

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Právní úprava ochrany zvířat proti týrání

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

20013

VI. ročník SVOČ

Autor: Jiří Podhajský

Konzultant: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Mladíkově dne 15.3.2013

Jiří Podhajský

.....

Obsah

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce	3
Obsah.....	4
Předmluva	5
1. Úvod	5
2. Zákon č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání	6
3. Zákon č. 359/2012 Sb.	7
4. Modelové případy týrání zvířat	8
4.1. Případ A	8
4.2. Případ B	9
5. Aplikace předchozí právní úpravy	10
6. Nedostatky předchozí právní úpravy z hlediska posuzovaných případů.....	11
6.1. Proces zjištění a posouzení stavu a situace zvířat	12
6.2. Uložení sankce a/nebo zvláštního opatření ve správním řízení	14
6.3. Vymožení sankce a realizace opatření vplývajících ze správního řízení.....	15
7. Okolnosti přijetí zákona č. 359/2012 Sb. a jeho přínos z hlediska modelových případů	16
8. Závěr	20
9. Literatura a prameny.....	21

Předmluva

V této práci jsem, kromě osobních zkušeností, vycházel jednak z literatury a pramenů uvedených v odstavci 9. Literatura a prameny, ale také z informací z rozhovorů s celkem pěti pracovníky krajské veterinární správy, včetně dvou jejich ředitelů a pracovníky odboru životního prostředí čtyř obecních úřadů s rozšířenou působností. S nimi jsem konzultoval a diskutoval více konkrétních případů a dozvěděl se tak potřebné skutečnosti, ovšem pod podmínkou anonymity jejich i případů použitých v práci, což negativně ovlivňuje možnost uvádění zajímavých pramenů. Moje osobní hodnocení této okolnosti je, domnívám se, z obsahu práce patrné.

1. Úvod

Vztah člověka a zvířete je starý, jako lidstvo samo a je vztahem naprosto zásadním. Zásadním proto, že člověk zvířata nejprve lovil, později domestikoval a začal hospodářsky využívat a je tím pádem na zvířatech po celou dobu své existence prakticky závislý. Jedná se o vztah, který jednoznačně kopíruje vývoj lidské kultury, respektive jednotlivých kultur. Většina kultur má svá posvátná, uctívaná zvířata, stejně jako zvířata nečistá, opovrhovaná nebo nenáviděná. Díky rozvoji zemědělství a domestikaci hospodářských a užitkových zvířat se vyvinuly přirozené normy zacházení se zvířaty. Kulturní a etická vyspělost společnosti pak obvykle koresponduje s úrovní respektive obsahem těchto norem. Spolu s vytvářením, upřesňováním a upevňováním norem zacházení se zvířaty se začal objevovat pojem *týrání zvířat*. Nejdříve ve vědomí lidí a v 19. století pak i v pozitivním právu. Prvním zákonem na ochranu zvířat byl britský *Cruel Treatment of Cattle Act* z roku 1822, respektive *Cruelty to Animal Act* z roku 1835. Od té doby se ochrana zvířat pozvolna stávala součástí platného práva většiny evropských zemí.

Na území České republiky je tato problematika upravena zákonem č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Je s podivem, že do 15. dubna 1992 nebyla ochrana zvířat proti týrání na území České republiky nijak upravena. 15. dubna 1992 byl na základě požadavků a předpisů Rady Evropy a Evropského společenství přijat Českou národní radou zákon č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání. Do současné doby byl tento zákon 14 krát novelizován. Od 1.1.2013 je účinná poslední novelizace provedená zákonem č. 359/2012.

Právní úprava a praxe jsou však ne vždy v úplném souladu, a proto se občas v médiích objevují dlouho se vlekoucí kauzy, které se nedaří příslušným orgánům uspokojivě

vyřešit. Dlouhodobě se věnuji chovu koní, a proto mě zaujaly dva konkrétní případy, na kterých bych v této práci chtěl ukázat některá úskalí vymahatelnosti ochrany zvířat proti týrání, respektive srovnat stav do 31.12.2012 a úpravu, kterou přinesla poslední novela.

2. Zákon č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání

Zákon č. 246/1992 Sb. obsahuje celkem 101 paragrafů v osmi částech. Část první, obecná ustanovení, stanoví účel zákona a definuje podstatné pojmy pro účel tohoto zákona, jako například samotný pojem zvíře, zvíře hospodářské, pokusné, handicapované, zvíře v zájmovém chovu, dále pojmy chovatel, utrpení, nepřiměřená bolest, porážka, utýrání, pokus, projekt pokusů, intenzivní chov, zařízení, usmrcení atd. § 4 pak definuje co všechno se považuje podle tohoto zákona za týrání. § 4a definuje propagaci týrání, kterou § 2 zakazuje spolu s týráním samotným.

Druhá část se týká ochrany zvířat při usmrcování, použití zneuctlivění a ochrany zvířat při veřejných vystoupeních. Stanovuje obecné a technické podmínky porážky a usmrcování zvířat, odbornou způsobilost pracovníků při porážce a usmrcování, usmrcování zvířat pro náboženské účely a administrativní podmínky veřejných vystoupení zvířat a jejich ochrany.

Ve třetí části, která řeší ochranu zvířat při přepravě, se podrobně stanoví podmínky a náležitosti přepravy živých zvířat, zejména dobu přepravy, krmení a napájení, technické podmínky vozidel pro přepravu, odbornou způsobilost pracovníků, způsobilost zvířat k přepravě a podmínky zacházení se zvířaty během nakládání, přepravy a vykládání.

Čtvrtá část se zabývá ochranou hospodářských zvířat, zvířat v zájmových chovech a volně žijících zvířat. Upravuje podmínky chovu hospodářských zvířat, jejich ochranu, stanoví technické požadavky na zařízení pro chov hospodářských zvířat, podmínky intenzivního chovu hospodářských zvířat, požadavky na krmení a napájení a požadavky na zajištění pohody zvířat. Dále stanoví podmínky zájmového chovu zvířat, podmínky pro obchod se zvířaty určenými pro zájmové chovy, předpisy týkající se opuštěných a toulavých zvířat, ochrany volně žijících zvířat a ochrany handicapovaných zvířat.

Část pátá upravuje ochranu pokusných zvířat, podrobně předepisuje podmínky pokusů se zvířaty, schvalování projektů, odbornou způsobilost, usmrcování a další okolnosti v této oblasti.

Šestá část popisuje orgány ochrany zvířat jejich kompetence a pravomoci.

Část sedmá, správní delikty, definuje přestupky a správní delikty fyzických a právnických osob a postihy za ně, včetně zvláštních opatření a postupů v případě týrání zvířat,

jako je náhradní péče a předběžná náhradní péče o týrané zvíře nebo propadnutí a zabrání týraného zvířete.

Osmá část obsahuje úpravu vydávání prováděcích vyhlášek a další závěrečná ustanovení.

3. Zákon č. 359/2012 Sb.

Zákon č. 359/2012 Sb., ze dne 19. září 2012, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů je poslední novelizací zákona na ochranu zvířat proti týrání, účinnou od 1.1.2013. Předkladatelem zákona bylo Ministerstvo zemědělství. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona je hlavním důvodem této novelizace nutnost:

- adaptovat právní řád České republiky na nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování a
- implementovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. září 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely.¹

Hlavním důvodem novelizace tedy nebylo odstranění nedostatků dosavadní právní úpravy, nýbrž sladění českého právního řádu s evropským právem. Ovšem, jak uvádí důvodová zpráva, dalšími cíli novelizace bylo:

- transpozice čl. 6 směrnice Rady 2008/120/ES ze dne 18. prosince 2008, kterou se stanoví minimální požadavky pro ochranu prasat,
- snížení administrativní zátěže pořadatelů veřejných vystoupení a obcí tím, že budou zrušeny řády ochrany zvířat při veřejném vystoupení,
- zjednodušení právní úpravy zrušením řádů ochrany zvířat při chovu,
- zavedení institutu akreditace školicích pracovišť s cílem zvýšení úrovně kurzů na úseku ochrany zvířat proti týrání,
- zavedení nové sankce zákaz chovu zvířat a propadnutí týraného zvířete nebo zabrání týraného zvířete s cílem efektivně zabránit chovateli v dalším týrání zvířat,
- upřesnění právní úpravy zvláštního opatření podle § 28a zákona na ochranu zvířat proti týrání, především umístění týraných zvířat do náhradní péče.

¹ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

4. Modelové případy týrání zvířat

Jsem dlouholetým chovatelem koní a jsem dopodrobna obeznámen se situací zvířat v této oblasti. Mezi odbornou veřejností vnímavou vůči fyziologickým a mentálním potřebám koní je několik oblastí, velmi diskutovaných z hlediska týrání zvířat. Vztah člověka a koně byl po staletí přísně určován užítkovostí a efektivitou využití koní a k silnému vychýlení v neprospěch koní došlo díky velké odolnosti těchto zvířat, nebo spíše díky latenci a ignorování většiny důsledků, které podmínky tradičních chovů a způsobu využití pro koně mají. Mezi ně patří především problémy pohybového aparátu, chronické respirační obtíže a poruchy zažívacího traktu.² Z tohoto hlediska část odborné veřejnosti obzvláště negativně vnímá jezdecké sporty na vrcholové úrovni, především dostihový sport a skokové ježdění a okrajově také situaci tažných koní pracujících v lese i v kočárové zápřeži v turistických lokalitách. Další oblastí, kde dochází velmi často k nerespektování přirozených potřeb koní na alarmující úrovni, je oblast zájmového chovu koní. To je způsobeno hlavně zásadním zvýšením dostupnosti koní v posledních dvaceti letech, popularizací a nedostatečnou osvětou o skutečných požadavcích na chov koní. V důsledku toho jsme svědky rozmachu chovu koní na zahrádkách rodinných domků, kde trpí nejen koně ale i sousedé.

A právě nevyhovující podmínky chovu koní jsou společným jmenovatelem obou případů týrání zvířat, které jsem vybral k posouzení předchozí právní úpravy ochrany zvířat proti týrání a její novelizace.

Oblast chovu koní jsem zvolil ze dvou důvodů. Zaprvé proto, že je mi osobně blízká a díky vlastním zkušenostem a znalostem vnímám její zvláštnosti, a zadruhé proto, že na rozdíl od nejčastěji chovaných zvířat v zájmovém chovu, tedy psů a koček, se požadavky na zázemí pro chov koní zásadně liší a to samozřejmě i pro orgány na úseku ochrany zvířat, což bylo alespoň doposud častým problémem při aplikaci ochrany zvířat, jak bude ukázáno dále.

4.1. Případ A

Chovatel A je poměrně známou osobou v oblasti chovu koní plemene welshský cob. V devadesátých letech několik let pobýval ve Velké Británii a Irsku, poté odvezl základ chovného stáda a založil firmu Hřebčín A. Postupem času se stal majitelem stáda koní v počtu 50 – 70 kusů. Chovatel není vlastníkem žádných zemědělských pozemků ani jiných nemovitostí vhodných pro chov jakéhokoliv množství koní, dotační politika EU ale vytváří

² STRASSER, Hiltrud. *Pferdehufe ganzheitlich behandeln*. 2. Auflage. Tübingen: Knirsch-Verlag, 2010, s. 21-56. ISBN 978-3-92709-83-2.

příležitosti pro výhodný nájem pastvin. Chovatel měl umístěno stádo koní na pastvinách o rozloze cca 20 hektarů. Koně byli ve vynikající výživné kondici, problémy však byly následující:

1. díky neřízené reprodukci uvnitř jednotného stáda a neschopnosti a neochotě chovatele došlo k absenci plemenářské evidence, později evidence zvířat vůbec.
2. z důvodu nedostatečného zabezpečení docházelo k častým únikům zvířat.

Při opakovaných častých únicích koně působili problémy v dopravě, škody na obecním i soukromém majetku a ohrožovali zdraví a životy obyvatel. Na nátlak obyvatel i obce vypověděl pronajímatel chovatele z nájmu na pastvinách a poskytl mu k dispozici statek se dvorem a zahradou o rozloze přibližně dvou hektarů. Tento objekt byl pro takové množství koní nevyhovující z hlediska kapacitního a také proto, že byl v podstatě zaplněn odpadem. Byla zde skládka starých stavebních a zemědělských strojů, stavebního materiálu, šrotu, skla, chemikálií atd. Zároveň chovatel nebyl schopen uklízet přiměřeným způsobem výkaly, takže se ve stájích tvořila až metrová vrstva hnoje. Výživný stav těchto koní se zásadně zhoršil, koně měli neošetřené rány, vzniklé pravděpodobně v důsledku pobytu v prostoru plném nebezpečných předmětů. Tento stav v podstatě trvá od roku 2008 doposud.

4.2. Případ B

Chovatelka B chovala v objektu velkostatku a na přilehlých pozemcích cca 90 koní. Přibližně od roku 2006 do roku 2012 se jejich počet snížil na 65 úhynem. Bylo zřejmé, že podmínky chovu na tom měly významný podíl. Koně byly řadu let ve špatné výživné kondici, na nedostatečném prostoru, v otřesných zoohygienických podmínkách, s trvalým nedostatkem krmiva a vody a s neošetřenými poraněními. Uhynulá zvířata chovatelka zahrabávala na přilehlých pozemcích.

V obou výše uvedených případech navíc nebyla prováděna další potřebná péče, jako jsou pravidelné korektury kopyt, odčervování nebo povinné očkování atd.

5. Aplikace předchozí právní úpravy

V případě chovatele A provedli pracovníci příslušné krajské veterinární správy od roku 2008 opakované kontroly za účelem zjištění stavu inkriminovaných zvířat. Pokud byl chovatel o připravované kontrole předem informován, vždy s termínem souhlasil, přislíbil účast, avšak v době kontroly nebyl přítomen. Obvykle se v okamžiku, kdy pracovníci kontroly byli na místě, telefonicky omluvil, pro nespecifikované naléhavé záležitosti. Pokud byl zastižen neohlášenou kontrolou, obvykle odjel.

Chovatel nepředložil ke kontrole žádné z dokumentů, které je povinen pracovníkům veterinární správy předkládat. Stájový deník nevedl a průkazy koní neměl, jelikož většina koní nebyla evidována. Chovateli byla opakovaně ukládána pokuta podle § 27 (1)b)1 a § 27 (8)a) zákona č. 154/2000 Sb. plemenářského zákona a podle § 72 (1)a) zákona č. 166/1999 Sb. veterinárního zákona.

Chovatel se proti tomuto opatření odvolával s tím, že není fyzická osoba podnikající. Přestože je známo, že koně z vlastního chovu prodává, nepodařilo se toto prokázat. Následně byly chovateli uděleny pokuty za stejné přestupky jako fyzické osobě podle § 26 (1)a)1. a § 26 (2)a) zákona č. 154/2000 Sb. a § 71 (1)a) zákona č. 166/1999 Sb.

Při kontrole příslušné veterinární správy v dubnu v roce 2011, která proběhla opět bez účasti chovatele, byl zjištěný stav zvířat a jejich životních podmínek takový, že veterinární správa podala podnět příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností k projednání přestupku podle § 22 (1) m). Obecní úřad zároveň s podnětem k projednání přestupku obdržel odborné vyjádření s návrhem na 1. pokutu podle § 27 (10)b) a 2. zvláštní opatření podle § 28a (1)c), tedy zastavení činnosti. Obecní úřad ve správním řízení proti chovateli udělil pokutu 150.000,- Kč. O použití zvláštního opatření obecní úřad nerozhodl.

Podle sdělení osob detailně obeznámených s případem, včetně pracovníků veterinární správy byla situace následující:

- Finanční postih chovatele je neúčinný, jelikož chovatel nemá žádný zajistitelný majetek.
- Kontrolu nelze efektivně provést, protože chovatel se jí vyhýbá. Pracovník veterinární správy (veterinární inspektor) může podle § 53 (1)a) zákona č. 166/1999 Sb. *vstupovat na pozemky, do provozních, skladovacích a jiných prostorů, zařízení a dopravních prostředků sloužících k činnosti kontrolovaných osob, která je předmětem státního veterinárního dozoru a provádět na těchto místech potřebné úkony a šetření.* Pokud se však jedná o uzavřený nebo uzamčený objekt, není oprávněn do něj násilím vniknout.

- Policie ČR poskytuje veterinární správě součinnost v podobě doprovodu, avšak vzhledem ke znění § 40 zákona č. 273/2008 nemůže do objektu vstoupit násilím za účelem umožnění kontroly. V takovýchto případech není shoda ohledně výkladu § 40 (2) c) zákona č. 273/2008, respektive Policie ČR postupuje v těchto případech zdrženlivě.³
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností se opakovaně zdráhal provést opatření, jehož finanční náklady by musel nést, a to především vzhledem k pravděpodobné nevyhmatelnosti těchto nákladů na chovateli. Obecní úřad nemá možnost zvířata zabavit a prodat a zbavit se tak pravděpodobně dlouhodobé značné finanční zátěže.
- Organizační provedení pozastavení činnosti a stanovení náhradní péče je vzhledem k počtu a druhu zvířat velmi obtížně proveditelné.

V případě chovatelky B byla situace v zásadě obdobná, lišila se jen v detailech. Majitelem objektu je cizí státní příslušník, který nekomunikuje, majiteli řady koní jsou podle průkazů koní cizinci nebo lidé, kteří nikdy koně nevlastnili. Na majetek hřebčína respektive jezdeckého klubu B je uvalena exekuce, takže finanční postih je neefektivní. V noci před poslední kontrolou veterinární správy (prosinec 2012) přibližně 50 koní zmizelo, chovatelka je pravděpodobně ukryla na neznámém místě. 3 zvířata byla počátkem roku 2013 umístěna do náhradní péče.

6. Nedostatky předchozí právní úpravy z hlediska posuzovaných případů

Společným jmenovatelem obou uvedených případů je:

- nedostatečná pravomoc orgánů státní správy
- neochota přistoupit k potencionálně nákladným opatřením
- nejasné kompetence a pravomoci příslušných orgánů

Proces aplikace zákonů na ochranu zvířat proti týrání má tři fáze:

1. zjištění a posouzení stavu a situace zvířat
2. uložení sankce a/nebo opatření ve správním řízení
3. vymožení sankce respektive realizace opatření vplývajících ze správného řízení

³ Osobní rozhovor s řediteli dvou krajských veterinárních správ, 2012, 2013

6.1. Proces zjištění a posouzení stavu a situace zvířat

Zjišťování a posuzování stavu potencionálně týraných zvířat je velmi složitý a dosti subjektivní proces, který má navíc v oblasti chovu koní, ale i například skotu svoje specifika. Obvykle začíná anonymním nebo adresným oznámením občanů nebo organizace ochránců zvířat nebo zjištěním orgánů veřejné správy. Zvláště v případě občanského oznámení bývají informace velmi subjektivní a často zkreslené, jelikož i vynikající stav může na pohled působit nepěkným dojmem a vizuálně bezvadné prostředí nemusí zvířatům vůbec vyhovovat. Zvláště s rozmachem pastevního chovu dochází u části veřejnosti k nepochopení obsahu vhodných podmínek. Tak například zvířata, která válením se v prachu nebo blátě přirozeně pečují o svoji srst, jsou neřádka proto považována za zanedbaná.

Orgány veterinární správy mají, jak už bylo uvedeno výše, poměrně omezenou možnost zjišťování stavu zvířat a podmínek chovu v těch případech, kdy se majitel rozhodne nespolutracovat. Zákon č. 166/1999 Sb. sice v § 53 odstavce (1) stanoví mimo jiné pravomoc veterinárního inspektora *vstupovat na pozemky a do provozních a skladovacích prostorů a pravomoc vyžadovat potřebné doklady a ústní nebo písemné vysvětlení*, dále v odstavci (4) stanoví povinnost kontrolované osoby mimo jiné *vytvářet vhodné podmínky pro výkon státní veterinární správy a poskytovat veterinárním inspektorům nezbytnou součinnost a pomoc* a dále v odstavci (7) stanoví sankci za nesplnění povinností podle odstavce (4) uložením pokuty až do výše 100.000,- Kč a to opakovaně, až do souhrnné výše 500.000,- Kč, ale praktickou neúčinnost této úpravy jsem již popsal výše.

V případech, kdy s přístupem ke zvířatům problémy nejsou nebo byly překonány, vystává další problém a tím je samotné posouzení stavu zvířat a podmínek chovu.

Pro posouzení stavu zvířete existuje několik metod, popsaných v odborné literatuře⁴, ale všem je společné, že obsahují výrazný subjektivní prvek posuzovatele a poskytují velmi přibližné výsledky. Pro ilustraci uvedu jedno z kritérií posouzení výživné kondice koně a tím je stav žeber. Posuzuje se, zda žebra jsou nehmatná, hmatná, viditelná nebo vystouplá. Problém je v tom, že kůň ve stejné výživné kondici má za různých podmínek žebra hmatná nebo viditelná nebo až vystouplá. Například kůň plemene welsh pony, chovaný v zimě na pastvině nebude mít žebra viditelná, přestože jsou ve skutečnosti vystouplá, protože skutečný stav není přes dlouhou zimní srst dobře patrný. Stejně tak koně různého plemene nebo využití

⁴ Např.: DUŠEK, Jaromír. *Chov koní*. 1. vyd. Praha: Brázda, 2001, s. 64. ISBN 80-209-0282-1.; HOLUB, A. *Fyziologie hospodářských zvířat*. Praha: SZN, 1969, s. 81.

by měli vypadat často podstatně jinak.⁵ Tak například arabský plnokrevník ve sportovní kondici bude mít žebra patrná, zatím co u koní tažných plemen bude situace úplně odlišná. Posouzení stavu kopyt a potřeby jejich korektur je stejně problematické. Subjektivní prvek posuzovatele je bohužel často jednou z příčin někdy vlašného přístupu příslušných orgánů, protože postup proti majiteli často vyžaduje určitou dávku osobní odvahy.

Posouzení podmínek chovu je činnost, která v podstatě opisuje problémy posuzování stavu zvířat. Vyhláška Ministerstva zemědělství číslo 208/2004 Sb. stanoví minimální standardy pro ochranu hospodářských zvířat. § 5 písmeno e) této vyhlášky stanoví, že *prostory, zejména vchody a východy budov a výběhů, se udržují bez překážek a cizích předmětů upravené tak, aby nedocházelo ke zranění zvířat.* V praxi se ovšem výběhy všech druhů hospodářských zvířat naprosto běžně používají zároveň jako parkoviště zemědělských strojů, skládky stavebních hmot a nežídka odpadu včetně skla a železného šrotu. Nesetkal jsem se s tím, že by toto bylo samo o sobě příčinou výtek ze strany veterinární správy nebo veterinářů v soukromé praxi. Podle § 4 zákona číslo 166/1999 Sb. je chovatel mimo jiné *povinen chovat zvířata způsobem, v prostředí a podmínkách, které vyžadují jejich biologické potřeby, fyziologické funkce a zdravotní stav* a podle § 5 téhož zákona mimo jiné *zabezpečit v rozsahu odpovídajícím druhu zvířat, způsobu jejich chovu a ustájení čištění, dezinfekci, dezinfekci a deratizaci stájí, jiných prostorů a zařízení, v nichž jsou zvířata chována.* Formulace obou paragrafů je natolik vágní, že umožňuje nepřiměřeně široký výklad. Existuje například obecná shoda mezi etology, že základním rysem koně je stádovost⁶ a z tohoto pohledu chov jednoho samotného koně odporuje jeho biologickým potřebám. Přesto je těžké si představit, že by to bylo posuzováno jako týrání zvířat, vzhledem k rozšířenosti a společenské přijatelnosti tohoto jevu. Stejně tak otázka čištění prostorů, kde se chovají zvířata je v podstatě neřešitelná. Některé obecně přijatelné standardy, jako jsou například zimní krmiště na pastvinách objektivně poškozují zdraví zvířat. Alternativa je však finančně nákladná, a proto je chovateli ignorována a nevyhovující stav je uznávaným standardem.

Výběhy pro koně, připomínající smetiště nebo až metrové vrstvy hnoje ve stájích a v krmištích jsou posuzovány jako nevyhovující podmínky obvykle až v kombinaci s dlouhodobě špatně živenými zvířaty. Někdy se význam podmínek chovu z pohledu orgánů ochrany zvířat mění v případě medializace konkrétní kauzy.

⁵ DUŠEK, Jaromír. *Chov koní*. 1. vyd. Praha: Brázda, 2001, s. 214. ISBN 80-209-0282-1.

⁶ DURUTTYA, Michael. *Velká etologie koní*. 2., rozš. vyd. Praha: HIPO-DUR, 2005, s. 245-343. ISBN 80-239-5088-6.

6.2. Uložení sankce a/nebo zvláštního opatření ve správním řízení

Podle staré právní úpravy bylo možné fyzické osobě za přestupek uložit pokutu podle § 27 odstavec (10) písmene a) až c) do výše 500.000,- Kč. Právnícké osobě nebo fyzické osobě podnikající bylo možné uložit pokutu za správní delikt podle § 27a odstavce (17) písmene A) až c) ve stejné výši. S ukládáním pokut za přestupky a správní delikty není v praxi problém.

Peněžité sankce mohou působit motivačně na chovatele, ale jak jsem na modelových případech ukázal, není tomu tak vždy a hlavně neřeší bezprostředně samotnou situaci zvířat. Pokud nedojde k nápravě hned, na základě upozornění nebo výzvy a týrání zvířat pokračuje, je potřeba aby orgány ochrany zvířat mohly učinit taková opatření, aby se zvířatům dostalo okamžité pomoci. To je účelem § 28a zákona č. 246/1992 Sb., který stanoví takzvaná „zvláštní opatření“. Podle předchozí úpravy odstavec (1) tohoto paragrafu říká, že *na návrh krajské veterinární správy může obecní úřad obce s rozšířenou působností správním rozhodnutím a) nařídit a zajistit umístění týraného zvířete do náhradní péče, vyžaduje-li to jeho zdravotní stav, nebo pokud je opakovaně týráno, b) nařídit chovateli zajistit opatření ke snížení počtu hospodářských zvířat včetně jejich usmrcení v souladu s tímto zákonem, dochází-li k jejich týrání, c) nařídit chovateli pozastavení činnosti, při které dochází k týrání zvířat, a to do doby odstranění závad.* Odstavce (3) až (6) upravují náklady opatření podle odstavce (1) tak, že je nese vždy chovatel. Problém této věci způsobuje fakt, že odstavec (1) písmeno a) stanoví, že obecní úřad obce může *nařídit a zajistit* náhradní péči a podle odstavce (6) *o nákladech podle odstavců 3 a 4 rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností ve správním řízení.* Toto v praxi, podobné uvedeným modelovým případům, znamená, že nevyhnutelné náklady na zvláštní opatření zatěžují rozpočet příslušné obce s rozšířenou působností. Navíc v případech, kdy se jedná o desítky velkých zvířat, se náklady šplhají do překvapivých výší. Při ceně komerční péče o jednoho koně 3 až 7 tisíc Kč měsíčně⁷ a počtu padesáti kusů se měsíční celkové náklady mohou pohybovat okolo 300.000,- Kč i výše, s ohledem na to, že náklady na péči o týraná zvířata jsou obvykle alespoň v prvních měsících spíše vyšší, vzhledem ke zvýšeným nárokům na krmnou dávku a ošetřování. Vzhledem k sociálním a ostatním specifickým chovatelů je třeba počítat i s variantou, že péče o taková zvířata by mohla trvat i mnoho let.

Uvedené skutečnosti nezřídka způsobují velmi omezenou vůli obecních úřadů obcí s rozšířenou působností nařizovat ve správním řízení zvláštní opatření.

⁷ Inzerce. *Equichannel* [online]. 2013 [cit. 2013-03-15]. Dostupné z: <http://www.equichannel.cz/inzerce>

6.3. Vymožení sankce a realizace opatření vplývající z správního řízení

Problematika finančních sankcí a nákladů zvláštních opatření je opakovaně nastíněna výše. Ve spojitosti se zvláštním opatřením nařízení náhradní péče existují ovšem ještě další praktická úskalí. Pokud se přidržím modelových případů a budu předpokládat, že obecní úřad obce s rozšířenou působností má zajistit náhradní péči pro padesát koní, provedení takového opatření je nesnadné v těchto ohledech:

1. výběr vhodného pečovatele
2. kapacita zařízení pro náhradní péči
3. nákazová situace

V oblasti péče o malá zvířata existuje v České republice množství útulků, s nimiž obecní úřady standardně spolupracují. V oblasti péče o velká zvířata nic takového téměř neexistuje. Obecní úřad obce s rozšířenou působností by musel hledat vhodného pečovatele mezi chovateli čistě na komerční bázi. Úroveň a způsob chovu například koní je mezi chovateli značně rozdílný a je otázkou, jak bude obecní úřad posuzovat vhodnost konkrétních chovatelů pro výkon náhradní péče. Pokud se totiž bude jednat o koně z pastevního ustájení, žijící ve stádě, jejich umístění do boxového ustájení například ve sportovní stáji je nanejvýše nevhodné. Taková zvířata mají silné stádové vazby a potřebu volného prostoru a omezení pohybu a styku s druhými ve stádě bude působit značný stres, který může vést k chování ohrožující nejen zvíře, ale i lidi v jeho okolí.⁸ Naopak zvířata chovaná v uzavřených prostorách není vždy možné vypustit bez dalšího na pastvinu, zvláště například v situaci, kdy nejsou navyklá na zacházení člověkem a potřebují pravidelné veterinární ošetřování.

Vzhledem k rozšířenosti chovu koní v současné době, je kapacita pro chov koní poměrně naplněna a volná kapacita u jednotlivých chovatelů bude pravděpodobně v řádech jednotek kusů. To znamená, že umístění stáda v počtu desítek kusů do náhradní péče k jednomu chovateli je prakticky nemožné. Kromě potřeby životního prostoru pro zvířata je potřeba také dostatečná kapacita zejména objemového krmiva – sena. Obzvláště pro koně ve špatné výživné kondici není objemové krmivo nahraditelné jadrným krmivem nebo granulami. Vytváření odpovídajících zásob sena je ovšem sezónní záležitost a obstarat seno pro padesát koní během zimních měsíců je velmi obtížné, v některých letech dokonce téměř nemožné.

⁸ DURUTTYA, Michael. *Velká etologie koní*. 2., rozš. vyd. Praha: HIPO-DUR, 2005, s. 245-343. ISBN 80-239-5088-6.

Další záležitost, kterou je potřeba v případě zajišťování náhradní péče zodpovědně vyřešit jsou opatření proti šíření některých nakažlivých chorob. Podle současných předpisů není u koní žádné očkování povinné s výjimkou koní, kteří se zúčastňují sportovních akcí nebo se přemísťují přes hranice kraje. Situace mezi chovateli je ovšem taková, že zodpovědný chovatel nepřijme do svého chovu koně, který nemá vyšetření krve na infekční anémii a platné očkování proti chřipce koní. V chovech, kde se vyskytují chovné klisny, bývá zvykem vyžadovat očkování proti EHV a je namístě zvážit karanténní opatření pro nově příchozí zvířata z důvodu přenosu hřiběcí.⁹ Zřízení karantény pro diskutované množství koní je nejen nákladné, ale i technicky náročné.

Všechny výše uvedené skutečnosti způsobují, že paradoxně tam, kde docházelo k dlouhodobému týrání velkého počtu zvířat, byla ochrana zvířat proti týrání uplatňována málo účinně nebo vůbec.

7. Okolnosti přijetí zákona č. 359/2012 Sb. a jeho přínos z hlediska modelových případů

Důvody přijetí tohoto zákona jsou popsány v části 3. této práce. Ministerstvo zemědělství, jako předkladatel bylo vedeno potřebou sladění české a unijní právní úpravy. Spolu s tím se staly součástí vládního návrhu i úpravy a doplnění těch ustanovení, která se týkají popisované problematiky, jakožto reakce na zkušenosti z praxe orgánů ochrany zvířat. Z hlediska modelových případů jsou podstatné především změny a doplnění § 27, 27a, 27b, 27c, 28a, 28b a 28c.

Důvodová zpráva podrobně rozebírá situaci z hlediska počtu podaných návrhů na zvláštní opatření a počtu rozhodnutí vydaných obecními úřady s rozšířenou působností. Z informací poskytnutých krajskými úřady a veterinární správou vyplývá, že například v roce 2010 bylo veterinární správou podáno 82 návrhů na zvláštní opatření podle § 28a, ale rozhodnutí bylo vydáno v 39 případech. Je známo, že hledisko nákladů je podstatnou příčinou této disproporce mezi doporučením odborného orgánu a rozhodnutím správního orgánu. Z toho důvodu se ministerstvo při přípravě zákona zabývalo také otázkou přenesení správní působnosti v otázce ochrany zvířat na orgány veterinární správy. Tento požadavek také opakovaně zaznívá ze strany Svazu měst a obcí i zástupců jednotlivých obcí s rozšířenou

⁹ DUŠEK, Jaromír. *Chov koní*. 1. vyd. Praha: Brázda, 2001, s. 340. ISBN 80-209-0282-1.

působností.¹⁰ Ministerstvo zemědělství se proto obrátilo na Státní veterinární správu s žádostí o vyjádření. V něm se mimo jiné uvádí, že: *I nadále máme za to, že by správní řízení zahajovaná v rámci zákona na ochranu zvířat proti týrání měla být vedena jednotně, zejména se znalostí místních poměrů. Současný stav, dle našeho názoru, věcně těmto požadavkům vyhovuje, neboť orgány veterinárního dozoru rozhodují o tom, zda došlo či nedošlo k týrání zvířete, ostatní náležitosti týkající se správního řízení provádějí obce s rozšířenou působností. V případě, že by správní řízení bylo vedeno příslušnými krajskými veterinárními správami, znamenalo by to další finanční náklady, což ani vzhledem k současné finanční situaci není přijatelné. Státní veterinární správa zásadně nesouhlasí s převzetím kompetencí při projednávání přestupků a správních deliktů od obcí s rozšířenou působností a se zajišťováním náhradní péče o týraná zvířata.*¹¹

Poměrně podstatným faktorem v procesu ochrany zvířat proti týrání je čas. Týrání zvířat může mít samozřejmě podobu jednorázového činu a v okamžiku jeho projednávání orgány ochrany zvířat se může jednat o čin dokonaný, ale podstatná část případů má podobu dlouhodobého konání nebo nekonání. A právě v těchto případech je zřejmý zájem na zajištění nápravy v co možná nejkratším čase. Na první pohled je logické, že přestupky řeší obecní úřady obcí s rozšířenou působností, ovšem při bližším pohledu je zřejmé, že právě to je možným důvodem prodlužování řízení. Obzvláště s ohledem na to, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností rozhodují do značné míry na základě návrhů, doporučení a odborných stanovisek veterinární správy. Stanoviska veterinární správy však nejsou pro obecní úřady závazná. Výsledkem tohoto přehazování problému je zachování status quo, neboť jak uvádí důvodová zpráva, *jelikož není možné v otázce přenosu kompetencí na úseku ochrany zvířat proti týrání nalézt konsensus, zůstává v zákoně na ochranu zvířat proti týrání v oblasti rozdělení kompetencí zachována dosavadní právní úprava*¹². Otázkou zůstává, zda motivem veterinární správy není snaha vyhnout se řešení nepopulárních záležitostí. Státní veterinární správa přitom má kompetenci projednávat přestupky a správní delikty podle § 74 zákona č. 166/1999 Sb. veterinárního zákona. Nešlo by tedy o zavedení nové kompetence, pouze o její logické rozšíření z důvodu odborné příslušnosti. Stejně tak i v oblasti realizace zvláštních opatření by veterinární správa měla lepší pozici oproti obecním úřadům s rozšířenou působností také vzhledem

¹⁰ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

¹¹ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

¹² VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

k odborným i praktickým znalostem. Zároveň při zkoumání výše uvedeného vyjádření veterinární správy vyvstávají dvě výrazné otázky:

1. Proč považuje veterinární správa za důležitou při rozhodování ve správním řízení znalost místních podmínek, když oblast týrání zvířat je spíše otázkou rozhodování na bázi odborné?
2. Na základě čeho se veterinární správa domnívá, že současný stav vyhovuje, když podle vlastních slov *orgány veterinárního dozoru rozhodují o tom, zda došlo či nedošlo k týrání zvířete, ostatní náležitosti týkající se správného řízení provádějí obce s rozšířenou působností*,¹³ ty však podle dostupných údajů v polovině případů o uložení zvláštního opatření rozhodly opačně.

V oblasti pravomocí obsahoval vládní návrh zákona č. 359/2012 Sb. jednu podstatnou změnu a tou byla změna zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jednalo se o změnu § 40, který upravuje vstup do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek. Platná právní úprava stanoví, že policista má oprávnění *vstupu do jiného prostoru nebo na pozemek, má-li důvodné podezření, že se tam nachází týrané zvíře*. Navrhovaná změna rozšiřovala toto oprávnění také na obydlí. V důvodové zprávě se uvádí, že *zanedbání veterinární péče o zvíře může vést ke vzniku chorob, které jsou přenosné i na člověka (tzv. antropozoonózy). Prosakování výkalů a jiných látek nakaženého nebo uhynulého zvířete do obydlí osob žijících v bezprostřední blízkosti týraného zvířete může vést k rozšiřování těchto nakažlivých chorob a následně k ohrožení zdraví těchto osob. V případě úniku takto týraných velkých zvířat existuje reálná možnost napadení člověka a tím i ohrožení jeho zdraví nebo života. Dle názoru předkladatele i s ohledem na výše uvedené je v zájmu ochrany zdraví a života osob, zdraví a života zvířat a odvrácení závažného ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti a pořádku návrh na změnu zákona o Policii České republiky v souladu s ústavním pořádkem České republiky*.¹⁴ Tuto část návrhu zákona č. 359/2012 Sb. Poslanecká sněmovna pozměňovacím návrhem vypustila. Poslanci v obecné rozpravě v 1. čtení argumentovali, že Poslanecká sněmovna obdobnou úpravu při poslední novele zákona na ochranu zvířat v roce 2008 zamítla, jako nepřiměřený zásah do ochrany domovní svobody, jakožto ústavou chráněného zájmu a navrhované ustanovení je tedy v rozporu s vůlí sněmovny.¹⁵ Vzhledem k potížím s přístupem k potencionálně týraným zvířatům, popsaným v odstavci 6.1., nepřinesla novelizace v této oblasti žádné zlepšení.

¹³ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

¹⁴ VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>

¹⁵ *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2012 [cit. 2013-04-11]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033047.htm>

Novela zákona přináší změnu v § 27 a 27a, kde kromě doplnění sankcí v oblasti týrání pokusných zvířat a nesplnění povinností při pořádání veřejných vystoupení především umožňuje uložit sankci zákaz chovu až na 5 let, ovšem nikoliv samostatně, nýbrž spolu s pokutou.

Zcela nově jsou zavedeny opatření a sankce zákaz chovu, propadnutí týraného zvířete, zabránění týraného zvířete a předběžná náhradní péče. Významně je také upravena náhradní péče. Všechny tyto změny jsou poměrně zásadním posunem z hlediska vymahatelnosti ochrany zvířat. Podstatou je, že pokud chovatel nezaplatí náklady na náhradní péči do 3 měsíců od doručení rozhodnutí o nákladech, může obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnout, že se vlastníkem zvířete stává stát. Stejně tak může rozhodnout o propadnutí týraného zvířete, pokud se jedná o týrání opakované nebo chovatel neposkytne týranému zvířeti potřebnou zdravotní péči. V takových případech může obecní úřad s rozšířenou působností rozhodnout také o zákazu chovu zvířat. Účelem takového opatření je především zabránění opakování týrání a pořizování nových zvířat osobám, kterým byla zvířata odebrána. Zabránění týraného zvířete je opatření použitelné v případě, že majitel zvířete například není znám nebo se zdržuje na neznámém místě. Vlastnictví zvířete ve všech případech přechází na stát. Tím se do značné míry řeší problém finanční zátěže obcí. Vlastnictví zvířete bude stát vykonávat podle zákona č. 219/2000 o majetku České republiky prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Ten může zvíře obratem prodat nebo darovat a minimalizovat tak náklady hrazené z veřejných financí.

Jak bylo zmíněno výše, v případech týrání zvířat je nezdědka zásadní otázka rychlosti nápravy. V praxi je známo mnoho případů, kdy se týraná zvířata nápravy nedožila, protože nápravu nebylo možné provést dost rychle. Zcela nové opatření podle § 28c je předběžná náhradní péče. O ní může rozhodnout v odůvodněných případech podle odstavce (1) obecní úřad obce s rozšířenou působností jako o prvním úkonu v řízení o předběžném opatření. Toto předběžné opatření je vykonatelné ihned po jeho vyhlášení a zvíře může být odebráno a umístěno do předběžné náhradní péče, i když není při vyhlášení rozhodnutí a odebírání zvířete přítomen chovatel zvířete. Navíc je podle odstavce (4) chovatel povinen do doby, než je zvíře odvedeno do náhradní péče strpět provádění činnosti, jež je při provádění péče obvyklá v prostorách, v nichž je zvíře chováno. S ohledem na použité modelové případy je možné konstatovat, že výrazně pozitivní posun z hlediska vymahatelnosti ochrany zvířat, přináší zejména institut předběžné náhradní péče, včetně možnosti provádět dočasně předběžnou náhradní péči v prostorách chovatele a propadnutí respektive zabránění týraného zvířete a přechod vlastnictví na stát, které odstraňují možné neformální překážky, způsobené možnou finanční zátěží obcí.

Z hlediska modelových případů a je možno říci, že přes všechny přetrvávající technické obtíže spojené s realizací, by bylo možné dosáhnout účinnější ochrany těchto týraných zvířat právě

využitím nově zavedených opatření předběžné náhradní péče, náhradní péče, propadnutí, respektive zabrání týraného zvířete a zákazem chovu.

8. Závěr

Právní úprava ochrany zvířat proti týrání nemá v České republice dlouhou tradici a dalo by se říci, že její stav tomu odpovídá. Podnětem pro její přijetí byly požadavky Evropské unie a většina novelizací byla vyvolána požadavky na harmonizaci českého právního řádu s evropským právem.

Podmínky chovu zvířat v České republice jsou veřejností vnímány nejednotně. Na jednu stranu zde působí řada sdružení a jednotlivců, kteří se dlouhodobě zasazují o zlepšení životních podmínek zvířat, na druhou stranu ovšem je ve významné části společnosti patrný nezájem o dění okolo sebe a lhostejnost ke skutečnostem, které nejsou vysloveně alarmující nebo senzační. Medializace otřesných případů týrání zvířat obvykle vyvolá vlnu solidarity, konají se sbírky a o konkrétní zvíře mají zájem stovky lidí, otázky intenzivního chovu hospodářských zvířat ale ve společnosti valný zájem nebo diskuzi nebudí a míra občanské statečnosti při jednání se sousedy o podmínkách uvázaných psů a ostatních zvířat v nevhodných podmínkách často není dostatečná.

Z hlediska dalšího vývoje i nadále zůstává otázka přesunu správních kompetencí z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na orgány veterinární správy. Odstranila by se tím situace, kdy věci jeden orgán rozumí a druhý o něm rozhoduje. Relevantním argumentem hovořícím pro tuto změnu je především odborná způsobilost a kontakt s chovatelskou veřejností. Přenesení případné finanční zátěže na stát toto řešení spíše podporuje.

Komplikace s realizací zvláštních opatření popsaná v odstavci 6.3. naznačuje, že by bylo vhodné připravit plán takové realizace ve spolupráci s institucí nebo institucemi, které disponují potřebným zázemím. Mohlo by se jednat například o zoologickou zahradu nebo některý ze státních podniků, zabývajících se chovem koní.

Stejně jako řada jiných norem, i právní úprava ochrany zvířat obsahuje také ustanovení sloužící komerčním účelům zájmových skupin, avšak celkový vývoj je z pohledu ochrany zvířat pozitivní.

9. Literatura a prameny

1. VLÁDA ČR. Jednání a dokumenty: Sněmovní tisky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2012 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=82295>
2. STRASSER, Hiltrud. *Pferdehufe ganzheitlich behandeln*. 2. Auflage. Tübingen: Knirsch-Verlag, 2010. ISBN 978-3-92709-83-2.
3. DUŠEK, Jaromír. *Chov koní*. 1. vyd. Praha: Brázda, 2001. ISBN 80-209-0282-1.
4. HOLUB, A. *Fyziologie hospodářských zvířat*. Praha: SZN, 1969.
5. DURUTTYA, Michael. *Velká etologie koní*. 2., rozš. vyd. Praha: HIPO-DUR, 2005. ISBN 80-239-5088-6.
6. Inzerce. Equichannel [online]. 2013 [cit. 2013-03-15]. Dostupné z: <http://www.equichannel.cz/inzerce>
7. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR [online]. 2012 [cit. 2013-04-11]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033047.htm>