



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Petr Hanzal**, se sídlem Dolní Cerkev 239, Dolní Cerkev, zastoupený Mgr. Ing. Jiřím Kučerou, advokátem se sídlem Dlouhá 727/39, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17/65, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 2. 9. 2021, čj. MZE-42085/2021-11181, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2023, čj. 10 A 100/2021-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce byl v minulosti chovatelem norků pro kožešiny. Podle § 29c odst. 2 až 9 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále „zákon na ochranu zvířat“) mu byl v souvislosti s ukončením jejich chovu vyplacen kompenzační příspěvek. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovaným je výklad § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat týkajícího se počtu zvířat rozhodných pro výši kompenzačního příspěvku.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce byl povinen ukončit svou podnikatelskou činnost, spočívající v chovu norků pro kožešiny, k 31. 12. 2019 na základě § 29c odst. 1 zákona na ochranu zvířat. Žalobce tak učinil. Následně podal k žalovanému žádost o poskytnutí kompenzačního

příspěvku podle § 29c odst. 2 téhož zákona. V žádosti uvedl jako nejvyšší počet zvířat 2768 norků v roce 2018. Z toho vyšel jeho požadavek na kompenzaci ve výši 8 304 000 Kč.

[3] Žalovaný prvostupňovým rozhodnutím ze dne 3. 5. 2021, čj. MZE-26314/2021-18134, částečně žádosti vyhověl. Uzavřel, že žalobce byl chovatelem zvířat pro kožešiny, který tuto podnikatelskou činnost začal vykonávat nejpozději 30. 6. 2016 a ukončil ji do 31. 1. 2019. Splnil proto podmínky pro přiznání kompenzačního příspěvku. Žalovaný při jeho výpočtu přihlédl k dokladu v podobě „Informace ke stanovení kompenzačního příspěvku chovateli zvířat pro kožešiny“ ze dne 11. 3. 2021, čj. SVS/2021/033362, vydanému Krajskou veterinární správou pro Olomoucký kraj. Žalobce rovněž k žádosti připojil šest kontrolních protokolů krajské veterinární správy. Nejvyšší počet zvířat, který byl u žalobce na základě dokladu zjištěn, bylo 2666 norků v roce 2015, čemuž odpovídá kompenzační příspěvek ve výši 7 998 000 Kč. Tuto částku žalovaný žalobci přiznal výrokem I. prvostupňového rozhodnutí. Výrokem II. jeho žádost částečně zamítl a neposkytl žalobci kompenzační příspěvek ve výši 306 000 Kč.

[4] Žalobce se neztotožnil s výpočtem rozhodného počtu chovaných norků a podal proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad. Ministr zemědělství v záhlaví označeným rozhodnutím rozklad žalobce zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Brojil proti výpočtu nejvyššího počtu zvířat rozhodného pro určení výše kompenzačního příspěvku. Tvrdil, že ze zákona na ochranu zvířat jednoznačně plyne, že počet chovaných zvířat je určen, jako *nejvyšší počet zvířat zjištěných při kontrolách krajské veterinární správy*. Nikoliv tedy počet zvířat zjištěný při individuální kontrole, nebo zvířat kontrolovaných. Žalovaný rezignoval na stanovování nejvyššího počtu zvířat zjištěných u chovatele a omezil se výhradně na počet zvířat zjištěných při individuálních kontrolách. Žalobce tvrdil, že přímo z protokolu o kontrole krajské veterinární správy plyne, že počet zvířat zjištěných při kontrolách v daném roce byl vyšší, než počet zvířat kontrolovaných a počet zvířat v den kontroly. Tento postup vede k zcela zjevné nespravedlivosti a nedůvodně znevýhodňuje ty chovatele, u kterých kontrola proběhla ve vhodnější dobu, nebo u kterých proběhlo kontrol více.

[6] Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Odkázal na odůvodnění v obdobných věcech jiných žalobců, ve kterých již rozhodoval (rozsudky ze dne 11. 5. 2022, čj. 9 A 99/2021-45 a ze dne 17. 10. 2022, čj. 17 A 102/2021-42). Neshledal důvod se od argumentace uvedené v těchto rozhodnutích odchýlit.

[7] Městský soud především uvedl, že výše kompenzačního příspěvku byla stanovena v souladu se zákonem. Počet zvířat, který se následně vynásobí kompenzačním příspěvkem za jedno zvíře, se podle § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat určí tak, že se z údajů o počtu zvířat zjištěných u chovatele při kontrolách v jednotlivých letech vybere údaj s nejvyšším počtem zjištěných zvířat. Není proto rozhodné, že kontroly krajské veterinární správy nebyly zaměřeny na zjištění počtu zvířat a že byly prováděny u různých chovatelů v různém čase. Kompenzace se neposkytuje za každé zvíře zjištěné při kontrolách v daném roce. Z ničeho ani nevyplývá, že by se počty zjištěných zvířat v témže roce měly sčítat či

pokračování

průměrovat. Podle § 29c odst. 4 písm. c) téhož zákona je podkladem pro stanovení výše kompenzačního příspěvku doklad krajské veterinární správy, která potvrzuje počet zvířat zjištěný u žadatele při kontrolách v rozhodném období. Z protokolů je pro tento doklad rozhodný pouze počet zjištěných zvířat při kontrole.

[8] Vzorec pro stanovení výše kompenzačního příspěvku je stejný pro všechny žadatele a aplikuje se na všechny žadatele stejně. Vychází z pevně daných kritérií a není diskriminační. Na tom nemění nic to, že se kontroly u jednotlivých chovatelů uskutečňovaly v různých datech. Pro stanovení kompenzačního příspěvku jsou totiž rozhodné kontroly, které u chovatelů probíhaly během let 2014 až 2018. Ty podle žalovaného probíhaly zhruba dvakrát ročně. I kdyby kontroly proběhly jenom v minimálním zákonem stanoveném rozsahu a v době, která by pro žalobce nebyla výhodná, podle soudu to není důvodem pro to, aby se správní orgány odchýlily od znění zákona a přistoupily na žalobcem navrhovaný způsob výpočtu. Bylo na zákonodárci, aby určil, zda za zákaz chovu bude poskytnuta nějaká kompenzace. Metoda kontrolních vzorků, která přiblíží výsledek, je zcela legitimní postup využívaný v mnoha oblastech (např. v oblasti ochrany spotřebitele). Je logické a hospodárné, že zákonodárce pro výpočet zakotvil právní fikci. Nadto způsob, který zákonodárce zvolil, je pro chovatele výhodnější než jiné způsoby (například průměrným počtem zvířat zjištěných při kontrole v rozhodném období). Není relevantní to, že formulář žádosti o kompenzační příspěvek obsahuje kolonku „počet zvířat chovaných v letech 2014-2018“. Žalovaný obecně vychází z informací poskytnutých krajskou veterinární správou a formulář má informativní povahu.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce („stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá, že rozsudek je založený na nesprávném výkladu § 29c zákona na ochranu zvířat, který je v rozporu s principem materiální pravdy a vyšetřovací zásadou. Kromě toho je v rozporu s ústavně zakotvenou zásadou rovného přístupu a rovného zacházení, protože nedůvodně zvýhodňuje chovatele, u kterých proběhla kontrola ve výhodnější době. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí žalovaného a prvostupňového rozhodnutí.

[10] Konkrétně 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 dokladu a protokolů o kontrolách stanovil nejvyšší počet zvířat zjištěný při kontrolách provedených v letech 2014 až 2018, nikoliv zvířat kontrolovaných či zvířat přítomných při jedné kontrole.

[11] Podle městského soudu je rozhodný počet chovaných zvířat zjištěný kontrolou, při níž byl zjištěn nejvyšší počet zvířat. Z informací ve správním spisu však vyplývá, že počet zvířat zjištěných při kontrolách je vyšší než počet zvířat v den kontroly. Žalovaný byl

vázán zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Byl povinen interpretovat doklad poskytnutý krajskou veterinární správou a informace vyplývající z jednotlivých protokolů o kontrolách ve vzájemné souvislosti a řídit se zásadou vyšetřovací. Žalovaný proto postupoval v rozporu se zákonem, jestliže při stanovení počtu zvířat nezohlednil všechny skutečnosti a nejvyšší počet zvířat zjištěný při kontrolách stanovil pouze jako počet zvířat na hospodářství v den kontroly či počet kontrolovaných zvířat při jednotlivé kontrole.

[12] Interpretace § 29c zákona na ochranu zvířat městským soudem, podle 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.

[13] I když je vzorec výpočtu pro všechny chovatele stejný, nemají všichni chovatelé stejné podmínky, neboť u některých probíhaly kontroly v méně výhodných dobách. Tím nedůvodně a zcela nespravedlivě znevýhodňuje chovatele, u kterých bylo provedeno méně kontrol, nebo tyto kontroly byly provedeny v méně vhodné dobu. Za situace, kdy je z informací poskytnutých krajskou veterinární správou možné v jejich vzájemné souvislosti zjistit přesnější celkové počty chovaných zvířat v jednotlivých letech, je povinností žalovaného, jakožto příslušného správního orgánu, v rámci rovného a spravedlivého přístupu k jednotlivým chovatelům tento přesnější počet stanovit. Opačný přístup zakládá nedůvodnou nerovnost a nespravedlnost ve vztahu k jednotlivým chovatelům. Zároveň chovatelům, jakožto adresátům právní normy, odnímá právo na rovný přístup k jejich právům.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na to, že kasační stížnosti nepřinášejí podstatné nové argumenty, s kterými by se ještě nevypořádal. V plném rozsahu proto odkázal na napadené rozhodnutí a rozsudek městského soudu, s kterým se ztotožnil. Městský soud se dostatečně a zákonně vypořádal s výkladem ustanovení určujícího výpočet rozhodného počtu chovaných zvířat pro udělení kompenzačního příspěvku. Žalovaný proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že skutkově i právně obdobnou situaci jiných stěžovatelů, kteří však byli zastoupeni týž zástupcem, se již zabýval. Poprvé v rozsudku ze dne 8. 2. 2024, čj. 4 As 141/2023-30, *norci a lišky I.* Na tento rozsudek již odkazoval i zdejší senát v rozsudku ze dne 22. 2. 2024, čj. 8 As 135/2022-42, *norci a lišky II.*

pokračování

Protože se v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud zabýval námitkami, které uvádí stěžovatel i v nyní projednávané kasační stížnosti, vyšel i zde ze závěrů citovaných rozsudků a v podrobnostech na ně odkazuje. Neshledal totiž důvod se od nich odchýlit (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Pro úplnost lze dodat, že ústavní stížnost proti výše označenému rozsudku osmého senátu a s ní spojený návrh na zrušení § 29c odst. 3 až 8 zákona na ochranu zvířat Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 19. 6. 2024, sp. zn. IV. ÚS 953/24.

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

[19] Lze připomenout, že ke zmírnění dopadu zákazu chovu na chovatele, kteří v rámci podnikání provozují chov kožešinových zvířat, zákon na ochranu zvířat stanovil možnost zažádat 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] Stěžovatel především tvrdí, že stanovení počtu zvířat na základě zprávy krajské veterinární správy může být teoreticky pro jednotlivé chovatele různě „výhodné“ v závislosti na počtu kontrol za rok, jakož i i ročním období, kdy byla kontrola provedena. Tyto pochybnosti ovšem nejsou relevantní pro výklad výše citovaných ustanovení. Nejvyšší správní soud již v rozsudku *norci a lišky I* dospěl k závěru, že konstrukce kompenzačního příspěvku ve smyslu zákona na ochranu zvířat neodpovídá institutu náhrady škody či ušlého zisku ve smyslu civilního práva, kde by bylo nezbytné zjistit (vedle protiprávního jednání škůdce, které zde chybí) 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 pokračování 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 zákona na ochranu zvířat, přičemž stanovil výpočet takovým způsobem, který je pro chovatele výhodnější než jiné způsoby (např. výpočet průměrným počtem zvířat zjištěných kontrolami u chovatele v rozhodném období).

[21] Mimo to Nejvyšší správní soud na základě rozsudku městského soudu ze spisu ověřil, že z informace krajské veterinární správy plyne, že v každém roce proběhla u stěžovatele kontrola minimálně dvakrát, v roce 2015 třikrát a v odlišných měsících. Celkem proběhlo 11 kontrol – v červnu a listopadu 2014, v dubnu, září a listopadu 2015, září a listopadu 2016, srpnu a listopadu 2017 a srpnu a listopadu 2018. V různých letech proběhly kontroly v odlišných měsících což zpochybňuje tezi stěžovatele, že v jeho případě probíhaly kontroly pouze v době, která pro něj nebyla výhodná. I kdyby proto v jednom roce probíhaly kontroly u některých chovatelů ve výhodnějším období a u některých v méně výhodném, v dalším roce to mohlo být jinak.

[22] Je rovněž 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 zákona na ochranu zvířat 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*).

[23] Ustanovení § 29c odst. 8 zákona na ochranu zvířat neukládá žalovanému povinnost 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. Žádné sčítání, průměrování, dopočítávání nebo kvalifikovaný odhad založený na cyklickém průběhu chovu nepřichází v úvahu. 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 informací vydaných krajskou veterinární správou, které potvrzují počet chovaných zvířat zjištěný u stěžovatele při kontrolách provedených v letech 2014 až 2018 podle § 29c odst. 4 písm. c) tohoto zákona.

[24] Stěžovatel též namítá, že tento výklad způsobu výpočtu kompenzačního příspěvku je nespravedlivý a vede k nerovnosti mezi jednotlivými žadateli, co je porušením zásady rovného přístupu a rovného zacházení zakotvené v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud ani tuto námitku neshledal důvodnou. Již 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). Na tyto závěry odkázal i v rozsudku čj. 8 As 135/2022-42. Dospěl k závěru, že při stanovení počtu zvířat podle § 29c zákona na ochranu zvířat nemá správní orgán žádný prostor pro uvážení. 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 zákona na ochranu zvířat).

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěrem městského soudu, že využití informací poskytnutých krajskou veterinární správou vyplývající z protokolů o kontrole je dostatečně objektivním a nediskriminačním postupem. Souhlasí i s rozsudkem městského soudu ze dne 17. 10. 2022, čj. 17 A 102/2021-42, na který odkazuje i nyní napadený rozsudek. Ve skutkově obdobné věci tam městský soud uvedl: „*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.*“ Nejvyšší správní soud dodává, že tímto způsobem zákonodárce rovněž zamezil možným manipulacím s počty chovaných zvířat za účelem maximalizace poskytovaného příspěvku. Omezení práva stěžovatele v podobě zákazu chovu zvířat pro kožešiny tak, jak byl zákonodárcem vyjádřen v příslušných ustanoveních zákona na ochranu zvířat, tj. včetně přechodného období a poskytované kompenzace, naplňuje deklarovaný legitimní cíl, kterým je ochrana zvířat proti jejich usmrcování bez důležitého důvodu. Zároveň újmu způsobenou podnikatelům přiměřeně kompenzuje stanovením náhrady v podobě kompenzačního příspěvku. Předmětná ustanovení zákona ani jejich výklad ze strany

pokračování

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 stěžovatelem 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.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. listopadu 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu