



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **D. P.**, zast. Mgr. Bc. Vítězslavem Zdeňkem, advokátem se sídlem Mlýnská 938/4, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2023, č. j. KUZZL 97160/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2025, č. j. 31 A 3/2024-51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2025, č. j. 31 A 3/2024-51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání. Městský úřad Kroměříž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 27 odst. 2 písm. d) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Žalobkyně totiž porušila zákaz prodeje psa novému chovateli na veřejném prostranství. Městský úřad žalobkyni uložil pokutu ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Brně, který žalobu zamítl. Krajský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že rekognice provedené v přestupkovém řízení proběhly v rozporu se zákonem, a z jejich výsledků proto nelze vycházet. Zbylá zjištění správních orgánů však podle krajského soudu přesto tvoří ucelený řetězec důkazů, a proto závěr o vině žalobkyně přestupkem ob stojí.

[3] Uceleným řetězcem nepřímých důkazů byly podle krajského soudu informace z inzertního portálu Bazoš.cz o inzerátech opakovaně nabízejících k prodeji štěňata

francouzského buldočka. U několika z nich byla uvedena stejná e-mailová adresa i telefonní číslo, které využila kupující v posuzované věci i osoba prodávající štěně v době bezprostředně před spácháním přestupku. Za další důkaz krajský soud označil fotografie ze dvou inzerátů z téhož inzertního serveru předložené svědkem, které zobrazují tutěž ruku se stejným znaménkem na předloktí a škrábanci jako u inzerátu, na jehož základě došlo k prodeji štěněte v posuzované věci. Analytickou činností Policie ČR bylo dále zjištěno, že telefonní číslo uvedené v inzerátu bylo používáno v mobilním telefonu stejného IMEI, který používala žalobkyně pro svou jinou registrovanou SIM kartu. Další telefonní číslo použité ve stejném mobilním telefonu bylo u poskytovatele SAZKA a.s. spojeno s e-mailovou adresou X. Tím bylo podle krajského soudu prokázáno, že prodávající používala nejen při inzerci, ale i při předávání psa mobilní telefon žalobkyně.

[4] Tvrzení žalobkyně, že se v době předání štěněte nacházela v prodejně společnosti T-Mobile Czech Republic a.s. (dále „T-Mobile“) ve Zlíně, k jehož prokázání předložila potvrzení vystavené zaměstnancem této společnosti, se ukázalo jako nevěrohodné. Podle krajského soudu bylo nevěrohodné i vysvětlení žalobkyně, že projednávaný přestupek je „odplatou“ svědkyně L. za kontrolu, kterou žalobkyně dříve provedla v její provozovně. Podle krajského soudu byla žalobkyně v době údajné kontroly vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spise. Ze skutkové věty v napadeném rozhodnutí plyne, že stěžovatelce bylo kladeno za vinu, že ona osobně byla tím, kdo štěně prodal. To však nelze bez důvodných pochybností prokázat. Žádný z provedených důkazů nepotvrzuje, že se stěžovatelka nacházela v uvedený čas na daném místě a prodala nové chovatelce štěně. Protiprávní je přitom pouze prodej štěněte na veřejném prostranství. Důkazní břemeno o tom, kdo štěně prodal, tíží správní orgány. Ačkoli mohly správní orgány i krajský soud považovat stěžovatelčino alibi za vyvrácené, bez důkazů nebylo možné dospět k závěru o její vině.

[6] K prokázání viny prostřednictvím řetězce nepřímých důkazů odkázala stěžovatelka na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 3622/10. Spojitost tohoto nálezu se svým případem spatřuje v tom, že i zde existují možná alternativní vysvětlení, což při dostupnosti výhradně nepřímých důkazů nedostačuje pro rozhodnutí o její vině.

[7] Podle stěžovatelky není dán nepřerušovaný řetězec nepřímých důkazů vylučující veškerou pochybnost o její vině. Stěžovatelka mohla na místo předání štěněte vyslat jinou ženu středního věku s hnědými vlasy, což by představovalo nepřebornou množinu podezřelých. Stěžovatelka není povinna dokazovat svou nevinu. Závěr o její vině však přijmout nelze. I kdyby bylo prokázáno, že stěžovatelka prodej štěněte inzerovala a domluvila, chybí použitelné důkazy o tom, že štěně na veřejném prostranství prodala právě ona. Proto je nutné s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* napadený rozsudek zrušit.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s krajským soudem. Poukázal na svědecké výpovědi a konstatoval, že nepřímé důkazy tvoří nepřerušovaný, ucelený a na sebe

pokračování

navazující řetězec a vylučují, že by štěně prodal někdo jiný. Tvrzení stěžovatelky, že se v dané době nacházela na jiném místě, se ukázalo jako podvodné.

[9] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že povinnost zjistit skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy tíží správní orgán. Proto je třeba odmítnout argumentaci, že stěžovatelka nepředložila relevantní důkazy na podporu svých tvrzení. Tvrzení o užívání telefonního čísla stěžovatelkou je neprůkazné. Z důkazů neplyne, kdo z tohoto telefonního čísla komunikoval se svědky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[11] Podle § 27 odst. 2 písm. d) zákona na ochranu zvířat proti týrání *fyzická osoba se jako chovatel dopustí přestupku tím, že poruší zákaz prodeje nebo předání psa nebo kočky novému chovateli na veřejném prostranství podle § 7b písm. a).*

[12] Podle § 7b písm. a) téhož zákona *je zakázán prodej nebo předání psa nebo kočky novému chovateli na veřejném prostranství, s výjimkou prodeje nebo předání těchto zvířat v rámci veřejného vystoupení zvířat.*

[13] Skutková podstata přestupku je souhrn objektivních a subjektivních znaků, které odlišují jednotlivé druhy přestupků navzájem. Znaky skutkové podstaty jsou objekt, subjekt, objektivní stránka a subjektivní stránka. Subjektem přestupku, což je otázka sporná v projednávané věci, je pachatel, tedy osoba, která svým jednáním naplnila veškeré znaky přestupku. V posuzované věci je sporné především to, kdo přestupek spáchal, tedy kdo byl jeho subjektem.

[14] Stěžovatelčina kasační argumentace se soustředí na problematiku dokazování, resp. řádného zjištění skutkového stavu. Stěžovatelka je přesvědčena, že správní orgány neshromáždily dostatek důkazů svědčících o její vině, a proto neměla být v souladu se zásadou *in dubio pro reo* shledána vinnou z přestupku. Toto její přesvědčení posílil dílčí závěr krajského soudu o tom, že rekognice provedené v přestupkovém řízení jsou procesně nepoužitelné. Ostatní, vesměs nepřímé důkazy, pak podle stěžovatelky nepostačují k přijetí závěru o její vině.

[15] NSS k tomu uvádí, že správní orgán je povinen zjistit skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Volba, množství a druh prováděných důkazů je věcí správního uvážení. Stejnou zásadou je ovládáno i následné hodnocení provedených důkazních prostředků (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 63/2007-114).

[16] V řízení o přestupku musí správní orgány prokázat, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty. V přestupkovém právu se totiž uplatňují stejné zásady jako v trestním právu, zejména zásada presumpce neviny, zásada *in dubio pro reo* a zásada postihu za zaviněné jednání (nikoli jen za způsobení škodlivého následku). Pouze v případě, bylo-li prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, může správní orgán uložit

za jeho spáchání sankci (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55). V řízení o přestupku se proto nelze spokojit s tím, že skutečnost, že obviněný se dopustil přestupku, je pravděpodobná, nebo dokonce nejpravděpodobnější verzí skutkového stavu. Není-li mimo jakoukoli pochybnost prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, nemůže být učiněn závěr, že byl spáchán přestupek (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, č. j. 5 As 344/2017-35).

[17] Dále obecně platí, že obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoli tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 21). V řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (tamtéž, bod 22).

[18] K možnosti prokázat vinu přestupce prostřednictvím nepřímých důkazů uvedl NSS v rozsudku ze dne 3. 5. 2007, č. j. 8 As 10/2006-48, že *„provádění důkazů v přestupkovém řízení je úkolem správních orgánů. Správní orgán je povinen přesně a úplně zjistit skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Volba, množství a druh prováděných důkazů je věcí správního uvážení. Stejnou zásadou je ovládáno i následné hodnocení provedených důkazních prostředků. Pokud je odpovědnost za přestupkové jednání dovozována z nepřímých důkazů, musí tyto důkazy tvořit ucelený logicky provázaný důkazní řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních. Logická a ničím nenarušovaná soustava vzájemně se doplňujících nepřímých důkazů musí spolehlivě prokazovat všechny okolnosti spáchaného skutku, majícího znaky skutkové podstaty přestupku, nad vši rozumnou pochybnost stavět najisto, že se jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen, a současně vylučovat možnost jiného závěru.“*

[19] NSS nejprve shrne průběh skutkového děje. Svědci M. L. a J. Z. si v březnu 2021 na inzertním portálu Bazoš.cz vybrali štěně francouzského buldočka. Prodejkyň svědkyni navrhla předání štěněte mimo místo svého bydliště, neboť měla obavu z nákazy své matky nemocí covid-19. Předání se uskutečnilo dne 22. 3. 2021 v odpoledních hodinách na parkovišti před prodejnou SuperZOO v prostorách Obchodního centra Rybalka v Kroměříži. Kromě paní L. se jej zúčastnil i její bývalý manžel M. L. U štěněte se po určité době vyskytly zdravotní problémy, které vyústily v jeho utracení. Prodejkyň štěněte s paní L. ohledně vzniklé situace dále nekomunikovala. Svědci L. a Z. se proto obrátili na Policii ČR. Policejní orgán předal věc městskému úřadu s podezřením na spáchání přestupku podle zákona na ochranu zvířat proti týrání.

[20] Argumentace správních orgánů byla dominantně založena na výsledcích rekognic svědků L. jako přímých důkazů. Městský úřad na s. 10 svého rozhodnutí uvádí, že svědkyně L. stěžovatelku *„bezpečně poznala na poznávacím řízení na Obvodním oddělení Policie ČR v Němčicích nad Hanou dne 28. 7. 2021“*, svědek L. pak s odstupem 15 měsíců od události *„takovou jistotu neměl, nicméně i on na jedné z fotografií obviněnou ukázal“*.

[21] Krajský soud však shledal, že obě rekognice byly provedeny v rozporu se zákonem, a jsou tedy procesně nepoužitelné. První rekognice totiž proběhla před zahájením

pokračování

přestupkového řízení, bez přítomnosti stěžovatelky nebo jejího zástupce a bez předchozí svědecké výpovědi svědkyně L. Druhé rekognici nepředcházela výslech svědka L.

[22] Krajský soud v návaznosti na tento svůj dílčí závěr dále zkoumal, zda ostatní shromážděné důkazy postačují k závěru o tom, že se stěžovatelka dopustila přestupku. Mezi důkazy, které shromáždily správní orgány, patří potvrzení zástupce inzertního portálu Bazoš.cz. Podle něj byla u tří inzerátů nabízejících k prodeji štěňata plemene francouzský buldoček uvedena totožná e-mailová adresa i telefon, jaké využili svědci L. a Z. Z tohoto telefonního čísla také komunikovala osoba prodávající štěně bezprostředně před inkriminovaným setkáním.

[23] Svědek Z. předložil policejnímu orgánu fotografie pořízené jako snímky displeje mobilního telefonu. Jedna z nich patřila k inzerátu, na který reagovala svědkyně L., druhá k jinému inzerátu, který také po krátkou dobu nabízel prodej štěněte. Fotografie u tohoto inzerátu má zobrazovat stejnou ruku s typickými škrábanci a znaménkem na předloktí, jako fotografie u inzerátu, na který reagovala svědkyně L.

[24] Dalším důkazem bylo zjištění analytického oddělení Policie České republiky. SIM karta s telefonním číslem použitým v inzerátu a uváděným svědky byla použita v mobilním zařízení stejného IMEI jako SIM karta s telefonním číslem registrovaným na stěžovatelku, které stěžovatelka používala v době vyšetřování. Další z telefonních čísel použitých v totožném mobilním zařízení bylo u poskytovatele SAZKA a.s. spojeno s e-mailovou adresou X.

[25] Stěžovatelka dále předložila potvrzení, podle něhož se v době předání štěněte nacházela na pracovním pohovoru v prodejně T-Mobile ve Zlíně. V přestupkovém řízení však bylo zjištěno, že pracovník, jenž měl svým podpisem stvrdit přítomnost stěžovatelky v prodejně, nebyl v dané době ještě zaměstnancem této společnosti. Jako nevěrohodné bylo shledáno i tvrzení stěžovatelky, že v minulosti prováděla kontrolu provozovny, v níž pracuje paní L., a důsledkem toho bylo oznámení přestupku. Podle krajského soudu by bez analytické činnosti policejního orgánu nebylo možné stěžovatelku identifikovat. Nadto v době, kdy měla stěžovatelka údajně vykonat kontrolu, byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[26] Ačkoli krajský soud shledal, že jediný přímý důkaz v podobě výsledů dvou rekognic je v řízení procesně nepoužitelný, dospěl k závěru, že ostatní shora uvedené nepřímé důkazy tvořily logicky provázaný důkazní řetězec a postačovaly k závěru o tom, že se stěžovatelka dopustila přestupku, který jí byl kladen za vinu.

[27] Kasační soud posoudil správnost tohoto závěru krajského soudu, a na rozdíl od něj má za to, že nepřímé důkazy v posuzované věci takový *ucelený logicky provázaný důkazní řetězec* netvoří. Pokud totiž NSS nepřihlédl k výsledkům rekognic, které krajský soud označil za procesně nepoužitelné, dospěl k závěru, že z napadených rozhodnutí neplyne, že by z ostatních provedených důkazů bylo možné nad rozumnou pochybnost postavit najisto, že stěžovatelka prodala v rozhodnou dobu před prodejnou SuperZOO v Kroměříži svědkům L. štěně.

[28] Je pravdou, že svědkové L. a Z. potvrdili, že prodejkyni štěněte kontaktovali a dále s ní komunikovali prostřednictvím telefonního čísla uvedeného v inzerátu na inzertním portále Bazoš.cz. Je rovněž pravdou, že na základě analytické činnosti policejních orgánů bylo zjištěno, že toto telefonní číslo bylo v rozhodném období používáno ve stejném mobilním telefonu jako jiné telefonní číslo registrované na stěžovatelku a jí prokazatelně využívané.

[29] Těmito zjištěními, jež vyústily v nepřímý důkaz spočívající v tom, že v mobilním telefonu používaném stěžovatelkou byla vložena (také) SIM karta s telefonním číslem uvedeným u inzerátu, na který reagovala svědkyně L., však bylo podle NSS prokázáno pouze to, že komunikace ohledně prodeje štěněte probíhala ze strany prodávající prostřednictvím SIM karty vložené v mobilním telefonu, který používala stěžovatelka pro jiné, na sebe registrované, telefonní číslo. Neplyne z nich však, a to samostatně ani ve spojení s dalšími důkazy, že osobou prodávající štěně byla stěžovatelka.

[30] Skutečnost, že na inzertním portále Bazoš.cz bylo umístěno několik inzerátů nabízejících prodej psa se stejnými kontaktními údaji, není způsobila přispět k závěru o tom, kdo konkrétně prodal štěně na veřejném prostranství.

[31] Dalším důkazem mělo být vyvrácené alibi stěžovatelky. Ta v přestupkovém řízení tvrdila a doložila potvrzením, že se v rozhodné době nacházela na pohovoru v prodejně T-Mobile ve Zlíně. Její přítomnost v prodejně se však ve správním řízení nepodařilo prokázat (srov. výše bod [25]). Ačkoli není pochyb o tom, že se správním orgánům podařilo relevantně zpochybnit stěžovatelčino tvrzení, že se v době předání štěněte nenacházela v Kroměříži, ale ve Zlíně, vypovídá tato skutečnost podle NSS pouze o tom, že stěžovatelka v době předání štěněte nebyla ve zlínské prodejně T-Mobile. Nejedná se však o důkaz toho, že se stěžovatelka nacházela právě před prodejnou SuperZOO v Kroměříži, aby tam na veřejném prostranství prodala štěně nové chovatelce.

[32] NSS dále není zřejmé, jakou důkazní hodnotu mají ne příliš kvalitní snímky displeje mobilního telefonu zachycující fotografie z inzerátů na inzertním serveru. I kdyby štěně na fotografiích u obou předložených inzerátů držela v rukou stejná osoba (a to i pokud by touto osobou byla stěžovatelka), nejedná se podle NSS o důkaz o tom, kdo prodal kupujícím štěně na veřejném prostranství. Správní orgány ani krajský soud nadto přesvědčivě nevysvětlily, jak tyto fotografie přispívají k závěru o vině stěžovatelky přestupkem.

[33] Bez relevantní výpovědní hodnoty je podle NSS i správními orgány vyvrácená obhajoba stěžovatelky ohledně možného motivu svědkyně L. učinit oznámení vůči policejnímu orgánu. Tato skutečnost sama o sobě ani ve spojení s dalšími důkazy nepřispívá k jednoznačnému závěru o stěžovatelčině vině.

[34] NSS shrnuje, že z rozhodnutí žalovaného i městského úřadu je zjevné, že správní orgány vycházely především ze závěrů dvou rekognic, jež byly přímými důkazy. Tyto rekognice však krajský soud shledal být procesně nepoužitelnými z důvodu nedodržení zákonného postupu před jejich provedením. Jak však kasační soud vyložil výše, ostatní, vesměs nepřímé důkazy, které správní orgány v napadených rozhodnutích popsaly, netvoří ucelený logicky provázaný důkazní řetězec, na jehož základě by bylo možné dospět

pokračování

k závěru, že se stěžovatelka dopustila přestupku. Krajský soud pochybil, pokud poté, co označil provedené rekognice za procesně nepoužitelné, posoudil „zbylé“ důkazy jako dostačující k přijetí závěru o tom, že se stěžovatelka dopustila přestupku, a napadené rozhodnutí shledal zákonným. Napadená rozhodnutí však nedostojí judikатурním požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o přestupku dovozovaného pouze z nepřímých důkazů (srov. výše bod [18]). Jelikož krajský soud za této situace nezrušil napadené rozhodnutí proto, že shromážděné důkazy nesvědčí mimo jakýchkoli pochybností o vině stěžovatelky, je napadený rozsudek nezákonný.

[35] NSS dodává, že na projednávanou věc nelze aplikovat judikатурní závěr, podle něhož sice obviněný z přestupku není povinen prokazovat svou nevinu, avšak stojí-li proti němu ucelený řetězec důkazů, nepostačí ke zpochybnění skutkového stavu pouhé tvrzení obviněného bez podložení konkrétními návrhy na prokázání (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 1 As 178/2018-36). V daném případě taková situace nenastala, protože, jak bylo výše vysvětleno, proti stěžovatce nestál takový ucelený řetězec důkazů.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). NSS současně se zrušením napadeného rozsudku nepřistoupil i ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Má totiž za to, že závěr krajského soudu o nepoužitelnosti provedených rekognic je pro posuzovanou věc zásadní. Jelikož jej však krajský soud vyslovil v rozsudku, jímž nakonec žalobu zamítl, neměl žalovaný možnost podat proti tomuto závěru kasační stížnost, neboť bránit se pouze proti důvodům rozhodnutí krajského soudu není přípustné (srov. § 104 odst. 2 s. ř. s.). Posouzení použitelnosti provedených rekognic však může mít zásadní vliv na výsledek přestupkového řízení. Pokud by nyní kasační soud sám zrušil kromě rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, nemohl by se již žalovaný proti závěru o nepoužitelnosti rekognic nijak bránit.

[37] Krajský soud bude v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Vyjde tedy z toho, že důkazy (kromě procesně nepoužitelných rekognic) tak, jak byly popsány v napadeném rozsudku, resp. v rozhodnutích správních orgánů, netvoří ucelený logicky provázaný řetězec, na jehož základě by bylo možné dospět k závěru o vině stěžovatelky přestupkem.

[38] V dalším řízení rozhodne krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2025

Sylva Šiškeová

předsedkyně senátu