrání: odbornost vs. pravomoc

Účelem zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (OZT) je podle §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“. Zákon v části šesté stanoví orgány ochrany zvířat a jejich pravomoci. Těmito orgány jsou podle §19 Ministerstvo zemědělství, Státní veterinární správa, státní orgány příslušné ke schvalování projektů pokusů, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany v rámci své působnosti a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Z hlediska výkonu

pravomocí v oblasti ochrany zvířat proti týrání jsou rozhodující především Státní veterinární správa (SVS), respektive krajská veterinární správa a na území hlavního města Prahy Městská veterinární správa (KVS) jakožto její organizační složka, a obecní úřady obcí s rozšířenou působností (ORP).

2.1. Státní veterinární správa

Orgány Státní veterinární správy (SVS) jsou Ústřední veterinární správa (ÚVS) a krajské veterinární správy a Městská veterinární správa (KVS) na území hlavního města Prahy¹ a jejich oblastní pracoviště (OVS). Činnost ÚVS, stejně jako činnost Ministerstva zemědělství, je především řídicí, organizační, koordinační, metodická a kontrolní. Z hlediska výkonu *ochrany zvířat* je podstatná činnost KVS a OVS. Zákon na ochranu zvířat stanoví jejich úlohu v tomto ohledu v §22 odst. 1 takto:

„l) na základě kontrolního zjištění mohou vydávat v případě porušení právních předpisů na úseku ochrany zvířat proti týrání rozhodnutí o závazném pokynu k odstranění zjištěných nedostatků; v tomto rozhodnutí stanoví, jaká právní povinnost byla porušena, jakým způsobem a v jaké lhůtě mají být zjištěné nedostatky odstraněny, a kontrolují odstranění těchto nedostatků,

m) podávají podněty obecním úřadům obcí s rozšířenou působností k projednávání přestupků a správních deliktů vyplývajících z porušení povinností uložených chovatelům a ostatním fyzickým nebo právníckým osobám na úseku ochrany zvířat“.

Kontroly vykonává KVS především podle plánu kontrol stanoveného na základě analýzy rizik. Mimoto se uskutečňují zejména kontroly následné, kontroly na základě hlášených podnětů nebo kontroly podle obdobných negativních zjištění v jiných oblastech chovu zvířat. Kontroly provádí inspektoři KVS – úřední veterinární lékaři na úseku ochrany pohody zvířat, se zvláštní kvalifikací podle §26 OZT, na svém pracovišti (např. shromažďovací středisko, jatky) nebo ve vymezené územní působnosti. Inspektoři provádějí hodnocení výsledků získaných z příslušné oblasti a podle stanovených pokynů poskytují písemné, případně jiné aktuální informace o své činnosti vrchnímu inspektorovi KVS pro péči o pohodu zvířat, zejména v případech kontrolních zjištění při porušení předpisů ochrany zvířat, kde se podílejí na přípravě podkladů pro další řízení².

¹ Zákon č. 166/1999 Sb., §47 odstavec (4)

² STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA. *Program ochrany zvířat: Situace v roce 2012* [online]. Informační bulletin č.4/2013. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013[cit. 2014-04-10]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/file/261375/ib1304.pdf>

2.2. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

Povinnosti a pravomoci obecních úřadů s rozšířenou působností (ORP) výslovně stanovuje §24a a některé další OZT. Na prvním místě §24a uvádí, že ORP rozhodují o zvláštních opatřeních podle §28a, §28b a §28c, kterými jsou předběžná náhradní péče, umístění zvířete do náhradní péče, nařízení opatření ke snížení počtu zvířat, pozastavení činnosti a péče o zvíře jinou osobou, včetně rozhodování o nákladech těchto opatření. Překvapivě toto ustanovení nezmiňuje pravomoc rozhodnout o uložení opatření zákazu chovu zvířat a o propadnutí respektive zabrání zvířete. Dále ORP v prvním stupni projednává správní delikty podle zákona (§ 28 (6) a §24a (4) OZT). O učiněných opatřeních a vydaném rozhodnutí je vždy povinen informovat, a to i v případě, kdy správní řízení nebylo zahájeno z jejího podnětu. Dle § 24a odst. 5 je ORP povinen vyžádat si v řízení o správním deliktu odborné vyjádření krajské veterinární správy, které je pro toto řízení závazné. Zákon však neříká, co má odborné vyjádření obsahovat a v jakém směru je závazné. V praxi se KVS zpravidla vyjádří, zda v daném případě k týrání zvířete došlo nebo nedošlo a obvykle také navrhnou opatření. ORP v rozhodnutích ve správních řízeních ale za závazné považují pouze vyjádření o týrání, o opatřeních často rozhodují podle vlastního uvážení, v rozporu s návrhem KVS, jak bude uvedeno dále.

2.3. Oprávněné osoby a jejich kvalifikace

Vymezení oprávněných osob a rozsahu jejich oprávnění je v zákoně velmi komplikované, nejasné a nevyvážené.

Jedná se na jedné straně o „*pracovníky orgánu ochrany zvířat pověřené výkonem dozoru nad dodržováním tohoto zákona*“ podle §26 OZT. Pověřen výkonem dozoru může být podle tohoto ustanovení pouze odborný pracovník s vysokoškolským vzděláním v oblasti veterinárního lékařství a hygieny, který získal osvědčení o způsobilosti po úspěšném složení zkoušek podle zkušebního řádu a prokázal v rámci zkoušky znalost právních předpisů vztahujících se k činnosti jím vykonávané. Zkušební řády schvaluje a zkoušky provádí Ministerstvo zemědělství. Kurz odborné způsobilosti k výkonu dozoru na úseku ochrany zvířat proti týrání pořádá vysoká škola s akreditovaným studijním programem v oblasti veterinárního lékařství a hygieny.

Na straně druhé jsou to podle § „*při dodržení podmínek stanovených veterinárním*

zákonem také zaměstnanci obcí zařazení v obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, pokud je to nezbytné k provedení řízení o správním deliktu nebo při provádění zvláštního opatření“.

OZT tak stanoví velmi vysoké požadavky na inspektory KVS, kteří kontrolují, posuzují a doporučují, ale vůbec nestanoví požadavky na zaměstnance ORP, kteří provádějí šetření, ukládají zvláštní opatření a rozhodují v rámci správního řízení. Na ně se požadavky §26 OZT nevztahují, přestože je právě jim přiznána rozsáhlá diskreční pravomoc při prosazování zákona.

2.4. Rozhodnutí o zvláštním opatření

Výše uvedený nepoměr kvalifikace a pravomoci má významný vliv na rozhodování, především spolu s dalšími praktickými okolnostmi. Důsledky uvedeného lze snadno ilustrovat na několika příkladech. Jak bylo již uvedeno, pravomoc ORP z hlediska bezprostřední pomoci týraným zvířatům jsou upravena v ustanoveních §27b, §27c, §28a, §28b a §28c OZT

2.4.1. Předběžná náhradní péče

Podle §28c může ORP rozhodnutím nařídit předběžnou náhradní péči o týrané zvíře, jestliže lze ve správním řízení očekávat uložení propadnutí týraného zvířete, rozhodnutí o jeho zabránění nebo rozhodnutí o umístění týraného zvířete do náhradní péče. Toto rozhodnutí je ihned po jeho vyhlášení vykonatelné a odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Zvíře může být odebráno a umístěno do předběžné náhradní péče, i když není při vyhlášení rozhodnutí a odebírání zvířete přítomen chovatel zvířete. Vlastník zvířete, kterému bylo oznámeno rozhodnutí o umístění zvířete do náhradní péče, je povinen zvíře obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností vydat. Není-li zvíře v určené lhůtě správnímu orgánu vydáno, může být tomu, kdo ho má u sebe, odňato. Za účelem odnětí týraného zvířete, je osoba, která odnětí provádí, oprávněna vstupovat do všech prostor, kde je zvíře chováno.

Do doby, než je zvíře odvedeno do předběžné náhradní péče z prostor, v nichž je chováno, je uživatel těchto prostor povinen strpět v nich provádění činnosti, která je při péči o zvíře obvyklá

ORP, který předběžnou náhradní péči o zvíře zajišťuje, náleží ze strany pachatele náhrada účelně vynaložených nákladů na zajištění předběžné náhradní péče a na veterinární péči za účelem odstranění nebo zmírnění újmy způsobené zvířeti týráním.

Na první pohled se jedná o ustanovení, které má za cíl poskytnout okamžitou účinnou pomoc týranému zvířeti, jehož situace nesnese odkladu. Vzhledem k bezprostřední povaze

tohoto je zřejmé, že pro jeho účinnou aplikaci bude na straně příslušného zaměstnance ORP nezbytná jak dostatečná erudice, tak schopnost zajistit jeho realizaci. Odbornost bude potřeba například v případech, kdy je třeba odlišit týrání od péče o týraná zvířata. Řada naprostých excesů naopak nemusí pro laika - pracovníka ORP - vypadat na první pohled nijak závažně. V případě uložení tohoto zvláštního opatření nastává nejjednodušší fáze jeho realizace. ORP si pravděpodobně snadno poradí s kočkami a psy, jelikož standardně řeší zatoulaná zvířata prostřednictvím útulků. Jiná situace ovšem může nastat, pokud se bude jednat o deset koní, osm krav nebo padesát ovcí. Taková situace klade nemalé nároky na zajištění opatření po stránce organizační a finanční. Jak bude vedoucí odboru životního prostředí vybírat pečovatele o stádo ovcí nebo prasat, zajišťovat jejich dopravu, jak bude posuzovat schopnost případných pečovatelů postarat se o zvířata s velmi specifickými zdravotními nároky? Otázka financování takových akcí je také nejjednodušší, jelikož jednotlivé ORP nemají na takové účely dostatek disponibilních prostředků. Podstatně jednodušší situaci by v této roli měla KVS, která ze své podstaty má nejen schopnost správně posoudit situaci zvířete, ale disponuje i nejlepší možnou znalostí osob, které by mohly takové opatření povést, a všechny předpoklady k jeho organizaci. Ostatně organizace takového opatření není nepodobná některým opatřením například při nálezové situaci.

2.4.2. Ostatní zvláštní opatření

Podle ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání může ORP dále rozhodnout o těchto opatřeních:

- umístění do náhradní péče o týrané zvíře,
- umožnění provádění péče o týrané zvíře jinou osobou v prostorách chovatele,
- opatření ke snížení počtu zvířat včetně jejich usmrcení,
- pozastavení činnosti při které dochází k týrání zvířat,
- nařízení usmrcení zvířete, je-li jeho další přežívání spojeno s trvalým utrpením,
- zákaz chovu zvířat,
- propadnutí /zabrání zvířete.

Na návrh KVS může ORP správním rozhodnutím nařídit a zajistit umístění týraného zvířete do náhradní péče, vyžaduje-li to jeho zdravotní stav, nebo pokud je opakovaně týráno, nebo nařídit chovateli zajistit opatření ke snížení počtu zvířat, dochází-li k jejich týrání, nebo nařídit chovateli pozastavení činnosti, při které dochází k týrání zvířat, a to do doby

odstranění závad. ORP pak rozhoduje o ukončení pozastavení činnosti na základě odborného vyjádření KVS, která posuzuje, zda došlo k odstranění závad.

Stejně jako v předchozím případě se také zde nabízí otázka poměru kvalifikace a pravomocí. ORP sice nemůže sám od sebe rozhodnout o nařízení těchto opatření, má ale pravomoc o nich nerozhodnout. Není dokonce ani trochu jasné, proč by měl ORP rozhodnout lépe než KVS, která svoji funkci na úseku ochrany zvířat plní prostřednictvím veterinárních lékařů, kteří navíc mají potřebnou kvalifikaci v oblasti právní úpravy a welfare, podle §26 OZT.

2.5. *Novela zákonem č.359/2012 Sb.*

Zákon č. 359/2012 Sb., který je poslední novelou zákona na ochranu zvířat proti týrání, přinesl podstatnou změnu v otázce nákladů zvláštních opatření souvisejících s ochranou zvířat proti týrání. Náklady spojené s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj a náklady spojené se snížením počtu zvířat nebo s utracením zvířat hradí chovatel. Náklady na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na zdraví, ponese osoba, jež tento stav způsobila, i když přesahují hodnotu zvířete. Tou podstatnou změnou je ustanovení §28a odst. 6, které stanoví, že pokud chovatel neuhradí náklady do 3 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí o nákladech, a zvíře je vlastnictvím této osoby, může obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnout, že se zvíře stává vlastnictvím státu, přičemž stát je povinen zabezpečit péči o takové zvíře. Zajišťování péče o zvířata, která přešla do vlastnictví státu, svěřuje zákon na ochranu zvířat proti týrání Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, tedy dalšímu úřadu, který primárně nemá s péčí o zvířata nic společného. Stejně jako ve výše uvedeném případě předběžné náhradní péče, i tady může vznikat problém zorganizovat provedení těchto opatření. Paradoxem je, že se tento problém může zvětšovat s počtem týraných zvířat, tedy v případech, kdy naléhavost použití těchto nástrojů stoupá. V okruhu lidí obeznámených se situací v této oblasti je známo, že také toto je důvodem, proč ORP v řadě případů o zvláštních opatřeních nerozhodne a uděluje opakovaně pokuty, které jsou reálně nevyzpytatelné a tedy neúčinné. Smutným mementem tohoto schématu je kauza chovatele Fialy a jeho šedesáti koní na Rakovnicku, jehož případ ORP řešil opakovaným udělováním pokut několik let, přestože KVS opakovaně navrhovala opatření, jež zákon na ochranu zvířat proti týrání umožňuje. Příslušný ORP nereagoval ani v situaci, kdy docházelo k hromadnému úhynu zvířat a celá záležitost prozatím skončila vydražením zvířat exekutorem

v souvislosti s osobními dluhy chovatele.

Aby bylo zřejmé, že problém nesouladu odbornosti a pravomoci je v této části zákona na ochranu zvířat proti týrání skutečně všeobecný, zmíním stručně další příklady.

2.5.1. Příklady

Rozhodnutí podle § 28a OZT o umístění do náhradní péče musí kromě obecných náležitostí obsahovat také stanovení podmínek k zabezpečení ochrany zvířete, po jejichž splnění bude zvíře vráceno vlastníkovi zvířete. ORP může na základě podnětu vlastníka rozhodnout o vrácení zvířete na základě odborného vyjádření krajské veterinární správy, která posuzuje splnění podmínek stanovených v rozhodnutí. Na tom je zvláštní nejen to, že KVS posuzuje plnění podmínek, které nestanovila, ale především to, že stanovení podmínek je v pravomoci orgánu, který není odborný, přičemž stanovené podmínky se typicky týkají množství a kvality krmiva a vody, úrovně zoohygienických podmínek, vhodnosti a bezpečnosti prostor, ve kterých jsou zvířata chována, atp.

Další nevhodně upravenou okolností je, že vlastník zvířete, kterému bylo oznámeno rozhodnutí o umístění zvířete do náhradní péče, je povinen zvíře obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností vydat. Není-li zvíře v určené lhůtě správnímu orgánu vydáno, může být tomu, kdo ho má u sebe, odňato. Za účelem odnětí týraného zvířete, je osoba, která odnětí provádí, oprávněna vstupovat do všech prostor, kde je zvíře chováno. Ať už bude osobou, která toto ustanovení provádí, pracovník ORP nebo smluvený chovatel z blízkého okolí, jeho pozice je nezáviděníhodná z hlediska praktického (např. zkušenosti s manipulací se zvířaty ve stresové situaci) i osobního (mezilidské, sousedské vztahy, nedostatek formální autority). Naproti tomu inspektor KVS je z titulu své funkce pro takový účel osobou podstatně vhodnější.

Rozhodnout o uložení zákazu chovu zvířat a/nebo o propadnutí zvířete může OPR podle §27b OZT, jestliže je důvodná obava, že pachatel správního deliktu bude v týrání zvířete pokračovat, zejména, jde-li o pachatele, který byl za týrání zvířete v posledních 3 letech potrestán, nebo neposkytne týranému zvířeti péči, kterou vyžaduje jeho zdravotní stav, nebo začne chovat další zvířata stejným způsobem, za který byl v minulosti v souvislosti s jiným zvířetem potrestán za správní delikt nebo odsouzen. Okolnosti rozhodné pro vydání

rozhodnutí mohou být opět posouzeny jedině na odborné bázi. ORP si bude muset vyžádat odborné vyjádření KVS, které bude závazné. Otázkou je, co má být obsahem tohoto stanoviska, zda pouze posouzení stavu nebo situace zvířat, nebo i případný návrh opatření. Zákon nedává odpověď ani na otázku, v jaké formě má být vyjádření KVS vydáno. Nejvyšší správní soud však konstatoval, že odborné vyjádření orgánu veterinární správy vydané podle § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, naplňuje definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.³ ORP tedy nemůže rozhodnout v rozporu s vyjádřením KVS

Uvedené rozdělení pravomocí má nutně ještě další zjevné nevýhody. Kromě špatných signálů směrem k pachatelům je to zbytečné prodlužování řízení potřebou postupného konání dvou úřadů nebo například významný problém s financováním zvláštních opatření. Pokud by realizaci těchto opatření prováděla Státní veterinární správa jakožto ústřední orgán, financování by bylo podstatně jednodušší než v případě ORP, které ochranu zvířat provádí jako přenesenou pravomoc státní správy a nemají ve všech případech dostatečné disponibilní prostředky na její výkon. V rámci ústředního orgánu by bylo snáze možné realizovat čerpání prostředků jednotlivými KVS z ústředního účtu podle potřeby jednotlivých oblastí.

2.5.2. Snaha o řešení novelou č. 359/2012 Sb.

S ohledem na výše uvedené považuji za důležité uvést okolnosti přijetí již zmíněné novely zákona na ochranu zvířat proti týrání zákonem č. 359/2012 Sb. z hlediska určení příslušného orgánu⁴. Důvodová zpráva k tomuto zákonu mimo jiné podrobně rozebírá situaci z hlediska počtu návrhů na zvláštní opatření podaných KVS a počtu rozhodnutí o těchto opatřeních vydaných ORP. Z informací poskytnutých krajskými úřady a veterinární správou vyplývá, že například v roce 2010 bylo veterinární správou podáno 82 návrhů na zvláštní opatření podle § 28a OZT, ale rozhodnutí bylo vydáno ORP pouze v 39 případech. Dokonce i v důvodové zprávě se uvádí, že hledisko nákladů je podstatnou příčinou této disproporce. Z toho důvodu se ministerstvo při přípravě zákona zabývalo také otázkou přenesení správní působnosti v otázce ochrany zvířat na orgány veterinární správy. Tento požadavek také opakovaně zaznívá ze strany Svazu měst a obcí i zástupců jednotlivých obcí s rozšířenou působností.⁵ Ministerstvo zemědělství se proto obrátilo na Státní veterinární správu s žádostí o

³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2010, čj. 7 As 46/2010 - 54

⁴ Pro pořádek uvádím, že text této kapitoly jsem převzal ze své práce obhájené v VI. ročníku soutěže SVOČ v roce 2013. Na tomto místě jej uvádím pro jeho přímou souvislost s tématem.

⁵ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*

vyjádření. Ve vyjádření SVS se mimo jiné uvádí, že: „*I nadále máme za to, že by správní řízení zahajovaná v rámci zákona na ochranu zvířat proti týrání měla být vedena jednotně, zejména se znalostí místních poměrů. Současný stav, dle našeho názoru, věcně těmto požadavkům vyhovuje, neboť orgány veterinárního dozoru rozhodují o tom, zda došlo či nedošlo k týrání zvířete, ostatní náležitosti týkající se správního řízení provádějí obce s rozšířenou působností. V případě, že by správní řízení bylo vedeno příslušnými krajskými veterinárními správami, znamenalo by to další finanční náklady, což ani vzhledem k současné finanční situaci není přijatelné. Státní veterinární správa zásadně nesouhlasí s převzetím kompetencí při projednávání přestupků a správních deliktů od obcí s rozšířenou působností a se zajišťováním náhradní péče o týraná zvířata*“.⁶ Státní veterinární správa přitom má kompetenci projednávat přestupky a správní delikty podle § 74 zákona č. 166/1999 Sb. veterinárního zákona. Nešlo by tedy o zavedení nové kompetence, pouze o její logické rozšíření z důvodu odborné příslušnosti. Dále vzhledem k dekoncentraci SVS sítě oblastních oddělení, jejichž sídla jsou téměř v každé obci, kde sídlí ORP, je znalost místních podmínek KVS minimálně stejně dobrá. Argumentace finančními náklady je také lichá, neboť rozpočet SVS spadá do kapitoly Ministerstva zemědělství – Ostatní výdaje na státní politiku resortu, inspekční, kontrolní a výzkumnou činnost, stejně jako výkon přenesené působnosti ORP na úseku ochrany zvířat.⁷

Zároveň při zkoumání výše uvedeného vyjádření SVS vyvstávají dvě výrazné otázky:

1. Proč považuje veterinární správa za důležitou při rozhodování ve správním řízení znalost místních podmínek, když oblast týrání zvířat je spíše otázkou rozhodování na bázi odborné?
2. Na základě čeho se veterinární správa domnívá, že současný stav vyhovuje, když podle vlastních slov „*orgány veterinárního dozoru rozhodují o tom, zda došlo či nedošlo k týrání zvířete, ostatní náležitosti týkající se správního řízení provádějí obce s rozšířenou působností*“,⁸ ty však podle dostupných údajů v polovině případů o uložení zvláštního opatření rozhodly opačně.

V důvodové zprávě Ministerstvo zemědělství, jakožto předkladatel zákona dále uvádí: „*jelikož není možné v otázce přenosu kompetencí na úseku ochrany zvířat proti týrání nalézt*

[online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

⁶ Tamtéž.

⁷ Příloha č. 4 zákona 475/2013 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

⁸ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

*konsensus, zůstává v zákoně na ochranu zvířat proti týrání v oblasti rozdělení kompetencí zachována dosavadní právní úprava*⁹. Toto vyjádření ministerstva osobně považuji za absurdní příklad neschopnosti efektivně řídit, vzhledem k tomu, že Ministerstvo zemědělství je nadřazeným orgánem Státní veterinární správy.

3. Velká Británie

Velká Británie je státem, který měl vůbec první moderní zákony na ochranu zvířat na světě a také první spolek na ochranu zvířat, který je činný dodnes. Tím je Královská společnost pro prevenci týrání zvířat (*Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals*, RSPCA), založená de facto již v roce 1822¹⁰. Tato organizace si v Británii získala takové renomé, že je stejně jako po celou dobu své historie i dnes významným aktérem v oblasti prosazování dobrých životních podmínek zvířat a ochrany zvířat proti týrání. Její aktivity jsou však založeny čistě na soukromé bázi. Její inspektoři působí především jako mediátoři, kteří komunikují s majiteli zvířat a pomocí rad, doporučení a informací se snaží dosáhnout zlepšení situace. RSPCA tak dlouhodobě činí velmi účinně, a to bez jakékoliv pravomoci nebo zmocnění právním předpisem. V případech, kdy tato „přátelská“ pomoc nesplní svůj účel, podává RSPCA žalobu k příslušnému soudu na základě principu, že každá osoba v Anglii a Walesu může podat soukromou trestní žalobu (*the right to bring a private prosecution against someone*) proti někomu, o kom se domnívá, že se dopustil trestného činu¹¹, neboť zákony na ochranu zvířat proti týrání spadají do kategorie *common informer's Act*¹².

Jakkoliv je působení RSPCA obdivuhodné z hlediska rozsahu i výsledků, právní řád Velké Británie samozřejmě nespolehá pouze na tuto nebo podobné společnosti, nýbrž dává prostřednictvím Zákona o dobrých životních podmínkách zvířat (*Animal Welfare Act 2006, AWA*) potřebné pravomoci příslušným orgánům.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Vojtěch STEJSKAL. *Ochrana zvířat v právu*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2013, s. 125-127. Edice Společnost, sv. 2. ISBN 9788020023179.

¹¹ Článek 6(1) zákona o stíhání deliktů (*Prosecution of Offences Act 1985*).

¹² Animal Welfare Act 2006: Explanatory notes. In: [online]. [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/notes/division/7/8/1>

3.1. Inspektor

Právní úprava platná ve Velké Británii stojí na koncepci výkonného orgánu, kterým je inspektor nebo policista s rozsáhlými pravomocemi zajišťující především terénní službu, a soudního orgánu, kterým je smírčí soudce a magistrátní soud, případně další soudy ve vyšší instanci. Z hlediska tématu této práce je zásadní osobou inspektor. Jedná se o osobu, která je zřízena přímo zákonem *Animal Welfare Act 2006*. Podle §51 se inspektorem pro účely tohoto zákona rozumí osoba jmenovaná inspektorem a) příslušným orgánem státní správy, b) orgánem samosprávy. Příslušným orgánem státní správy je Agentura zdraví zvířat a veterinárních laboratoří (*Animal Health and Veterinary Laboratories Agency, AHVLA*). Jedná se o orgán státní správy, zřízený Ministerstvem pro životní prostředí, potravinu a venkovské záležitosti (*Department for Environment, Food & Rural Affairs, DEFRA*), který je obdobou české Státní veterinární správy. Vzhledem k tomu, že tento inspektor má poměrně rozsáhlé pravomoci a předpokládá se u něj určitá odborná způsobilost a další předpoklady, stanoví příslušný orgán státní správy (AHVLA) pravidla pro jeho jmenování. Těmito pravidly se musí při jmenování inspektorů řídit i orgány místní samosprávy. AHVLA dále vypracovává seznam osob, které jsou vhodné ke jmenování místními úřady, a to buď pro výkon veškeré pravomoci podle AWA, nebo pouze pro určité činnosti. Zpravidla se jedná o veterinární lékaře.¹³ Tyto okolnosti jsou velmi významné proto, že předcházejí možnosti jmenovat na místní úrovni do funkce inspektora osobu, která nebude odborně nebo lidsky způsobilá.

Z hlediska výkonu práce inspektora je velmi pozoruhodná a významná skutečnost, že jednání inspektora je chráněno občanskoprávní a trestněprávní neodpovědností v souvislosti s výkonem jeho funkce, pokud soud dospěje k názoru, že inspektor jednal v dobré víře a že pro toto jeho jednání byly dány rozumné důvody. Takováto ochrana je jistě podstatná pro to, aby osoba inspektora mohla konat výhradně v zájmu zvířete, zcela bez obav například z možné msty chovatele, prostřednictvím podáváním žalob.

3.1.1. Výzva k nápravě (§10)

Východiskem pro aplikaci AWA je kromě obvyklé definice týrání a konkrétních přestupků a trestných činů také §9, který stanoví povinnost chovatele zajistit dobré životní podmínky zvířete (*Duty of person responsible for animal to ensure welfare*) a definuje základní potřeby zvířete, které tyto podmínky zahrnují. Jsou to zejména vhodné životní prostředí, vhodná výživa, možnost projevit normální chování, držení společně s ostatními

¹³ Emailová korespondence autora s panem Richardem Aramem, FAWC Secretariat.

zvířaty anebo odděleně od nich a ochrana před bolestí, utrpením, zraněním a nemocí. Z tohoto vychází základní oprávnění inspektora v případě, že podle jeho názoru dochází k porušování této povinnosti, vydávat výzvu k nápravě (*improvement notice*). Tato výzva obsahuje informaci o tom, k jakému porušování dobrých životních podmínek dochází, jaké kroky je povinen chovatel učinit k nápravě a lhůtu pro přijetí těchto kroků. Lhůtu k nápravě může inspektor i opakovaně prodloužit podle vlastního uvážení. Institut výzvy k nápravě je zajímavý svojí politikou shovívavosti, neboť během stanovené lhůty a v případě splnění stanovených podmínek ani po jejím uplynutí, nemůže být pachatel stíhán za předmětný delikt.

3.1.2. Pravomoci ve vztahu ke zvířatům v nouzi (§18)

Při výkonu své funkce se inspektor setkává kromě případů, kdy je vhodným a dostatečným opatřením výše uvedená výzva k nápravě, bohužel také s případy, kdy situace zvířat vyžaduje urgentní zásah. Zákon AWA s tím počítá a v §18 a následujících dává inspektorovi nebo policii k takovému zásahu významné pravomoci. Podle §18 (3) může inspektor nebo policista, pokud se důvodně domnívá, že zvíře trpí, přijmout nebo učinit opatření nebo zajistit přijetí nebo výkon takových opatření, která povedou bezprostředně ke zmírnění utrpení zvířete. Inspektor nebo policista je oprávněn na základě potvrzení veterinárního lékaře, že zvíře trpí do té míry, že neexistuje rozumná alternativa k jeho usmrcení, zvíře usmrtit, nebo zařídit jeho usmrcení. V naléhavých případech může inspektor nebo policista usmrtit zvíře i bez potvrzení veterinárního lékaře (§18(4)).

Podle §18 (5) může inspektor nebo policista vzít zvíře do držení (*may take a protected animal into possession*), pokud veterinární lékař potvrdí, že zvíře trpí nebo je pravděpodobné, že bude trpět, pokud se okolnosti nezmění (*(a)that it is suffering, or (b)that it is likely to suffer if its circumstances do not change*). Odstavec (6) pak tuto pravomoc dává inspektorovi nebo policistovi i bez potvrzení veterinárního lékaře v případě, že by nebylo přiměřené na něj čekat. Opatření podle odstavce (5) a (6) se týkají i závislých potomků zvířete a zahrnují oprávnění zvíře odejmout, přemístit nebo zařídit, aby bylo přemístěno, na bezpečné místo, pečovat o něj nebo zajistit péči na původním místě nebo na místě, které uzná inspektor nebo policista za vhodné, a označit zvíře nebo zajistit jeho označení pro účely identifikace. Osoba, která pečuje o zvíře v prostorách jeho původního umístění je oprávněna používat jakékoliv zařízení v těchto prostorách. Výkon pravomoci podle §18 je možný i bez vědomí chovatele, povinností inspektora je chovatele vyrozumět, jakmile je to vzhledem k okolnostem možné.

Bránění výkonu pravomocí podle §18 je přestupkem proti AWA.

Za velmi důležitou skutečnost považuji to, že výkon §18 je možný i v případě, že nebylo

zahájeno žádné řízení. Jedná se tedy skutečně o možnost okamžitého zásahu, nezávislého na jakýchkoliv administrativních úkonech a lhůtách a dále, že se týká nejen zvířat, která trpí, ale i zvířat, která pravděpodobně budou trpět, pokud opatření nebudou učiněna.

3.1.3. Oprávnění vstupu

Pro výkon pravomocí podle §18 AWA a dalších je inspektor nebo policista oprávněn vstupovat do prostor, kde se nalézají zvířata chráněná AWA, nebo je důvod se domnívat, že se tam nalézají. Tato oprávnění poskytují především §19, §23, §28, §52 a Příloha 2 AWA.

Inspektor nebo policista je oprávněn vstoupit do prostor za účelem hledání chráněného zvířete nebo výkonu pravomocí podle §18, pokud se důvodně domnívá, že se tam zvíře nalézá a že zvíře trpí, nebo by mohlo trpět, pokud se okolnosti nezmění (§19). Oprávnění vstupu se nevztahuje na soukromá obydlí. Povolení ke vstupu do obydlí nebo k násilnému vniknutí může vydat smírčí soudce na žádost inspektora nebo policisty, při splnění stanovených podmínek. Přiměřené násilí ke vstupu může inspektor nebo policista použít také v případě, že se domnívá, že by takové povolení smírčího soudce získal (§19(3)).

Smírčí soudce může dále na základě žádosti inspektora nebo policisty vydat povolení ke vstupu a prohlídce prostor i obydlí pro účely inspekce farmového chovu, zájmového chovu, inspekce v souvislosti s licencí, autorizací, vyšetřováním a shromažďováním důkazů o trestném činu. Podmínky takového povolení stanoví §52 a Příloha 2, která stanoví také podmínky výkonu.

Obecně lze říci, že AWA dává inspektorům pro nás nevídané možnosti okamžitého, přímého a účinného zásahu v případě týrání zvířat a účinně omezuje možnost průtahů a obstrukcí ze strany chovatelů.

3.2. Soud

Soud je vedle inspektora druhou zásadní institucí z hlediska aplikace AWA. Ustanovení §32 AWA stanoví maximální tresty za delikty podle tohoto zákona na odnětí svobody až na 51 týdnů a/nebo pokutu 20.000£ (asi 660.000 Kč). Z toho vyplývá také to, že řízení o všech záležitostech podle tohoto zákona nebo podle předpisů na základě tohoto zákona, spadá do jurisdikce Magistrátního soudu/ smírčího soudu (*Magistrate's court, Justice of the Peace*).¹⁴ Magistrátní soud je nejnižším, prvoinstančním soudem, který trestní věci s trestem max. do 1 roku odnětí svobody rozhoduje tříčlenným senátem laických soudců.

¹⁴ Velká Británie. The Criminal Justice Act 2003: Order 2005 (Commencement No.8 and Transitional and Saving Provisions). In: *legislation.gov.uk*. 2005-[cit. 2014-04-11]. Dostupné z: http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/950/pdfs/ukxi_20050950_en.pdf

Pracuje převážně ve zkráceném řízení¹⁵. Úlohu soudu je možné rozdělit na dvě části z hlediska fáze aplikace AWA. V první fázi soud může rozhodnout o udělení povolení vstupu, o nařízení léčby či o náhradě nákladů na péči o zvíře. Ve druhé fázi, v řízení o deliktu, může rozhodnout o trestu za delikt, o zabavení zvířete, o zákazu činnosti a dalších nařízeních podle tohoto zákona.

3.2.1. Přípravné řízení

Smírčí soudce (*Justice of the peace*)¹⁶ z hlediska AWA 2006 hraje významnou úlohu ve výkonu pravomocí inspektora. Jak je uvedeno výše, inspektor může požádat smírčího soudce o povolení ke vstupu, které jde nad rámec jeho oprávnění daných AWA přímo. Toto soudní povolení se týká zejména prostor, které slouží jako soukromá obydlí, a je spojeno především s ustanoveními §18 a §19, týkajícími se zvířat v ohrožení

Smírčí soudce na základě žádosti inspektora může povolit vstup do obydlí, a to i s použitím přiměřené síly, pokud je to nezbytné, pokud jsou rozumné důvody se domnívat, že se tam nachází zvíře, které trpí, nebo je pravděpodobné, že by trpělo, pokud se okolnosti nezmění. Pro vydání povolení vstupu do obydlí smírčím soudcem je dále potřeba splnit alespoň jednu z podmínek podle §52 AWA, které spočívají v informování uživatele obydlí o záměru o takové povolení požádat, nebo naléhavé potřebě vstupu. Povolení vstupu může obsahovat pověření pro další osobu nebo osoby doprovázející inspektora.

Všechny podmínky pro udělení povolení vstupu inspektora do obydlí jsou založeny na potřebě chránit zvíře, které trpí anebo by mohlo trpět, jsou tedy orientovány na poskytnutí bezprostřední pomoci a zabránění dalšímu utrpení zvířete, včetně jeho prevence. Obdobné podmínky platí i pro povolení vstupu za účelem shromažďování důkazů.

Další pravomoci soudu ohledně zvířat v nouzi podle §18AWA upravuje §20. Ten soudu umožňuje nařídit stanovenou péči (například veterinární), převést držbu zvířete na určenou osobu, zvíře prodat, obstarat zvíře jinak, než prodejem, nebo rozhodnout o usmrcení zvířete. Dále soud může jmenovat osobu pověřenou vykonáním nařízení, případně vydat pro jeho provedení zvláštní rozhodnutí (např. povolení vstupu do obydlí) a nařídit majiteli zvířete nebo osobě odpovědné za zvíře povinnost nahradit výdaje spojené s vykonáním těchto rozhodnutí.

¹⁵ Magistrates' court (England and Wales). In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2014-04-12]. Dostupné z:

[http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Magistrates%27_court_\(England_and_Wales\)&oldid=603505340](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Magistrates%27_court_(England_and_Wales)&oldid=603505340)

¹⁶ Smírčí soudce je laický soudce magistrátního soudu rozhodující jako samosoudce (např. o povolení vstupu nebo zvláštních opatřeních).

Při tomto rozhodování je soud povinen brát ohled, mimo jiné, na zvláštní hodnotu zvířete a nezvyšovat zbytečně náklady na provedení opatření.

3.2.2. Soudní řízení o deliktu

V případě, že inspektor, jako zástupce orgánu státní správy nebo orgánu místní samosprávy nebo kdokoliv jiný (například RSPCA) usoudí, že byl spáchán delikt podle AWA, podá žalobu k magistrátnímu soudu. Ten je věcně příslušný rozhodovat o vině a trestu a případně o dalších opatřeních. Těmi jsou zejména odebrání zvířete a zákaz chovu zvířat.

Projednávání žaloby před magistrátním soudem je klasické trestní řízení, tresty za porušení AWA jsou odnětí svobody do jednoho roku a pokuta až 5.000£ respektive 20.000£. Sankci za porušení zákona tedy – na rozdíl od České republiky - vždy uděluje soud. Nutno dodat, že střední doba řízení před magistrátním soudem je 126 dnů¹⁷ pro všechna řízení, řízení podle AWA ovšem probíhají ve zkráceném řízení.

3.2.3. Následná opatření

Odebrání zvířete podle §33 je opatření v případě, že vlastníkem zvířete je osoba, která byla odsouzena za jeho týrání, nebo jí byl v souvislosti s týráním zvířat uložen zákaz činnosti podle §34. Soud, v případě že rozhodne o odebrání zvířete, může jmenovat osobu, která toto rozhodnutí provede, vydat pokyny k provedení rozhodnutí (rozhodnout o způsobu, jakým má být se zvířetem naloženo, nebo pověřit tímto rozhodnutím jinou osobu), případně udělit další oprávnění (včetně oprávnění vstupu) pro účely vykonání rozhodnutí a nařídít odsouzenému náhradu nákladů souvisejících s výkonem rozhodnutí

Velmi pozoruhodný je §33 (6), který říká, že pokud se soud rozhodne nenařídít odebrání zvířete, má toto odůvodnit ve veřejném jednání a pokud se jedná o soud magistrátní, uvést důvody rozhodnutí v registru řízení. Evidentním cílem tohoto ustanovení je předcházet opakování deliktů podle AWA prostřednictvím ztěžování přístupu odsouzených ke zvířatům.

Zákaz činnosti podle §35 je dalším opatřením, kterým zákon chrání zvířata před osobami, které se dopustily týrání. Soud může takové osobě zakázat vlastnictví zvířat, chov nebo účast na chovu zvířat, rozhodovat, jak mají být zvířata chována nebo provádět a organizovat přepravu zvířat, včetně nakládky a vykládky.

Také v případě zákazu činnosti je povinnost soudu uvést ve veřejném slyšení a v protokolu důvody pro případné nerozhodnutí o zákazu činnosti.

¹⁷ Justice.Gov.Uk. [online]. Updated: Thursday, 28 March 2013. [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <https://www.justice.gov.uk/statistics/courts-and-sentencing/judicial-quarterly>

4. Norsko – laické místní komise

Norsko je další zemí, kde má právní úprava ochrany zvířat proti týrání dlouhou tradici. První norský zákon na ochranu zvířat pochází z roku 1935.¹⁸ V současné době v Norsku platí zákon na ochranu zvířat z roku 2009 (LOV-2009-06-19-97 om Dyrevelferd, DVFL), který nahrazuje zákon z roku 1974. Tento zákon se hlásí k moderním trendům a principům ochrany zvířat několika způsoby. Na samém začátku v §1 stanoví *princip podpory úcty ke zvířatům* a v §3 *princip uznání vnitřní hodnoty zvířat*. Uvádí se však, že tyto principy jsou v norském případě spíše proklamací, než skutečným východiskem. Stejně jako použití výrazu *zákaz zbytečného utrpení* v zákonu, evokuje legalizaci a legitimizaci utrpení „nezbytného“¹⁹. V dokumentu Ministerstva zemědělství Proposition. # 15(2008-2009) Om Lov om Dyrevelferd, Doporučení od Ministerstva zemědělství ze dne 28. listopadu 2008²⁰ se navíc uvádí, že *pojmy „zbytečné utrpení a dobré životní podmínky“ je třeba vykládat s ohledem na obvyklé způsoby chovu zvířat v norském hospodářství*. Naopak §23 *Životní prostředí zvířat* DVFL ukládá chovatelům zvířat (včetně hospodářských) povinnost zajistit, *„že zvířata jsou chována v prostředí, které poskytuje dobrou prosperitu s ohledem na druh a individuální potřeby, včetně poskytování příležitostí pro stimulaci aktivity, pohybu, odpočinku a dalšího přirozeného chování. Životní prostředí zvířat má působit na podporu dobrého zdraví a přispívat k bezpečnosti a pohodě.“*

Zajímavá jsou naopak ustanovení §4 a §5, která zavádí všeobecnou povinnost ve vztahu k ochraně zvířat, a sice povinnost pomoci (*Každý, kdo nalezne zvíře zjevně nemocné, zraněné nebo bezmocné, je povinen v nejvyšší možné míře pomoci...*) a povinnost informační (*Každý, kdo má důvod se domnívat, že jsou zvířata vystavena zneužití nebo závažnému zanedbání, pokud jde o životní prostředí, dohled a péči, musí co nejdříve informovat FSA nebo policii...*).

Smutnou skutečností naproti tomu je, že pro zvířata převzatá do náhradní péče fakticky existují lhůty pro vrácení majiteli nebo nové umístění, po jejichž uplynutí jsou zvířata usmrcena.

¹⁸ MÜLLEROVÁ, Hana a Vojtěch STEJSKAL. *Ochrana zvířat v právu*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2013, s. 236-237. Edice Společnost, sv. 2. ISBN 9788020023179.

¹⁹ Tamtéž

²⁰ Dostupné z <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-15-2008-2009-.html?id=537570>

4.1. Laické komise dobrých životních podmínek

Dozor nad dodržováním DVFL provádí primárně Norský úřad pro bezpečnost potravin (*Mattilsynet*, FSA). Tento provádí prostřednictvím komisí dobrých životních podmínek, okresních veterinářů (*distriktsveterinær*) a implicitní pravomoc má také policie.

Místní laické komise dobrých životních podmínek zvířat (*dyrevelferd lekmannsnemnd*, komise) mají, na rozdíl od předchozí úpravy, velký význam a nově i široké pravomoci. Tyto komise se skládají ze tří, ve větších oblastech z pěti členů a mají stanovenou územní působnost. Jejich jmenování má od účinnosti DVFL 1.1.2010 v kompetenci FSA, pod kterou tyto komise patří. Dříve tyto komise patřily pod místní samosprávu a s FSA pouze spolupracovali. Dnes jsou komise součástí FSA, která zabezpečuje jejich kontrolu, administrativní zajištění a odbornou přípravu²¹. Jejich členové jsou laici, ovšem se zkušenostmi a dlouhodobým zájmem o oblast ochrany zvířat a jsou jmenováni na čtyři roky. Po celém Norsku je 224 komisí, které pokrývají svojí činností celé území státu. Opodstatněním prvku lokálnosti a související laicity je znalost místních poměrů, která nemá mít vliv na posuzování nebo rozhodování, ale má díky znalosti místních poměrů umožnit účinnější vyhledávání případů porušení DVFL. Činností komise je kromě správního rozhodování především aktivní vyhledávání problémů na úseku ochrany zvířat a plánované i neplánované kontroly, především drobných chovatelů a chovatelů, kteří jsou ze zkušenosti považováni za rizikové. V takovém případě je místní znalost jasnou výhodou komisí proti okresním veterinářům FSA. Na druhou stranu je vnímáno, že může být obtížné učinit nepříjemné rozhodnutí s ohledem na život v komunitě.²²

4.2. Výkonné pravomoci

Podle současné norské úpravy orgány dohledu provádí kontroly a činí nezbytná rozhodnutí a opatření k dosažení souladu s ustanoveními zákona na ochranu zvířat proti týrání (§30). Pro tento účel mají orgány dohledu neomezený přístup do všech prostor, kde je důvod se domnívat, že jsou zvířata umístěna, nebo se provádí činnost, na níž se vztahuje zákon. V případě potřeby si orgán dohledu může vynutit přístup za pomoci policie (§18).

Každá osoba je povinna během dohledu poskytnout nezbytné prostory, vybavení,

²¹ Norsko. Doporučení Výboru pro průmysl: Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd Innst. In: *Saker og publikasjoner*. Oslo: Stortinget, Výbor pro výživu, 2003, Innst. S. nr. 226. Dostupné z: <https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-226/1/>

²² Norsko. Zpráva no. # 12(2002-2003): O chovu a dobrých životních podmínkách zvířat. In: *Doporučení Ministerstva zemědělství*. Oslo, 2002. Dostupné z: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-12-2002-2003-/7/2.html?id=328476>

zařízení a součinnost pro účely kontrolní činnosti.

Orgán dohledu nebo policie může podle §32 DVFL převzít zvířata do předběžné péče nebo jinak zajistit nezbytnou péči a dohled. Takové rozhodnutí, pokud je učiněno policií, pozbývá platnosti, pokud není potvrzeno orgánem dohledu do sedmi dnů.

Na žádost orgánu dohledu poskytne policie pomoc při provádění dohledu a výkonu rozhodnutí.

4.3. Sankce

Ten, kdo úmyslně nebo z nedbalosti poruší ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání, může být podle §34 DVFL sankcionován orgánem dohledu pokutou. Ta musí být úměrná závažnosti protiprávního jednání. Orgán dohledu může také rozhodnout, že chovatel je povinen uhradit náklady spojené s kontrolou a dalšími opatřeními.

Úmyslné nebo hrubě nedbalé porušení ustanovení tohoto zákona může soud potrestat pokutou nebo odnětím svobody až na jeden rok, nebo obojí, nebo odnětím svobody až na tři roky, pokud se jedná o závažné porušení. Při posuzování bude soud brát v úvahu způsob a rozsah týrání, jeho účinky a stupeň zavinění.

4.4. Následná opatření

V případech neplnění podstatných povinností nebo závažného nebo opakovaného porušení zákona může FSA podle §33 DVFL rozhodnout o zákazu činnosti, na kterou se vztahuje tento zákon. Zákaz se může vztahovat na všechny nebo jen některé druhy činností a může být udělen na určitou dobu nebo až do odvolání. V připomínkovém řízení k návrhu zákona bylo k této pravomoci mnoho výhrad, zejména ze strany farmářských a zemědělských svazů a organizací.²³ V souvislosti s trestním řízením může zákaz činnosti svým rozhodnutím uložit také soud.

Podle §35 může orgán dohledu uložit donucovací pokutu, jako denní paušální částku osobě, která nesplní rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Donucovací pokuta musí být stanovena s ohledem na význam prováděného rozhodnutí, a pravděpodobně vzniklé náklady. Donucovací pokuta může být uložena již v souvislosti s rozhodnutím, pokud to orgán kontroly považuje za nutné ke splnění lhůty.

5. Výhody a nevýhody popsaných úprav

V předchozích částech jsem popsal tři rozdílné právní úpravy ochrany zvířat proti týrání. Jedná se o právní úpravy z odlišných kulturních prostředí, a také dvou různých

²³ Norsko. Proposition. # 15: Om lov om dyrevelferd. In: *Proposisjonar og meldingar*. Oslo: Landbruks og Matdepartementet, 2009, nr. 15. Dostupné z: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-15-2008-2009-.html?id=537570>

právních systémů. Nedostatky české úpravy jsem ve druhé části práce popsal dostatečně, proto se na tomto místě pokusím stručně porovnat úpravu českou, britskou a norskou.

5.1. Orgány dozoru

ČR - Podle OZT jsou dva subjekty, které mohou vydávat rozhodnutí, žádný z nich ale nemůže jednat v celém rozsahu působení zákona samostatně. ORP potřebuje odborné stanovisko, případně posouzení splnění nápravných opatření, KVS může pouze nařídit opatření k nápravě, nemůže rozhodnout ani o zvláštních opatřeních, ani o sankci.

Nevýhodou potvrzenou praxí je nesoulad stanovisek a prodlužování rozhodnutí.

VB - Britský AWA vybavuje inspektora všemi výkonnými pravomocemi, potřebnými k ochraně zvířete. Rozhodnutí o sankci, případně následném opatření ponechává soudu.

V dlouholeté praxi se ukázala taková úprava jako vyhovující, obzvláště v kombinaci s rychle rozhodujícími soudy

NO - Norská úprava vytváří dva odborné orgány jednoho správního úřadu, které se v praxi specializují na určité oblasti chovu zvířat. Pravomoci obou jsou stejné, pokud se jedná o bezprostřední ochranu zvířat a disponují i možností uložit zákaz chovu zvířat, jako preventivní opatření. Soudy rozhodují o sankci v trestním řízení

5.2. Kvalifikace orgánu dozoru

ČR - Požadavky na kvalifikaci inspektora KVS jsou nejvyšší možné, naopak požadavky na příslušné pracovníky ORP, kteří rozhodují o odborných záležitostech, nejsou žádné.

Tento nepoměr může mít značný negativní vliv zejména na rozhodování ORP.

VB - Inspektor podle §51 AWA je podle prováděcích předpisů odborný veterinární lékař. Vzhledem k tomu, že jej navrhuje AHVLA, bude se pravděpodobně jednat také o osobu zkušenou, se zájmem o problematiku týrání zvířat.

NO - Členy norské komise jsou laici, avšak jejich výběr je kompetencí FSA. Podle prováděcích předpisů se jedná o osoby se zkušenostmi s chovem zvířat a zájmem o problematiku ochrany zvířat.

5.3. Oprávnění vstupu

ČR - Inspektoři mohou vstupovat do všech prostor, kde jsou chována zvířata, Policie ČR standardně poskytuje součinnost, pokud je potřeba. Reálně neexistuje možnost vstupu do obydlí, ani v případech naléhavé potřeby.

VB - Inspektor může vstupovat do všech prostor, kde jsou chována zvířata, pro vstup do obydlí existuje vhodná možnost získat povolení ke vstupu v opodstatněných případech.

NO - Orgány dozoru mohou v případě potřeby vstupovat do všech prostor, kde se nachází zvíře.

5.4. Možnost okamžitého vzetí zvířete do péče

ČR - česká právní úprava umožňuje rozhodnout o předběžné náhradní péči. Toto opatření je ihned vykonatelné a odvolání nemá odkladný účinek. Problémem může být pouze jeho realizace ORP.

VB – oprávnění inspektora převzít do péče zvíře v bezprostředním ohrožení je dostatečné a přiměřené.

NO – komise i okrasní veterinář FSA může takové opatření učinit

5.5. Zákaz činnosti, zabrání zvířete

ČR – o zákazu činnosti a/nebo zabrání zvířete rozhoduje ORP ve stanovených případech. V jednom případě však dochází k rozhodování o splnění stanovených podmínek, což je kompetence veterinární správy.

VB – zákaz činnosti a zabrání zvířete je v pravomoci soudu. Vzhledem k tomu, že se jedná o opatření působící preventivně a do budoucna a vzhledem k rychlosti řízení u magistrátních soudů je tato úprava vyhovující.

NO – pravomoc rozhodnout o zákazu činnosti má FSA. Zabrání zvířete DVFL výslovně neupravuje, u zvířat, která se z náhradní péče nemohou vrátit majiteli, rozhodne FSA o jejich usmrcení, leda že by majitel souhlasil s převodem nebo prodejem.

5.6. Sankce

ČR - Sankce za porušení zákona na ochranu zvířat je pokuta, udělená ve správním řízení. Tresty odnětí svobody za týrání zvířat může uložit soud podle §302 a §303 zákona č. 40/2009 Sb., Trestního zákoníku, podle druhu trestného činu do výše šesti měsíců až tří let. Soud může v trestním řízení pachatele potrestat také zákazem činnosti nebo propadnutím zvířete nebo jiné majetkové hodnoty.

VB – Všechna rozhodnutí o sankcích podle AWA spadají do kompetence soudu. Sankcemi jsou pokuta, propadnutí zvířete nebo zařízení, trest odnětí svobody až na jeden rok.

NO – Pravomocí FSA je ukládat pokuty, trest odnětí svobody až na jeden rok může uložit soud. V případě velmi závažného porušení zákona může soud uložit trest odnětí svobody až na tři roky.

Především v případě porušování zákona ze strany zemědělských podniků je dobrou možností udělení donucovací paušální pokuty, které je v pravomoci FSA.

5.7. Diskreční pravomoc

ČR – Nařizovací a rozhodovací pravomoc má v České republice především ORP. Zákon a judikatura uvádí, že odborný posudek KVS je závazným stanoviskem, obsah a rozsah tohoto stanoviska však zatím nebyl vymezen. V praxi to znamená reálné snížení dopadů zejména na chovatele, kteří se dopouští týrání opakovaně. Otázkou je, zda je to způsobeno především nedostatkem právní úpravy, nebo se jedná spíše o problém společenský.

VB - Pozitivně působí povinnost soudu odůvodnit neudělení opatření odebrání zvířete a zákazu činnosti.

NO – rozhodování je plně v pravomoci FSA

6. Závěr

O problematiku ochrany životního prostředí a ochrany zvířat zvláště se zajímám již delší dobu, také proto, že s konflikty zájmů lidí a zvířat se setkávám téměř denně při své práci. Díky tomu znám z praxe stereotypní projevy disfunkce systému ochrany zvířat proti týrání, kterými jsou vleklé řešení, až neřešení případů, které nejsou příliš závažné, ale jsou velmi časté a dále pak případů spíše výjimečných, ale velmi závažných. Společným jmenovatelem těchto případů je to, že jejich řešení, někdy i překvapivě, není snadné. Předmět této práce tedy není otázka nebo problém čistě teoretický, nýbrž se pokouším dohledat skutečnou příčinu a okolnosti toho, proč se nedaří nezanedbatelnou část případů týrání zvířat řešit, navzdory stále se zlepšující právní úpravě.

Nejprve z osobní zkušenosti a poté i ze studia současné právní úpravy jsem dospěl k závěru, že hlavní příčinou tohoto stavu je, vedle kulturně společenské situace a hodnotových priorit společnosti, oddělení výkonu pravomoci od odborného posouzení. Orgány ochrany zvířat z tohoto hlediska jsou obecní úřad obce s rozšířenou působností (ORP) a orgány veterinární správy (KVS). Rozhodovací pravomoc má v podstatné většině ORP, který rozhoduje o sankcích a o zvláštních opatřeních, mezi které patří zejména náhradní péče o týrané zvíře, pozastavení činnosti chovatele, propadnutí zvířete a zákaz chovu zvířat. ORP je povinna si v řízení o správním deliktu vyžádat odborné vyjádření KVS, které je pro toto řízení závazné. Význam odborného vyjádření potvrdil Nejvyšší správní soud, podle jehož rozsudku naplňuje odborné vyjádření KVS definiční znaky závazného stanoviska podle Správního řádu. V zákoně na ochranu zvířat proti týrání, ani v jiném předpisu však není určeno, co má toto stanovisko obsahovat, totiž jestli posouzení, zda k týrání podle zákona došlo nebo ne, nebo zda je jeho součástí i doporučení KVS týkající se navržených opatření. Zákon na ochranu zvířat proti týrání totiž stanoví, že ORP některá tato opatření může uložit na návrh KVS. V praxi se ovšem rozhodování ORP doporučením KVS často neřídí a navrhovaná opatření neukládají. Důvodem často bývá snaha ORP vyhnout se povinnosti tato opatření provést. K jejich realizaci je nezdědka potřeba právě odbornost, která ORP nejen formálně ale i fakticky schází.

Překvapivě jednoduchým řešením by se zdálo převedení rozhodovací pravomoci na odborný orgán a tím sjednocení výkonu ochrany zvířat proti týrání. Důvodová zpráva k poslední novele zákona na ochranu zvířat proti týrání takovou myšlenku obsahuje. Jejím autorem bylo Ministerstvo zemědělství, podporovatelem Svaz měst a obcí a úspěšným odpůrcem byla Státní veterinární správa. Ta ve svém odmítavém stanovisku poukázala mimo

jiné na to, že pro účely řízení o správním deliktu je důležitá znalost místních poměrů. Nesmyslnost tohoto argumentu vyplývá ze tří základních faktů. Prvním je, že týrání buďto je a nebo není a k určení toho slouží právě ono závazné stanovisko, vydávané veterinární správou. Druhým faktem je okolnost, že KVS zajišťuje kontrolu na úseku ochrany zvířat prostřednictvím inspektorů oblastních pracovišť, jejichž územní působnost je velmi podobná s ORP. Zatřetí pak ORP v polovině případů rozhodují odlišně od doporučení KVS, takže nesoulad je evidentní.

A právě s ohledem na odmítavé stanovisko Státní veterinární správy jsem se rozhodl prostudovat některé zahraniční úpravy, ze kterých jsem dvě vybral pro srovnání. První z nich je právní úprava ochrany zvířat proti týrání ve Velké Británii. Podstatný rozdíl je samozřejmě do jisté míry dán odlišným právním systémem, ale princip této úpravy jsou poučné a použitelné. Ve Velké Británii zákon počítá s inspektorem, který disponuje pravomocí kontrolovat, ukládat opatření ke zlepšení a vzít týrané zvíře do náhradní péče. Ostatní pravomoci, jako je ukládání pokuty, trestu odnětí svobody, zákazu chovu zvířat nebo propadnutí zvířete mají obecné soudy. Je zde tedy odborná osoba, vybavená pravomocemi potřebnými k realizaci bezprostřední pomoci zvířeti a soud, který trestá a rozhoduje o opatření do budoucna.

Druhou právní úpravou, kterou jsem si vybral je úprava norská. Důvodem je to, že v Norsku hrají významnou roli laické místní komise. Dozorovým orgánem je zde jednak okresní veterinární inspektor, který se zaměřuje především na hospodářské chovy a dále místní komise, která se věnuje především zájmovým chovům. Komisi jmenuje veterinární zpráva z osob, které jsou znalé chovu zvířat a angažují se v jejich ochraně. Pravomoci obou orgánů jsou stejné a zahrnují kontrolu, ukládání opatření k nápravě, vzetí týraného zvířete do náhradní péče, zákaz chovu zvířat, pokuty a donucovací paušální pokuty. Soudy rozhodují o trestu odnětí svobody, pokutě a zákazu činnosti v trestním řízení. Opodstatnění lokálního prvku komise je jeho znalost prostředí, která ovšem slouží k lepší možnosti aktivního vyhledávání případů porušení zákona na ochranu zvířat proti týrání.

Právní úprava ochrany zvířat proti týrání je v České republice spíše na okraji zájmu společnosti. O této skutečnosti svědčí neexistence zákona na ochranu zvířat proti týrání před rokem 1992, stejně jako neexistence významné aktivity spolků a sdružení, které by se na této činnosti podílely komplexním způsobem na celostátní úrovni. Z toho se odvozuje nepřilíš velký tlak společnosti na zlepšení situace a tudíž i menší pravděpodobnost podstatného zlepšení. Nicméně, jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 359/2012 Sb.,

Ministerstvo zemědělství se možností sjednocení výkonu pravomocí do působnosti Státní veterinární zprávy zabývalo, byť ji zatím nerealizovalo. Změna zákona v tomto smyslu by téměř bezzbytku vyřešila většinu problémů vyplývajících ze současné právní úpravy. Důležitým předpokladem pro tuto změnu je odvaha a schopnost Ministerstva zemědělství správně rozhodovat o záležitostech resortu, do kterých jistě kompetence podřízených orgánů patří.

7. Literatura a prameny

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

Zákon č. 166/1999 Sb., veterinární zákon

STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA. *Program ochrany zvířat: Situace v roce 2012* [online]. Informační bulletin č.4/2013. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2013[cit. 2014-04-10]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/file/261375/ib1304.pdf>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2010, čj. 7 As 46/2010 - 54

VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

Příloha č. 4 zákona 475/2013 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.

VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

MÜLLEROVÁ, Hana a Vojtěch STEJSKAL. *Ochrana zvířat v právu*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2013, s. 125-127. Edice Společnost, sv. 2. ISBN 9788020023179.

Animal Welfare Act 2006: Explanatory notes. In: [online]. [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/45/notes/division/7/8/1>

Emailová korespondence autora s panem Richardem Aramem, FAWC Secretariat.

Velká Británie. The Criminal Justice Act 2003: Order 2005 (Commencement No.8 and Transitional and Saving Provisions). In: *legislation.gov.uk*. 2005- [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/950/pdfs/uksi_20050950_en.pdf

Magistrates' court (England and Wales). In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San

Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2014-04-12]. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Magistrates%27 court \(England and Wales\)&oldid=603505340](http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Magistrates%27+court+(England+and+Wales)&oldid=603505340)

Justice.Gov.Uk. [online]. Updated: Thursday, 28 March 2013. [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: <https://www.justice.gov.uk/statistics/courts-and-sentencing/judicial-quarterly>

MÜLLEROVÁ, Hana a Vojtěch STEJSKAL. *Ochrana zvířat v právu*. Vyd. 1. Praha: Academia, 2013, s. 236-237. Edice Společnost, sv. 2. ISBN 9788020023179.

Norsko. Doporučení Výboru pro průmysl: Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd Innst. In: *Saker og publikasjoner*. Oslo: Stortinget, Výbor pro výživu, 2003, Innst. S. nr. 226. Dostupné z: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-226/1/>

Norsko. Zpráva no. # 12(2002-2003): O chovu a dobrých životních podmínkách zvířat. In: *Doporučení Ministerstva zemědělství*. Oslo, 2002. Dostupné z: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-12-2002-2003-/7/2.html?id=328476>

Norsko. Proposition. # 15: Om lov om dyrevelferd. In: *Proposisjonar og meldingar*. Oslo: Landbruks og Matdepartementet, 2009, nr. 15. Dostupné z: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-15-2008-2009-.html?id=537570>