



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Martina Jakuba Bruse v právní věci žalobkyně: **Marie Ducháčková**, IČ 493 28 131, se sídlem Vítějeves 115, okr. Svitavy, zast. Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, se sídlem Opletalova 1418/23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 9. 2021, č. j. MZE-42084/2021-11181, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 8 A 102/2021-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně byla chovatelkou provozující chov zvířat pro kožešiny (norků a lišek). Podle § 29c odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění změn provedených zákonem č. 501/2020 Sb. (dále též „ZOT“) svou činnost k 31. lednu 2019 ukončila. V souladu s ustanovením § 29c odst. 3 tohoto zákona podala žádost o poskytnutí kompenzačního příspěvku ve výši 11.249.400 Kč.

[2] Ministr zemědělství nadepsaným rozhodnutím zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil výrok II. rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2021, sp. zn. 15ZK3504/2021-18134, č. j. MZE-26312/2021-18134, jímž žalovaný rozhodl ve výroku I. o poskytnutí kompenzačního příspěvku ve výši 10.757.400 Kč a ve výroku II. žádost co do částky 492.000 Kč zamítl.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu brojila žalobkyně žalobou, kterou označeným rozsudkem městský soud zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] Namítá, že žalovaný při svém rozhodování vycházel pouze z dokladu od příslušné krajské veterinární správy, přičemž tímto dokladem je dokument označený jako „Informace ke stanovení kompenzačního příspěvku chovateli zvířat pro kožešiny“ vydaný Krajskou veterinární správou pro Pardubický kraj (dále jen „KVS“) č. j. SVS/2021/033608-E ze dne 11. 3. 2021 (dále jen „doklad“). Doklad uvádí počty chovaných zvířat pro jednotlivé kontroly, a to vždy ve dvou sloupcích „Počet zvířat na hospodářství v den kontroly“ a „Počet zvířat kontrolovaných“. Doklad neobsahuje kolonku „Počet zvířat zjištěný při kontrolách v daném roce“. Počet zvířat v uvedených sloupcích však neodpovídá počtu zvířat, která stěžovatelka v daném roce chovala, ani která byla při kontrole KVS zjištěna, neboť kontroly ze strany KVS nebyly ani zaměřeny na určování počtu zvířat, ale na kontrolu podmínek jejich chovu. Počty kontrolovaných zvířat tak ve velké části případů neodpovídají skutečným počtům chovaných zvířat a ignorují cyklický průběh chovu v jednom roce.

[6] Stěžovatelka má za to, že bylo na žalovaném, aby z údajů v dokladu stanovil „nejvyšší počet zvířat zjištěný u chovatele při kontrolách krajské veterinární správy provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018“, jak vyžaduje litera zákona. Žalovaný však na tuto svou povinnost zcela rezignoval, když se na základě údajů uvedených v dokladu nepokusil stanovit nejvyšší počet zvířat zjištěných při kontrolách, ale vycházel pouze z počtu zvířat na hospodářství v den kontroly a počtu chovaných zvířat.

[7] Závěr městského soudu, že žalovaný má při stanovení počtu zvířat vycházet pouze z dokladu, je mylný. Doklad slouží pouze jako jeden z možných zdrojů pro stanovení počtu zjištěných zvířat při kontrolách KVS. Ministerstvo jako správní orgán rozhodující o žádosti bylo vázáno zásadami správního řízení, a to především zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu. Ministerstvo tedy postupovalo v rozporu se zákonem, když při stanovení počtu zvířat nezohlednilo tvrzení a důkazy předložené stěžovatelkou a nejvyšší počet zvířat zjištěný při kontrolách KVS stanovilo pouze jako počet zvířat na hospodářství v den kontroly či počet kontrolovaných zvířat při jednotlivé kontrole. Ministr a městský soud pak na základě nesprávného výkladu zákona tento postup aprobovali.

[8] Interpretace § 29c ZOT městským soudem, dle níž není rozhodný celkový počet zvířat, který KVS v jednotlivých letech u chovatele zjistila, ale pouze počet zvířat zjištěný při individuálních kontrolách, vede ke zjevné nespravedlnosti a nerovnosti mezi jednotlivými chovateli. To je v rozporu jednak s literou zákona, jednak s jeho účelem, jímž je poskytnout adekvátní kompenzaci chovatelům, kteří byli nuceni ukončit svou činnost.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na svém právním názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí a že se ztotožňuje se závěry městského soudu. Zákon nepřipouští dopočet zvířat pro účely dosazení do výpočtového vzorce dle § 29c

pokračování

odst. 7 ZOT za jakékoliv období, a to ani za období kalendářního roku. Určujícím pro výpočet kompenzačního příspěvku je nejvyšší zjištěný počet zvířat, tj. nejvyšší z čísel zjištěné při kontrolách v letech 2014 – 2018, a závazným podkladem pro toto zjištění je doklad vydaný krajskou veterinární správou. Kompenzační příspěvek se neposkytuje za (tvrzené) skutečné počty zvířat, které kdy chovatel snad reálně choval dle ceny v místě a čase obvyklé, ale ve výši součinu zákonem stanovené hodnoty za jednotlivé zvíře v penězích a zákonem stanoveného počtu zvířat.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 29c odst. 1 ZOT, *provozuje-li chovatel ke dni nabytí účinnosti § 5 odst. 7 tohoto zákona s vědomím krajské veterinární správy chov zvířat výhradně nebo převážně za účelem získání kožešin (dále jen "chov zvířat pro kožešiny"), ukončí jej v souladu s dosavadními předpisy do 31. ledna 2019.*

[13] Podle odst. 2 téhož paragrafu *ministerstvo poskytne za podmínek dále uvedených ze státního rozpočtu jednorázový finanční příspěvek ke zmírnění dopadů chovatelům, kteří v rámci podnikatelské činnosti provozují chov zvířat pro kožešiny a svou činnost ukončí v přechodném období podle odstavce 1 (dále jen "kompenzační příspěvek").*

[14] Podle § 29c odst. 4 písm. c) ZOT si ministerstvo od krajské veterinární správy vyžádá doklad vydaný krajskou veterinární správou potvrzující počet chovaných zvířat zjištěný u žadatele při kontrolách krajské veterinární správy provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018.

[15] Podle odst. 7 věty první téhož paragrafu *výše kompenzačního příspěvku, který je určen k úhradě skutečné škody, činí 3 000 Kč za každého chovaného norka a 3 900 Kč za každou chovanou lišku.*

[16] Konečně podle odst. 8 *počet chovaných zvířat pro výpočet podle odstavce 7 se stanoví jako nejvyšší počet zvířat zjištěný u chovatele při kontrolách krajské veterinární správy provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018. V případě právního nástupce podle odstavce 5 věty třetí se započítávají počty zvířat zjištěných u původního chovatele podle věty první.*

[17] V nyní posuzované věci je sporné posouzení otázky stanovení počtu chovaných zvířat podle § 29c ZOT a přiznání kompenzačního příspěvku v zákonné výši dle stejného ustanovení.

[18] Ustanovení § 29c ZOT bylo do příslušného zákona včleněno zákonem č. 255/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 10. 2017. Následně bylo toto ustanovení dále modifikováno novelou provedenou s účinností od 1. 2. 2021 zákonem č. 501/2020 Sb. Jak je uvedeno v důvodové zprávě vlády k novele č. 255/2017 Sb. (sněmovní tisk č. 742/0, VII. funkční období PS PČR, www.psp.cz), chov a usmrcování zvířat byl zakázán tam, kde výhradním nebo primárním účelem takového jednání je získání kožešin. Tento přístup vychází z filosoficko-etických výhrad proti usmrcování zvířat, respektive chovu zvířat pro tento účel v případech, kdy pro takové jednání neexistuje důležitý lidský zájem. Autoritativní zákaz chovu kožešinových zvířat je zásahem do vlastnického práva a svobody podnikání, avšak takovýto zásah je, jak dovozuje konstantní judikatura Ústavního soudu, dovozen, sleduje-li legitimní cíl (v daném případě veřejný zájem na etickém zacházení se zvířaty) a obстоjí-li v tzv. testu proporcionality (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, *Anonymní svědek I*, publikován pod č. 214/1994 Sb.), resp. testu racionality (viz dále).

[19] Ke zmírnění dopadu zákazu chovu na chovatele, kteří v rámci podnikání provozují chov kožešinových zvířat, pak zákon stanoví možnost zažádat si o jednorázový kompenzační příspěvek. Příspěvek poskytuje Ministerstvo zemědělství na základě žádosti, jejíž náležitosti jsou stanoveny v § 29c odst. 3 ZOT. Výpočet konkrétní částky poté upravuje § 29c odst. 7 a 8 ZOT, dle nichž výše kompenzačního příspěvku činí 3.000 Kč za každého chovaného norka a 3.900 Kč za každou chovanou lišku s tím, že počet chovaných zvířat se stanoví jako nejvyšší počet zvířat zjištěný u chovatele při kontrolách KVS provedených v letech 2014 – 2018.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu i žalovaného, že konstrukce kompenzačního příspěvku ve smyslu ZOT neodpovídá institutu náhrady škody či ušlého zisku ve smyslu civilního práva, kde by bylo nezbytné zjistit (vedle protiprávního jednání škůdce, které zde absentuje) přesný počet zvířat k rozhodnému okamžiku. Úmyslem zákonodárce je, jak je doslovně uvedeno v důvodové zprávě i ve znění zákona samého, zmírnění dopadů chovatelům, kteří v rámci podnikatelské činnosti provozovali chov zvířat pro kožešiny a svou činnost ukončili do 31. 1. 2019. Bylo pouze na vůli zákonodárce, zda za zákaz chovu zvířat pro kožešiny poskytne chovatelům nějakou kompenzaci (na druhou stranu poskytnutí kompenzace je relevantní z hlediska testu racionality, kterým je třeba poměřovat právní úpravu z hlediska ústavní konformity). Zákonodárce tak učinil právě v § 29c ZOT, přičemž stanovil výpočet takovým způsobem, který je pro chovatele výhodnější než jiné způsoby (např. žalovaným zmiňovaný výpočet průměrným počtem zvířat zjištěných kontrolami u chovatele v rozhodném období).

[21] Ač lze stěžovatele přisvědčit v tom, že stanovení počtu zvířat na základě zprávy KVS může být pro jednotlivé chovatele různě „výhodné“ v závislosti na počtu kontrol za rok, jakož i ročním období, kdy byla kontrola provedena, je třeba mít na zřeteli právě výše uvedený účel zákonné úpravy, kdy sledovaným cílem není náhrada škody za každé jednotlivé zvíře, které chovatel během kalendářního roku choval, ale zmírnění dopadů v souvislosti s nuceným ukončením podnikání. K vyrovnaní těchto odchylek zákonodárce stanovil v § 29c odst. 8 ZOT pětileté období kontrol, kdy pro výpočet výše kompenzačního příspěvku se použije záznam z toho roku, který je pro podnikatele nejvíce

pokračování

příznivý.

[22] Stěžovatelka k dokladům vydaným KVS namítá, že nejsou dostatečným podkladem pro stanovení počtu chovaných zvířat. Má za to, že správní orgán měl v rámci dodržení zásady materiální pravdy podle § 3 správního řádu zjišťovat a opatřovat další relevantní podklady, jako například připočíst v protokolech o kontrolách KVS uvedené poznámky o počtech zvířat uhynulých před datem kontroly, jež stěžovatelka učinila přílohou své žádosti o přiznání kompenzačního příspěvku ze dne 11. 2. 2021. Tato argumentace nemá oporu v zákoně, neboť zákon neukládá správnímu orgánu zjistit počet zvířat podle dokladů chovatele, ale vyžaduje, aby byl kompenzační příspěvek stanoven právě podle *počtu zvířat zjištěných u chovatele při kontrolách provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018*. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu i žalovaného, že uvedené znění zákona nepřipouští další dopočet.

[23] K námitce stěžovatelky, že uvedený výklad způsobu výpočtu výše kompenzačního příspěvku je zjevně nespravedlivý a vede k nerovnosti mezi jednotlivými žadateli, lze upozornit, že co se týče posuzování zásahu do práva podnikat, standardní metodou přezkumu využívanou Ústavním soudem je tzv. test racionality. *„Ten je odlišný od testu proporcionality a dle něj projde testem taková právní úprava sledující legitimní cíl a činící takovým způsobem, který si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí nutně být prostředkem nejlepším, nejvhodnějším, nejúčinnějším nebo nejumoudřejším. Uvedený test racionality nejenže odráží potřebu respektu vůči poměrně širokému uvážení zákonodárce, kterou mu čl. 41 odst. 1 v souvislosti s právy v něm uvedenými »umožňuje«, ale i potřebu vyloučení případných excesů“* (nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17). Uvedené závěry lze aplikovat i v nyní posuzovaném případě, ačkoliv stěžovatelka nenapadá ústavní nekonformitu zákonného ustanovení, ale jeho interpretaci.

[24] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při stanovení počtu zvířat podle § 29c ZOT nemá správní orgán žádný prostor pro uvážení, ale správní orgán zde v rámci výkonu veřejné moci aplikuje zákonné ustanovení, dle něž se počet zvířat pro výpočet kompenzačního příspěvku stanoví jako nejvyšší počet zvířat zjištěný u chovatele při kontrolách krajské veterinární správy provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018 (§ 29c odst. 8 ZOT). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že využití dokladu KVS zpracovaného při provádění kontroly je dostatečně objektivním a nediskriminačním postupem. Souhlasí i s v napadeném rozhodnutí citovaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2022, č. j. 17 A 102/2021–42, kde se ve skutkově obdobné věci uvádí: *„Není přitom relevantní, že dané kontroly krajské veterinární správy nebyly zaměřeny na zjištění počtu zvířat v hospodářství. Zákonodárce zvolil metodu, při níž se využijí výsledky kontrol, které se tak jako tak ze zákona musí pravidelně provádět, což se jeví jako logické a hospodárné.“* Nerozhodné je i konkrétní názvosloví použité v dokladech KVS, jsou-li z nich zřejmé počty zvířat ve smyslu § 29c odst. 8 ZOT, neobstojí tak argumentace stěžovatelky, že doklad KVS neobsahuje kolonku „Počet zvířat zjištěný při kontrolách v daném roce“, ale pouze kolonky „Počet zvířat na hospodářství v den kontroly“ a „Počet zvířat kontrolovaných“. Nejvyšší správní soud dodává, že tímto způsobem zákonodárce rovněž zamezil možným manipulacím s počty chovaných zvířat za účelem maximalizace poskytovaného příspěvku.

[25] Nejvyšší správní soud má za to, že omezení práva stěžovatelky v podobě zákazu

chovu zvířat pro kožešiny tak, jak byl zákonodárcem vyjádřen ve shora reprodukováných ustanoveních ZOT, tj. včetně přechodného období a poskytované kompenzace, naplňuje deklarovaný legitimní cíl, kterým je ochrana zvířat proti jejich usmrcování bez důležitého důvodu, a zároveň újmu způsobenou podnikatelům přiměřeně kompenzuje stanovením náhrady v podobě kompenzačního příspěvku. Předmětná ustanovení zákona ani jejich výklad ze strany žalovaného a městského soudu tak nejsou v rozporu s ústavně zaručeným právem na podnikání ani s právem na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Nezakládají pak ani stěžovatelkou tvrzené porušení práva na rovné zacházení, neboť stejný přístup byl žalovaným aplikován vůči všem žadatelům o kompenzační příspěvek.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelkou uplatněné námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 8. února 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu