



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zast. JUDr. Ivou Čvandovou, advokátkou se sídlem Praha 7, Bubenská 25, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1277/ZPZ/2013-3, JID: 50172/2013/KUUK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 2. 2014, č. j. 78 A 8/2013 – 21,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 2. 2014, č. j. 78 A 8/2013 – 21, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1277/ZPZ/2013-3, JID: 50172/2013/KUUK, a rozhodnutí Magistrátu města Děčín ze dne 13. 2. 2013, č. j. OSC/14930/2013/Bab, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

**Odůvodnění:**

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1277/ZPZ/2013-3, JID: 50172/2013/KUUK, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Děčín, odboru správních činností a obecního živnostenského úřadu (dále též jen „prvostupňový orgán“ nebo „správní

orgán prvního stupně“), ze dne 13. 2. 2013, č. j. OSC/14930/2013/Bab, jímž byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon na ochranu zvířat“), za který mu byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Přestupku se měl dopustit tím, že opakovaně dne 24. 5. 2012, dne 11. 8. 2012 a dne 26. 10. 2012, neměl dostatečně zabezpečeného svého psa, který byl nalezen v různých částech Děčína XXVII prostřednictvím obyvatel města nebo městské policie, čímž žalobce porušil povinnost danou ust. § 13 odst. 1 zákona na ochranu zvířat.

Krajský soud žalobu shledal naprosto nedůvodnou, když se ztotožnil se žalovaným, že již na základě úkonů učiněných prvostupňovým orgánem byl zjištěn skutkový stav, který v dostatečné míře prokazoval, že se stěžovatel dopustil uvedeného přestupku, tj. že neučinil náležitá opatření proti opakovaným únikům svého psa. Stěžovatel navíc po celou dobu správního ani soudního řízení nenabídl žádná relevantní skutková tvrzení, která by osvědčovala, že se dotyčného přestupku nedopustil. Krajský soud neakceptoval námitky týkající se nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž uvedl, že ani nadbytečná informace o původu psa není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nezákonného zahájení správního řízení, neboť to bylo možné zahájit pouze z moci úřední a dle § 87 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též jen „přestupkový zákon“), bylo bez dalšího možné vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty, nebylo-li pochyb, že se obviněný přestupku dopustil, což měl prvostupňový orgán za prokázané protokoly o ustájení zvířete. Soud závěrem uvedl, že neshledal pochybení ani stran odůvodnění výše pokuty.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“

Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Tu spatřuje v tom, že krajský soud na páté straně rozsudku pouze obecně, bez uvedení konkrétních důvodů, odmítl stěžovatelovu námitku, že se žalovaný zákonným způsobem nezabýval jeho odvoláním, a tudíž neshledal ani napadené rozhodnutí, ani rozhodnutí prvostupňového orgánu nepřezkoumatelným. Tento závěr dle stěžovatele navíc neodpovídá skutečnosti.

Stěžovatel se kromě toho domnívá, že pokud prvostupňový orgán nadbytečně a nesprávně uvedl okolnosti ohledně získání psa stěžovatelem v roce 2011 (v kasační stížnosti nesprávně uveden rok 2001), jednalo se o vadu rozhodnutí, která měla být postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odstraněna postupem žalovaného. Stěžovatel proto setrvává na závěru, že rozhodnutí prvostupňového orgánu je nezákonné, neboť v rozporu s § 68 správního řádu neodůvodňuje výrokovou část rozhodnutí. Nesouhlasí tudíž se závěrem krajského soudu, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. I kdyby stěžovatel souhlasil, že se o nezákonnost nejedná, jednalo by se o nesprávnost rozhodnutí podle § 89 odst. 2 a § 90 správního řádu a rozhodnutí mělo být postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) téhož zákona změněno v chybné části odůvodnění.

Stěžovatel dále uvádí, že nenapadl zahájení řízení z moci úřední, nýbrž text první věty rozhodnutí, že odbor životního prostředí obdržel „*přestupkovou věc k projednání přestupku*.“ Tuto větu považuje stěžovatel za nepřiléhavou a nadbytečnou, neboť prvostupňový orgán obdržel pouhý podnět. Stěžovatel se domnívá, že se opět jedná o vadu odůvodnění, kterou bylo třeba

pokračování

odstranit, a nesouhlasí tedy s krajským soudem, že se jedná toliko o „*nepřesný slovní obrat*“, který nezpůsobil vadu ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že již po úkonech prvostupňového orgánu byl zjištěn skutkový stav, který dostatečně prokazoval, že stěžovatel spáchal předmětný přestupek a že nenabídl ani žádná relevantní tvrzení prokazující opak. Stěžovatel se domnívá, že krajský soud se jeho žalobní argumentací ohledně neprokázání skutkového stavu dostatečně nezabýval. Správní orgán přitom skutkový stav věci nezjistil, neboť neprovedl ohledání, nevyslechl relevantní svědky – tedy svědky, kteří měli o chovu psa informace, správní orgán vůbec nezjišťoval, jak byl pes zabezpečen, a konečně ani kdo byl najisto jeho chovatelem. Absenci těchto zjištění nemohl napravit výslech svědkyně J., která těmito informacemi nemohla disponovat. Stěžovatel upozorňuje na to, že podklady pro rozhodnutí, tedy i důkazy, je povinen opatřit správní orgán, který tak v potřebném rozsahu neučinil a nepřipustným způsobem na něj přesouval důkazní břemeno. Stěžovatel poukazuje též na to, že skutečnost, že sám nezpochybňoval opakované odchyty svého psa a jeho umístění v útulku, nesvědčí o tom, že neučinil opatření proti jeho úniku. Tato úvaha nemá oporu ve spisu. Stěžovatel je přesvědčen, že napadené rozhodnutí mělo být zrušeno proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

Stěžovatel se soudem nesouhlasí, ani pokud jde o odůvodnění výše sankce, neboť, jak již uvedl i v žalobě, výši sankce nebylo lze určit s ohledem na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci. Správní orgán navíc vůbec neodůvodnil, k jakým kritériím přihlížel při určení druhu ani při určení výměry uložené sankce. Krajský soud se k této otázce vyjádřil nedostatečně, když pouze zopakoval část odůvodnění rozhodnutí žalovaného a tento postup považoval za dostatečný.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Má za to, že se krajský soud vypořádal se všemi argumenty stěžovatele, a předmětný rozsudek považuje za srozumitelný a přezkoumatelný co do důvodů rozhodnutí. Pokud jde o uvedení nadbytečné informace o původu psa, žalovaný setrvává na závěru, že tato skutečnost nemohla způsobit nezákonnost rozhodnutí, stejně jako skutečnost, že v odůvodnění předmětného rozhodnutí bylo nepřesně uvedeno, že správní orgán prvního stupně obdržel *přestupkovou věc* k projednání přestupku, místo toho, že obdržel *podnět* k projednání přestupku. Co se týče obstarávání podkladů pro rozhodnutí, žalovaný souhlasí, že ty opatřuje správní orgán. Tak tomu bylo i v této věci, kdy správní orgán prvního stupně disponoval protokoly o ustájení zvířete a zajistil svědeckou výpověď paní J., pracovnice útulku. Na základě těchto důkazů byl řádně zjištěn skutkový stav, který byl rozveden v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný poukazuje též na stanovisko Ústřední komise pro ochranu zvířat, ve kterém bylo stanoveno, že únik zvířete lze vykládat tak, že se jedná o vzdálení se zvířete ze sféry ovladatelnosti zvířete jeho chovatelem, kdy chovatel není schopen své zvíře ovládat a určovat jeho chování. Stěžovatel ve dnech, kdy byl pes ustájen v útulku, nebyl s to zvíře jakkoli ovládat a ovlivňovat. Z toho měl správní orgán za naprosto zřejmé, že neučinil vhodná opatření proti úniku zvířete. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 972/2003, z něhož dle jeho názoru plyne, že podstatný je výsledek, nikoliv použitá opatření. Žalovaný nesouhlasí ani s výtkou stran nedostatečného odůvodnění výše sankce, neboť krajský soud shledal, že orgány obou stupňů náležitě odůvodnily jak výrok o vině, tak výrok o trestu.

S ohledem na uvedené navrhuje žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. V daném případě je tak kasační stížnost přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Z uplatněných kasačních námitek je nutné posoudit nejprve námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná rovněž na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů v tom, že krajský soud pouze obecně, bez uvedení konkrétních důvodů, odmítl jeho námitku, že se žalovaný zákonným způsobem nezabýval jeho odvoláním.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

Pokud jde o stěžovatelem vytýkané pochybení krajského soudu, to Nejvyšší správní soud neshledal. Nejvyšší správní soud sice souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud vypořádal předmětnou námitku značně obecně, nicméně nepovažuje takové odůvodnění za vadu, která by působila nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Jak již zdejší soud opakovaně judikoval, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno dispoziční zásadou [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.], a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu žalobních bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí správního soudu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, nebo ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 67/2011 – 108). Jinými slovy, pro úspěch v řízení má zásadní význam to, jak kvalitně je žalobce schopen formulovat jím uplatněné námitky. Z obsahu žaloby je zřejmé, že se stěžovatel v zásadě omezil pouze na konstatování, že se žalovaný nezabýval napadeným textem odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a důvody odvolání. Krajský soud k této námitce konstatoval, že ji po zevrubném prostudování správního spisu vyhodnotil jako neopodstatněnou, neboť neshledal, že by se žalovaný nezabýval odůvodněním prvostupňového rozhodnutí a že by se řádně (racionálně, logicky a komplexně) nezabýval v odvolání uplatněnými námitkami. Na dalších místech rozsudku pak rozebral rozhodnutí žalovaného podrobněji (na základě dalších stěžovatelových námitek). Postup krajského soudu proto odpovídal velice obecnému znění žalobní námitky stěžovatele a nezpůsobil vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů.

pokračování

Další námitkou stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že nadbytečný údaj o získání psa nezpůsobil nezákonnost rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nepovažuje ani tuto námitku za důvodnou. Údaj o osvojení psa stěžovatelem v roce 2011, jenž se nachází toliko v prvostupňovém rozhodnutí, je údajem nadbytečným, který nemá pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona na ochranu zvířat žádného významu. Okolnosti získání psa stěžovatelem byly pro předmětné řízení nepodstatné, protože skutečnost, že stěžovatel byl chovatelem onoho psa v době, kdy byl tento umístěn do útulku, měl správní orgán za prokázané již z protokolů o ustájení zvířete a z průběhu samotného řízení; při ústním jednání stěžovatel výslovně uvedl, že se jednalo o *jeho psa* (viz protokol o ústním jednání ze dne 13. 2. 2013). Nelze tak akceptovat ani jeho námitku, že správní orgán nezjišťoval, kdo byl chovatelem psa, protože v průběhu správního řízení tento fakt nebyl zpochybňován, nýbrž byl výslovně potvrzen. Údaj o okolnostech osvojení psa proto nebyl způsobilý jakkoli ovlivnit výrok rozhodnutí. Žalovaný se se stejnou námitkou stěžovatele rovněž vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž také konstatoval, že se jedná o údaj, který je pro předmětné přestupkové řízení irelevantní a na rozhodnutí neměl žádný vliv. Zde je nutno připomenout, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, popř. v situaci, kdy odvolání zamítá a prvostupňové rozhodnutí potvrzuje, upřesnil toliko odůvodnění tohoto rozhodnutí, aniž by to mělo jakýkoli vliv na výrok rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Obě tato rozhodnutí je třeba vnímat dohromady jako jeden celek. S ohledem na uvedené lze konstatovat, že se skutečně nejednalo o vadu, která by způsobovala nezákonnost či nesprávnost správního rozhodnutí a postup žalovaného, který tuto skutečnost objasnil, lze chápat jako korekci odůvodnění prvostupňového orgánu, co se týče předmětné nadbytečné informace. Námitku stěžovatele je tak nutno odmítnout.

Stejně platí také o další stěžovatelově námitce, již má za to, že formulace prvostupňového orgánu, že mu byla „*přestupková věc předána k projednání přestupku*“, nebyla pouhým nepřesným slovním obratem, nýbrž vadou odůvodnění, neboť tento text neodůvodňuje výrok rozhodnutí. Proto měl být rovněž aplikován postup podle § 90 odst. písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, který uvedl, že odbor životního prostředí skutečně podal prvostupňovému orgánu toliko podnět k zahájení přestupkového řízení, nicméně tato formulační nepřesnost nemohla mít žádný vliv na výrok rozhodnutí. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud k této námitce doplňuje, že podle § 58 přestupkového zákona platí, že mj. „*státní orgány a orgány obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušné k jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou.*“ Toto oznámení je podle § 68 odst. 2 přestupkového zákona podkladem pro zahájení řízení. Podle § 67 přestupkového zákona je řízení o přestupku zahajováno z moci úřední. Podle § 87 odst. 1 přestupkového zákona platí, že „*není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty.*“

V nyní projednávané věci bylo spáchání přestupku oznámeno prvostupňovému orgánu Magistrátem města Děčín, odborem životního prostředí, zasláním oznámení nazvaného „*podnět k RP*“ spolu s předložením tří listinných důkazů – protokolů o ustájení zvířete. Z uvedeného oznámení a předložených důkazů dospěl prvostupňový orgán k závěru, že není pochyb o tom, že se stěžovatel skutku dopustil, proto nepožadoval další vysvětlení podle § 137 správního řádu, a podle § 87 přestupkového zákona vydal příkaz, jímž stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona na ochranu zvířat a uložil mu pokutu ve výši 1000 Kč. Stěžovatel podal proti příkazu včasný odpor, kterým se tento příkaz zrušil,

a prvostupňový orgán pokračoval v řízení (§ 87 odst. 4 přestupkového zákona). Nejvyšší správní soud stěžovatele upozorňuje, že přestupkový zákon vůbec nepočítá s pojmem „*podnět k zahájení řízení*“, nýbrž s pojmem „*oznámení přestupku*“. Zda tedy prvostupňový orgán nazval v příkazu a následně též ve svém rozhodnutí oznámení přestupku podle § 58 přestupkového zákona přestupkovou věcí, oznámením přestupku nebo podnětem k zahájení přestupkového řízení, je zcela irelevantní. Považovat použití jiného (obdobného) termínu, než který uvádí zákon, za vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí, v situaci, kdy je z obsahu rozhodnutí zřejmé, že se jednalo o oznámení přestupku podle § 58 přestupkového zákona, by bylo přepjatým formalismem. Žalovaný kromě toho v odůvodnění napadeného rozhodnutí o odvolání stěžovateli objasnil, že ačkoli prvoinstanční správní orgán označil uvedené podání jako „*přestupková věc*“, ve skutečnosti obdržel ve věci podnět k projednání přestupku, na jehož základě pak dále postupoval v souladu s právními předpisy. Ani tato námitka tak není důvodná.

Stěžovatel dále nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že již prvostupňový orgán zjistil skutkový stav, který dostatečně prokazoval, že spáchal předmětný přestupek podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona na ochranu zvířat, tj. že neučinil náležitá opatření proti opakovaným únikům psa. Stěžovatel již v žalobě uvedl, že správní orgán vůbec nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť se o to ani nepokusil, tedy nezjišťoval, zda stěžovatel vůbec nějaké opatření proti úniku zvířete učinil, nebo neučinil, popř. proč byl pes bez dozoru apod. Stěžovatel se domnívá, že jde o nesmyslnou úvahu, že když byl pes odchycen, tak prostě jeho vlastník neučinil opatření proti úniku; tato skutečnost naprosto nic nevypovídá o tom, zda byl pes zabezpečen proti úniku. Stěžovatel již v průběhu řízení uváděl, že i řádně zabezpečený pes může uniknout, a to např. v důsledku vyšší moci či jednání třetích osob, s čímž se ani žalovaný, ani krajský soud nevypořádaly. Žalovaný navíc nepřipustným způsobem přesouval důkazní břemeno na stěžovatele.

Podle § 27 odst. písm. f) zákona na ochranu zvířat se „*fyzická osoba jako chovatel dopustí přestupku tím, že neučiní opatření proti úniku zvířat podle § 13 odst. 1.*“ Podle § 13 odst. 1 uvedeného zákona platí, že „*[k]aždý je 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* (podtrženo NSS).

Přestupkové řízení je ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy, v jejichž důsledku je správní orgán povinen činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu. Podle § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Správní orgán je tak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto. Pokud jde o důkazní břemeno, to je primárně na správním orgánu (to vychází ze zásady oficiality), pokud je však tvrzením obviněného z přestupku některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal. V nyní projednávané věci však nedošlo k přenesení důkazního břemene, stěžovatel žádným způsobem nezpochybňoval důkazy provedené správními orgány, když sám potvrdil, že v inkriminované době byl jeho pes skutečně v útulku, nicméně tvrdil, že tyto důkazy nebyly dostatečné pro prokázání skutkového stavu, tedy toho, že se měl dopustit předmětného přestupku.

Se stěžovatelem nutno souhlasit. V nyní projednávané věci byly spolu s oznámením o přestupku prvostupňovému orgánu zaslány tři protokoly o ustájení zvířete v Městském útulku pro toulavá a opuštěná zvířata ve dnech 24. 5. 2012, 11. 8. 2012 a 26. 10. 2012. Z těchto protokolů plyne, že v uvedených dnech byl pes, kříženec černé barvy, jménem C., nalezen v různých částech Děčína XXVII, jednou hlídkou městské policie a dvakrát obyvateli města, a následně byl umístěn do uvedeného útulku, z něž si jej stěžovatel, příp. jeho bratr, téhož dne,

pokračování

příp. dne následujícího, vyzvedl. Dne 13. 2. 2013 proběhlo před správním orgánem prvního stupně ústní jednání, při kterém vypovídal stěžovatel a zaměstnankyně útulku, paní J. Stěžovatel ve své výpovědi popřel spáchání přestupku a uvedl, že není pravda, že neměl psa zajištěného. Uvedl též, že trvá na tom, aby správní orgán zjistil skutečný stav věci, tudíž aby zjistil, kdy nebyl pes zabezpečen a jakým způsobem se tak stalo. Svědkyně J. uvedla toliko, že pes byl v útulku, jak to plyne z předložených protokolů; žádné další skutečnosti nesdělila. Správní orgán prvního stupně na základě těchto důkazů dovodil, že se stěžovatel dopustil přestupku podle § 27 odst. 2 písm. f) zákona na ochranu zvířat, tudíž že neučinil opatření proti úniku psa. Odvolací správní orgán dokazování nedoplnil a aproboval závěr prvostupňového orgánu. K námitce stěžovatele, že v textu odůvodnění chybí, jakým konkrétním způsobem naplnil všechny znaky skutkové podstaty, žalovaný uvedl toliko, že o naplnění všech znaků skutkové podstaty svědčí samotný fakt, že stěžovatelův pes byl v roce 2012 třikrát odchycen pobíhající volně bez dozoru na různých místech v Děčíně. Krajský soud tento závěr aproboval, přičemž k němu neuvedl žádné konkrétní zdůvodnění. Nejvyšší správní soud, s ohledem na uvedené, musí souhlasit se stěžovatelem, že ani z jednoho rozhodnutí nelze učinit bezpečný závěr o tom, že stěžovatel je odpovědný za předmětný přestupek, tedy že naplnil všechny znaky jeho skutkové podstaty.

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. Objektem přestupku je zájem chráněný zákonem, proti němuž je protiprávní jednání pachatele přestupku namířeno, v tomto případě je jím zájem na ochraně zvířete chovaného v zájmovém chovu. Subjektem přestupku je pachatel, tedy osoba, která svým jednáním naplnila veškeré znaky přestupku. Jak již bylo uvedeno výše, o stěžovateli, jako o chovateli psa, nebyly pochybnosti. Objektivní stránka přestupku je definována jako jednání pachatele, jeho následek a vztah příčinné souvislosti mezi tímto jednáním a následkem; v této věci tedy neučinění opatření proti úniku zvířete, únik zvířete a příčinná souvislost mezi těmito skutečnostmi. A právě objektivní stránka skutkové podstaty v nyní projednávané věci nebyla prokázána, když z provedených důkazů je patrný toliko následek, a nikoliv 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.

Forma opatření proti úniku zvířete záležela jen na stěžovateli jako na jeho chovateli, přičemž žádný právní předpis neurčuje, jak má být pes zajištěn (uvázan, umístěn v boudě, v oplocení atd.). Proto bylo na správním orgánu, aby provedl dokazování ohledně toho, jaká opatření proti úniku psa stěžovatel učinil, případně, zda tuto svou povinnost zanedbal a zavinil tak únik svého psa (správní orgán se na to měl minimálně dotázat v průběhu ústního jednání). Správní orgán této své povinnosti nedostál. Pokud jde o subjektivní stránku, tu představuje zavinění, přičemž k odpovědnosti za předmětný přestupek postačí zavinění nedbalostní. Ústavní soud konstantně judikuje, že zavinění „je vnitřní, psychický vztah pachatele k podstatným složkám trestného činu. (...) Zavinění se vztahuje na všechny skutečnosti, které jsou znakovou podstatou trestného činu, vyjma samotných znaků subjektivní stránky. Pokud by se zavinění k některé z požadovaných skutečností nevztahovalo, není dána subjektivní stránka trestného činu, neboť zavinění je obligatorním znakovou podstatou“ (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 36/04). S ohledem na zachování jednoty výkladu a aplikace právního řádu se v rámci správního trestání uplatní identický výklad tohoto institutu, a proto lze tuto definici vztáhnout též na subjektivní stránku přestupku. Je tak zřejmé, že nebyla-li prokázána objektivní stránka přestupku (jednání, opomenutí pachatele), nemohla být prokázána ani stránka subjektivní.

Na tomto místě je potřebné vysvětlit, že závěr žalovaného, dle kterého je důležitý toliko následek, a nikoliv jeho příčina, tedy skutečnost, zda byla pachatelem učiněna opatření proti úniku zvířete, jenž opírá o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 972/2003, nelze na nyní projednávanou věc vůbec aplikovat. Zdejší soud žádným způsobem nevyvrací myšlenku, na níž je vystavěn uvedený rozsudek, nicméně musí upozornit, že tento rozsudek neřeší veřejnoprávní odpovědnost pachatele za přestupek, ale soukromoprávní odpovědnost škůdce za škodu. Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí uvedl, že *dopustila-li se osoba jednání odporujícího povinnosti počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám (§ 415 zákona č. 40/1964, obč. zák.), je splněn jeden ze základních předpokladů odpovědnosti za škodu ve smyslu § 420 obč. zák., neboť i samotné jednání v rozporu s § 415 obč. zák. je porušením právní povinnosti. Protiprávní úkon musí být poškozeným prokázán, stejně jako vznik škody a existence příčinné souvislosti (kauzálního nexu) mezi porušením právní povinnosti a vznikem škody. Byly-li tyto předpoklady odpovědnosti poškozeným prokázány, zavinění se předpokládá* (podtrženo NSS), *avšak za podmínky ust. § 420 odst. 3 obč. zák. se škůdce může odpovědnosti zprostit, jestliže prokáže, že škodu nezavinil.* Ačkoli i v této věci šlo primárně o únik psa (jenž způsobil škodu na motorovém vozidle), s ohledem na právě uvedené, mohl být stanoven závěr, že *„jestliže v řízení bylo prokázáno, že pes žalovaného volně pobíhal bez dozoru po veřejné komunikaci a způsobil dopravní nehodu, při níž byl poškozen automobil žalobce, je zřejmé, že žalovaný kritického dne nevykonával nad svým chovaným zvířetem náležitý dozor a že jako jeho majitel si nepočínal tak, aby se pes nezaběhl na silnici, a neučinil tedy vše, aby zabránil vzniku škody. Bylo tudíž na žalovaném, aby učinil vše pro to, aby vzniku škody zabránil, a z tohoto hlediska není proto rozhodující, jakým způsobem byl kotec vybudován, nýbrž to, že pes z něj uvedeného dne unikl, pohyboval se po veřejné komunikaci a v důsledku střetu s automobilem žalobce, způsobil na vozidle škodu.“* Na nyní projednávanou věc však tento závěr nelze použít, a to z velice prozaického důvodu. U přestupkového řízení, v němž je posuzována veřejnoprávní odpovědnost pachatele za přestupek, se neuplatňuje zásada presumpce zavinění, nýbrž zásada presumpce nevinny; na obviněného *„se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím“* (viz § 73 odst. 1 přestupkového zákona). Při projednávání přestupku tudíž nelze z výsledku presumovat zaviněné porušení povinnosti, nýbrž toto je nutné prokázat. Žalovaný však opatření proti úniku zvířete, jež tvoří součást objektivní stránky uvedeného přestupku, žádným způsobem nezkomal, ačkoli to bylo stěžovatelem navrženo již při ústním jednání, a aniž by měl skutkový stav postaven najisto, shledal stěžovatele vinným z předmětného přestupku. S ohledem na to, že v této věci nebyla prokázána ani objektivní, ani subjektivní stránka přestupku a stěžovatel byl přesto uznán vinným ze spáchání přestupku, zatížily správní orgány svým postupem řízení vadou, pro kterou měl krajský soud jejich rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], neboť skutkový stav, jež vzaly správní orgány za základ svého rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; toto pochybení způsobilo také nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť jejich odůvodnění dostatečně neodůvodňuje výrok o vině.

Nejvyšší správní soud na tomto místě nad rámec kasačních námitek dodává, že prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí uvedl skutečnosti, které zjistil mimo dokazování ve správním řízení, a které nejsou jako důkaz použitelné, neboť nemají oporu ve spisovém materiálu. Jedná se například o informaci, že předmětné zvíře bylo chováno na neoplocené zahradě u domu, která byla správnímu orgánu známa, jak výslovně uvedl *„z předchozího nabodilého zjištění“*. Kromě toho, z provedených důkazů dovozoval skutečnosti, které z nich vůbec nevyplývají a neplynou ani ze spisu. Jde například o tvrzení, že pes měl vždy kolem krku nasazený obojek bez známek poškození či zbytku řetězu, dále že stav zvířete neodpovídal jeho dlouhodobějšímu toulání (zvíře v dobré kondici bez klinických příznaků onemocnění), vyjma prvního případu, kdy chovatel nahlásil do útulku ztrátu zvířete. Nejvyšší správní soud zjistil, že ze spisu plyne toliko, že měl pes v době jeho umístění v útulku oranžový obojek (popruh) a že v prvním případě měl dvě starší tržné rány a oteklou levou přední nohu. Žádné další informace, ať už o stavu obojku, psa, či hlášení jeho majitele o ztrátě, nelze ani z protokolů



pokračování

o ustájení zvířete ani z výpovědi stěžovatele a svědkyně J. vyčíst. Správní orgán tak místo toho, aby provedl dokazování, vycházel z informací, které nejsou součástí spisu. Krajský soud při hodnocení důvodnosti žalobních námitek vznesených stěžovatelem stran nezjištění skutkového stavu a neodůvodnění naplnění skutkové podstaty přestupku pochybil, když sám při posuzování skutkového stavu vycházel z těchto skutečností a převzal je do svého rozhodnutí (viz str. 7 rozsudku); tímto postupem zatížil své řízení jinou vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pročež je nutné jeho rozhodnutí zrušit (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Konečně k námitce, jíž stěžovatel brojí proti nedostatečnému odůvodnění výše pokuty, Nejvyšší správní soud uvádí, že konstantně zastává názor, že řádné odůvodnění ukládané sankce je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán veden. Výčet hledisek, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, je obsažen v § 12 zákona o přestupcích (k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení), správní orgán je povinen zabývat se všemi hledisky, které zákon předpokládá, a výše uložené sankce musí být odůvodněna vzhledem ke konkrétním okolnostem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129). V této věci prvostupňový orgán uvedl, že při stanovení výše sankce bylo přihlédnuto k osobě pachatele, který nebyl dosud v přestupkovém řízení projednáván. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání dále uvedl, že bylo přihlédnuto k malé společenské nebezpečnosti spáchaného přestupku, a proto byla uložena pokuta na samé spodní hranici sankce.

Ačkoli je takové odůvodnění výše sankce velice stručné, bylo v nyní projednávané věci dostačující. Nejvyšší správní soud tak soudí proto, že v této věci byl prvně vydán příkaz podle § 87 odst. 1 přestupkového zákona, v němž byla stěžovateli uložena rovněž pokuta ve výši 1000 Kč. V příkazním řízení bylo lze uložit pokutu do výše 4000 Kč (§ 13 odst. 2 přestupkového zákona); správní orgán její výši odůvodnil tím, že stěžovatel se měl přestupku dopustit opakovaným jednáním. Tento příkaz byl následně zrušen v důsledku podaného odporu, nicméně z ust. § 87 odst. 4 *in fine* plyne, že „obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze“ (podtrženo NSS). Z uvedeného je zřejmé, že stěžovateli nemohla být uložena pokuta vyšší než 1000 Kč, a v důsledku pochybení správních orgánů, které považovaly přestupek za dostatečně prokázaný, lze v tomto případě shora uvedené odůvodnění akceptovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti požadoval, aby byl zrušen (pouze) rozsudek krajského soudu a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Dnem 1. 1. 2012 však nabyla účinností novela s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), která umožňuje, aby Nejvyšší správní soud, dospěje-li k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zrušil nejen rozhodnutí krajského soudu, ale aby též dle povahy věci sám rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu, za přiměřeného použití § 75, § 76 a § 78 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je tak, bez ohledu na návrh stěžovatele, oprávněn zvážit, zda je namístě pouze zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

V posuzovaném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud by zrušil pouze napadený rozsudek krajského soudu, vedlo by to, s ohledem na výše uvedené, pouze k tomu, že by následně krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, zrušil rozhodnutí žalovaného spolu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, což se nejvíce jako účelné a hospodárné. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, dopustily se již správní orgány takových pochybení, pro které měl již krajský soud, který ve věci rozhodoval, napadená rozhodnutí zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) a b)]. V dalším řízení před krajským soudem by tak došlo toliko k přenesení

závazného právního názoru zdejšího soudu v této věci na správní orgán. Proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně za přiměřeného užití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1277/ZPZ/2013-3, JID: 50172/2013/KUUK a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 2. 2013, č. j. OSC/14930/2013/Bab, a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Na správních orgánech proto bude pokračovat v řízení, náležitě zjistit skutkový stav věci a znovu posoudit odpovědnost stěžovatele za přestupek, tj. posoudit naplnění všech znaků skutkové podstaty, přičemž pokud bude výsledkem správního řízení nové rozhodnutí, jímž bude vysloveno, že se stěžovatel předmětného přestupku dopustil, bude úkolem správních orgánů řádně odůvodnit, a to na základě odpovídajícího dokazování, z jakých důvodů lze toto jeho jednání kvalifikovat jako přestupek podle zákona na ochranu zvířat (zdůvodnit naplnění všech znaků skutkové podstaty). V takovém případě bude na správních orgánech rovněž náležité zdůvodnění druhu a výměry uložené sankce, jak bylo naznačeno výše (§ 12 zákona o přestupcích).

Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, neboť Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správních orgánů, je tento soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 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, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení. Důvodně vynaložené náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků, z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupkyně stěžovatele.

Stěžovatel soudu nepředložil žádné vyúčtování nákladů řízení, proto Nejvyšší správní soud vycházel při určení nákladů řízení ze skutečností zřejmých ze spisu. Před krajským soudem stěžovatel zastoupen nebyl, v řízení o kasační stížnosti byl zastoupen na základě plné moci advokátkou JUDr. Ivou Čvandovou; ze spisu nevyplývá, že by zástupkyně stěžovatele byla plátkyní DPH. Nejvyšší správní soud proto nenavýšil přiznanou odměnu o částku odpovídající této dani.

Náklady za zaplacené soudní poplatky tvoří částku ve výši 8000 Kč [1 x 3000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2013, a 1 x 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Z obsahu spisu dále vyplývá, že zástupkyně stěžovatele učinila v řízení o kasační stížnosti celkem dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“), a podání kasační stížnosti jako úkon ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tyto dva úkony tedy náleží částka ve výši 6200 Kč a náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 600 Kč.

pokračování

Procesně neúspěšnému žalovanému tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 14 800 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 14. srpna 2014

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu