

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: **VÝROBA KRMIV spol. s r.o.**, sídlem Hostýnská 520/14, Praha 10, zastoupená Mgr. Terezou Doležalovou, advokátkou, sídlem Ke Dráze 422/4, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2025, č. j. MZE-69057/2025-14132, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2026, č. j. 5 A 149/2025-66,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Státní zemědělský a intervenční fond rozhodnutím ze dne 8. 7. 2025, č. j. SZIF/2025/ 0488142, zamítl žádost žalobkyně o poskytnutí dotace na opatření *Zvýšení obranyschopnosti v chovu prasat vakcinací pro rok 2024*. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Správní orgány neposkytly žalobkyni dotaci s odkazem na § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření zvýšení obranyschopnosti

v chovu prasat vakcinací (ve znění účinném do 14. 3. 2026; dále jen „nařízení č. 64/2023 Sb.“), dle kterého se žadateli dotace neposkytne, jestliže porušil § 2, § 4 nebo § 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

[3] Správní orgány poukázaly na pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem ze dne 6. 6. 2025, č. j. MULNL-ŽP/46621/2025/Ji, jímž byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku týrání zvířat. Dle výroku tohoto rozhodnutí se žalobkyně při chovu kuřat dopustila (mimo jiné) týrání v podobě chování a rozmnožování zvířat v nevhodných podmínkách nebo tak, aby si sama nebo vzájemně způsobovala utrpení [§ 4 odst. 1 písm. l) zákona na ochranu zvířat proti týrání]. Tím se dopustila (mimo jiné) přestupku týrání zvířete dle § 27a odst. 1 písm. b) téhož zákona. Za to byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč.

[4] Dle žalovaného žalobkyně jednoznačně porušila § 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání, a proto jí v souladu s § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. dotace nemohla být poskytnuta. Poznamenal, že s ohledem na znění citovaného nařízení vlády se požadavky v něm uvedené vztahují na osobu žadatele (na všechna jeho hospodářství), a proto nebylo významné, že k týrání zvířat nedošlo v souvislosti s chovem prasat, nýbrž kuřat. K námitce nepřiměřenosti neposkytnutí dotace v celé výši žalovaný uvedl, že citované nařízení vlády č. 64/2023 Sb. neumožňuje zkoumání rozsahu ani závažnosti porušení § 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud vycházel z obsahu výroku pravomocného rozhodnutí o přestupku (které nebylo napadeno odvoláním a ani nadřízený orgán k podnětu žalobkyně neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení) a závěry správních orgánů stran existence důvodu pro neposkytnutí dotace potvrdil.

[6] Městský soud rozhodoval podle § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. ve znění účinném do 14. 3. 2026. Byl si vědom pozdější novelizace tohoto ustanovení, k němuž došlo nařízením vlády č. 33/2026 Sb. s účinností od 15. 3. 2026 a které změnilo rozhodné okolnosti pro neposkytnutí dotace. K provedené novelizaci však konstatoval, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci není rozhodnutím v trestní věci, proto se v daném případě neuplatní zásada použití pozdější příznivější právní úpravy garantovaná čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dle městského soudu se § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. ve znění, které nabylo účinnosti dne 15. 3. 2026, nepoužije.

[7] K námitce porušení zásady proporcionality městský soud uvedl, že jestliže nařízení vlády č. 64/2023 Sb. ve znění účinném do 14. 3. 2026 výslovně stanovilo, že za popsané situace není možné dotaci přiznat, nelze zamítnutí žádosti žalovaným považovat za nepřiměřené. Nedošlo ani k porušení práva na spravedlivý proces a nejednalo se ani o případ zneužití správního uvážení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasila s právním posouzením městského soudu a volbou rozhodného znění aplikované právní úpravy bez přihlédnutí k její pozdější novelizaci.

[9] Stěžovatelka se domnívá, že neposkytnutí dotace opírající se o § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. ve znění účinném do 14. 3. 2026 bylo veřejnoprávním následkem materiálně sankční povahy, který byl výlučně navázán na dřívější protiprávní jednání žalobkyně a byl dovozen výhradně z pravomocného přestupkového rozhodnutí. Neposkytnutí dotace mělo nejen citelný majetkový dopad, ale rovněž preventivní a odrazující funkci. Jeho účelem bylo motivovat adresáty dotačních podpor k dodržování veřejnoprávních povinností.

[10] Sankční povahu neposkytnutí dotace v tomto případě dle stěžovatelky potvrzuje i důvodová zpráva k novelizačnímu nařízení vlády č. 33/2026 Sb., která hovoří o „odstupňování sankce“. Z toho dle stěžovatelky plyne, že normotvůrce vnímal tuto dotační podmínku jako sankční mechanismus. Dle stěžovatelky proto měl být v projednávané věci aplikován čl. 40 odst. 6 Listiny, a to z důvodu materiální povahy posuzovaného následku (neposkytnutí dotace). Ve věci nedošlo k neposkytnutí dotace z důvodu nesplnění věcných podmínek dotační výzvy (nedošlo např. k neprovedení vakcinace, nedoložení imunizačního programu apod.), nýbrž výhradně z důvodu spáchání přestupku. Stěžovatelka odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která potvrzuje, že čl. 40 odst. 6 Listiny má být aplikován i ve věcech správního trestání. Správní orgán aplikující právo je tak povinen posuzovat čin pachatele podle všech relevantních parametrů nové právní úpravy a zhodnotit, zda jde o úpravu pro pachatele příznivější.

[11] Stěžovatelka upozornila, že dle nové právní úpravy by dříve uložená pokuta 50 000 Kč neměla žádný dopad na poskytnutí dotace v plné výši. To dle stěžovatelky potvrzuje příznivější povahu pozdější právní úpravy, která měla být městským soudem zohledněna. Dle stěžovatelky měl být čl. 40 odst. 6 Listiny přinejmenším zohledněn jako interpretační vodítko pro ústavně konformní výklad § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. Městský soud tak měl posoudit, zda pozdější právní úprava nebyla pro stěžovatelku příznivější a zda její nezohlednění (ne)vedlo k nepřiměřeně tvrdému následku.

[12] Městský soud rovněž porušil povinnost zohlednit zásadu proporcionality (i při aplikaci § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. ve znění účinném do 14. 3. 2026). Tuto zásadu dle stěžovatelky odráží až nové znění tohoto ustanovení, které odstupňovalo závažnost následku (z hlediska výše poskytované dotace) tak, aby odpovídala výši uložené pokuty za přestupek týrání zvířat. Městský soud však měl z hlediska proporcionality posoudit, zda úplné neposkytnutí dotace (ne)bylo nepřiměřené i dle právní úpravy, kterou aplikoval, a to zvláště za situace, kdy pozdější právní úprava již takový následek nestanoví.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že stěžovatelčiny odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu nejsou přiléhavé, neboť tato judikatura dopadá toliko na situace správního trestání, kdy je rozhodováno o vině a trestu za správní delikt. Takovou povahu však rozhodnutí správních orgánů vydaná v projednávané věci nemají. Správní orgány nevedly sankční řízení o přestupku, nýbrž posuzovaly splnění dotačních podmínek. V takovém případě se naopak dle judikatury Nejvyššího správního soudu nejedná o rozhodnutí trestní povahy a zásada aplikace pozdější příznivější právní úpravy se na rozhodování správních orgánů nevztahuje.

[14] Samo novelizační nařízení vlády č. 33/2026 Sb. obsahuje výslovné přechodné ustanovení, dle kterého se žádosti o dotaci pro rok 2024 posoudí podle původního znění předpisu. Vůli zákonodárce nelze dle žalovaného obcházet aplikací čl. 40 odst. 6 Listiny, která není v uvedené věci případná.

[15] Žalovaný zdůraznil, že na přiznání dotace není automatický nárok. Dotace jako veřejná podpora může být poskytnuta pouze při splnění stanovených podmínek. Nenaplnění podmínek na straně žadatele má za následek neposkytnutí dotace. Nejedná se však o uložení trestu. Žadatel nezíská finanční prostředky z veřejného rozpočtu, protože na jejich poskytnutí nemá pro nesplnění podmínek nárok.

[16] Stran namítaného nezohlednění přiměřenosti žalovaný uvedl, že nedisponoval správním uvážením, zda a v jaké výši dotaci poskytne či neposkytne. Dle aplikované právní úpravy ve znění účinném do 14. 3. 2026 právní předpis jednoznačně ukládal dotaci za podmínek stanovených v § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. neposkytnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[18] Podle § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. (ve znění účinném do 14. 3. 2026) se *dotace za příslušný kalendářní rok neposkytne, zjistí-li Fond, že žadatel nedodržel podmínku stanovenou v § 5 odst. 2 písm. b) anebo na některém ze svých hospodářství porušil § 2, 4 nebo 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[19] Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti nečiní sporným, že na jednom z jejích hospodářství došlo k týrání zvířat ve smyslu definice týrání popsané v § 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání, tedy že toto ustanovení porušila, jak plyne také z výroku rozhodnutí o přestupku, kterým byla stěžovatelka za své jednání shledána vinnou a potrestána.

[20] Podstatou kasační stížnosti je argumentace stěžovatelky dovolávající se aplikace pozdějšího (a pro stěžovatelku příznivějšího) znění § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb., které bylo s účinností od 15. 3. 2026 novelizováno nařízením vlády č. 33/2026 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 64/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření zvýšení obranyschopnosti v chovu prasat vakcinací, ve znění

pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 70/2023 Sb., o stanovení podmínek provádění opatření dobré životní podmínky zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

[21] Dle znění § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. po uvedené novelizaci již nepostačuje pro neposkytnutí dotace samotná skutečnost, že došlo k porušení § 2 a § 4, případně § 5 zákona na ochranu zvířat proti týrání (tedy že žadatel porušil zákazy týrání zvířat nebo jejich bezdůvodného usmrcení), nýbrž nově přistupuje také podmínka, že za takové protiprávní jednání byla žadateli uložena pokuta *ve výši nad* 50 000 Kč (resp. 100 000 Kč). Stěžovatelka se dovolává právě toho, že novelizací vložená podmínka by v jejím případě nebyla naplněna, neboť uložená pokuta hranici 50 000 Kč nepřekročila, a proto by dle současného znění § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. již její jednání nepředstavovalo překážku pro poskytnutí dotace.

[22] Městský soud však ve shodě se správními orgány na daný případ aplikoval dřívější znění § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. účinné do 14. 3. 2026, neboť v době rozhodování správních orgánů nová právní úprava ještě neexistovala (nebyla platná a účinná). Městský soud proto nepovažoval za rozhodné, v jaké výši byla pokuta stěžovatelce uložena. Volba rozhodného znění aplikované právní úpravy městským soudem také odpovídala přechodnému ustanovení obsaženému v čl. II novelizačního nařízení vlády č. 33/2026 Sb., dle kterého se žádosti podané pro rok 2024 posoudí podle dřívější právní úpravy. Nejvyšší správní soud považuje vydaná rozhodnutí správních orgánů a napadený rozsudek městského soudu za zákonné a posouzení právní otázky rozhodného znění aplikované právní úpravy za správné.

[23] Dle Nejvyššího správního soudu důvod pro postup podle pozdější právní úpravy v posuzované věci nepředstavuje ani čl. 40 odst. 6 Listiny, jak správně dovodil již městský soud. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, na které stěžovatelka odkazuje, vyslovil, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je krajský soud povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. V nyní projednávaném případě se však o správní trestní nejedná, a tedy nebyl dán důvod pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny.

[24] V posuzované věci nebylo rozhodováno z moci úřední o odpovědnosti za správní delikt, tedy o vině a individualizovaném správním trestu, nýbrž správní orgány rozhodovaly v řízení o žádosti o poskytnutí dotace. Neposkytnutí dotace v tomto řízení bylo objektivním následkem nesplnění požadavků stanovených právním předpisem. Skutečnost, že rozhodnutí o neposkytnutí podpory stěžovatelka subjektivně vnímá nepříznivě, neznamená, že se jedná o rozhodnutí o vině a trestu. Na projednávaný případ nedopadá princip retroaktivity ve prospěch pachatele vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny.

[25] K uvedenému závěru Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 14. 10. 2021, č. j. 6 As 253/2019-27, na který správně odkázal již městský soud. V něm Nejvyšší správní soud v bodech 38 až 40 odůvodnění vysvětlil, že rozhodnutí, jímž je zamítnuta žádost o dotaci v důsledku nesplnění zákonných podmínek žadatelem, nelze

považovat za rozhodnutí o uložení trestu, a neuplatní se na něj proto zásada přednostního použití pozdější příznivější právní úpravy. Obdobně Nejvyšší správní soud rozhodl také v rozsudku ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 Afs 342/2022-73 (body 18 a 19). Ani v této věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit.

[26] Nejvyšší správní soud nesdílí ani stěžovatelčin názor, dle kterého neposkytnutí dotace opírající se o § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb. je materiálně rozhodnutím sankční povahy. Skutečnost, že toto rozhodnutí má na stěžovatelku majetkový dopad v podobě nezískání podpory z veřejného rozpočtu (tzn. nerozmnožení jejího majetku) a zprostředkovaně může působit také preventivně, neznamená, že správní orgány vedly řízení o správním deliktu a rozhodovaly o stěžovatelčině vině a uložení správního trestu, a to ani materiálně.

[27] Moc výkonná je obecně oprávněna objektivně stanovovat nejen účely, pro které hodlá poskytovat veřejnou podporu z veřejných rozpočtů, ale rovněž konkrétní podmínky pro poskytování dotací, čímž dotváří veřejné dotační politiky. Právním předpisem dříve stanovený bezvýjimečný požadavek absolutního dodržování zákazu týrání zvířat nebo jejich bezdůvodného usmrcení shledává Nejvyšší správní soud jako legitimní podmínku pro získání dotace sledující veřejný zájem na ochraně zvířat proti týrání. Nedodržení této podmínky představovalo v době rozhodování správních orgánů absolutní překážku pro poskytnutí dotace. Neposkytnutí dotace v posuzovaném případě tedy nebylo individualizovanou sankcí (správním trestem) vůči stěžovatelce, nýbrž objektivním důsledkem nedodržení transparentně stanovených dotačních podmínek. V souzené věci tedy neexistoval žádný ústavněprávní důvod k postupu dle pozdější právní úpravy (navíc v rozporu s výslovným přechodným ustanovením novelizace), která do budoucna zmírnila dotační podmínky, které je nezbytné splnit pro získání dotace.

[28] Ke stěžovatelčině argumentaci důvodovou zprávou k novelizačnímu nařízení vlády č. 33/2026 Sb., Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné příslušnou pasáž důvodové zprávy ocitovat: „*Navrhuje se odstupňování sankce za porušení vyjmenovaných ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání, které vychází z předpokladu, že závažnost spáchaného přestupku vybraných ustanovení zákona je úměrné výši udělené sankce, resp. pokuty správním orgánem. Správní orgán při rozhodování o stanovení výše pokuty vychází z několika faktorů (závažnost, úmysl, počet zvířat atd.), z nichž nejdůležitější je právě míra závažnosti spáchaného přestupku. Výše pokuty, kterou lze za tyto přestupky udělit, dosahuje u právnických osob až 3 mil. Kč a u fyzických osob až1 mil. Kč. Vzhledem k možnosti stanovit výši sazeb v těchto úrovních, tak lze stanovenou hranici výše sankce považovat za dostatečnou.*“

[29] Ve výše citovaném odstavci sice opakovaně zaznívají pojmy přestupek, pokuta, děje se tak ovšem výhradně ve vztahu k přestupkovým řízením vedeným dle zákona na ochranu zvířat proti týrání, od jejichž výsledku jsou od 15. 3. 2026 odvozovány dopady na poskytnutí dotace. Ve vztahu k samotnému řízení o žádosti o poskytnutí dotace, které je předmětem nynějšího výkladu, důvodová zpráva v úvodu odstavce sice skutečně zmiňuje „odstupňování sankce“, jedná se však o nepřesně a nepřiléhavě zvolený pojem *sankce* namísto přiléhavějšího pojmu *opatření* (obdobně k tomu viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 253/2019-27, bod 39). To však nic nemění na právní povaze dotačního řízení a dotačních podmínek. Ani znění důvodové zprávy proto nemůže zpochybnit výše

uvedené závěry, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace nepředstavuje rozhodnutí o správním trestu.

[30] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodný ani stěžovatelčin požadavek, aby soudy v případě neaplikovatelnosti čl. 40 odst. 6 Listiny jeho obsah přesto v posuzovaném případě zohlednily, a to alespoň jako interpretační vodítko. Dospěl-li soud výše k závěru, že čl. 40 odst. 6 Listiny na posuzovanou věc nedopadá, neshledal důvod jej užít ani jako vodítko pro interpretaci rozhodného znění aplikované právní úpravy.

[31] Za nedůvodnou považuje Nejvyšší správní soud rovněž námitku, že pokud městský soud neaplikoval pozdější znění § 8 odst. 2 nařízení vlády č. 64/2023 Sb., měl je alespoň zohlednit při posuzování proporcionality. Rovněž tuto námitku správně vypořádal již městský soud v napadeném rozsudku, kde uvedl, že jestliže z aplikované právní úpravy (účinné do 14. 3. 2026) zřetelně vyplývalo, že za situace porušení zákazu týrání zvířat není možné dotaci přiznat, nepředstavovalo zamítnutí žádosti nepřiměřený postup žalovaného.

[32] Jak přiléhavě poznamenal žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, dle aplikované právní úpravy neexistoval žádný prostor pro správní uvážení, zda dotaci poskytnout, neposkytnout, či případně poskytnout ve snížené výši. Nenaplnění podmínek na straně žadatele v daném případě vedlo k neposkytnutí dotace jako takové (nikoli pouze její částečné výše). Nejvyšší správní soud tak potvrzuje závěr městského soudu, že aplikovaná právní úprava jednoznačně spojovala porušení zákazu týrání zvířat s nemožností dotaci poskytnout (a to ani ve snížené výši), přičemž na tomto následku soud neshledává nic nepřiměřeného. Takto nastavenou dotační podmínku a její následek považuje Nejvyšší správní soud, jak uvedl výše, za legitimní nástroj dotační politiky.

[33] Nepřiměřenost posuzované podmínky nemůže způsobit pouhá skutečnost, že pozdější právní úprava tuto dotační podmínku rozvolnila. Jestliže tvůrce dotační politiky dospěl k závěru, že veřejný zájem na ochraně zvířat proti týrání již nevyžaduje dřívější bezvýjimečnou přísnost dotačních podmínek, a dotační podmínky se proto v důsledku toho zmírnily, neznamená to, že ve světle tohoto nového přístupu mají být z hlediska přiměřenosti přehodnocovány výsledky všech dotačních řízení skončených v letech minulých. Prostor pro správní uvážení či jakékoli přehodnocování pak nezaložila žalovanému a správním soudům ani přechodná ustanovení nařízení vlády č. 33/2026 Sb., která naopak jednoznačně stanovují posuzovat žádosti pro rok 2024 podle právní úpravy dosavadní.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 5. listopadu 2026

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu