



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. D.**, zast. Mgr. Jiřímu Kučerou, advokátem se sídlem Opletalova 1418/23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 9. 2021, čj. MZE-42083/2021-11181, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2022, čj. 14 A 196/2021-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval způsobem stanovení počtu chovaných zvířat podle § 29c odst. 8 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění účinném od 1. 2. 2021 (dále „zákon na ochranu zvířat“), pro výpočet kompenzačního příspěvku podle § 29c odst. 7 téhož zákona.

[2] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl chovatelem provozujícím chov zvířat (norků) pro kožešiny. Svou činnost ukončil do 31. 1. 2019 podle § 29c odst. 1 zákona na ochranu zvířat. Dne 11. 2. 2021 požádal o poskytnutí kompenzačního příspěvku ve výši 5 400 000 Kč podle § 29c odst. 3 tohoto zákona.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2021, čj. MZE-26309/2021-18134, výrokem I. poskytl stěžovateli kompenzační příspěvek ve výši 4 470 000 Kč. Výrokem II. zamítl žádost o kompenzační příspěvek ve výši 930 000 Kč. Proti výroku II. tohoto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad. Ministr zemědělství v záhlaví označeným rozhodnutím rozklad zamítl a výrok II. rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[4] Stěžovatel podal proti rozhodnutí ministra zemědělství žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[5] Městský soud uvedl, že z § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat vyplývá, že počet chovaných zvířat se pro výpočet kompenzačního příspěvku určí pomocí nejvyššího počtu zvířat zjištěného při kontrole krajské veterinární správy, nikoliv podle nejvyššího počtu zvířat za rok. To odpovídá smyslu a účelu kompenzačního příspěvku, kterým je uhradit skutečnou škodu vzniklou v důsledku zákazu chovu. Do nejvyššího počtu zvířat nenáleží usmrčená zvířata přede dnem provedení kontroly nebo doposud nenarozená zvířata. Na tom nemění nic to, že podle § 29c odst. 3 písm. c) zákona na ochranu zvířat musí žádost o kompenzační příspěvek obsahovat počet chovaných zvířat v letech 2014 až 2018. Žalovaný si podle § 29c odst. 4 písm. c) téhož zákona vyžádal od krajské veterinární správy doklad potvrzující počet chovaných zvířat zjištěný u stěžovatele při kontrolách v letech 2014 až 2018. Zjištěný nejvyšší počet chovaných norků vynásobil paušální částkou podle § 29c odst. 7 zákona na ochranu zvířat. Postupoval proto v souladu se zákonem.

[6] To, že čas kontrol a jejich počet byl mezi chovateli různý, není samo o sobě diskriminační. Výše příspěvku se totiž neodvíjí od výsledku pouze jedné kontroly. Pětileté období slouží k tomu, aby žalovaný vycházel při výpočtu kompenzačního příspěvku z údajů, které jsou pro chovatele nejvýhodnější. Krajská veterinární správa kontrolovala stěžovatele v rozhodném období desetkrát, přičemž při šesti kontrolách se zabývala celkovým počtem zvířat v den kontroly. Kontroly proběhly v rozdílných částech chovných cyklů. Krajská veterinární správa nekontrolovala jiné chovatele častěji a důkladněji než stěžovatele. Pro všechny chovatele platí stejné podmínky výpočtu kompenzačního příspěvku. Tři z kontrol proběhly u stěžovatele až po podstatném navýšení počtu norků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel namítá, že doklad krajské veterinární správy neobsahuje počet zvířat zjištěný při kontrolách v daném roce. Počet zvířat na hospodářství, ani počet kontrolovaných zvířat neodpovídá počtu zvířat, která chovatel v daném roce choval, ani která byla při kontrole zjištěna. Kontroly krajské veterinární správy nebyly 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. Bylo na žalovaném, aby z údajů v dokladu stanovil nejvyšší počet zvířat zjištěný při kontrolách provedených v letech 2014 až 2018, nikoliv zvířat kontrolovaných či zvířat přítomných při jedné kontrole.

[8] Podle městského soudu nenáleží chovatelům kompenzace za usmrčené norky. Kompenzace se však poskytuje za každé chované zvíře zjištěné při kontrolách. To, zda měl

pokračování

stěžovatel hospodářský prospěch z usmrcených zvířat, nemá vliv na to, zda mu vznikl nárok na kompenzační příspěvek. Požadoval kompenzaci pouze za zvířata, která skutečně choval a která byla zjištěna při kontrolách krajské veterinární správy. Z dokladu vyplývá, že počet zvířat zjištěných při kontrolách je vyšší než počet zvířat v den kontroly. 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. Žalovaný byl vázán zásadou materiální pravdy podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Byl povinen opatřit si nezbytné podklady pro rozhodnutí podle § 50 odst. 2 správního řádu. Těmito podklady mohly být protokoly o provedených kontrolách, ze kterých počet chovaných zvířat vyplýval. Žalovaný proto postupoval v rozporu se zákonem, jestliže při stanovení počtu zvířat nezohlednil tvrzení a důkazy předložené stěžovatelem a nejvyšší počet zvířat zjištěný při kontrolách stanovil pouze jako počet zvířat na hospodářství v den kontroly či počet kontrolovaných zvířat při jednotlivé kontrole.

[9] Interpretace § 29c zákona na ochranu zvířat městským soudem, dle níž není rozhodný celkový počet zvířat, který byl v jednotlivých letech u chovatele zjištěn, ale pouze počet zvířat zjištěný při individuálních kontrolách, vede ke zjevné nespravedlnosti a nerovnosti mezi jednotlivými chovateli (počet zvířat se liší v závislosti na době, kdy kontrola proběhla). To je v rozporu se zákonem a jeho účelem. Tím je poskytnout adekvátní kompenzaci chovatelům, kteří byli nuceni ukončit svou činnost. Kompenzace se však poskytuje za každé chované zvíře zjištěné při kontrolách v daném roce. Způsob stanovení počtu zvířat byl stanoven zpětně. Chovatelé nemohli ovlivnit to, zda a v jakém rozsahu podmínky kompenzačního příspěvku splní.

[10] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákon na ochranu zvířat nepřipouští dopočet zvířat pro účely dosazení do výpočtového vzorce podle § 29c odst. 7 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 až 2018. Závažným podkladem pro toto zjištění je doklad vydaný krajskou veterinární správou. Kompenzační příspěvek se neposkytuje za (tvrzené) skutečné počty zvířat, které kdy chovatel 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 Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že skutkově i právně obdobnou věcí jiného stěžovatele, který však byl zastoupen týmž zástupcem, se zabýval již v rozsudku ze dne 8. 2. 2024, čj. 4 As 141/2023-30, *norci a lišky I.* Protože se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku zabýval námitkami, které uvádí stěžovatel i v nyní projednávané kasační stížnosti, vyšel ze závěrů citovaného rozsudku a v podrobnostech na ně odkazuje. Neshledal totiž důvod se od něj odchýlit (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[13] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka stanovení počtu chovaných zvířat podle § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat pro výpočet kompenzačního příspěvku podle § 29c odst. 7 téhož zákona.

[14] Podle § 29c odst. 1 zákona na ochranu zvířat platí, že *provazuje-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.*

[15] Podle § 29c odst. 2 téhož zákona platí, že *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“).*

[16] Podle § 29c odst. 4 písm. c) téhož zákona platí, že *ministerstvo si 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.*

[17] Podle § 29c odst. 7 téhož zákona platí, že *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. Kompenzační příspěvek za náhradu ušlého zisku se neposkytuje.*

[18] Podle § 29c odst. 8 téhož zákona dále platí, že *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.*

[19] Ke zmírnění dopadu zákazu chovu na chovatele, kteří v rámci podnikání provozují chov kožešinových zvířat, zákon na ochranu zvířat stanovil možnost požádat si o jednorázový kompenzační příspěvek podle § 29c tohoto zákona. Příspěvek poskytuje žalovaný na základě žádosti. Výše kompenzačního příspěvku činí 3 000 Kč za každého chovaného norka s tím, že počet chovaných zvířat se stanoví jako nejvyšší počet zvířat zjištěný u chovatele při kontrolách krajské veterinární správy provedených v letech 2014 až 2018 (§ 29c odst. 7 a 8 zákona na ochranu zvířat).

[20] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *norci a lišky I* dospěl k závěru, 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

pokračování

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). 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 vyrovnání 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 příznivý.“ (body 20 a 21 rozsudku norci a lišky I).

[21] Ustanovení § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat neukládá žalovanému zjistit počet zvířat podle podkladů od chovatele, nýbrž vyžaduje, aby byl kompenzační příspěvek stanoven podle *počtu zvířat zjištěných u chovatele při kontrolách provedených v letech 2014, 2015, 2016, 2017 a 2018*, jak správně uvedl městský soud. Zákon na ochranu zvířat tak nepřipouští žádný další dopočet s ohledem na tvrzení chovatele o skutečném počtu chovaných zvířat v daném období. Žalovaný proto správně vyšel z dokladu vydaného krajskou veterinární správou, který potvrzuje počet chovaných zvířat zjištěný u stěžovatele při kontrolách provedených v letech 2014 až 2018 podle § 29c odst. 4 písm. c) tohoto zákona. Nebyl proto povinen zjišťovat a opatřovat další podklady (například údaje z protokolů o kontrolách, které stěžovatel přiložil k žádosti). Neporušil tak § 3 správního řádu, jak mylně tvrdí stěžovatel.

[22] Nejvyšší správní soud však koriguje závěr městského soudu, že smyslem a účelem kompenzačního příspěvku je nahradit chovatelům skutečnou škodu vzniklou v důsledku zákazu chovu a usmrcování zvířat výhradně nebo převážně za účelem získání kožeshin. Jak totiž vyplývá z § 29c odst. 2 zákona na ochranu zvířat, jde pouze o jednorázový finanční příspěvek ke zmírnění dopadů zákazu chovu, nikoliv o náhradu skutečné škody či ušlého zisku (bod [20] výše). Na tomto závěru nic nemění text § 29c odst. 7 zákona na ochranu zvířat, dle kterého „*výše kompenzačního příspěvku, který je určen k úhradě skutečné škody, činí [...]*“. Stále se jedná o pouhé zmírnění dopadů zákazu chovu částkou stanovenou pro všechny chovatele stejně, nikoliv o plnohodnotnou náhradu škody vzniklou jednotlivým chovatelům. V opačném případě by nebylo dobře možné zákonem určit konkrétní výši náhrady škody ve vztahu ke všem chovatelům stejně. Pokud by proto zákonodárce chtěl kompenzovat skutečnou škodu, stanovil by, že je na chovatelích, aby konkrétní výši škody prokázali. To však neučinil.

[23] Stěžovatel namítá, že tento výklad způsobu výpočtu kompenzačního příspěvku je nespravedlivý a vede k nerovnosti mezi jednotlivými žadateli. Tato námitka není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudku *norci a lišky I* podrobil právní úpravu způsobu výpočtu kompenzačního příspěvku z hlediska zásahu do práva podnikat testu racionality (nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, bod 49). Dospěl k závěru, 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 prováděné kontrole 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 skutkové obdobné věci uvádí: „Není přitom relevantní, že dané kontroly krajské veterinární správy nebyly zaměřeny na zjištění počtu zvířat v hospodářství. Zákodárce 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. [...] 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.“ (body 24 a 25 rozsudku norci a lišky I). Tyto závěry se plně uplatní i v nyní projednávané věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 22. února 2024

Petr Mikeš
předseda senátu

pokračování

8 As 281/2022-40