



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Martina Jakuba Bruse a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **F. K.**, zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kučerou, Opletalova 1418/23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 9. 2021, čj. MZE-42089/2021-11181, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2022, čj. 10 A 102/2021-53,

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 d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto rozsudku NSS řeší otázku, zda žalobci vznikl nárok na kompenzační příspěvek za ukončení chovu kožešinových zvířat podle § 29c zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, konkrétně zda žalobce provozoval chov zvířat pro kožešiny v rámci podnikatelské činnosti a zda tuto skutečnost prokázal.

1. Popis věci

[2] Žalobce choval lišky obecné a polární za účelem získání kožešin. V roce 2014 ukončil podnikatelskou činnost a byl na vlastní žádost vyřazen z evidence zemědělských podnikatelů. V chovu lišek však pokračoval a ukončil je až 31. 1. 2019. Následně požádal o kompenzační příspěvek ve výši 549 900 Kč. Žalovaný tuto žádost rozhodnutím ze dne 25. 5. 2021 zamítl s odůvodněním, že žalobce po 1. 7. 2014 již neprovozoval podnikatelskou činnost (její provozování neprokázal), a proto nesplňuje podmínky pro přiznání příspěvku.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 2. 9. 2021 zamítl.

[4] Rozhodnutí ministra napadl žalobce žalobou, jíž ovšem městský soud nevyhověl. Městský soud přisvědčil správním orgánům, že žalobce provozování podnikatelské činnosti neprokázal. Za neprokázanou považoval podmínku výkonu činnosti za účelem dosažení zisku.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností a navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[6] Stěžovatel namítl, že v roce 2014 oznámil změnu činnosti proto, že již nechtěl chov zvířat provozovat jako svou hlavní činnost, jen jako přivýdělek k důchodu. Jako starobní důchodce a zemědělec bez právního vzdělání si stěžovatel nebyl vědom toho, že podnikatelem bude i v případě, že bude chov zvířat pro kožešiny za účelem zisku provozovat jako vedlejší činnost. I kdyby byl správný závěr městského soudu, že stěžovatel nechtěl provozovat chov jako podnikatelskou činnost, tato skutečnost nemá podle něj žádný vliv na splnění materiálních znaků definice podnikatele. Stěžovatel podotkl, že nebyl veden nekalými pohnutkami, jeho činnost stále podléhala dohledu krajské veterinární správy a příjmy ze své činnosti danil.

[7] Podle stěžovatele byly splněny všechny znaky podnikatele vymezené v § 420 občanského zákoníku. Z těchto znaků městský soud zpochybnil jen to, že stěžovatel chov zvířat pro kožešiny provozoval za účelem dosažení zisku. Vykonávání podnikatelské činnosti podle stěžovatele nasvědčují protokoly o kontrolách krajské veterinární správy. Zdůraznil, že se jednalo o činnost velice časově a finančně nákladnou. Z této skutečnosti a z jeho osobních poměrů je podle stěžovatele zjevné, že činnost provozoval za účelem dosažení zisku. Stěžovatel namítl, že si lze jen stěží představit, že by jako starobní důchodce *choval, každodenně pečoval, usmrcoval a kožkoval cca 140 lišek (a k tomu cca 50 fretek) pouze pro zábavu*. Trval na tom, že primární motivací byl zisk z kožek, které prodával. Jakýkoli jiný účel chovu stěžovatel odmítl.

[8] Zisk z chovu stěžovatel dokládal daňovými přiznáními, v nichž uváděl příjmy po odečtení nákladů. Konstatoval, že zisk byl po celou dobu přibližně stejný – 1 000 Kč za jedno usmrcené zvíře. Stěžovateli nebylo zřejmé, proč se městskému soudu zdály částky uvedené v daňových přiznáních nízké. Zdůraznil, že nebyla posuzována jen daňová přiznání. Skutečnost, že se jedná o zisk z prodeje kožek, podle stěžovatele vyplývá z ostatních skutečností – byla prokázána rozsáhlá chovatelská činnost (podíl chovu fretek byl zanedbatelný). Stěžovatel podotkl, že není nutné, aby zisku skutečně dosahoval a aby byl zisk přesně vyčíslen. Dodal, že účel činnosti je subjektivním kritériem a že od počátku tvrdil, že svou chovatelskou činnost vykonával za účelem dosažení zisku.

[9] Stěžovatel namítl, že výše uvedené skutečnosti a doklady v řízení předložené dokazují naplnění všech materiálních znaků podnikatele. Pokud měly správní orgány a městský soud za to, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno, měly jej o tom poučit. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že v řízení o žádosti je na žadateli, aby tvrdil a prokazoval skutečnosti odůvodňující jeho žádost. Tento závěr je podle stěžovatele v rozporu s povinnostmi správního orgánu a zásadami správního řízení. Zdůraznil, že zákon na

pokračování

ochranu zvířat proti týrání nepředepisuje povinnost přiložit doklady prokazující, že stěžovatel byl podnikatelem.

Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že stěžovatel prokazatelně nevykonával podnikatelskou činnost, neboť již v roce 2014 sám oznámil její ukončení. Toto zjištění stěžovatel nijak nezpochybnil. Stěžovatelovo pozdější opačné tvrzení označil žalovaný za účelové a obecnou argumentaci občanským zákoníkem za nedostatečnou. Zdůraznil, že činy vykonané v rozporu se zákonnými pravidly nemohou požívat zákonné ochrany. Žalovaný upozornil na to, že stěžovatel v daňových přiznáních za roky 2014 až 2018 sice uvedl příjmy, ale nikoli jako příjmy z podnikání; nedoložil je řádnými doklady a neuvedl žádné náklady.

3. Hodnocení věci

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS předesílá, že ačkoli v tom stěžovateli nic nebránilo, v řízení před městským soudem neuplatnil námitku, že pokud měly správní orgány za to, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno, měly jej o tom poučit. Stěžovatel v žalobě pouze namítl, že měl-li ministr zemědělství jeho tvrzení za neprokázané, měl jej vyzvat k doplnění rozkladu. To je však jiná námitka, na kterou městský soud reagovat v odstavci 56 napadeného rozsudku tak, že stěžovatelem požadovaný postup by byl v rozporu se zásadou koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu). Tento závěr městského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybnil. Zmíněná kasační námitka je proto zčásti nová a zčásti se míjí s rozhodovacími důvody městského soudu. Takové námitky jsou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

[13] Podle § 29c odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání, *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. Ustanovení § 5 odst. 7 daného zákona, které zakazuje chov a usmrcování zvířat výhradně nebo převážně za účelem získání kožešin, nabylo účinnosti dne 1. 10. 2017. Z § 29c odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání plyne, že Ministerstvo [zemědělství] 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] NSS souhlasí s městským soudem, že příspěvkem je kompenzována podnikatelská činnost zaměřená na chov zvířat pro kožešiny. Protože byli tito chovatelé – podnikatelé povinni chov ukončit do 31. 1. 2019, stát jim přiznal nárok na kompenzační příspěvek. Z toho je zjevný úmysl zákonodárce a účel příspěvku – zmírnit dopad zákazu chovu kožešinových zvířat na chovatele, kteří museli tuto svou podnikatelskou činnost ukončit (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2024, čj. 10 As 308/2022-32, nebo ze dne 8. 2. 2024, čj. 4 As 141/2023-30).

[15] Městský soud správně upozornil na to, že správní řízení bylo řízením o žádosti stěžovatele. „V řízení o žádosti je zásadně na žadateli, aby tvrdil a prokazoval skutečnosti odůvodňující jeho žádost. Neuplatní se zde stejné zásady jako v řízení zahájeném z moci úřední, kde má hlavní odpovědnost za zjištění skutkového stavu pro změnu správní orgán“ (rozsudky NSS ze dne 8. 6. 2015, čj. 1 Azs 99/2015-36, ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017-36, nebo ze dne 7. 2. 2018, čj. 9 As 330/2016-192). Závěr městského soudu, že v řízení o žádosti je na žadateli, aby tvrdil a prokazoval skutečnosti odůvodňující jeho žádost, je tedy správný. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že uvedený závěr je v rozporu s blíže nespecifikovanými povinnostmi správního orgánu a zásadami správního řízení.

[16] Jednou z podmínek pro přiznání kompenzačního příspěvku je prokázání toho, že chovatel provozoval chov zvířat pro kožešiny v rámci podnikatelské činnosti. Skutečnost, že stěžovatel choval zvířata pro kožešiny v rámci podnikatelské činnosti, tak patří mezi relevantní skutečnosti, které měl ve správním řízení tvrdit a prokazovat právě on. Není přitom podstatné, že zákon na ochranu zvířat proti týrání nevyjmenovává tuto relevantní skutečnost mezi jednotlivými náležitostmi žádosti a ve formuláři na to není samostatná kolonka.

[17] Žalovaný v řízení o stěžovatelově žádosti shromáždil mimo jiné následující podklady pro rozhodnutí:

- výsledek vyhledávání podnikatele podle IČO: 47434229 (údaj uvedl stěžovatel v žádosti) v registru ekonomických subjektů – podnikatel s tímto IČO zanikl dne 1. 12. 2014;
- údaje z evidence zemědělských podnikatelů – stěžovatel zapsán dne 7. 1. 2009, o vyřazení požádal 30. 4. 2014 a k témuž datu byl vyřazen, usnesení o vyřazení nabylo právní moci dne 6. 5. 2014;
- stěžovatelovo oznámení krajské veterinární správě ze dne 1. 7. 2014, že chov kožešinových zvířat bude nadále vykonávat jako fyzická osoba, nikoli jako podnikatel.

[18] Z těchto podkladů vyplývá, že stěžovatel ze své vůle od roku 2014 neprovozoval chov zvířat pro kožešiny jako podnikatel. Žalovaný dne 6. 5. 2021 poučil stěžovatele o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a nahlížet do spisu. Tohoto práva stěžovatel využil a ve vyjádření ze dne 18. 5. 2021 tvrdil, že chov zvířat provozoval jako podnikatel, neboť splňoval všechny znaky podnikatele vyplývající z § 420 občanského zákoníku. Současně poukázal na protokoly o kontrolách krajské veterinární správy, z nichž podle stěžovatele vyplývá, že svou činnost provozoval stejným způsobem jako do roku 2014 a jako ostatní chovatelé kožešinových zvířat. Tyto protokoly však neprokazují, že stěžovatel choval zvířata jako podnikatel (vůbec z nich neplyne, že tak činil za účelem dosažení zisku), nýbrž jen to, že plnil své povinnosti chovatele vůči krajské veterinární správě.

[19] Vycházejí z těchto zjištění NSS konstatuje, že žalovaný shromáždil dostatek podkladů, z nichž vyplývá, že stěžovatel po roce 2014 choval zvířata pro kožešiny nikoli jako podnikatel. Žalovaný zároveň umožnil stěžovateli, který byl již od počátku řízení zastoupen advokátem, aby na tato zjištění reagoval a vyvrátil je. Stěžovatel však zůstal jen u obecných tvrzení, aniž navrhl jakékoli relevantní důkazy. O příjmech z této činnosti a jejich zahrnutí do daňových přiznání se ve správním řízení vůbec nezmněl, natož aby k prokázání

pokračování

těchto skutečností navrhl jakýkoli důkaz. Stěžovatel tedy ve správním řízení neunesl své důkazní břemeno, neboť neprokázal, že zvířata pro kožešiny choval v rámci podnikatelské činnosti, a nevyvrátil zjištění správních orgánů svědčící o opaku.

[20] Uvedené skutečnosti podle NSS postačují k tomu, aby mohla být stěžovatelova žádost o kompenzační příspěvek zamítnuta. Městský soud navíc nad rámec dokazování provedeného ve správním řízení hodnotil též obsah daňových přiznání, která stěžovatel přiložil poprvé až k žalobě. Správně poukázal na to, že stěžovatel v daňových přiznáních za roky 2015 až 2018 neuváděl žádné příjmy ze samostatné činnosti (z podnikání), ale pouze příjmy z ostatních činností, aniž k nim vztahoval jakékoli náklady. Z údajů v daňových přiznáních zároveň neplyne, že se jedná o příjmy z prodeje kožešin. NSS souhlasí s městským soudem, že k prokázání těchto skutečností by byly třeba ještě další podklady – např. smlouvy s odběrateli a s dodavateli, faktury za prodej kožešin nebo jiné doklady o uskutečněných prodeích, pohyby na účtu apod. Doložením těchto podkladů by stěžovatel teoreticky mohl prokázat, že fakticky podnikal. To však ještě neznamená, že by tím automaticky prokázal také nárok na kompenzační příspěvek (viz dále). V této souvislosti NSS zároveň upozorňuje na skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání (§ 251 trestního zákoníku). Tak jako tak lze uzavřít, že stěžovatelova argumentace zpochybňující závěry městského soudu stran daňových přiznání není důvodná.

[21] NSS nesouhlasí s názorem stěžovatele, že jej měl městský soud poučit o tom, že neunesl své důkazní břemeno. Takový rozsah poučovací povinnosti soud ve správním soudnictví nemá. Soudy mají povinnost účastníky poučit o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu (§ 36 odst. s. ř. s.). Stěžovatel v žalobě uplatnil konkrétní tvrzení a k jejich prokázání navrhl konkrétní důkazy. Městský soud provedl navržené dokazování daňovými přiznáními a dospěl k závěru, že stěžovatel již ve správním řízení (*sic!*) své důkazní břemeno neunesl. Stěžovateli tak v soudním řízení žádná újma nevznikla a městský soud svou poučovací povinnost neporušil.

[22] K námitkám stěžovatele upozorňujícím na časovou a finanční nákladnost chovu, na jeho osobní poměry, motivaci a subjektivní přesvědčení (údajně od počátku), že svou chovatelskou činnost vykonával za účelem dosažení zisku, NSS opakuje, že stěžovatel ve správním řízení neprokázal, že zvířata pro kožešiny choval v rámci podnikatelské činnosti. Tato jeho tvrzení na tom nemohou nic změnit.

[23] Městský soud rovněž správně poukázal na to, že z bezpráví nemůže vzejít právo. Stěžovatel svůj status podnikatele z veřejnoprávního hlediska ukončil. Stěžovatel totiž sám v roce 2014 požádal o vyřazení z evidence zemědělských podnikatelů, ukončil podnikání (IČO, pod kterým podnikal, bylo zrušeno k 1. 12. 2014) a oznámil krajské veterinární správě, že bude pokračovat v chovu jako fyzická osoba, nikoli jako podnikatel. Tím stěžovatel formálně přestal být podnikatelem a od té doby se na něj nevztahovaly povinnosti podnikatelů podle § 5c zákona na ochranu zvířat proti týrání či podle § 5 odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon). Zároveň se na nepodnikajícího stěžovatele nevztahovaly vyšší sazby pokut za případné přestupky, které jsou stanoveny pro fyzické osoby – podnikatele. Pokud stěžovatel za této situace začal až v řízení o žádosti o kompenzační příspěvek tvrdit, že vlastně podnikatelem po celou dobu byl, činil tak ryze účelově ve snaze tento příspěvek získat.

[24] Lze tedy uzavřít, že stěžovatel neprokázal splnění podmínky podnikatelské činnosti ve formálním ani v materiálním slova smyslu (nebyl evidován jako podnikatel, ani neprokázal, že jím fakticky byl). Žalovaný proto jeho žádost oprávněně zamítl.

4. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 30. dubna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu