



V Praze 30. června 2025

Ministerstvo zemědělství
ID datové schránky: yphaax8

Ke sp. zn. MZE-24682/2025
K č. j. MZE-47312/2025-13143

Žadatel: **Mgr. Petr Hlaváček, MBA,**
nar. 29. 6. 1974,
trvale bytem Mládežnická 3062/4, Záběhlice, 106 00 Praha 10

zastoupen **JUDr. Jakubem Kanickým, advokátem,**
zapsaným v seznamu advokátů vedeném u ČAK pod ev. č. 21133,
se sídlem Na Maninách 1424/25, 170 00 Praha 7

O vydání zvířat z předběžné náhradní péče
- rozklad žadatele
proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 6. 2025, č. j. MZE-47312/2025-13143

(bez příloh)

JUDr. Jakub Kanický, advokát
zapsaný v seznamu advokátů vedeném ČAK pod ev. č. 21133
Na Maninách 1424/25
170 00 Praha 7

www.ak-kanicky.cz 
kanicky@ak-kanicky.cz @
+420 725 772 772 
fbb5dyt 



I.

Žadateli bylo prostřednictvím advokáta dne 23. 6. 2025 doručeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 6. 2025, č. j. MZE-47312/2025-13143 (dále jen „**Rozhodnutí**“), vydané ve zkráceném přezkumném řízení.

Dle názoru žadatele je Rozhodnutí nezákonné, a proto proti němu podává v zákonné lhůtě tento **rozklad**:

II.

Žadatel předně namítá, že Rozhodnutí bylo vydáno po marném uplynutí subjektivní lhůty 2 měsíců pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (§ 96 odst. 1 ve spojení s § 98 správního řádu).

Správní řád upravuje lhůtu pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 správního řádu). Výslovně neupravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení jako prvního úkonu v řízení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však již v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, dovodil, že „*rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004*“.

Ani Ministerstvo zemědělství nepopírá, že Rozhodnutí mohlo zákonně vydat pouze v subjektivní lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se dozvědělo o důvodu zahájení přezkumného řízení.

Spornou otázkou však je počátek běhu této lhůty.

Ministerstvo zemědělství v odůvodnění Rozhodnutí dovozuje, že mu subjektivní lhůta počala běžet teprve doručením spisového materiálu odvolacího správního orgánu (Krajského úřadu Královéhradeckého kraje) dne 27. 5. 2025. Svůj právní názor opírá o komentář ke správnímu řádu (Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo).

Žadatel s tímto názorem nesouhlasí a je přesvědčen, že subjektivní lhůta počala Ministerstvu zemědělství běžet již dnem 27. 3. 2025, kdy obdrželo podnět k přezkumu od správního orgánu prvního stupně (Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem) spolu s jeho spisem.

Ministerstvem zemědělství citovaná komentářová literatura opomíjí, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu posuzuje počátek běhu subjektivní lhůty v kontextu přezkumného řízení odlišně.

V rozsudku ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 As 271/2015-167, bod 27 odůvodnění, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*počátek běhu subjektivní lhůty pro zahájení zkráceného přezkumného řízení je třeba určit od okamžiku, kdy příslušný správní orgán měl k dispozici takový okruh poznatků a informací, z nichž bylo možno nabyt důvodné podezření o tom, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy*“. V dané věci přitom Nejvyšší správní soud určil počátek běhu subjektivní lhůty již ke dni, kdy bylo správnímu orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení doručeno rozhodnutí, které mělo být v rozporu s právními předpisy, protože již z toho samotného rozhodnutí (z jeho obsahu) bylo možno nabyt důvodné podezření o tom, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že subjektivní lhůta počíná běžet již dnem, kdy má příslušný správní orgán k dispozici informace umožňující provést „předběžné“, nikoli však nutně „definitivní“ posouzení věci.

V rozsudku ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014-34, bod 16 odůvodnění, Nejvyšší správní soud vyslovil, že při posuzování počátku běhu subjektivní lhůty v kontextu přezkumného řízení je obecně použitelná i judikatura zabývající se počátkem běhu subjektivní lhůty v kontextu ukládání sankcí.

V rozsudku ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011-108, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání je třeba ve smyslu judikatury Ústavního soudu považovat již pouhou „vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou“ (právní věta k nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto rozhodující, kdy se do dispoziční sféry Rady dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl. V dané věci byl takovou informací podnět diváka, který obsahoval dostatečné údaje o pořadu, jehož odvysíláním měla stěžovatelka porušit zákon o vysílání (vysílací čas, program, na kterém byl odvysílán, poukaz na konkrétní vytýkané jevy). Subjektivní prekluzivní lhůta tedy začala běžet dne, kdy byl tento podnět doručen Radě(…)“.*

Z toho tedy vyplývá, že již doručení samotného podnětu k zahájení přezkumného řízení správnímu orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení má za následek počátek subjektivní lhůty, pokud je z podnětu alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení právních předpisů spočívat.

V tomto duchu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 As 271/2015-167, bod 25 odůvodnění, uvedl: *„Citovaný právní názor byl následně převzat rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, čj. 5 A 1/2001 – 56, a aproboval jej i Ústavní soud v nálezů ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05 (dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu). Ústavní soud v citovaném nálezů dále dovodil, že počátkem lhůty může být např. okamžik následující po doručení takového podnětu, v němž příslušný správní orgán k možné důvodnosti podnětu dospěje na základě úvodního posouzení poté, kdy si základní skutečnosti obsažené v podnětu ověří a předběžně vyhodnotí. Ústavní soud výše uvedené závěry dále rozvedl kupříkladu v nálezů ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, v němž konstatoval, že za skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je třeba považovat již pouhou vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou.“*

Je třeba připustit, že např. ve výše uvedeném rozsudku ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014-34, Nejvyšší správní soud považoval za počátek běhu subjektivní lhůty teprve den doručení spisového materiálu správnímu orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení. Takový případ je však v judikatuře spíše ojedinělý a je spjat se specifickými okolnostmi daného případu. Podnět k zahájení přezkumného řízení v dané věci totiž *„na určité nesrovnalosti*

vydaného rozhodnutí o povolení užívání části stavby upozorňoval, avšak ve značně obecné rovině“ (bod 17 odůvodnění). Samotný podnět v dané věci tedy neumožňoval ani předběžné posouzení věci.

V nyní projednávané věci je však situace odlišná. Již v samotném podnětu správního orgánu prvního stupně bylo jasně uvedeno, v čem by měl spočívat rozpor rozhodnutí odvolacího správního orgánu s právními předpisy – otázka zákonnosti vedlejších ustanovení (podmínek) pro vydání psů z předběžné náhradní péče žadateli. Jednalo se pouze o posouzení, zdali správní orgány při vydávání zvířat z předběžné náhradní péče vůbec mají pravomoc v rozhodnutí o vydání stanovit vedlejší ustanovení (podmínky) omezující další nakládání se zvířaty.

Podle názoru žadatele šlo o čistě právní otázku, kterou bylo možné předběžně posoudit již na základě samotného podnětu správního orgánu prvního stupně a spisového materiálu tohoto správního orgánu, který zahrnoval i sporné rozhodnutí odvolacího správního orgánu a který byl Ministerstvu zemědělství doručen spolu s podnětem. Pro předběžné posouzení věci Ministerstvo zemědělství nepotřebovalo mít k dispozici zároveň celý spisový materiál odvolacího správního orgánu.

Žadatel nezpochybňuje, že si Ministerstvo zemědělství spisový materiál odvolacího správního orgánu pro účel provedení přezkumného řízení vyžádat mělo, nicméně jeho vyžádání nebylo nezbytné pro předběžné posouzení věci, tj. pro posouzení, jestli ve věci zahájit přezkumné řízení, či nikoli. Již ze samotného podnětu správního orgánu prvního stupně a přezkoumávaného rozhodnutí si Ministerstvo zemědělství mohlo učinit předběžný závěr, jestli k porušení právních předpisů došlo, či nikoli.

Ostatně Ministerstvo zemědělství v odůvodnění Rozhodnutí ani neuvádí, že by se teprve ze spisového materiálu odvolacího správního orgánu dozvědělo nějaké skutečnosti, které by měly podstatný vliv na posouzení toho, jestli přezkoumávané rozhodnutí bylo, či nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Z toho žadatel dovozuje, že subjektivní lhůta 2 měsíců pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přípravném řízení (popř. též pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení) počala Ministerstvu zemědělství běžet již dnem doručení podnětu a spisového materiálu správního orgánu prvního stupně, tj. 27. 3. 2025, a marně uplynula 27. 5. 2025. Rozkladem napadené Rozhodnutí přitom bylo vydáno teprve 20. 6. 2025, a tedy je nezákonné.

Žadatel nadto uvádí, že smyslem subjektivní lhůty 2 měsíců je naplňovat princip právní jistoty, protože přezkumné řízení je mimořádný dozorcí prostředek umožňující zasáhnout do již pravomocných právních poměrů. Závěr Ministerstva zemědělství, že subjektivní lhůta vždy počíná běžet teprve dnem, kdy má příslušný orgán k dispozici kompletní spisový materiál, by běh lhůty činil závislým výlučně na postupu příslušného správního orgánu, což Nejvyšší správní soud odmítá (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015-51, body 19 a 20 odůvodnění). Ministerstvo zemědělství by totiž při takovém výkladu mohlo s vyžádáním spisového materiálu nedůvodně prodlévat, např. i více než půl roku od obdržení podnětu, což by popíralo smysl subjektivní lhůty. Ostatně v projednávané věci není zřejmé, proč si Ministerstvo zemědělství spisový materiál odvolacího správního orgánu vyžádalo teprve 16. 5. 2025, když podnět k zahájení přezkumného řízení obdrželo již 27. 3. 2025.

III.

Pro případ, že ministr zemědělství neshledá důvodnou výše uvedenou námitku nedodržení subjektivní lhůty pro vydání rozhodnutí, uplatňuje proti Rozhodnutí další námitky:

Předmětem sporu je, zdali správní orgán prvního stupně měl pravomoc stanovit v rozhodnutí o vydání zvířat z předběžné náhradní péče vedlejší ustanovení (podmínky) omezující žadatele v dalším nakládání s zvířaty, tj.:

- podmínky č. 1 (zákaz nakládání se zvířaty ve prospěch Adély Dvorské, resp. jejich umístění na adresu Borovnička 138, 544 75 Borovnička) a
- podmínky č. 2 (nakládání se zvířaty podmíněné písemným souhlasem správního orgánu).

Ministerstvo zemědělství v Rozhodnutí uznává právní názor žadatele i odvolacího správního orgánu, že podmínky nemohou být v rozhodnutí správního orgánu stanoveny bez výslovného zákonného zmocnění (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009-64).

Žadatel se však neztotožňuje se závěrem Ministerstva zemědělství, že zákonné zmocnění pro stanovení podmínky č. 1 představuje § 28c odst. 2 věta druhá zákona č. 246/1992 Sb.: „*Před skončením řízení uvedeného ve větě první obecní úřad obce s rozšířenou působností zvíře z předběžné náhradní péče obviněnému nevydává.*“

Tam, kde právní řád umožňuje stanovit ve správním rozhodnutí vedlejší ustanovení (podmínky), činí tak zpravidla tím, že příslušný zákon stanovuje zvláštní náležitosti výrokové části rozhodnutí, a tedy konkrétně vymezuje, jaké podmínky může správní orgán stanovit. Srov. např. § 197 odst. 1 a 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v žádném ustanovení možnost stanovení podmínek ve výrokové části rozhodnutí o vydání zvířat z předběžné náhradní péče výslovně neupravuje, a tedy ani nedovoluje.

Naopak např. v § 28b odst. 1 věta první zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, stanovuje: „*Rozhodnutí podle § 28a odst. 1 písm. a) musí kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem obsahovat také stanovení podmínek k zabezpečení ochrany zvířete, po jejichž splnění bude zvíře vráceno vlastníkovu zvířete.*“ Zde zákonné zmocnění pro stanovení určitých podmínek stanoveno je, nicméně toto ustanovení se týká rozhodnutí o nařízení náhradní péče, nikoli vydání zvířat z (předběžné) náhradní péče. **Pro rozhodnutí o vydání zvířat z předběžné náhradní péče zákon žádné zmocnění ke stanovení omezujících podmínek jako vedlejších ustanovení výrokové části rozhodnutí nedává.**

Toho si je ostatně vědomo i Ministerstvo zemědělství, když v odůvodnění Rozhodnutí přiznává, že jím dovolávaný § 28c odst. 2 věta druhá zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, stanovuje pouze, že zvířata nevydává obviněnému z týrání obecní úřad obce s rozšířenou působností. To, že by se tento zákaz měl vztahovat i na nového vlastníka zvířat, dovozuje Ministerstvo zemědělství pouze **analogicky**.

Dle názoru žadatele však není přípustné rozšiřovat pravomoci správních orgánů za pomoci analogie (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod).

Předně je analogie v oblasti veřejného procesního práva přípustná pouze ve prospěch účastníků (adresátů veřejné správy). K tomu srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04: „(...) *připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení*“.

Také Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2007, č. j. 2 As 49/2006-82, dovodil: „*Krajský soud v Hradci Králové ve výše uvedeném rozhodnutí správně poukázal na ústavní limit činnosti orgánu veřejné moci a uvedl, že veřejná moc je uplatňována pouze na základě zákona, tedy zejména povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a nelze připustit rozšiřující výklad či dokonce použití analogie, kterou se ve správním právu ukládá účastníkovi správního řízení povinnost, jejíž nesplnění jde na jeho úkor.*“

V nyní projednávané věci Ministerstvo zemědělství analogii používá k omezení žadatele v dalším nakládání s psy, tedy k omezení jeho vlastnického práva k psům. Použití analogie k omezení vlastnického práva jako základního práva státem výslovně odmítl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 4. 2023, 3 Afs 327/2021-60.

Judikatura navíc sice připouští použití analogie ve prospěch účastníků za účelem vyplnění mezer ve veřejném právu procesním, nicméně zcela odmítá použití analogie za účelem rozšiřování pravomocí, které zákon orgánům veřejné moci nesvěřuje. K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021-28, bod 21 odůvodnění: „*Jak tedy vyplývá i z citované judikatury, v úvahu u zrušeného ochranného opatření nepřípadá ani analogické uplatnění § 13 odst. 4 pandemického zákona, neboť takový postup právě naráží na esenciální zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jak je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za pomoci analogie nelze v žádném případě založit pravomoc orgánu veřejné moci, kterou mu zákon přímo nesvěřuje.*“

Proto podle názoru žadatele není použití analogie v tomto případě přípustné, neboť to odporuje ústavnímu pořádku. Ministerstvo zemědělství přitom neuvádí žádné zákonné ustanovení, který by správní orgán zmocňovalo ke stanovení podmínky č. 1 přímo (tj. bez použití analogie). **Z toho důvodu jsou závěry Ministerstva zemědělství ohledně možnosti stanovit podmínku č. 1 na základě analogie v rozporu se zákonem, resp. ústavním pořádkem.**

Tomu, že zákon neumožňuje stanovit podmínku č. 1, nasvědčuje i to, že zákon jasně nestanovuje, jaké by byly právní následky (sankce) porušení této podmínky. Porušení podmínky by totiž patrně nebylo přestupkem, protože zákon takový přestupek nezná. Ze zákona ani nevyplývá, že by se mělo jednat o rozvazovací podmínku, jejíž porušení by mělo za následek zánik účinků rozhodnutí o vydání zvířat, a tedy jejich návrat do režimu předběžné náhradní péče. Dále není jasné, jestli by bylo možné se dovolat např. neplatnosti smlouvy uzavřené v rozporu s podmínkou č. 1 a příp. kdo by měl aktivní legitimaci se takové neplatnosti dovolat, protože aktivní legitimaci mají zpravidla jen smluvní strany, které by však zájem na dovolání se neplatnosti patrně neměly. Z toho vyplývá, že podmínka č. 1 by nejspíš nebyla dobře vymahatelná. Nelze přitom předpokládat, že by zákonodárce zmocnil správní orgán ke stanovení podmínek, které nejsou vymahatelné.



IV.

Žadatel se naopak ztotožňuje s Ministerstvem zemědělství v tom, že podmínka č. 2 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla v rozporu s právními předpisy pro nedostatek zákonného zmocnění. Odvolací správní orgán ji proto důvodně zrušil.

Žadatel rovněž souhlasí s tím, že nebylo vhodné uvádět ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně: *„Předmětní psi budou nově umístěni na adrese Kotíkova 757/1, 103 00 Praha.“* Žadatel však proti této větě odvoláním výslovně nebrojil proto, že podle jeho názoru ho tato věta v případné změně místa chovu neomezovala – omezovala ho až podmínka č. 2, proti které brojil. Žadatel vycházel ze základních pravidel formální logiky, že pokud správní orgán prvního stupně přemístění psů v podmínce č. 2 vázal na souhlas správního orgánu, pak citovaná věta nemohla představovat závazný a časově neomezený zákaz přemístit psy na jinou adresu, protože určité jednání nemůže být podmíněně přípustné (podmínka č. 2) a zároveň absolutně zakázané (citovaná věta). Proto měl žadatel za to, že citovaná věta má spíše informativní charakter a brojil až proti podmínce č. 2.

V.

S ohledem na shora uvedené je Rozhodnutí dle názoru žadatele nezákonné. Přezkoumávané rozhodnutí odvolacího správního orgánu naopak bylo vydáno v souladu se zákonem. Proto žadatel navrhuje, aby ministr zemědělství na základě rozkladu vydal toto

rozhodnutí:

Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 6. 2025, č. j. MZE-47312/2025-13143, se podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušuje a přezkumné řízení se zastavuje.

Mgr. Petr Hlaváček, MBA