



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **I. L.**
bytem X
zastoupená obecným zmocněncem Mgr. J. L.
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2023, č. j. 074228/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2023, č. j. 074228/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2023, č. j. MUCB 22028/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) Městský úřad Český Brod (dále jen „městský úřad“) zastavil řízení o přestupku

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“), jelikož nebylo prokázáno, že by žalobkyně dne 14. 6. 2022 v rozporu s § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání nezabezpečila svého psa proti úniku (výrok I.). Ve výroku II. však městský úřad uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku z nedbalosti podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání, jelikož dne 21. 6. 2022 v rozporu s § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání nezabezpečila své tři psy proti úniku, a ti se volně pohybovali na ulici u domu č. p. XA v obci K. a omezovali J. Š., který odjížděl do práce (výrok II. A). Uložil proto žalobkyni pokutu ve výši 2 000 Kč (výrok II. B) a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (výrok II. C).

2. Žalobkyně podala proti výrokům II. A, B a C prvostupňového rozhodnutí odvolání. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobkynino odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Podle žalovaného bylo dostatečně prokázáno, že dne 21. 6. 2022 žalobkyni unikli tři psi, jelikož je jako chovatelka neměla pod kontrolou nebo dohledem. Žalovaný nepřisvědčil žalobkyniným námitkám, kterými ke třem uniklým psům zpochybňovala svůj vlastnický nebo svěřenecký vztah. Žalobkyně při ústním jednání před městským úřadem totiž vypověděla, že chová psy a má i chovatelskou stanici. Kvůli chovu psů má žalobkyně dlouhodobé spory se sousedkou. Jelikož se sousedce několikrát omluvila, tak podle žalovaného uniklé psy vlastnila. Žalovaný tak považoval žalobkynino zpochybňování chovatelského vztahu k uniklým psům za účelové. Zpochybnit jej měla možnost už v průběhu řízení před městským úřadem, avšak tak neučinila. Žalovaný se také vyjádřil ke společenské škodlivosti přestupku a uvedl, že účelem zabezpečení psů proti úniku je ochrana jejich života a zdraví. Podle žalovaného je přestupek, z něhož byla žalobkyně uznána vinnou, v prvostupňovém rozhodnutí jednoznačně a konkrétně definován.
3. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci městskému úřadu.

II. Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

4. Žalobkyně v *žalobě* namítá, že nebylo nijak spolehlivě prokázáno, že dne 21. 6. 2022 byli tři psi mimo pozemek v jejím vlastnictví. Žalovaný se nijak blíže nezabýval tím, že žalobkyně vzniklou situaci nezavinila. Žalovaný se nezabýval ani tím, že žalobkyně psy, kteří se zdržovali před jejím domem, nevlastnila, ani je neměla svěřené. Podle žalobkyně je omluva sousedovi sice slušnost, nijak z ní však nevyplývá, že by sama únik psů zavinila nebo uniklé psy vlastnila. Žalobkyně se pouze snažila řešit konflikt se sousedkou. Žalobkyně k žalobě přiložila dvě kopie průkazů původu pro psy plemene velký švýcarský salašnický pes a jednu kopii očkovacího průkazu pro psa plemene Welsh corgi. Na těchto dokumentech je jako vlastník psů označen žalobkynin manžel, který chová uniklé psy jako své domácí mazlíčky, nikoli za účelem chovu. Žalobkynin manžel má své psy umístěny v přední části pozemku s přístupem k vrátkům, jimiž měli dne 21. 6. 2022 psi proniknout. Naopak žalobkyně má své chovné psy trvale umístěny ve střední části pozemku za dvojitým oplocením; její psi tak nemají možnost dostat se k vrátkům a vyjít ven. Není známo, kdo nechal vrátka otevřená. Mohl to být žalobkynin manžel při odchodu do práce, ale mohla to být také sousedka s úmyslem vyvolat konfliktní situaci. Žalovaný nehodnotil důkazy objektivně a správně, naopak přihlížel k důkazům, které nebyly způsobilé ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost.

Žalovaný měl k žalobkyni negativní a zaujatý postoj, což nasvědčuje o jeho podjatosti. Žalobkyně také zdůrazňuje, že se psi dostali pouze z jednoho pozemku ve vlastnictví žalobkyně na druhý pozemek ve vlastnictví žalobkyně, nikoli na veřejné prostranství. Žalobkyně závěrem shrnuje, že napadené rozhodnutí je nicotné pro vnitřní rozpornost. Napadené rozhodnutí je také nepřezkoumatelné, jelikož z něj nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Skutková zjištění a závěr, že žalobkyně spáchala přestupek, nemají oporu ve spise. Správní řízení bylo stíženo nezhojitelnými procesními vadami a nerespektováním základních právních zásad takového charakteru, že zakládají nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně má také za to, že byla rozhodnutím

žalovaného zkrácena na svém ústavně zaručeném právu na spravedlivé řízení a že bylo porušeno několik zásad správního řízení, včetně presumpce neviny a zásady *in dubio pro reo*.

5. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* nejprve namítal opožděné podání žaloby. Podle doručenky datové schránky bylo žalobou napadené rozhodnutí žalobkyni doručeno dne 12. 6. 2023. Podle data zahájení řízení byla žaloba podána až dne 13. 8. 2023.
6. Dále žalovaný uvedl, že žalobkyně spáchala přestupek jako podnikající fyzická osoba, neboť k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a svým jednáním porušila povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. To, že je žalobkyně podnikající fyzickou osobou, žalovaný doložil výpisem z živnostenského rejstříku. Podle živnostenského rejstříku žalobkyně podniká v oboru činnosti chov zvířat a jejich výcvik (s výjimkou živočišné výroby) a jako adresu provozovny má uvedenou adresu spáchání přestupku. Odpovědnost žalobkyně za přestupek je tak ve smyslu § 23 odst. 1 a § 21 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) objektivní. Žalobkyně se jako podnikající fyzická osoba nemohla odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykovávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné podnikající fyzické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.
7. Žalovaný rovněž uvedl, že námitky, které nebyly uplatněny v přestupkovém řízení, nemohou vyvolat nezákonnost rozhodnutí. Správní orgán s nimi nebyl seznámen a po koncentraci řízení k nim nelze přihlížet, protože mohly a měly být uplatněny v „otevřené lhůtě“. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že žalobkynin manžel chová psy pouze jako domácí mazlíčky a nikoli za účelem chovu, jelikož podle živnostenského rejstříku též podniká v oboru činnosti chov zvířat a jejich výcvik. Žalovaný upozornil na to, že podle žalobního tvrzení má žalobkynin manžel pouze dva švýcarské salašnické psy. To je v rozporu se zjištěním, že se v den spáchání přestupku před domem volně pohybovali tři švýcarští salašníčtí psi. Žalobkyně při kontrole veterinární správou potvrdila, že tři feny jednou opustily pozemek chovatelky a pohybovaly se krátkou chvílí u vrat před domem. Žalovaný navrhnul provést důkaz kontrolním zápisem z veterinární kontroly, který je součástí správního spisu. K žalobnímu tvrzení, že není známo, kdo nechal otevřená vrátka, žalovaný znovu upozornil na to, že žalobkyně je podnikající fyzická osoba s objektivní odpovědností. Žalobkyně se mohla své odpovědnosti zprostit, pokud by prokázala, že učinila všechna nezbytná opatření, aby vrátka nemohl kdokoli otevřít. Žalovaný navrhnul žalobu zamítnout.

8. V *replce* žalobkyně uvedla, že konec lhůty pro podání žaloby připadnul na den 14. 8. 2023. Jelikož podala žalobu dne 13. 8. 2023, podala ji včas. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, že by k námitkám zpochybňující vlastnictví psů nebylo možné přihlídnout. Před koncentrací řízení má totiž přednost žalobkynino právo na spravedlivé řízení a na dodržování zásad správního řízení. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že by se její manžel aktivně věnoval chovu psů. Vlastníkem uniklých psů ovšem může být i přesto, že není aktivní chovatel. Žalobkyně také nesouhlasila s tím, že by se před jejím domem pohybovali tři psi plemene velký švýcarský salašnický pes. Podle žalobkyně byli dva psi jiného plemene. Žalobkyně namítla, že má své chovné psy zabezpečeny za dvojitým oplocením. Chovné prostory, na nichž má své psy umístěny, vyznačila na přiloženém snímku z pozemkové mapy. Kontrola veterinární správy potvrdila, že žalobkyně má podmínky chovu a zabezpečení psů nadstandardní. Žalobkyně opět upozornila na spory se sousedy a uvedla, že nelze vyloučit, že by vrátka, jimiž unikli psi ve vlastnictví jejího manžela, otevřeli sousedé s úmyslem vyvolat konflikt.

III. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

9. Dne 28. 6. 2022 Policie České republiky oznámila Krajské veterinární správě Státní veterinární správy pro Středočeský kraj okolnosti svědčící o tom, že mohl být spáchán přestupek. Žalobkyně byla podezřelá z přestupku podle § 27 odst. 2 písm. g) zákona na ochranu zvířat proti týrání, jelikož dne 14. 6. 2022 v blíže neurčené době neučinila opatření k zabránění útěku psů, kteří z jejího pozemku utekli na sousední pozemek. Dále dne 21. 6. 2022 okolo 8:30 hod. žalobkyně neučinila opatření k zabránění útěku psů z jejího pozemku, v důsledku čehož její tři psi vběhli na sousední pozemek. Žalobkynina sousedka se před psy musela ukrýt do vozidla a volala o pomoc. V tom příšla žalobkyně a psy, kteří unikli špatně zavřenými vraty, zavolala k sobě. Ani v jednom případě nedošlo ke zranění nebo napadení žádných osob.
10. Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Středočeský kraj provedla ve dnech 12. a 13. 7. 2022 u žalobkyně kontrolu chovu a neshledala, že by došlo k porušení zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ani k porušení zákona na ochranu zvířat proti týrání. Zároveň vyrozuměla Policii České republiky, že k projednání přestupku ve věci porušení povinnosti chovatele učinit opatření proti úniku zvířat je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností.
11. Policie České republiky proto dne 28. 2. 2023 oznámila spáchání přestupku podle § 27 odst. 2 písm. g) zákona na ochranu zvířat proti týrání městskému úřadu. Součástí oznámení je mj. protokol o kontrole chovu Krajskou veterinární správou Státní veterinární správy pro Středočeský kraj s fotografiemi psů, psích výběhů, zahrady a oplocení.
12. Předložená spisová dokumentace městského úřadu dále obsahuje fotografie (zobrazující zejména skupinu psů za plotem, psy na pozemní komunikaci a vozidla) a videozáznamu (zobrazujícího zejména skupinu psů za plotem a psa procházejícího se před vozidlem), které městskému úřadu zaslala paní Jaroslava Švarbachová (žalobkynina sousedka).
13. Na ústním jednání konaném dne 30. 3. 2023 se městský úřad žalobkyně dotázal, jakým způsobem došlo dne 14. 6. 2022 k úniku jednoho psa a dne 21. 6. 2022 k únikům tří psů z jejího pozemku a jak má žalobkyně pozemek proti úniku psů zabezpečen. Žalobkyně vypověděla, že úniku psa, k němuž mělo dojít dne 14. 6. 2022, si není vědoma. Dne 21. 6. 2022 jí tři psi vyběhli před dům. K zabezpečení vypověděla, že má pozemek oplocený. Svědkyně J. Š. při

ústním jednání vypověděla, že dne 21. 6. 2022 proti ní při odchodu do práce běželi tři štěkající psi. U úniku psa dne 14. 6. 2022 nebyla osobně přítomna, ale oznámila jí ho dcera.

14. V prvostupňovém rozhodnutí městský úřad zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Podle městského úřadu nebyl únik psa ze dne 14. 6. 2022 prokázán. Naopak městský úřad vyhodnotil, že dne 21. 6. 2022 žalobkyně neměla své tři psy pod kontrolou (byli mimo její sféru ovladatelnosti). Městský úřad tak měl za to, že dne 21. 6. 2022 došlo k úniku psů.
15. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm namítala, že psi, kteří vyběhli na veřejné prostranství, nebyli v jejím vlastnictví či svěřenectví. Žalobkyně má své psy uzavřeny v objektech k tomu určených. Žalobkyně také zpochybnila výpověď J. Š. a vylíčila konfliktní sousedské vztahy. Podle žalobkyně se městský úřad dostatečně nezabýval materiální stránkou přestupku (společenskou nebezpečností). Městský úřad spáchaný přestupek ani konkrétně nedefinoval a neprokázal naplnění nejen jeho formálního, ale i materiálního znaku. Městský úřad též opominul navrhované důkazy týkající se skutečného vlastnictví psů.
16. Dne 6. 6. 2023 žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

17. Soud nejprve ověřil, zda žaloba byla vydána včas. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Soud z doručky datové zprávy ověřil, že napadené rozhodnutí bylo žalobkyni dodáno do datové schránky dne 12. 6. 2023, přičemž dne 14. 6. 2023 se do datové schránky přihlásila *oprávněná osoba*. Podle § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, tak bylo napadené rozhodnutí žalobkyni doručeno dne 14. 6. 2023. Pro zachování lhůty tedy bylo potřeba, aby žalobkyně podala žalobu nejpozději dne 14. 8. 2023, přičemž žaloba byla dodána do datové schránky soudu dne 13. 8. 2023 (tedy v zákonné dvouměsíční lhůtě). Žaloba je tudíž včasná.
18. Žaloba byla též podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Při přezkumu napadeného rozhodnutí zohlednil vady, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, protože bránily přezkumu v rozsahu uplatněných žalobních bodů. O věci rozhodl bez jednání, neboť takový postup soudu předvídá § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud napadené rozhodnutí zrušil.
19. Soud se dále zabýval námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí. Nicotný je ten správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6

A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS). Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není způsobilé vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na rozhodnutí (s ohledem na uplatnění presumpce platnosti a správnosti správních aktů) hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74).

20. K nicotnosti napadeného rozhodnutí žalobkyně na základě § 77 odst. 1 věty druhé správního řádu pouze obecně uvádí že: *„Napadené rozhodnutí je nicotné, neboť trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným.“*
21. Námitka nicotnosti není důvodná. Jak je vymezeno výše, nicotnost je vyhrazena těm nejtěžším vadám rozhodnutí; měla by tak být zřejmá v podstatě komukoli. Pokud má být vnitřní rozpornost důvodem nicotnosti, pak její úroveň musí být obdobně závažná jako například absolutní věcná nepřislusnost nebo vydání rozhodnutí vůči neexistující osobě (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52). Žalobkyně nijak blíže nerozvádí, v čem spatřuje *zjevnou* rozpornost napadeného rozhodnutí. Pokud by mělo být napadené rozhodnutí nicotné pro *zjevnou* vnitřní rozpornost, nemohlo by být z výroku a odůvodnění vůbec patrné, jakým způsobem chtěl žalovaný rozhodnout. Jednalo by se například o situaci, kdy by se dva výroky napadeného rozhodnutí vzájemně vylučovaly, a žalovaný by v následném odůvodnění argumentoval ve prospěch obou výroků. Takovou krajní rozporností výrok ani odůvodnění napadeného rozhodnutí netrpí. Jiné vady vyvolávající nicotnost (viz bod 19 tohoto rozsudku) soud u napadeného rozhodnutí neshledal.
22. Dále se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Musí se jednat o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Podle žalobkyně je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť z něj nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.
23. Žalobkyně byla uznána vinnou z přestupku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání, podle něž se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako chovatel dopustí přestupku tím, že *neučiní opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1.*
24. Podle § 13 odst. 1 věty první zákona na ochranu zvířat proti týrání 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.*
25. Jak správně uvádí žalovaný v napadeném rozhodnutí k námitce zkoumání materiální stránky vytýkaného přestupku, zájem, který je skutkovou podstatou vymezenou v § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání chráněn (tj. objekt přestupku), lze systematicky dovodit z § 1 odst. 1 tohoto zákona. Podle něj je účelem zákona na ochranu zvířat proti týrání 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. Povinnost učinit opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1 zákona o ochraně zvířat tedy směřuje primárně k ochraně zvířete před nebezpečím usmrcení či poškození jeho zdraví, k němuž by mohlo v důsledku úniku zvířete dojít.

26. Dotčená skutková podstata je koncipována jako ohrožovací, nikoli porušující přestupek. Odpovědnost chovatele zvířete proto nastupuje již tím, že dostatečně nezabezpečí zvíře proti úniku. Tím je ohrožen chráněný zájem na ochraně zvířat před jejich zraněním, utrpením či usmrcením, k čemuž by mohlo dojít, pokud by zvíře uniklo (například by mohlo dojít ke zranění zvířete vozidlem na pozemní komunikaci, zvíře by mohlo z důvodu nedostatku potravy zemřít atp.). Podstatou je, zda žalobkyně (ne)naplnila onu preventivní funkci citovaných ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, č. j. 2 As 72/2014-43). Samotný únik zvířete a další následky plynoucí z úniku zvířete (například uniklé zvíře usmrtí jiné zvíře) pro přestupkovou odpovědnost nejsou relevantní (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 72/2014-43, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2015, sp. zn. 8 Tdo 1509/2014). Svůj význam mohou mít až v případném rozhodování o náhradě škody, která vznikla v příčinné souvislosti s přestupkovým jednáním.
27. Nelze přitom automaticky předpokládat, že pokud zvíře unikne, má se za to, že nebyla učiněna dostatečná opatření proti jeho úniku (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2012, č. j. 9 Ca 299/2009-31, č. 2893/2013 Sb. NSS, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 As 4/2013-18). Zpravidla ve většině případů sice dochází k zahájení přestupkového řízení až za situace, kdy došlo k úniku zvířete (a případně dalším škodlivým následkům). To ovšem nijak nezbavuje správní orgány povinnosti, aby v souladu se zásadou zjišťování stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, skutečně zkoumaly, zda podle § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání byla učiněna dostatečná, rozumně požadovatelná opatření proti úniku zvířete. Také v rozsudku č. j. 2 As 72/2014-43 NSS ve vztahu k dokazování, zda (ne)byla učiněna dostatečná opatření proti úniku zvířete, uvedl, že *„objektivní stránka skutkové podstaty v nyní projednávané věci nebyla prokázána, když z provedených důkazů je patrný toliko následek, a nikoli jednání stěžovatele, kterým měl být tento následek v příčinné souvislosti vyvolán. Správní orgány nevycházely z objektivních okolností konkrétní situace a pouze hypoteticky dovozovaly s ohledem na výsledek – pes v útulku, že stěžovatel neučinil opatření proti jeho úniku, aniž by to měly jakkoli postaveno najisto.“*
28. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání nestanoví, o jaké opatření se má jednat. Musí být však přiměřené situaci, ve které se konkrétní chované zvíře nachází. Přiměřenost tohoto opatření se vztahuje na takové okolnosti, jako je například místo, v němž je zvíře chováno. Jeho neúčinnost ovšem nelze dovozovat jen z toho, že bylo prolomeno, neboť musí být prokázáno, že bylo za běžných okolností nefunkční a že existovala potřeba důmyslnějšího zabezpečení (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2020, č. j. 54 A 46/2018-37). K úniku zvířete může totiž dojít například i v důsledku působení vyšší moci. Nelze proto po chovatelích spravedlivě požadovat, aby učinili opatření proti jakémukoli, třeba i velmi obtížně myslitelnému a předvídatelnému, úniku zvířete.
29. Tím se však žalovaný a městský úřad ve svých rozhodnutích nezabývali. Městský úřad se sice na ústním jednání konaném dne 30. 3. 2023 žalobkyně dotázal na zabezpečení psů (viz bod 13 tohoto rozsudku), avšak další zkoumání tímto směrem již neprováděl a uzavřel, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat

proti týrání, jelikož v rozporu § 13 odst. 1 nezabezpečila své psy proti úniku. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí přitom zkonstatoval, že: „Co se týče oplocení, tak obviněná má chovný prostor oplocený. Pouze správní orgán doporučuje splnit doporučení veterinární správy, tj. neumisťovat k zídce na hraně svahu objekty (boudičky, atp.), na které by mohli psi vylézt a z bezpečnostních důvodů po celé délce hrany svahu, resp. zídky umístit dostatečně vysoké oplocení (1,8 m).“ Žalobkyně pak v odvolání upozornila na to, že má chovatelskou stanici a své psy má uzavřeny v objektech, jež jsou pro psy určené. Uvedla, že chovné prostory byly v minulosti podrobeny kontrole ze strany Státní veterinární správy, která neshledala v chovu žádné pochybení. K tomu žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že jelikož zvířata unikla, nebyla učiněna dostatečná opatření proti jejich úniku. Stejně jako městský úřad se zabýval jen – pro posuzovanou věc irelevantním – výkladem pojmu únik zvířete. S odkazem na *Vyjádření k problematice postihu za únik zvířete v zájmovém chovu a nevedení psa na vodítku po novele zákona na ochranu zvířat proti týrání provedené zákonem č. 291/2009 Sb., ze dne 4. 1. 2010*, které je dostupné na internetových stránkách Ministerstva zemědělství, stejně jako městský úřad dospěl k závěru, že žalobkyně neměla psy v uvedenou dobu pod kontrolou ani dohledem.

30. Žalobkyně se přestupku měla dopustit jako podnikající fyzická osoba, jejíž odpovědnost za přešůpek je v souladu s § 20 a § 23 zákona o odpovědnosti za přešůpky objektivní. Obligatorním znakem příslušného přešůpku proto není zavinění. To však nezabavuje správní orgány povinnosti, aby se zabývaly naplněním zbylých znaků skutkové podstaty vytýkaného přešůpku včetně námitek, které jsou způsobilé naplnění znaků skutkové podstaty zpochybnit. V posuzované věci pak městský úřad a žalovaný řádně nezkontrovali naplnění objektivní stránky přešůpku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání, tj. toho, jaká opatření proti úniku psů žalobkyně učinila, resp. zda vůbec nějaká, a zda byla dostatečná („*neučiní opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1*“). Městský úřad i žalovaný se zabývali výhradně následkem úniku zvířat. To však pro naplnění znaků skutkové podstaty přešůpku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání nepostačuje. Žalovaný se mýlí v tom, že to měla být žalobkyně, kdo měl prokázat, že se odpovědnosti za přešůpek zprostila (měla prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešůpku zabránila). Otázka přičitatelnosti (resp. splnění podmínek podle § 22 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přešůpky) a na ni navazujícího zproštění se odpovědnosti (§ 21 zákona o odpovědnosti za přešůpek) však nesouvisí s objektivní stránkou přešůpku, ale v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob nahrazuje subjektivní stránku (srov. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich. Zákon o některých přešůpcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 144, marg. č. 13 a 14.). Jinými slovy řečeno, pokud je znakem objektivní stránky přešůpku „*neučinit opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1*“, musí správní orgány jeho naplnění zkoumat bez ohledu na povahu pachatele ve všech případech (ať je obviněným fyzická osoba, právnická osoba či podnikající fyzická osoba).
31. V posuzované věci tedy z napadeného i prvoinstančního rozhodnutí neplyne, jak (jakým způsobem) byla naplněna skutková podstata vytýkaného přešůpku. Též ze správního spisu nelze zjistit, že by se správní orgány blíže zabývaly (ne)dostatečným zabezpečením žalobkyniných psů proti úniku (například bližším zkoumáním spolehlivosti oplocení pozemku nebo uzavírání dveří). V řízení o přešůpku přitom správní orgán musí postupovat tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Musí jej zjistit v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přešůpku (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Povinnost zjišťovat skutkový stav ohledně skutečností

odpovídajících skutkové podstatě přestupku tak leží vždy na správním orgánu. To platí tím spíše,

pokud žalobkyně v průběhu správního řízení i v žalobě namítala, že má své psy zabezpečeny a že kontrola Státní veterinární správy neshledala v chovu – a tedy ani v zabezpečení psů – žádné pochybení. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že je žalobkyně chovatelkou uniklých psů, bylo pro posuzovanou věc podstatné zabývat se námitkou, že má žalobkyně své psy zabezpečeny. Úvahu, kterou žalovaný v tomto směru i přes žalobkyninu námitku opomněl provést, pak soud nemůže nahrazovat.

32. Napadené rozhodnutí je tedy z tohoto důvodu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 72/2014-43), což brání jeho přezkumu v rozsahu žalobních bodů. Správní orgány se totiž nezabývaly tím, co je pro naplnění znaků skutkové podstaty podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání nejzásadnější – *neučinění opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1*.
33. Zároveň platí, že podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání. Podle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, přitom „[v] rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. [...] Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“
34. Z toho plyne, že popis skutku musí obsahovat ty skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku (např. právě objektivní stránku přestupku), který je předmětem řízení, tj. za nějž byla žalobkyně v dané věci pokutována (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009-66).
35. Ve výroku II. A prvostupňového rozhodnutí, který žalovaný napadeným rozhodnutím bezvýhradně potvrdil, byla žalobkyně uznána vinnou „z přestupku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání, kterého se dopustila z nedbalosti tím, že dne 21. 6. 2022 v cca 8:30 h na pozemku u RD čp. XB v obci K. nezabezpečila své tři psy proti úniku, čímž došlo k porušení ustanovení § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání, a ti se volně pohybovali na ulici u domu čp. XA v obci Krupá a omezovali paní J. Š., nar. X, X, která odjížděla do práce.“ Soud přitom opakuje, že z tohoto popisu skutku není zřejmé, jakým jednáním (či opomenutím) žalobkyně nezabezpečila své tři psy proti úniku. I skutková věta výroku se soustředí na následky nezabezpečení uniklých psů, které pro přestupkovou odpovědnost podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání nejsou relevantní (viz body 26 a 27 tohoto rozsudku). Ve výroku II. A prvostupňového rozhodnutí proto není dostatečně popsán způsob spáchání přestupku.
36. Jelikož popis odpovídajícího způsobu spáchání přestupku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání – *neučinění opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1* není

součástí skutkové věty výroku rozhodnutí i odůvodnění rozhodnutí, způsobuje i tato vada nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne č. j. 2 As 34/2006-73).

37. Soud se naopak ztotožňuje se správními orgány, že z hlediska naplnění skutkové podstaty § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání není rozhodující, zda se psi nacházeli na pozemku ve vlastnictví žalobkyně, či nikoli. V případě, že pachatel neučiní dostatečná opatření proti úniku, má význam toliko to, zda unikli (viz bod 29 tohoto rozsudku).
38. Zbylé žalobní body se omezují na to, že správní řízení je stiženo procesními vadami. Například žalobkyně namítala, že je žalovaný podjatý. Tuto námitku odůvodnila tím, že žalovaný v pochybnostech nerozhodl v její prospěch a vykazoval k ní nepřátelský postoj. Dále však nespécifikovala, proč by měl mít žalovaný (resp. oprávněná úřední osoba) zájem na výsledku řízení či jak se projevuje jeho nepřátelský vztah k žalobkyni. Skutečnost, že v předchozím řízení nebylo rozhodnuto v žalobkynin prospěch, sama o sobě (byť by rozhodnutí bylo věcně nesprávné) nezakládá pochybnost o podjatosti úřední osoby podle § 14 správního řádu. Jelikož své námitky žalobkyně nijak nerozvinula, soud se jimi nemůže blíže zabývat. Není totiž úkolem soudu, aby za žalobkyni argumenty domýšlel. Kromě zákonem stanovených výjimek může soud napadené rozhodnutí přezkoumat jen v mezích včas uplatněných žalobních bodů. Soud neshledal, že by bylo předcházející řízení stiženo takovými procesními vadami, k nimž by byl povinen (na rozdíl od výše posuzované vady nepřezkoumatelnosti) přihlédnout z úřední povinnosti.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Na základě výše uvedeného soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení žalovaný posoudí, zda žalobkynino jednání naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání. Samotný únik psů není pro otázku vzniku přestupkové odpovědnosti relevantní. Ve skutkové větě výroku, jímž případně shledá žalobkyni vinnou, případně též uvede způsob spáchání přestupku a omezí se na uvedení těch skutkových okolností, které jsou pro projednávanou věc právně významné. Případný závěr o tom, zda a jak byla naplněna skutková podstata zmíněného ustanovení, srozumitelně odůvodní. Pokud v dalším řízení dospěje k závěru, že žalobkyně neměla své psy dostatečně zabezpečeny, bude se zabývat námitkami zpochybňujícími žalobkynino vlastnictví nedostatečně zabezpečených psů a námitkami rozporujícími, že to byli psi chovaní k chovatelskému účelu žalobkyně, případně provede k takovým námitkám navrhované důkazy průkazy původu a očkovacími průkazy. To totiž může být zásadní nejenom pro určení případného pachatele (žalobkyně namítala, že některé z psů vlastní i její manžel), ale i pro právní kvalifikaci zjištěného skutku, protože zákon na ochranu zvířat proti týrání odlišuje mezi přestupkem spáchaným podnikající fyzickou osobou (§ 22 zákona o odpovědnosti za přestupky) podle § 27a odst. 3 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání a přestupkem spáchaným fyzickou osobou podle § 27 odst. 2 písm. g) zákona na ochranu zvířat proti týrání (zda uniklí psi byli chovní, či nikoli). Nejen v této souvislosti pak žalovaný neopomene, že při nedostatku skutkových zjištění se v přestupkovém řízení uplatní zásada *in dubio pro reo*. Stejně tak přehodnotí svoji

argumentaci o koncentraci řízení, protože ta se v řízení o přestupku neuplatní (srov. § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky).

40. Ačkoli se žalobkyně domáhala zrušení i prvoinstančního rozhodnutí, soud přistoupil jen ke zrušení napadeného rozhodnutí. Opačný postup je totiž výjimkou z obecného principu omezené kasace. Zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně (žalovaného), ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je namístě tehdy, je-li patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno, eventuálně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit, a je tedy patrné, že odvolacímu orgánu nezbude nic jiného než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Žalovaný však výše popsané vady sám napravit může (§ 97 a § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky) a je na něm, jaký postup považuje za účelnější a vhodnější pro naplnění obecných zásad správního řádu (např. zásada hospodárnosti řízení a dobré správy).
41. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
42. Soud neprováděl navrhované důkazy (dvě kopie rodokmenů psů plemene velký švýcarský salašnický pes, jeden očkovací průkaz psa plemene Welsh corgi a snímek z pozemkové mapy), protože z hlediska nosných důvodů tohoto rozsudky by to bylo nadbytečné. Zpráva z veterinární kontroly ze dne 12. a 13. 7. 2022 je součástí správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS)
43. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Ze správního spisu neplyne, že by žalobkyni vznikly jiné náklady (např. poštovné) a žalobkyně ani vznik jiných nákladů nedoložila. Žalobkyni nevznikly ani náklady spojené s právním zastoupením, protože v soudním řízení správním se neuplatní vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu ani nosné důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13, na jejichž základě lze nezastoupenému účastníkovi řízení, jenž má právo na náhradu nákladů řízení, přiznat náhradu hotových výdajů v paušální výši. Její aplikace je omezena na § 151 odst. 3 občanského soudního řádu, jenž se ovšem v soudním řízení správním neuplatní (viz rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. ledna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu