



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobkyně: **T. M.**
bytem X
zastoupena Mgr. Davidem Rašovským, advokátem
sídlem Hlinky 135/68, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2021, č. j. KUJI/1608/2021, sp. zn. OŽPZ/76942/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 15. 9. 2021, č. j. KUJI/1608/2021, sp. zn. OŽPZ/76942/2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Davida Rašovského.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Žďár nad Sázavou (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 2. 6. 2021, č. j. ŽP/2101/20/LH, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „zákon na ochranu zvířat“). Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že neučinila opatření proti úniku zvířete (psa), v důsledku čehož dne 16. 9. 2020 v cca 18:00 hod., v obci Hamry nad Sázavou na chodníku před domem č. p. 522 kousnul pes plemene bulteriér jménem Versace ve vlastnictví žalobkyně procházejícího J. P. do lýtka levé nohy. Žalobkyně porušila § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat, podle něhož je každý povinen v zájmovém chovu učinit opatření proti úniku zvířat. Za přestupek uložil městský úřad žalobkyni pokutu ve výši 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou žalobu. Namítá, že proti rozhodnutí městského úřadu podala včas tzv. blanketní odvolání. Městský úřad ani žalovaný však žalobkyni v rozporu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nevyzvali k doplnění důvodů odvolání. Jedná se o závažnou vadu, jejímž důsledkem je nezákonnost napadeného rozhodnutí.
3. Ohledně zjištění skutkového stavu se správní orgány opíraly pouze o závěry Odboru majetkoprávního učiněné v jiném řízení a žádné vlastní šetření nebylo provedeno. V tomto jiném řízení jsou ovšem ve spise založeny zcela protichůdné důkazy a výpovědi svědků. Správní orgány tedy nedostatečně zjistily skutkový stav a neodstranily pochybnosti o zavinění žalobkyně. Žalobkyně opakovaně upozorňovala na skutečnost, že branka k jejímu domu je vždy pečlivě uzavřená, což navrhovala prokázat výpověďmi svědků. Správní orgány se však těmito skutečnostmi a návrhy nezabývaly a upřednostnily výpověď svědka P., o jehož věrohodnosti má žalobkyně pochybnosti.
4. Nynější řízení bylo zahájeno dne 10. 12. 2020. Již předtím však dne 23. 11. 2020 zahájil o totožném přestupku řízení Odbor majetkoprávní. Městský úřad tak neměl s žalobkyní nynější řízení týkající se identického skutku vůbec zahajovat. Žalobkyně proto navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí městského úřadu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný považuje požadavek na výzvu k doplnění blanketního odvolání za mimořádně formalistický úkon kontrastující s přístupem žalobkyně k řízení před městským úřadem (nedostavení se k ústnímu jednání bez řádné omluvy). Jestliže žalobkyně podá jinak neodůvodněné odvolání s tím, že jej sama doplní a neučiní tak, nepovažuje žalovaný za podstatnou chybu v řízení, pokud ji správní orgán nevyzve k doplnění odvolání. Zákonnost napadeného rozhodnutí musí být posouzena *ex lege*, nové skutečnosti a návrhy k provedení důkazů odvolatel navrhopat bez dalšího nemůže (§ 82 odst. 4 správního řádu). Zůstává tedy vcelku nepatrný prostor pro to, co by mohl odvolatel v doplnění odvolání uvést. Žalovaný se domnívá, že pokud účastník řízení dostane v prvostupňovém rozhodnutí jasnou instrukci, co má odvolání obsahovat a podání pak tyto náležitosti neobsahuje, není třeba účastníka k jeho doplnění vyzývat. Ve vztahu ke skutkovým zjištěním považuje žalovaný za podstatné, že zvíře (pes) se dostalo mimo zabezpečený

prostor na veřejné prostranství a chovatel nebyl schopen je bezprostředně ovládat. Podle žalovaného nebyla porušena zásada *ne bis in idem*, protože objektem přestupku podle § 27 odst. 2 písmeno f) zákona na ochranu zvířat je zájem na ochraně zvířete, nikoli ochrana jiných osob před zvířetem. Nejedná se tedy o skutek totožný s přestupkem, o němž vedl řízení Odbor majetkoprávní. Jednočinným souběhem přestupků byly zasaženy rozdílné objekty přestupků na různých úsecích (v různých oblastech) veřejné správy. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
7. Žaloba je důvodná.
8. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu dne 8. 7. 2021 odvolání aniž by uvedla, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo (tzv. blanketní odvolání). Dodala, že „*odvolání podatel doplní po seznámení s příslušným spisem a poradě s jeho právním zástupcem do 15 dní*“. Do vydání napadeného rozhodnutí již správní orgány dle obsahu správního spisu žádné úkony neučinily.
9. Podle § 82 odst. 2 správního řádu *odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*.
10. Podle § 37 odst. 3 správního řádu *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*.
11. Ke sporné otázce existuje dlouhodobá a konzistentní judikatura Nejvyššího správního soudu. Z ní jasně vyplývá, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek (srov. např. rozsudky ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018 – 33, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 – 43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 – 28, nebo ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010 – 67).
12. Pokud pak správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem,

kteřé mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 – 34).

13. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnosti, že žalobkyně ve svém odvolání sama uvedla, že ho v určité lhůtě doplní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 – 63). Obdobně nelze argumentovat tím, že relevantní odvolací námitky pro daný případ neexistují a předjímat tak případné doplnění důvodů odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018 – 34). Dle krajského soudu není podstatné ani to, že se žalobkyně nezúčastnila ústního jednání před městským úřadem a v prvostupňovém rozhodnutí byla o náležitostech odvolání poučena. Zcela nepřipadná je argumentace žalovaného koncentrací řízení, která se v řízení o přestupku neuplatní [srov. § 97 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“)].
14. Dle krajského soudu je s ohledem na výše uvedené předčasné zabývat se zákonností a správností skutkových a právních úvah správních orgánů, neboť žalobkyně musí nejprve dostat prostor pro uplatnění odvolacích námitek. Pokud nějaké námitky na základě výzvy dle § 37 odst. 3 správního řádu uplatní, musí se s nimi nejprve řádně vypořádat žalovaný.
15. Jedinou výjimku v tomto s ohledem na zásadu procesní ekonomie představuje námitka žalobkyně, že nynější řízení bylo zahájeno v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, neboť již předtím bylo o totožném skutku zahájeno řízení jiným odborem městského úřadu. Zde by se jednalo o natolik závažnou vadu, že napadená rozhodnutí by nemohla obstát a bylo by zcela nadbytečné, aby se správní orgány v dalším řízení jakkoliv dále zabývaly meritem věci.
16. Není sporu o tom, že Odbor majetkoprávní městského úřadu zahájil dne 23. 11. 2020 s žalobkyní řízení ve věci přestupku proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), kterého se dopustí fyzická osoba tím, že jinému ublíží na zdraví. Jednání žalobkyně spočívalo v tom, že dne 16. 9. 2020 v době kolem 18:00 hod na pozemku u domu č. p. 522 v obci Hamry nad Sázavou nezabezpečila svého psa, který následně měl na veřejně přístupném místě napadnout procházejícího J. P. tak, že se mu zakousl do levého lýtka. Za uvedený přestupek byla žalobkyně uznána vinnou rozhodnutím ze dne 14. 6. 2021, které nabylo právní moci dne 14. 7. 2021.
17. Nynější řízení bylo s žalobkyní zahájeno dne 20. 12. 2020 a skutkové okolnosti obou řízení spolu do značné míry souvisí. Jak již bylo řečeno, žalobkyně byla uznána vinnou z přestupku dle § 27 odst. 2 písm. f) zákona na ochranu zvířat, neboť neučinila opatření proti úniku psa podle § 13 odst. 1 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení je každý *povinen zabezpečit zvířeti v zájmovém chovu přiměřené podmínky pro zachování jeho fyziologických funkcí a zajištění jeho biologických potřeb tak, aby nedocházelo k bolesti, utrpení nebo poškození zdraví zvířete, a učinit opatření proti úniku zvířat*.
18. Podle § 77 odst. 1 zákona o přestupcích *nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení*. Překážka litispendence (i překážka věci rozhodnuté dle odst. 2 téhož ustanovení) představuje zákonné promítnutí zásady *ne bis in idem*, tj. za tentýž skutek nelze postihnout jeho pachatele dvakrát. Tato zásada je na ústavní úrovni zakotvena v čl. 40 odst.

5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na mezinárodní úrovni zejména v čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

19. Při jejím výkladu je třeba vycházet z trestně právní doktríny při zohlednění závěrů judikatury ESLP (zejména rozsudku velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, číslo stížnosti 14939/03). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je následek významný z hlediska (trestního) práva a rozlišuje se mezi skutkem *de facto* a skutkem *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek *de iure* (srov. rozsudky ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018 – 33, ze dne 21. 3. 2018, č. j. 8 As 124/2017 – 51, ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014 – 25, a ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 – 163). K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.
20. Jednání žalobkyně se v podstatných rysech shoduje z hlediska obou skutkových podstat. V řízení o prvním přestupku je jednání vymezeno tak, že žalobkyně nezabezpečila svého psa, který se zakousl do levého lýtka poškozeného. V nynějším řízení jednání žalobkyně spočívá v tom, že neučinila opatření proti úniku psa.
21. Tato shoda však již neplatí o právně významném následku jednání, kterým se rozumí porušení či ohrožení zákonem chráněného zájmu. Chráněným zájmem (objektem) je v případě prvního přestupku dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích druhově občanské soužití, individuálně pak zájem na ochraně lidského zdraví. Skutková podstata přestupku je naplněna, pokud dojde k porušení tohoto zákonem chráněného zájmu, tj. zaviněným jednáním obviněného dojde k ublížení na zdraví jiné osoby.
22. Naproti tomu účelem zákona na ochranu zvířat, jak už napovídá jeho název, je chránit zvířata před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem (§ 1 odst. 1 zákona na ochranu zvířat). Povinnost učinit opatření proti úniku zvířat dle § 13 odst. 1 zákona o ochraně zvířat zde směřuje primárně k ochraně zvířete před nebezpečím usmrcení či poškození jeho zdraví, k němuž by mohlo v důsledku úniku zvířete dojít.
23. Tím, že žalobkyně nezabezpečila svého psa, který kousl poškozeného, porušila zájem na ochraně zdraví poškozeného; porušením povinnosti učinit opatření proti úniku psa žalobkyně ohrozila zájem na ochraně psa před nebezpečím plynoucím mu z jeho úniku. Právně relevantní následek jednání tedy není totožný, nejedná se o jeden skutek *de iure* a obecně není vyloučen souběh obou přestupků.
24. Pokud však dochází k takovému souběhu a je vedeno více řízení, je třeba vycházet ze zobecňujících úvah velkého senátu ESLP vyslovených v rozsudku ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11), jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018 – 33. Vedení dvou řízení a

jejich ukončení je možné za předpokladu, že mezi oběma řízeními existuje „*dostatečná věcná a časová souvislost*“, tj. jsou spojena takovým celistvým způsobem, že tvoří koherentní celek.

25. V tomto smyslu je třeba zkoumat

- zda rozdílná řízení sledují vzájemně doplňující se (komplementární) účel a reagují tak, ne pouze *in abstracto*, ale i *in concreto*, na odlišné aspekty daného protiprávního jednání;
- zda předmětná duplicita řízení představuje předvídatelný následek, jak právně, tak fakticky, stejného vytýkaného jednání (*idem*);
- zda daný soubor řízení je veden takovým způsobem, aby se maximálně zabránilo jakémukoliv zdvojení při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména prostřednictvím odpovídajícího vzájemného spolupůsobení kompetentních orgánů tak, aby zjištění učiněná v jednom řízení byla využitelná i v řízení druhém;
- a, zejména, zda sankce uložená v řízení, které bylo ukončeno jako první, je zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, tak, aby se zabránilo tomu, že dotčený jedinec ponese nepřiměřenou zátěž, přičemž toto riziko je méně pravděpodobné, pokud existuje kompenzační mechanismus, který zajišťuje, že souhrn uložených sankcí nepůsobí nepřiměřeně.

26. Jak již bylo uvedeno, obě řízení sledují odlišný účel, což vyplývá i z obsahu obou správních rozhodnutí. Následek je jak právně, tak i fakticky předvídatelný. Povinnost jednat tak, aby nikomu nevznikla újma na zdraví, je všeobecně známou. Krajský soud má zároveň za to, že pokud se osoba rozhodne chovat domácí zvíře, měla by si být vědoma i povinností stanovených zákonem na ochranu zvířat, včetně povinnosti učinit opatření proti úniku zvířat. V nynějším řízení byla využita také zjištění z prvního řízení – při zachování procesních práv v nynějším řízení nedošlo k nepřiměřené zátěži žalobkyně v důsledku případných duplicit.

27. Co se však týče zohlednění sankce uložené v prvním řízení, městský úřad se této otázce vůbec nevěnoval a i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zůstal „na půli cesty“. Správně konstatoval, že negativní následek v podobě pokousání poškozeného nelze zohlednit, neboť byl předmětem prvního přestupkového řízení.

28. V případném novém rozhodnutí je však na žalovaném, aby se v jeho odůvodnění zabýval také tím, jaká sankce byla žalobkyni dříve uložena za přestupek dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích, a jakým způsobem se tato dříve uložená sankce dle absorpční zásady promítne do výše pokuty uložené v tomto řízení (když městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí k tomuto taktéž nic neuvedl).

V. Závěr a náklady řízení

29. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 pro nezákonnost, a věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

30. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měla plný úspěch ve věci žalobkyně, proto má právo na náhradu nákladů řízení.

Ze soudního spisu vyplývá, že žalobkyni vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a na právní zastoupení. Zástupce žalobkyně učinil 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 2 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně je registrovaným plátcem DPH, je třeba k nákladům zastoupení přičíst částku 1 428 Kč, která odpovídá 21% sazbě daně. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobkyni na nákladech řízení nahradit částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Davida Rašovského.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 2. srpna 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce