

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

7<sup>2025 / XXIII. ROČNÍK / 30. 7. 2025</sup>

## OBSAH

4689	Provoz na pozemních komunikacích: užití vozidla s upravenou registrační značkou.....	320
4690	Ochrana zvířat proti týrání: ochrana hospodářských zvířat při usmrcování; ochrana životního prostředí Řízení před soudem: procesní legitimace environmentálního spolku podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem .....	326
4691	Rozšířený senát: nepřipustnost zastoupení účastníka řízení specializovanou právníckou osobou .....	337
4692	Rozšířený senát: dotace; povaha lhůty pro vymáhání neoprávněně vyplacené dotace .....	341
4693	Celní řízení: pojem „omyl“ v celním kodexu; obnova celního dluhu; nesprávné sazební zařazení zboží.....	344

## Provoz na pozemních komunikacích: užití vozidla s upravenou registrační značkou

k § 5 odst. 1 písm. a) a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

**Užití vozidla s tabulkou registrační značky, která je upravena způsobem nenarušujícím identifikovatelnost vozidla (zde přeškrtnutý znak Evropské unie), není přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. k) ve spojení s § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2025, čj. 5 As 219/2024-32)*

**Prejudikatura:** č. 444/2005 Sb. NSS, č. 1938/2009 Sb. NSS, č. 2011/2010 Sb. NSS a č. 3656/2018 Sb. NSS.

**Věc:** P. R. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad Odry (správní orgán I. stupně) vydal dne 23. 6. 2023 rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání tří přestupků jednáním spočívajícím v tom, že dne 19. 3. 2023 v 15:54 hod. na ulici Masarykova v obci Fulnek užil k řízení vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním předpisem, čímž porušil povinnost stanovenou v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, čímž se dopustil spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobcem užitě vozidlo nesplňovalo technické podmínky, neboť 1) hloubka vzorku v hlavním dezénovém zářezu vnitřní části šířky běhounu byla u levé pneumatiky pouze 1 mm a u pravé přední pneumatiky pouze 0,3 mm, 2) znak Evropské unie na přední i zadní tabulce s registrační značkou vozidla byl přelepen červenou páskou a 3) levý přední mlhový světlomet měl poškozené vnější krycí sklo. Za všechny tyto přestupky správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 2000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši paušální částky 1000 Kč.

Žalovaný následně dne 24. 7. 2023 změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že přestupky uvedené pod body 1) a 3) vypustil a uloženou pokutu snížil na částku ve výši 1500 Kč. K přestupku spočívajícímu v přelepení znaku Evropské unie červenou páskou do skutkové věty doplnil, že tímto jednáním byla znemožněna čitelnost znaku Evropské unie; škodlivost žalobcova jednání totiž spatřoval v tom, že byla ztížena čitelnost registrační značky zejména pro automatizované systémy, které slouží k zaznamenávání přestupků řidičů v provozu na pozemních komunikacích.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který jej rozsudkem ze dne 25. 6. 2024, čj. 19 A 28/2023-54, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu jsou stěžejními údaji na tabulce s registrační značkou znaky tvořící velká písmena a arabské číslice, které identifikují vozidlo, nikoli modrý proužek se znakem Evropské unie. Pokud tedy žalobce páskou vytvořil červený kříž přes znak Evropské unie, jeho jednání nemělo za následek poruchu žádného chráněného zájmu ani jeho ohrožení, a jednalo se tedy o bagatelní jednání s nulovou společenskou škodlivostí. Žalovaný sice v řízení o žalobě uváděl, že taková nepovolená úprava tabulky s registrační značkou může zapříčinit, že automatizované měřicí systémy nerozpoznají nebo mylně rozpoznají registrační značku vozidla, této argumentaci však nesvědčil žádný podklad ve spise. Krajský soud měl pochopení pro tento způsob vyjádření žalobcova politického postoje a uzavřel, že se v daném případě jednalo o bagatelní záležitost, a nejde tedy o přestupek.

Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že žalobcovo jednání mělo nulovou společenskou škodlivost. Právní úprava totiž stanoví, jak přesně má tabulka s registrační značkou vypadat, a určuje, že se na tabulku s registrační značkou ani do její těsné blízkosti neumísťují nápisy nebo vyobrazení, které by narušily její čitelnost nebo rozlišovací schopnost. Jestliže právní úprava stanoví přesnou podobu tabulky s registrační značkou a zakazuje umísťovat nápisy nebo vyobrazení nejen na samotnou tabulku, ale i do její blízkosti, pak nelze tvrdit, že přestupek spočívající v zakrytí části tabulky s registrační značkou má nulovou společenskou škodlivost. Znak Evropské unie není na tabulce s registrační značkou „na parádu“, ale slouží jako jeden z identifikátorů vozidla.

Pro automatizované systémy vyhodnocující například rychlost vozidel zakrytí tohoto znaku představuje komplikaci, neboť přinejmenším ztíží identifikaci vozidla podle registrační značky. Tabulka s registrační značkou navíc není vlastnictvím vlastníka ani provozovatele vozidla, je státem přidělována a musí být státu zpravidla odevzdána zpět; vlastník vozidla či jeho provozovatel si s ní tedy nemůže dělat, co chce.

Stěžovatel zdůraznil, že žalobce nebyl uznán vinným z přestupku spočívajícího v řízení vozidla s nečitelnou tabulkou s registrační značkou, ale řádově méně závažným přestupkem spočívajícím v řízení vozidla s tabulkou s registrační značkou nedovoleně upravenou. Spadá tedy pod množinu nejméně závažných jednání, která zákon za přestupky považuje, a pro naplnění materiálního znaku přestupku tedy postačí i zcela nepatrná míra společenské škodlivosti.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti připustil, že právní úprava zapovídá umístit na tabulku s registrační značkou nebo do její blízkosti nápisy nebo vyobrazení, které by narušily její čitelnost nebo rozlišovací schopnost; nic takového však žalobce neučinil. Pásku umístil tak, že v žádném případě nenarušila čitelnost ani rozlišovací schopnost registrační značky – pro tu je klíčové, aby byla plně viditelná písmena a čísla na tabulce registrační značky. Ostatně se v provozu stále vyskytují vozidla se staršími tabulkami s registrační značkou bez znaku Evropské unie. Znak Evropské unie byl po přelepení žalobcem bez potíží rozeznatelný a každý tedy mohl bez problému poznat, že tabulka s registrační značkou byla vydána členskými státy Evropské unie, současně však také každý mohl být seznámen s žalobcovým symbolickým protestem proti politice Evropské unie. Žalobci nebylo ani zřejmé, proč se správní orgány rozhodly jeho jednání přestupkově postihnout; měl za to, že by „*sebevědomý a hrdý právní stát neměl mít vůbec ambici jednání vedené úmyslem symbolicky vyjádřit politický názor postihnout*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...) [13] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda žalobcovo jednání spočívající v užití vozidla, na jehož tabulce s registrační značkou byl červenou páskou do kříže přelepen znak Evropské unie, bylo přestupkem. Definici přestupku obsahuje § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle něhož *přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Jednání je tedy přestupkem, naplňuje-li jeho formální obecné znaky (jde o protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a vykazuje jeho typové znaky), jakož i znak materiální (jde o čin společensky škodlivý). Jak materiální znak, tak formální znaky přestupku musejí být naplněny u každého jednání současně, aby se jednalo o přestupek, přičemž naplnění formálních znaků přestupku v běžně se vyskytujících případech znamená rovněž naplnění znaku materiálního (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 116/2014-35, ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, ze dne 7. 6. 2022, čj. 3 As 70/2020-73, nebo ze dne 2. 3. 2023, čj. 8 As 74/2021-54).

[14] S ohledem na právní úpravu registračních značek a souvisejících otázek musel Nejvyšší správní soud v prvé řadě posoudit, zda je skutečně stěžovatelem postihované jednání v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* výslovně označeno za přestupek *zákonem*. Nejvyšší správní soud už v rozsudku ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33, č. 444/2005 Sb. NSS, uvedl:

*„Činnost veřejné správy včetně té, při níž dochází ke správnímu trestání, je přísně vázána zásadou zákonitosti. Již článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb., stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Má-li Nejvyšší správní soud dodržet zásadu nullum crimen, nulla poena sine lege, pak jedním ze základních požadavků - který byl sice formulován pro oblast trestního práva, avšak na jehož bezpodmínečné splnění nelze rezignovat ani v oblasti správního řízení, zvláště tam, kde dochází ke správnímu trestání – je požadavek určitého, jasného a přesného vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, za který byla původnímu žalobci udělena sankce. Lze-li správní delikt kvalifikovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž ukládá správní orgán trest stanovený příslušnou normou správního práva, pak je zapotřebí, aby veškeré podmínky, jež jsou pro adresáta takové normy - tedy delikventa - závazné a jejichž porušení je postihováno, byly obsaženy v právní normě,*

jež je součástí zákona, případně dílem i v právní normě, jež je součástí obecně závazného podzákoného předpisu, nepřekračuje-li meze, které takovému obecně závaznému podzákonnému předpisu zákon výslovně stanovil. Jinými slovy: existenci správního deliktu může správní orgán konstatovat a za spáchání takového správního deliktu postihnout konkrétní subjekt toliko tehdy, jsou-li jednáním, jež je v rámci správního řízení zjištěno, naplněny všechny znaky deliktu, které se podávají z konkrétní skutkové podstaty obsažené v zákoně; nanejvýš lze přitom připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákonném obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem nepřekračujícím rámec stanovený zákonem.“

[15] Podle názoru správních orgánů žalobce přeškrtnutím znaku Evropské unie na tabulce s registrační značkou porušil svou povinnost užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu]. Tímto zvláštním předpisem je mj. vyhláška č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel, kterou Ministerstvo dopravy vydalo k provedení zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích – k zákonnému zmocnění podrobné úpravy registrační značky srov. zejména § 7 odst. 6 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, podle něhož *prováděcí právní předpis stanoví vzor technického průkazu a způsob provádění zápisu v technickém průkazu silničního vozidla, vzor osvědčení o registraci silničního vozidla, a druhy, formu, obsah a strukturu registrační značky a provedení tabulky s registrační značkou*. Pro lepší srozumitelnost Nejvyšší správní soud dodává, že registrační značkou se rozumí kombinace čísel a písmen označující konkrétní vozidlo, zatímco tabulka s registrační značkou označuje tabulku (hmotný substrát), na kterém je registrační značka zachycena vedle dalších údajů [např. právě vedle znaku Evropské unie a rozlišovacího znaku České republiky (CZ)].

[16] Podle § 29 odst. 2 písm. a) vyhlášky o registraci vozidel *tabulky s registrační značkou jsou pro jejich identifikaci rozlišeny barevným provedením takto: pro silniční motorová vozidla a přípojná vozidla – bílý podklad a černé znaky, v levé části je modrý pruh se znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky; je-li registrační značka uspořádána ve dvou řádcích, umístí se modrý pruh se znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky vlevo před znaky v prvním řádku*. Podle § 32 odst. 3 věty druhé této vyhlášky pak *na tabulku s registrační značkou ani do její těsné blízkosti se neumísťují žádné nápisy nebo vyobrazení, které by narušily její čitelnost nebo rozlišovací schopnost, pokud není v této vyhlášce nebo jiným právním předpisem stanoveno jinak*. Posledně citované ustanovení je provedením zejména § 38 odst. 3 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích, podle něhož *prováděcí právní předpis stanoví způsob umístění tabulky s registrační značkou na vozidlo*.

[17] Za přestupek je pak označeno jednání v § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu podle něhož *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*. Právě v hlavě II zákona o silničním provozu se výše odkazovaný § 5 zákona o silničním provozu nachází. K tomu Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege* není, pokud norma v oblasti správního trestání odkazuje na jinou či je blanketní, ačkoliv se taková právní úprava pojí s se zvýšenými požadavky na popis porušení právní normy ve výroku rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS).

[18] Zákonná úprava obsahuje povinnost řídit pouze vozidla vybavená tabulkou s registrační značkou [srov. § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu *a contrario*], podrobnosti způsobu umístění, druhů, formy, obsahu a struktury registračních značek pak ponechává na prováděcích předpisech, které tak bezesporu mohou určit, jaké přesné náležitosti musí tabulka s registrační značkou splňovat, aby bylo vozidlo, které je takovou značkou vybaveno, způsobilé provozu na pozemních komunikacích. Vyhláška o registraci vozidel toto zákonné zmocnění nepřekračuje, ani pokud stanoví, že na tabulku s registrační značkou nesmí být umístěny nápisy ani jiná vyobrazení rušící její čitelnost (resp. viditelnost jejích prvků) nebo rozlišovací schopnost (§ 32 odst. 3 této vyhlášky). Může-li totiž tato vyhláška stanovit, co obsahem tabulky s registrační značkou být musí, zajisté též může stanovit, co na ní naopak být nemůže. Bylo by absurdní, aby mohli provozovatelé vozidel či řidiči na tabulku s registrační značkou umísťovat nápisy snižující její čitelnost, či dokonce měnící její obsah.

[19] Je tedy zřejmé, že umístěním jakéhokoliv nápisu či vyobrazení na tabulku s registrační značkou, které narušuje její čitelnost či rozlišovací schopnost, řidič poruší svoji povinnost užít vozidlo splňující technické podmínky stanovené zvláštním předpisem, čímž je naplněna skutková podstata § 125c odst. 1 písm. k) zákona

o silničním provozu, přičemž takové jednání obecně lze považovat za přešůpek, neboť tak je výslovně označeno zákonem. Nutno podotknout, že v případě užití vozidla, jehož tabulka s registrační značkou je zakryta, nečitelná nebo upravena anebo umístěna tak, že je znemožněna nebo podstatně ztížena její čitelnost, se řidič dopustí mnohem závažnějšího přešůpku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o silničním provozu. Závažnost takového přešůpku je dána zejména tím, že se řidič užívající vozidlo s nečitelnou registrační značkou může vyhnout odpovědnosti za své jiné jednání (například za způsobení dopravní nehody – srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2023, čj. 5 As 172/2022-32, bod [37]). O takový přešůpek se ovšem v posuzované věci nejednalo ani podle stěžovatele.

[20] Z výše uvedeného je zřejmé, že užití vozidla s přelepenou částí tabulky s registrační značkou je protiprávním činem (tím je ostatně již jen proto, že byl změněn právními předpisy přesně stanovený obsah tabulky s registrační značkou) a toto jednání lze podřadit pod skutkovou podstatu zákonem stanoveného přešůpku. Otázkou tedy zůstává pouze naplnění typových znaků přešůpku, kterými se rozumí subjekt, objekt, subjektivní stránka a objektivní stránka přešůpku, a naplnění materiálního znaku přešůpku, tj. společenské škodlivosti. Tyto otázky jsou do značné míry propojené, neboť právě správné posouzení naplnění typových znaků přešůpku je stěžejní i pro správné posouzení společenské škodlivosti.

[21] Jak již bylo zmíněno, v posuzované věci krajský soud dospěl k závěru, že z formálního hlediska došlo k porušení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, jednání žalobce ale mělo nulovou společenskou škodlivost (nebyl naplněn materiální znak přešůpku), neboť nebyl porušen ani ohrožen žádný zájem společnosti – žalobcova tabulka s registrační značkou byla i s přeškrtnutým znakem Evropské unie způsobila vozidlo bezpečně identifikovat, čitelnost údajů nutných k identifikaci vozidla zůstala zcela nenařušena. S tímto názorem Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí, považuje však za nezbytné upřesnit, že nebyly naplněny ani formální typové znaky přešůpku (znaky skutkové podstaty přešůpku), neboť nebyla naplněna objektivní stránka přešůpku.

[22] Přešůpkové jednání mělo spočívat v užití vozidla, na jehož tabulce s registrační značkou bylo v rozporu s § 32 odst. 3 vyhlášky o registraci vozidla umístěno vyobrazení (červený křížek), které narušovalo její čitelnost či rozlišovací schopnost. Individuálním objektem přešůpku (chráněným právním statkem) byl zájem na identifikaci vozidla (a s tím související identifikaci jeho provozovatele), čemuž odpovídá i výrok žalobou napadeného správního rozhodnutí. Požadavek na zachování čitelnosti (viditelnosti) a rozlišovací schopnosti zmiňovaný v § 32 odst. 3 vyhlášky o registraci vozidel je třeba vykládat v tom smyslu, že oba tyto atributy představují dvě strany téže mince – identifikovatelnosti vozidla. Právě snadná identifikace vozidla je totiž samotným smyslem registrační značky. O spáchání přešůpku spočívajícím v užití vozidla s narušenou čitelností či rozlišovací schopností tabulky s registrační značkou tedy nelze hovořit v případě, kdy ani v nejmenším nebyla narušena identifikovatelnost vozidla. Jinými slovy, narušením čitelnosti (viditelnosti) části tabulky s registrační značkou, která k identifikaci vozidla vůbec neslouží, nelze zasáhnout do právem chráněného zájmu na identifikovatelnosti vozidla.

[23] Jak správně uvedl krajský soud, tento zájem nebyl porušen ani ohrožen. Jednání žalobce tedy nemělo žádný následek (nedošlo k poruše ani ohrožení objektu), přičemž právě následek je vedle jednání a příčinné souvislosti jednou z obligatorních náležitostí objektivní stránky přešůpku (k obligatorním znakům objektivní stránky přešůpku shodně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 77/2008-50, č. 1938/2009 Sb. NSS). Nemělo-li tedy jednání žalobce z hlediska správního trestání relevantní následek, tj. pokud neohrozilo chráněný zájem (objekt) ani nepůsobilo jeho poruchu, nebyly naplněny ani formální znaky přešůpku.

[24] Podle Nejvyššího správního soudu nemůže být pochyb o tom, že samotná registrační značka (tj. kombinace velkých a písmen latinské abecedy a arabských čísel identifikující konkrétní vozidlo – srov. § 7 odst. 3 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích) musí zůstat v maximální míře čitelná a i nevýrazná úprava tabulky s registrační značkou v části samotné registrační značky může vést ke zhoršení možnosti identifikovat vozidlo. Je totiž třeba mít na paměti, že vozidlo musí být identifikovatelné i v provozu – tj. v různých povětrnostních a světelných podmínkách, z různých úhlů a během krátkého časového úseku. Lze tedy bezesporu považovat za společensky škodlivé, pokud je tato část tabulky s registrační značkou třeba i minimálně upravena, neboť i drobná úprava může znemožnit či ztížit identifikaci vozidla v běžném provozu. To samé platí i pro úpravu bezprostředního okolí – nelze například připustit, aby do něj byly umístovány znaky splývající se samotnou

registrační značkou či jiné nápisy a vyobrazení, které by snadnou rozpoznatelnost registrační značky v provozu snižovaly. Registrační značka musí být okamžitě zjištělná i v běžném provozu, a musí tedy být rovněž okamžitě bez jakýchkoliv pochybností zjištělná, který údaj je registrační značkou. Přísnost úpravy tabulek s registrační značkou je tedy v obecné rovině zajiště opodstatněná.

[25] Červený křížek umístěný na znaku Evropské unie [na modrém pruhu umístěném na levé straně tabulky s registrační značkou, tj. zřetelně odlišený od samotné registrační značky, která je vyobrazena černě na bílém pozadí – srov. výše citovaný § 29 odst. 2 písm. a) vyhlášky o registraci vozidel] však na čitelnost, resp. rozlišovací schopnost samotné registrační značky může mít jen stěžejní vliv. I tato (modrá) část tabulky s registrační značkou nese určitou rozlišovací schopnost, nikoliv však v části, kde je vyobrazen znak Evropské unie. Znak Evropské unie podle názoru Nejvyššího správního soudu žádnou rozlišovací schopnost nemá, a narušení jeho čitelnosti (viditelnosti) tedy nijak neohrožuje zájem na snadné identifikovatelnosti vozidla.

[26] V tomto ohledu je třeba připomenout, že vyhláška o registraci vozidel vychází z jednotné evropské úpravy stanovující, jaké rozlišující značky státu jsou členské státy povinny uznávat, konkrétně z nařízení Rady (ES) č. 2411/98 o uznávání rozlišovacích značek členského státu, ve kterém jsou registrována motorová vozidla a jejich přípojná vozidla, v dopravním provozu Společenství (dále jen „nařízení č. 2411/98“). Unifikovaná úprava byla přijata kvůli tomu, že některé členské státy byly stranami Úmluvy o silničním provozu (č. 83/2013 Sb. m. s., dále jen „Vídeňská úmluva“), přičemž tyto státy se odvolávaly na čl. 37 Vídeňské úmluvy a vyžadovaly, aby vozidla ostatních členských států měla rozlišovací značku státu v souladu s přílohou 3 Vídeňské úmluvy (srov. body 2 a 3 odůvodnění uvedeného nařízení).

[27] Článek 37 Vídeňské úmluvy vyžaduje, aby každé motorové vozidlo v mezinárodním provozu mělo kromě registračního čísla (registrační značky) vyznačenou právě rozlišovací značku státu, o žádném symbolu specifikujícím stát či regionální organizaci hospodářské integrace toto ustanovení nehovoří. V příloze 3 Vídeňské úmluvy je pak specifikováno, že rozlišovací značka se musí skládat z jednoho až tří velkých latinských čísel (v případě České republiky je rozlišovací značkou „CZ“). Tato značka může být fakultativně *doplněna vlajkou nebo symbolem státu nebo regionální organizace hospodářské integrace, k níž stát náleží*; dále platí, že *vlajka nebo symbol, které případně doplňují rozlišovací značku státu registrace, musí být umístěny tak, aby nesnižovaly čitelnost rozlišovací značky, a přednostně by měly být umístěny nad ní*, přičemž požadavek snadné identifikovatelnosti se vztahuje pouze na rozlišovací značku státu, nikoliv na vlajku či symbol (znak) – srov. body 1. a 3. písm. a), c) a d) přílohy 3 Vídeňské úmluvy.

[28] Z uvedené úpravy je patrné, že mimo registrační značku nese rozlišovací schopnost ještě rozlišovací značka státu – ta je v mezinárodní dopravě obligatorní a musí být umístěna tak, aby nebyla snížena její čitelnost. Naopak jiný symbol je podle Vídeňské úmluvy fakultativní, nesmí snižovat čitelnost rozlišovací značky státu, a navíc se podle této úmluvy může jednat jak o symbol státu, tak i symbol regionální organizace hospodářské integrace. Úprava v rámci Evropské unie pak stanoví, že jsou členské státy povinny uznat rozlišovací značku státu umístěnou v souladu s přílohou k nařízení č. 2411/98 (viz čl. 3 tohoto nařízení), přičemž pouze příloha k tomuto nařízení počítá s umístěním dvanácti reflexních žlutých hvězd (znaku Evropské unie) nad rozlišovací značku státu (normativní část nařízení č. 2411/98 o znaku Evropské unie vůbec nehovoří). Z ničeho tedy nevyplývá, že by údaj o příslušnosti státu registrace k Evropské unii měl mít jakoukoliv rozlišovací schopnost.

[29] Ostatně, jak správně upozorňoval žalobce, stále se v provozu mohou vyskytovat vozidla se staršími tabulkami registračních značek, které znak Evropské unie ani rozlišovací značku státu neobsahují (srov. relevantní přechodná ustanovení, tj. § 40 odst. 1 vyhlášky o registraci vozidel ve spojení s čl. II. odst. 1 vyhlášky č. 291/2004 Sb., kterou se mění vyhláška č. 243/2001 Sb., o registraci vozidel), a pro provozovatele takových vozidel platí pouze povinnost při cestě do zahraničí na vozidlo umístit mezinárodní rozlišovací značku CZ (bez znaku Evropské unie) – viz § 38 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích. Ani za nynější účinné úpravy vydané tabulky s registrační značkou nemají modrý pruh s rozlišovací značkou a znakem Evropské unie bezvýtku – srov. § 29 odst. 9 vyhlášky o registraci vozidel, podle kterého se tyto prvky neumísťují například na značkách pro traktory či na zvláštní registrační značku pro jízdu z místa prodeje do místa registrace silničního vozidla, ačkoliv i v těchto případech musí být na základě (zvláštní) registrační značky možno vozidlo bezpečně určit. K identifikaci vozidla tedy znak Evropské unie zjevně není potřebný.

[30] Stěžovatel již v řízení o žalobě uváděl, že automatizované měřicí systémy jsou nastaveny tak, aby dokázaly vyhodnotit existující tabulky s registrační značkou, nikoliv značky obsahující nepředpokládané prvky. Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud by červený kříž přes znak Evropské unie skutečně prokazatelně nezanedbatelným způsobem snižoval efektivitu měřících systémů, žalobcovo jednání by určitou míru společenské škodlivosti bezesporu neslo a byla by naplněna i objektivní stránka přestupku – jednání by mělo za následek ohrožení zájmu na identifikovatelnosti vozidla automatizovanými měřicími systémy. Jak však již krajský soud upozornil, uvedené stěžovatelovo tvrzení nemá žádný podklad ve správním spise. Na tento argument stěžovatel v kasační stížnosti nezareagoval, pouze zopakoval stejné tvrzení o snížení efektivitě automatizovaných měřících systémů. Stěžovatel ani v řízení o kasační stížnosti nenavrhl žádný důkaz na podporu svého tvrzení, které tak zůstalo zcela nepodložené, a Nejvyšší správní soud z něj tedy nemůže vycházet.

[31] O přestupek by se mohlo jednat i v případě, že by došlo k porušení či ohrožení jiného chráněného zájmu než shora řešeného zájmu na snadné identifikovatelnosti vozidla, na který odkazuje i rozhodnutí stěžovatele. Povinnost řídit výhradně vozidlo splňující technické podmínky stanovená v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu zajistě chrání rovněž zájem na bezpečnosti provozu, ani ten ovšem žalobcovým jednáním nebyl dotčen. Určité prvky na pozemních komunikacích mohou snižovat pozornost řidiče, podléhají však poměrně přísné regulaci – srov. zejména regulaci reklamních zařízení podél pozemních komunikací (zejm. § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Zákonodárce naopak zajistě nepovažuje za problematické ani umístování reklam přímo na vozidla, neboť taková praktika zakázána není. Pokud tedy podle zákonodárce neohrožuje bezpečnost provozu, účastní-li se jej vozidla s reklamními obrázky a nápisy, jakož i vozidla s jinými polepy, které mohou narušovat a upoutávat pozornost ostatních řidičů, tím méně pak lze považovat za společensky škodlivé pouhé přeškrtnutí znaku Evropské unie, které je prostorově nevýrazné a nevyžaduje k pochopení delší pozornost (na rozdíl třeba od nápisu, který „svádí“ k přečtení). Žalobcovo jednání tedy nemohlo ohrozit ani zájem na bezpečnosti provozu.

[32] Stěžovatel sice upozorňuje, že tabulka s registrační značkou není vlastnictvím provozovatele vozidla ani řidiče a v případě zničení vozidla musí být vrácena zpět státu, a žalobce si s ní tedy „nemůže dělat, co chce“, Nejvyššímu správnímu soudu však uniká, jaký význam má taková argumentace ve vztahu k absenci společenské škodlivosti žalobcova jednání. To, že žalobce umístil na tabulku s registrační značkou červený pásek ve tvaru kříže, nijak nesnižuje jeho možnost nakonec tuto tabulku odevzdat (a to i bez pásky). Dlužno dodat, že tato žalobcova úprava ani nemohla budít pochybnosti, zda se jedná o skutečnou a platnou tabulku s registrační značkou. Hypotetický zájem na tom, aby si žalobce s tabulkou s registrační značkou nemohl „dělat, co chce“, rozhodně není zájmem, který by v právním státě zasluhoval ochrany v režimu správního trestání. Provozovatel vozidla, resp. řidič zajistě nesmí provádět úpravy tabulky s registrační značkou, žalobcovo jednání ostatně bylo protiprávní, aby se však jednalo o přestupek, musela by taková změna být způsobitelná ztížit identifikaci vozidla či zasahovat do jiného právem chráněného zájmu, což se v posuzované věci nestalo.

[33] Pokud jde o znak Evropské unie coby symbolu určitých hodnot, které je namístě chránit, Nejvyšší správní soud podotýká, že tento znak není před „zneuctněním“ chráněn – na rozdíl od státních symbolů České republiky, jejichž hrubé znevážení může být přestupkem podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 352/2001 Sb., o užívání symbolů České republiky a o změně některých zákonů. Přitom takovou ochranu nelze použít analogicky na znak Evropské unie, neboť by se jednalo o nepřipustnou analogii v neprospěch pachatele v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege stricta* vyplývající z čl. 39 Listiny základních práv a svobod [k (ne)připustnosti analogie ve správním trestání srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67]. Vůle zákonodárce chránit na tabulce s registrační značkou znak Evropské unie před jeho „zneuctněním“ tedy z ničeho nevyplyvá.

[34] Ačkoliv žalobce svým jednáním nezasáhl do žádného právním řádem chráněného symbolu, nelze si nepovšimnout určité paralely žalobcova jednání s dobře známým gestem několika reprezentantů tehdejšího Československa na Mistrovství světa v ledním hokeji 1969 ve Stockholmu spočívajícím v tom, že si tito hokejisté při zápase se Sovětským svazem na svých dresech přelepili černou páskou pětícípou hvězdu na tehdejší státním znaku, čímž vyjádřili nesouhlas s invází vojsk Varšavské smlouvy v srpnu roku 1968 do Československa. Hrdinství tohoto aktu lze spatřovat především ve skutečnosti, že tak hokejisté jednali navzdory tomu, že tehdejší režim obdobné názory potíral a jejich projevy vcelku důsledně trestal. A právě v tom je a musí nadále být rozdíl proti na

první pohled obdobnému jednání, kterého se dopustil žalobce – má-li být Česká republika demokratickým právním státem respektujícím základní lidská práva, nemůže potírat jinak neškodné projevy politického nesouhlasu jen proto, že se s nimi většinová společnost či orgány státu neztotožňují, a nesmí dosažení takového cíle skrývat ani za trestáním malicherností, resp. požadavkem na rigidní dodržování norem, jejichž porušení, jakkoliv je protiprávní, není společensky škodlivé. Zda je tedy jednání žalobce objektivně hrdinným bojem proti určité formě potlačování jeho názoru, či v podstatě prázdným gestem vymezujícím se proti pouze domnělému útlaku, nezáleží ani tak na něm samotném jako na tom, jak se k jeho jednání postaví správní orgány. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právě proto takové jednání musejí správní orgány tolerovat, ačkoliv s ním nemusejí souhlasit.

[35] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že podle účinné právní úpravy sice je povinností mít na tabulce s registrační značkou při řízení vozidla znak Evropské unie, pokud je však přes něj symbolicky přelepena červená páska, která nijak nesnižuje čitelnost rozlišovací značky státu ani registrační značky samotné, jde sice o jednání protiprávní, nicméně s ohledem na výše uvedené je takové jednání zcela nezpůsobilé snížit identifikovatelnost vozidla (či zasáhnout do jiného chráněného zájmu), jde tedy o jednání bez jakékoliv společenské škodlivosti, které není přestupkem.

## 4690

### Ochrana zvířat proti týrání: ochrana hospodářských zvířat při usmrcování; ochrana životního prostředí

#### Řízení před soudem: procesní legitimace environmentálního spolku podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem

k § 46 odst. 1 písm. c) a § 82 soudního řádu správního

**Účelem právní úpravy ochrany zvířat při usmrcování není primárně ochrana životního prostředí. Environmentální spolek je osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., který spaturuje výhradně v nehumánním způsobu usmrcení zvířat (zde: slepic v infikovaném velkochovu).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2025, čj. 5 As 296/2024-36)

**Prejudikatura:** č. 2185/2011 Sb. NSS, č. 4178/2021 Sb. NSS, č. 4459/2023 Sb. NSS a č. 4625/2024 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 271/1995 Sb., č. 30/2019 Sb., č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14), č. 152/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3196/12), č. 185/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3572/14), č. 188/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1378/16) a usnesení Ústavního soudu č. 29/1999 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 84/99); rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (C-240/09), ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15), ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* (C-470/16), ze dne 17. 12. 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další* (C-336/19) a ze dne 8. 11. 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (C-873/19); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 4. 2013, *ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL proti Spojenému království* (stížnost č. 48876/08) a ze dne 13. 2. 2024, *Executief van de Moslims van België a ostatní proti Belgii* (stížnost č. 16760/22 a 10 dalších).

**Věc:** Dobře zapsaný spolek proti Státní veterinární správě o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žalobu k Městskému soudu v Praze na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Nezákonný zásah spatřoval v jejím postupu při likvidaci slepic ve velkochovu Česká drůbež, s. r. o., v Brodčích nad Tichou z důvodu šíření aviární chřipky (ptačí chřipky – vysoce patogenního viru HPAI subtypu H5N1). Nezákonný zásah měl konkrétně spočívat v nehumánním a nezákonném zacházení s nosnicemi během jejich likvidace

(stěžovatel se vymezil proti jejich usmrcování oxidem uhličitým v kontejnerech, do kterých byly slepice umístovány). Žalobce požadoval, aby městský soud deklaroval, že žalovaná „jednala v rozporu se zákonem, když v lednu 2023 zajistila, aby k usmrcování slepic v zařízení v Brodě nad Tichou [došlo] mimořádně nehumánním způsobem, který způsobil zvířatům zbytečné a dlouhotrvající utrpení. Tímto postupem Státní veterinární správa zasáhla nezákonně do práv žalobce, zejména práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“ Alternativně žalobce městskému soudu navrhl, aby určil, že žalovaná „jednala v rozporu se zákonem, když v lednu 2023 svojí nečinností připustila, aby došlo k usmrcování slepic v zařízení v Brodě nad Tichou mimořádně nehumánním způsobem, který způsobil zvířatům zbytečné a dlouhotrvající utrpení.“

Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 18. 5. 2023, čj. 6 A 1/2023-24, podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedl, že práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod je možné se domáhat pouze v mezích jejího čl. 41. Je tak nutné opřít toto právo o právní normu, která jej provádí. Samotné vymezení práva na příznivé životní prostředí v obecné rovině nepostačuje. Podle městského soudu napadal žalobce (ne)činnost žalované, která nesměřovala proti žádnému jeho veřejnému subjektivnímu právu. Vzhledem k tomu, že žalobce neuvedl žádnou normu, kterou měla žalovaná porušit, nebyla podle městského soudu splněna podmínka pro podání zásahové žaloby, tj. dotčení žalobce na jeho právu. Žaloba tedy byla nepřipustná.

Usnesení městského soudu napadl žalobce první kasační stížností. Nejvyšší správní soud jej rozsudkem ze dne 19. 1. 2024, čj. 5 As 94/2023-26, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, neboť usnesení městského soudu shledal nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost. Městský soud tedy na jednu stranu uvedl argumentaci směřující k odmítnutí zásahové žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (uvedl, že neexistuje právo žalobce, do něhož mohla žalovaná zasáhnout), avšak v závěru usnesení konstatoval nesplnění podmínek pro vyhovění této žalobě (tj. důvody, pro které je namístež podanou žalobu zamítnout) a k tomu odkázal na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že jde o nepřipustný návrh. Jeho rozhodnutí tedy nemohlo obstát.

Nejvyšší správní soud dále upozornil, že do práva na příznivé životní prostředí nepochybně spadá ochrana volně žijících druhů živočichů a planě rostoucích rostlin, žalobce se však svého práva na příznivé životní prostředí dovolával ve vazbě na ochranu hospodářských zvířat, resp. zvířat chovaných ve velkochovu, a to konkrétně „prostřednictvím“ veterinárních předpisů a předpisů na ochranu zvířat proti týrání. Ani tvrzení městského soudu, že žalobce neodkazoval na žádnou porušenou právní normu, tak nemohlo obstát. V dalším řízení tedy mělo být na městském soudu, aby posoudil, zda právo na příznivé životní prostředí zahrnuje také způsob zacházení se zvířaty, která nejsou volně žijící, a případně se dále zabýval otázkou, zda způsob zacházení se slepicemi ve velkochovu při likvidaci pačů chřipky může zasáhnout do práva na příznivé životní prostředí stěžovatele.

Městský soud následně žalobu znovu odmítl usnesením ze dne 24. 10. 2024, čj. 6 A 1/2023-111, tentokrát však podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Při respektování závěru Nejvyššího správního soudu v předchozím zrušujícím rozsudku městský soud konstatoval, že žalobce (na základě výzvy městského soudu) sice předložil své stanovky, seznam svých dalších řízení a petiční činnost ve vztahu k zákonodárci, čímž hodlal doložit svoji aktivní legitimaci; tato tvrzení však byla neurčitá a postrádala hlubší vztah k tvrzenému nezákonnému zásahu. Posláním žalobce podle jeho stanov byla ochrana přírody, za jejíž součást městský soud považoval i právo na příznivé životní prostředí. Toto právo však nemůže být natolik široké, aby odůvodňovalo věcný vztah k tvrzenému zásahu. Pokud by tomu tak bylo, bylo by nutno připustit aktivní legitimaci všech spolků, které mají ve svých stanovách obecně zakotvenou ochranu přírody a krajiny, a to ve všech možných zásazích. Tak široké právo ovšem podle městského soudu neodpovídá koncepci žalobní legitimace podle soudního řádu správního. Podle názoru městského soudu právě věcný vztah spolků k předmětu řízení ukotvuje aktivní žalobní legitimaci. Bez takového vztahu by došlo v případě spolků s velmi širokým a vágním vymezením předmětu činnosti k prosazení tzv. *actio popularis*, kterou však soudní řád správní (§ 66) přiznává pouze konkrétně vymezeným žalobcům.

Právo žalobce na příznivé životní prostředí podle městského soudu nemůže obecně znamenat odůvodnění žalobní legitimace v jakýchkoliv právních řízeních, která se týkají či mohou týkat životního prostředí, resp. ochrany přírody a krajiny. V posuzované věci nešlo primárně o ochranu přírody a krajiny, na kterou se stěžovatel zaměřoval, jednalo se o hospodářský chov slepic bez přístupu veřejnosti a napadeno bylo konkrétní veterinární opatření, jehož cílem byla ochrana zvířat i veřejnosti před šířením nebezpečné nákazy. Žalobce měl podle názoru

městského soudu tvrdit dotčení svých cílů konkrétněji. Kromě nedostatečného tvrzení ohledně věcného vztahu k předmětu řízení pak nebyl dostatečně tvrzen ani vztah místní.

Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Městský soud podle něj nepostupoval v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu vyřčeným v rozsudku čj. 5 As 94/2023-26, podle něhož měl městský soud posoudit jako „předběžnou otázku“, zda právo na příznivé životní prostředí zahrnuje také způsob zacházení se zvířaty, která nejsou volně žijící. Městský soud však na argumentaci stěžovatele, proč právo na příznivé životní prostředí zahrnuje též způsob zacházení se zvířaty nikoliv volně žijícími, nijak nereagoval, a jeho usnesení je tedy nepřezkoumatelné.

Stěžovatel tvrdil, že způsoby, jakými se zachází se zvířaty, jsou hlavní složkou udržitelnosti životního prostředí včetně ovlivňování klimatické změny. Živočišná výroba je totiž zodpovědná za emise skleníkových plynů. Nejhorší dopady má dobytek, o jehož blaho není postaráno, neboť nekvalitně živěný dobytek tráví neefektivně. Dobrá péče o zvířata a snaha o snížení počtu kusů chovaného dobytka bude mít pozitivní vliv na změnu klimatu. Zvířata jsou podle stěžovatele nepochybně složkou životního prostředí, což dovoduje z § zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Chrání-li tedy stěžovatel jako spolek životní prostředí, chrání též bez diskuze i zvířata. Stěžovatel též poukázal na to, že porážka zvířat v rozsáhlém měřítku představuje jasnou hrozbu pro blahobyt zvířat, neboť v podmínkách obřích jatek není možné dodržovat jakékoliv podmínky blížící se humánnímu prostředí. Průmyslové chovy mají dopad jak na blahobyt zvířat, tak na kvalitu jídla, na emise skleníkových plynů, znečištění vody a půdy. Podle stěžovatele je velice silné propojení mezi způsobem, jakým jsou chována hospodářská zvířata, a mezi dopady tohoto přístupu ke zvířatům na životní prostředí. Podle stěžovatele proto nepochybně právo na příznivé životní prostředí zahrnuje také způsob zacházení se zvířaty, která nejsou volně žijící. Na životní prostředí má dopad jak způsob chovu, tak způsob usmrcování zvířat a nakládání s jejich mrtvými těly. Stěžovatel by tedy jednoznačně měl mít právo na příznivé životní prostředí v souvislosti se zacházením se zvířaty v lidské péči, zejména ve velkochovech, jejichž dopady na životní prostředí jsou nezpochybnitelné a podložené vědeckými důkazy, například jejich vlivem na změnu klimatu, která je již notorietou. V potaz je podle stěžovatele nutno též vzít rozsah dotčení – jednalo se o usmrcení 750 000 slepic, přičemž „likvidátoři“ jich museli do jednoho kontejneru vměstnat přes 3 000.

Stěžovatel dále připodobnil nyní řešený případ k jiné věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem, v níž soud řešil problematiku přístupu spolků k soudu v případě opatření obecné povahy, které ohrožovalo perlorodky říční. Upozornil, že se slepice stejně jako perlorodky (zejména pak ty mrtvé) jen stěží mohou obrátit na soud se svojí vlastní žalobou. Položil si otázku, kdo ale bude tyto tvory chránit proti týrání, když nebude mít právo brojit proti nezákonnému zásahu orgánu veřejné správy u soudu environmentální spolek. Pokud měl městský soud lepší nápad, jak se proti nezákonnému zásahu vycházejícímu z nařízení žalované bránit, měl to stěžovateli sdělit, neboť ten by tuto možnost rád využil. To však městský soud neučinil. Podle stěžovatele správní orgán nemůže rozhodnout o přistoupení „*ke zničení statisíců živých tvorů obzvláště brutálním způsobem, který způsobuje zbytečný stres a bolest, aniž by v právním státě existoval proti takovému odpudivému jednání prostředek soudní ochrany*“. V žádném jiném řízení se stěžovatel soudní ochrany domoci nemohl.

Stěžovatel uzavřel, že městskému soudu doložil, že je aktivním spolkem, který se věnuje ochraně životního prostředí na celostátní úrovni, a je tedy přesvědčen, že dostatečně prokázal svoji aktivní procesní legitimaci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel napadá usnesení městského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a zdejšímu soudu tedy přísluší posoudit pouze zákonnost odmítnutí žaloby [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[19] Úvodem Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti uvádí, že usnesení městského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, jak namítá stěžovatel, neboť se jedná o odůvodněné a srozumitelné rozhodnutí. Ačkoliv se městský soud podrobně nezabýval vztahem mezi zacházením se zvířaty a právem na příznivé životní prostředí, z jeho usnesení lze dovodit, že způsob zacházení se slepicemi ve velkochovu při likvidaci ptačí chřipky

při zohlednění stanov stěžovatele nemůže zasáhnout do jeho práva na příznivé životní prostředí – není totiž dána věcná a místní souvislost tvrzeného zásahu s činností stěžovatele. Zda tento názor obstojí, je již otázkou správnosti napadeného usnesení, nikoliv jeho (ne)prézkoumatelnosti.

[20] Rozhodnou otázkou věci je, zda stěžovateli svědčila aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti jím specifikovanému nezákonnému zásahu žalovaného. Nejvyšší správní soud podotýká, že judikatura vztahující se k účasti environmentálních spolků ve správních a soudních řízeních týkajících se práva na příznivé životní prostředí je založena v prvé řadě na výkladu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“). Ta smluvními stranám, mezi něž patří i Česká republika a Evropská unie, ukládá zajistit přístup k soudu ve věcech týkajících se informací ohledně životního prostředí (čl. 9 odst. 1), ve věcech týkajících se významných otázek, kterých se může dotčená veřejnost účastnit v návaznosti na čl. 6 Aarhuské úmluvy (čl. 9 odst. 2), a ve věcech dalších aktů, rozhodnutí či nečinnosti, které mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí (čl. 9 odst. 3).

[21] V této věci se *prima facie* nejedná o první z uvedených případů, neboť spor se netýká informací o životním prostředí. Nejde ani o případ spadající pod čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který vyžaduje přístup k soudům (mj. i pro tzv. environmentální spolky) v případě *jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6*. Nejedná se totiž o žádný z případů významných rozhodnutí specifikovaných v čl. 6 Aarhuské úmluvy, tj. nejde o některou z činností uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy, na které odkazuje odst. 1 písm. a) tohoto ustanovení, ani o činnost, která může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu odst. 1 písm. b) tohoto ustanovení (na rozdíl např. od záměrů posuzovaných v tzv. procesech EIA – *Environmental Impact Assessment*, či v procesech integrovaného povolování). Příloha I Aarhuské úmluvy, která uvádí, jaké činnosti spadají pod čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy, sice v bodě 15. písm. a) specifikuje *zařízení pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat s kapacitou větší než: 40 000 míst pro drůbež* a v bodu 22. uvádí *jakékoli změny nebo rozšíření činnosti, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podléhat článku 6, odstavci 1 (a) úmluvy*. V tomto případě je však podstatné, že stěžovatel žalobou nebrojil proti rozšíření či změně činnosti. Nijak totiž nepochyboval o zákonnosti usmrcení nosnic, ohrazoval se výhradně proti způsobu jejich usmrcení. Tomu odpovídal i žalobní petit, jímž se domáhal konstatování, že žalovaná „zajistila [alternativně: „připustila“], aby došlo k usmrcování slepic v zařízení v Brodě nad Tichou mimořádně nehumánním způsobem, který způsobil zvířatům zbytečné a dlouhotrvající utrpení“.

[22] V úvahu tedy přichází použití pouze čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, podle kterého *navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že smluvní stranou Aarhuské úmluvy je též Evropská unie, pročež má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, které se týkají jejího výkladu; srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, bod 30, a ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy*, C-470/16, bod 46. V uvedeném rozsudku ve věci *Lesoochránárske zoskupenie* Soudní dvůr uvedl, že sice čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, jeho cílem je však zajištění účinné ochrany životního prostředí a na vnitrostátním soudu spočívá povinnost, „*aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy [...], aby vložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie*“. Jak také Soudní dvůr dodal například ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je třeba číst v kontextu čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie tak, že ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu právům stanoveným unijní úpravou, konkrétně ustanovení týkajícím se práva na příznivé životní prostředí. Nutnost vykládat české právo v souladu s Aarhuskou úmluvou

zdůraznil i Ústavní soud například v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, v bodě 34.

[24] V českém právním prostředí prodělal přístup k environmentálním spolkům významný vývoj. Již překonaná judikatura vycházela z teze, že environmentální spolky nejsou nositeli hmotných práv, a proto mohou v řízení před soudem namítat toliko porušení práv procesních (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42). Tento přístup byl však překonán pozdější judikaturou Ústavního soudu, a to zejména nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud dovodil legitimaci environmentálních spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž vycházel z účelu čl. 9 Aarhuské úmluvy, která v čl. 2 odst. 5 konstruuje u *nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí* nevyvratitelnou domněnku zájmu na environmentálním rozhodování veřejné moci (shodně viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Lesoochránárske zoskupenie*). V uvedeném nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že nelze klást jednotlivcům k tíži, že se za tímto účelem sdružili do spolku.

[25] Ústavní soud dále stanovil podmínky, které musí spolek splňovat, aby bylo možno konstatovat dotčení jeho hmotných práv. Zaprvé, účelem spolku podle jeho stanov musí být ochrana přírody a krajiny, potažmo ochrana životního prostředí v širším smyslu. Zadruhé, spolek musí mít místní (územní) vztah k dotčené lokalitě. Dotčení hmotných práv spolku bylo ve svém jádru odvozeno od dotčení hmotných práv jeho členů, toto původní východisko změnilo s jeho vztažením na spolek jako na entitu odlišnou od jeho členů částečně význam. Přímé dotčení spolku na hmotných právech tedy není nezbytné vykládat tak, že se negativní změna na životním prostředí musí přímo projevit v právní sféře jeho členů. To vyplývá přímo ze skutečnosti, že za dotčený se považuje i spolek, který má v dané lokalitě sídlo, ačkoliv jeho členové v daném místě nemusí žít, či spolek, který v lokalitě vykonává odborné aktivity. Vyloučena není ani aktivní legitimace spolků s celostátní působností (viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295). Přístup, podle kterého se dotčení hmotných práv spolku posuzuje výlučně podle dotčení práv věcných ostatně odmítl výslovně i Ústavní soud (náleze ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, č. 185/2015 Sb. ÚS). Je tedy zřejmé, že environmentální spolky mohou hájit svá hmotná práva i tehdy, kdy by nebyli samostatně aktivně legitimováni jeho členové z důvodu, že jejich hmotná práva nebyla přímo dotčena.

[26] Environmentální spolky nelze chápat pouze jako subjekty prosazující výhradně soukromé zájmy svých členů, ale jako subjekty hájící prostřednictvím soukromých aktivit zájmy veřejné (ochranu životního prostředí jako statku náležícího celé společnosti, popř. její části), což vyplývá i z účelu Aarhuské úmluvy (viz zejména její výše zmiňované čl. 2 odst. 5 a čl. 9). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2024, čj. 6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS: „*Činnost environmentálních spolků je tedy třeba chápat primárně jako činnost ve veřejném zájmu, která přesahuje kolektivní zájmy členů spolku. Jejich činnost lze označit za demokratizační prvek, neboť vytváří přídavný systém kontroly činnosti veřejné správy jako celku, který určitým způsobem stojí v protikladu vůči zájmům soukromých osob, jejichž cíle mohou být se zájmy na příznivém životním prostředí v rozporu. Z Aarhuské úmluvy nadto implicitně vyplývá, že účast dotčené veřejnosti na ‚veřejné diskuzi‘ ve věcech ochrany životního prostředí je třeba i z toho důvodu, že zájem na ochraně životního prostředí by v mnoha případech neměl kdo hájit (k tomu viz stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci C 664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, bod 80, a rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43). Environmentální spolky tak kromě prosazování zájmů svých členů plní funkci ‚advokáta‘ přírody, resp. životního prostředí.*“

[27] Ačkoliv se výše uvedené závěry týkají především řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud popsaný přístup k legitimaci environmentálních spolků rozšířil i na další typy řízení, a to jak na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz výše citovaný rozsudek čj. 1 As 13/2015-295), tak i na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. zejména rozsudek ze dne 20. 2. 2023, čj. 9 As 116/2022-166, č. 4459/2023 Sb. NSS).

[28] Pokud jde o podmínky legitimace environmentálních spolků, lze znovu odkázat na výše citovaný rozsudek čj. 6 As 166/2023-56, ve kterém Nejvyšší správní soud shrnul: „*Podmínky legitimace environmentálních spolků se v judikatuře Nejvyššího správního soudu ustálily tak, že musí být dán věcný a místní (územní) vztah mezi zásahem správního orgánu v širokém slova smyslu a činností environmentálního spolku. Věcná rovina vztahu spočívá v tom, že turzený zásah musí mít důsledek pro dosahování cílů, na které se spolek zaměřuje. Místní rovina vztahu je naplněna*

v případech, že se činnost spolku vztahuje i na lokalitu dotčenou zásahem. Obě roviny se posuzují individuálně s ohledem na konkrétní okolnosti věci (viz rozsudky ze dne 31. 1. 2019, čj. 2 As 250/2018-68, a ze dne 19. 9. 2019, čj. 9 As 310/2017-164). V rozsudku ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 As 182/2016-28, Nejvyšší správní soud připustil, že spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny by mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“

[29] V daném případě je otázkou především posouzení věcné roviny vztahu mezi tvrzeným zásahem žalované a činností stěžovatele coby environmentálního spolku – „posláním“ stěžovatele je podle jeho stanov mj. ochrana přírody a krajiny a další činnosti v oblasti ochrany životního prostředí. V prvé řadě je nutno zvážit, zda tvrzený zásah (nehumánní způsob usmrcení drůbeže) je otázkou životního prostředí. Pro účely této úvahy je třeba vyjít z toho, zda napadené (ne)konání žalované mělo být v rozporu s ustanovením vnitrostátního práva týkajícím se životního prostředí ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

[30] K posouzení této otázky přitom nelze přistoupit jen na základě toho, v jakém předpise se nachází relevantní norma. Podle Ústavního soudu je právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci“ (viz náleží ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb.). Příkladem norem provádějících právo na příznivé životní prostředí mohou být například i veřejnoprávní standardy v oblasti ochrany ovzduší (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 As 299/2016-29, bod 39) či ochrany proti hluku (srov. náleží ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, č. 30/2019 Sb., bod 52).

[31] Obdobně lze odkázat na rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 11. 2022, *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, který s odkazem na příručku k provedení Aarhuské úmluvy, tedy dokument zveřejněný Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů, nazvaný „Aarhuská úmluva, příručka k provedení“ (2. vyd., 2014), která může být podle ustálené judikatury Soudního dvora považována za vysvětlující dokument, uvedl, že tato příručka „potvrzuje, že výrazu ‚ustanovení vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí‘, který je uveden v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, je třeba přiznat široký význam, jelikož na straně 197 této příručky je uvedeno, že vnitrostátní právní předpisy týkající se životního prostředí nejsou omezeny ani na práva na informace a účast veřejnosti, zaručená Úmluvou, ani na právní předpisy, jejichž název obsahuje pojem životní prostředí. Rozhodující otázkou namísto toho je, zda se dané ustanovení nějakým způsobem týká životního prostředí. Proto také jednání, akty a opomenutí, které mohou být v rozporu například s ustanoveními o územním plánování, ekologických daních, kontrole chemických látek či odpadů, využívání přírodních zdrojů nebo znečištění způsobeném plavidly, podlehají odstavci 3, bez ohledu na to, zda se předmětná ustanovení nacházejí v právních předpisech o územním plánování, daňových či námořních právních předpisech.“

[32] V posuzované věci proto není rozhodné, zda je daná norma obsažena v předpise, který se ochranou životního prostředí výslovně zabývá či zda norma na životní prostředí sama výslovně odkazuje. Podstatné naopak je, zda tato konkrétní norma skutečně slouží k ochraně životního prostředí.

[33] Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), stanovuje požadavky veterinární péče na chov a zdraví zvířat (§ 1), přičemž tato veterinární péče zahrnuje mj. i ochranu životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováváním živočišných produktů, jakož i ochranu zvířat a jejich produkce před riziky ze znečištěného životního prostředí; viz § 2 písm. d) veterinárního zákona. Ostatně stěžovatelem popisované usmrcení slepic proběhlo v důsledku mimořádného veterinárního opatření žalované, jehož účelem bylo zamezení dalšímu šíření tzv. ptačí chřipky, tj. ochrana veřejného zdraví a životního prostředí. To ovšem neznamená, že každá otázka související s tímto postupem zároveň souvisí s ochranou životního prostředí.

[34] Nutno zdůraznit, že stěžovatel nesporně, že bylo na místě slepice v chovu usmrtit. Pouze nesporně se způsobem, jakým k usmrcování došlo, neboť jej považuje za nehumánní. Usmrcování zvířat je však regulováno zcela jinými předpisy, zejména zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, navazující vyhláškou č. 418/2012 Sb., o ochraně zvířat při usmrcování, a nařízením Rady (ES) č. 1099/2009 o ochraně zvířat při usmrcování. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nařízení o ochraně zvířat při usmrcování upravuje

pravidla právě i pro tzv. depopulaci, tedy *proces usmrcování zvířat v zájmu veřejného zdraví, zdraví zvířat, řádného zacházení se zvířaty nebo životního prostředí pod dohledem příslušného orgánu* [čl. 2 písm. n)], přičemž připouští, že se jejím prostřednictvím řeší kritické situace, při nichž by sice v zásadě měla být dodržována pravidla řádného zacházení se zvířaty, jejich dodržování ovšem může ohrozit lidské zdraví nebo výrazně zpomalit proces eradikace (tj. vymýcení) nákazy (viz bod 48 odůvodnění nařízení), pročež čl. 18 odst. 3 nařízení počítá i s odchylkami od ostatních ustanovení nařízení.

[35] Účelem těchto předpisů je ovšem primárně ochrana zvířat před týráním, resp. jiným nepřijatelným chováním, nikoliv přímo ochrana životního prostředí. Zvířata, ačkoliv sama nemají právní subjektivitu, kterou mají pouze fyzické osoby (lidé) a právnické osoby (srov. § 17 odst. 1, § 18, § 20 odst. 1 a § 23 občanského zákoníku), jsou veřejným právem chráněna. Česká republika se k ochraně zvířat a jejich životních podmínek zavázala v řadě mezinárodních smluv [srov. například Evropskou dohodu o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (č. 21/2000 Sb. m. s.)] a její právní úprava respektuje, že je zvíře živým smysly nadaným tvorem (§ 494 občanského zákoníku), uznává nutnost chránit zvířata coby živé tvory schopné cítit bolest a utrpení před týráním, poškozováním zdravím a bezdůvodným usmrcováním (§ 1 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týráním).

[36] Ochranu zvířat před nehumánním způsobem usmrcování upravuje jednotně i unijní právo. Ačkoliv potřeba jednotné úpravy pramení zejména z toho, že rozdílné požadavky vnitrostátních právních řádů na usmrcování zvířat mají dopad na hospodářskou soutěž (srov. blíže bod 5 odůvodnění nařízení o ochraně zvířat při usmrcování), unijní úprava výslovně uznává, že *ochrana zvířat při porážení a usmrcování se dotýká veřejnosti a ovlivňuje vztah spotřebitelů k zemědělským produktům. Kromě toho přispívá zlepšení ochrany zvířat při porážení ke zvýšení kvality masa* (bod 4 odůvodnění nařízení o ochraně zvířat při usmrcování). Tomu, že je řádné zacházení se zvířaty v Evropské unii uznávanou hodnotou, odpovídá i protokol (č. 33) o ochraně a dobrých životních podmínkách zvířat připojený ke Smlouvě o založení Evropského společenství, podle něhož *při stanovování a provádění politik Společenství v zemědělství, v dopravě, v oblasti vnitřního trhu a ve výzkumu berou Společenství a členské státy plně v úvahu požadavky na dobré životní podmínky zvířat; přitom zohlední právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím*.

[37] Podle názoru Nejvyššího správního soudu normy upravující usmrcování zvířat zpravidla nesledují primárně zájem na ochraně životního prostředí, ale zájem na dobrých životních podmínkách zvířat (tzv. *animal welfare*), který je v současné době považován za hodnotu zasluhující ochrany nehledě na to, zda přímo souvisí s právy osob. Jedná se v zásadě o morální hodnotu, která zjednodušeně řečeno vyžaduje, aby nebylo zneužíváno výsostné postavení člověka mezi živými tvory a aby zvířatům, která jsou v podstatě vydána na milost člověku, v jehož prospěch pracují technologické vymoženosti, právní řád a (snad) též rozumová převaha, nebylo způsobováno zbytečné utrpení a nedocházelo k jejich bezdůvodnému usmrcování. Plyne-li z ochrany této hodnoty nějaké beneficium lidem, pak je to především kultivace sociokulturního prostředí pěstováním respektu k životu jako takovému, který je soudobým demokratickým státům inherentní.

[38] Na tomto místě je vhodné podotknout, že právně relevantní morální rozměr zájmu na ochranu zvířat potvrdil i Evropský soud pro lidská práva, který ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2024, *Executief van de Moslims van België a ostatní proti Belgii*, stížnost č. 16760/22 a 10 dalších, konstatoval, že musel obdobně jako velký senát Soudního dvora v rozsudku ze dne 17. 12. 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další*, C-336/19, brát ohled na rostoucí důležitost připisovanou ochraně životních podmínek zvířat při posuzování legitimacy cíle sledovaného opatření omezujícím svobodu projevu projevovat náboženské vyznání – ochrana životních podmínek zvířat podle tohoto soudu může být spjata s morálkou (*public morals*), v jejímž zájmu lze omezit svobodu projevu náboženského vyznání ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud pro lidská práva ostatně dospěl k závěru, že úprava zakazující ve Vlámském a Valonském regionu Belgického království porážení zvířat bez předchozího omráčení neporušila právo na svobodu projevu náboženského vyznání ve smyslu čl. 9 Úmluvy, ačkoliv porážka bez předchozího omráčení byla prvkem rituálu náboženství, která naplňují určitou míru naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti (*cogency, seriousness, cohesion and importance*) alespoň pro některé věřící muslimského a židovského vyznání. Taková ochrana životních podmínek zvířat navíc nepřekračovala prostor pro uvážení (*margin of appreciation*) státu a přijaté opatření (omezení svobody projevu náboženského vyznání) bylo v demokratické společnosti nutné (*measures were necessary in democratic society*).

[39] Ochrana životních podmínek zvířat je tedy hodnotou zasluhující ochranu sama o sobě. Tato hodnota nabývá takové důležitosti, že může být i důvodem pro omezení některých základních lidských práv a svobod. Poskytuje-li právní řád ochranu této hodnoty, neznamená to ovšem, že by se její porušení či ohrožení muselo nutně projevit na právech osob, ať už majetkových či například na právu na příznivé životní prostředí. Je třeba si uvědomit, že ačkoliv je zvíře součástí životního prostředí, ne každý zásah týkající se zvířete musí nutně znamenat zásah do životního prostředí. Jakkoliv je totiž životní prostředí (potažmo právo na příznivé životní prostředí) pojmem širokým, jeho výklad nemůže být zcela bezbřehý.

[40] Stěžovatel sice má pravdu, že podle zákona o životním prostředí jsou zvířata součástí životního prostředí – podle § 2 tohoto zákona *životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie*; z tohoto ustanovení jistě lze vyjít při stanovení rozsahu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111), jakož i při výkladu čl. 7 Ústavy – k tomu blíže viz níže. Uvedené však neznamená, že každá norma upravující nakládání se složkami životního prostředí má za účel ochranu životního prostředí. Celá řada norem reguluje složky životního prostředí z ryze ekonomického hlediska. Stejně tak je součástí životního prostředí i člověk (organismus) a jen stěží si lze představit, že by například zásah do jeho fyzické integrity (vedoucí třeba i k smrti) byl považován za zásah do životního prostředí, proti kterému se může bránit environmentální spolek cestou žaloby ve správním soudnictví.

[41] K tomu, aby mohlo být nakládání se zvířaty v průmyslovém chovu otázkou životního prostředí, musel by být identifikovatelný určitý přesah nad rámec zájmu na ochraně konkrétních zvířecích jedinců před nehumánním zacházením. Paleta možností, kdy by tomu tak bylo, je vskutku pestrá a široká a Nejvyšší správní soud nemá důvod ani ambice ji podrobně popsat. Příkladmo však lze uvést, že by se o zásah do životního prostředí mohlo jednat, pokud by správní orgán naopak nezakročil proti identifikovanému chovu infikovaných zvířat, jejichž nákaza by potenciálně ohrožovala velké množství třeba i volně žijících zvířat či veřejné zdraví, pokud by při chovu bylo nakládáno s těly uhynulých zvířat v rozporu s předpisy a přímo by byla ohrožena čistota ovzduší, vod apod. Tak tomu však v posuzované věci nebylo ani podle tvrzení stěžovatele; naopak byla přijata opatření k tomu, aby se depopulací urychleně eradikovala nebezpečná nákaza v zájmu ochrany veřejného zdraví, životního prostředí a konečně i zvířat žijících mimo infikovaný chov. Způsob usmrcení, k němuž docházelo pomocí oxidu uhličitého prvně v hale, kde se nosnice nacházely, a následně v uzavřeném kontejneru, se mohl projevit mimo konkrétní chov jen stěží.

[42] Dlužno dodat, že i stěžovatelem uváděné příklady, které měly demonstrovat, že ochrana zvířat v průmyslových chovech může mít dopady na životní prostředí, se soustředily na situace, kdy se zacházení se zvířaty mělo různými způsoby projevit mimo jejich chov. Upozorňoval zejména, že odpady z jatek mohou znečišťovat řeky a spodní vodu a průmyslové velkochovy mají dopad na kvalitu jídla, na emise skleníkových plynů a na znečištění vody, půdy a jiných složek životního prostředí. Žádný z příkladů uváděných stěžovatelem ovšem nebyl plně příležitý pro posuzovanou věc, v níž se jedná výhradně o způsob usmrcení nosnic v infikovaném velkochovu, které ani nebyly určeny ke spotřebě a jejichž způsob usmrcení neměl kromě (tvrzeného) utrpení konkrétních zvířat žádné další důsledky.

[43] Uvedenému náhledu odpovídá i úprava obsažená v zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ani tento právní předpis primárně neslouží k ochraně jednotlivců či konkrétních zvířat, nýbrž k životaschopnosti jejich druhů – srov. § 5 odst. 1 větu první zákona o ochraně přírody a krajiny: *Všechny druhy rostlin a živočichů jsou chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytím, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí. Zvláštní úprava zahrnuje přísnější ochranu ptáků (srov. např. § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny), i jejím důvodem je ovšem zájem na ochraně druhů, nikoliv na ochraně konkrétních jedinců. Vychází totiž z poznatku, že početnost velkého množství druhů volně žijících ptáků přirozeně se vyskytujících na evropském území členských států klesá, a to v některých případech velmi rychle. Tento pokles představuje vážnou hrozbu pro ochranu přírodního prostředí, především protože takový vývoj ohrožuje biologickou rovnováhu (bod 3 odvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, která je zákonem o ochraně přírody a krajiny implementována).*

[44] Nutno též podotknout, že nařízení na ochranu zvířat při usmrcování, které zajisté zájem na ochraně zvířat sleduje, bylo přijato s ohledem na čl. 37 tehdejší Smlouvy o založení Evropského společenství spadající pod Hlavu II této smlouvy upravující zemědělství. Na ochranu životního prostředí tehdy upravenou v Hlavě XIX této smlouvy nařízení na ochranu zvířat při usmrcování nikterak neodkazuje. Ani nynější Smlouva o fungování Evropské unie na zájem na ochraně dobrých životních podmínek zvířat nepamatuje v ustanovení upravujícím politiky Unie v oblasti životního prostředí (čl. 191), ale požaduje zohlednění tohoto zájmu v kontextu politik v oblastech zemědělství, rybolovu, dopravy, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje a vesmíru (čl. 13). Ani primární právo Evropské unie tedy ochranu zvířat při usmrcování zřejmě nechápe jako otázku bezprostředně související s ochranou životního prostředí.

[45] Podpůrně lze dodat, že tomu odpovídá i rozdělení kompetencí generálních ředitelství (*Directorate-General*) Evropské komise – otázky životních podmínek zvířat v chovech (*welfare of farm animals*) spadají do kompetence generálního ředitelství veřejného zdraví a bezpečnosti potravin, nikoliv generálního ředitelství životního prostředí. Evropská komise má též komisaře pro zdraví a dobré životní podmínky zvířat vedle komisařky pro životní prostředí, vodohospodářskou odolnost a konkurenceschopné oběhové hospodářství. Rovněž v České republice je ústředním orgánem státní správy ve věcech veterinární péče a péče o ochranu zvířat proti týrání Ministerstvo zemědělství, nikoliv Ministerstvo životního prostředí (§ 15 odst. 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

[46] I když ochrana zvířat (ať už žijících volně nebo v zajetí) může souviset i s ochranou životního prostředí, není tomu tak bezpodmínečně. Má-li norma chránící zvířata zároveň chránit i životní prostředí, musí mít nad zájem na ochraně jedinců určitý přesah, jak již bylo výše naznačeno. Nesmí se totiž jednat o ochranu pouze konkrétních jedinců, ale o ochranu zachování životaschopného druhu – tj. nejde ani tak o ochranu zvířat samotných, jako o ochranu přírodního dědictví, resp. bohatství, jehož jsou živé organismy součástí, k níž se stát zavázal i Ústavou ČR (viz její preambuli a čl. 7).

[47] Pro úplnost je třeba dodat, že podle čl. 7 Ústavy sice *stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*, původní návrh tohoto ustanovení však měl jiné znění – jak upozorňuje komentářová literatura (Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 131): „*Komentované ustanovení v původním vládním návrhu Ústavy ČR obsaženo nebylo. Jeho autorem byl teprve Václav Havel, který svůj doplňující návrh odůvodnil následně (Chrastilová, B., Mikeš, P., s. 114): ‚Zdá se mi, že by bylo smutné, kdyby Ústava vznikající koncem dvacátého století neobsahovala jediný ekologický paragraf. Proto jsem přidal článek 8.‘ Jeho navrhované znění bylo: ‚Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jeho rovnováhy a druhové rozmanitosti‘. Tento návrh se nakonec do textu Ústavy ČR prosadil, byť v poněkud redukované podobě.‘* Citovaný komentář dále při vymezení pojmů uvedených v čl. 7 Ústavy vychází z § 2 zákona o životním prostředí a dodává: „*Tato ochrana se zajišťuje především ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny; obecnou ochranou druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zvláštní ochranou těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené; pozitivním ovlivňováním jejich vývoje v přírodě a zabezpečováním předpokladů pro jejich zachování, popřípadě i za použití zvláštních péšebních a odchovných zařízení [...].‘*“

[48] Obdobně je možno odkázat i na jiný komentář (Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91), podle něhož „*ochranou přírodního bohatství se rozumí ochrana všech složek přírodního prostředí, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, i přírodního prostředí jako celku [...]. Ustanovení jako jedině v celé Ústavě (vedle preambule, která mluví o přírodním bohatství) reflektuje ekologický aspekt, a to jako zájem, který má stát povinnost zohlednit při každé činnosti státu (což je jinými slovy průřezová, integrovaná či horizontální ochrana). Zájem na ochraně přírodního prostředí a na šetrném využívání zdrojů z přírody je považován za zájem obecný, jeho účelem je zachování této veřejné hodnoty pro všechny občany, pro svět i pro budoucnost.‘*“

[49] Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že hodlá-li Česká republika chránit životní prostředí, ve vztahu k zvířatům jde o ochranu jejich druhů, aby byla zachována pro budoucí generace jejich rozmanitost v co nejvyšší míře, neboť pouze tak může být zároveň zachováno funkční přírodní prostředí jako celek. Naopak, slouží-li norma k ochraně zvířat proti týrání bez dalšího, jde o ochranu hodnoty odlišné od životního prostředí. Nakládání se zvířaty může nabýt na významu z hlediska ochrany životního prostředí pouze, pokud bezprostředně vede

k zásahu do dalších složek životního prostředí (např. ovzduší) či relevantním způsobem zhoršuje přírodní bohatství (dědictví) například poškozováním ekosystémů či snižováním biodiverzity (vymíráním živočišných druhů). Nic takového ovšem ani z tvrzení stěžovatele nevyplývá, resp. v ničem takovém podle obsahu žaloby ani kasační stížnosti stěžovatel nezákonný zásah nespaturuje. Sice upozorňuje na rozsah depopulace (usmrceno bylo 750 000 nosnic), ani náznakem však nedovozuje, že by tento rozsah měl ohrozit zachování jejich živočišného druhu.

[50] Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že zájem na ochraně zvířat v průmyslovém chovu před nehumánním způsobem usmrcení je svébytnou a zřejmě významnou hodnotou – právě podle způsobu zacházení se zvířaty lze koneckonců posuzovat velikost národa a jeho morální pokrok (k tomu srov. stanovisko generálního advokáta Nilse Wahla ve věci *Masterrind*, C-469/14, bod 1.). Tato hodnota se ovšem bez dalšího netýká ani přímo životního prostředí, ani práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[51] Stěžovatel věc přirovnává k věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS, v němž soud posuzoval aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, konkrétně šlo o opatření obecné povahy č. 2/2010 - Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010 dne 17. 7. 2010. Jedná se však o zcela odlišnou situaci. V odkazované věci byl environmentální spolek aktivně legitimován k podání žaloby na zrušení části opatření obecné povahy, neboť se na napadenou část návštěvního řádu vztahovala povinnost posouzení jeho důsledků na evropsky významnou lokalitu a posouzení vlivu na životní prostředí, přičemž směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí v takovém případě požadovala přístup k soudní ochraně environmentálních spolků – prisma-tem Aarhuské úmluvy se jednalo o situaci upravovanou shora zmíněným čl. 9 odst. 2; ten však, jak již bylo výše vysvětleno, nyní posuzované věci neodpovídá. Navíc se jednalo o ochranu populace kriticky ohrožené perlorodky říční. Jak vidno, v odkazované věci jednoznačně šlo o ochranu životního prostředí, konkrétně o zájem na ochraně evropsky chráněné lokality a zachování populace kriticky ohroženého živočišného druhu – tedy zachování přírodního bohatství, resp. dědictví. Nejednalo se o ochranu konkrétních zvířat před nehumánním zacházením bez dalšího přesahu jako v nyní posuzované věci.

[52] Stěžovateli lze přisvědčit, že se (mrtvé) slepice jen stěž domohou právní ochrany samy, to ovšem znamená, že takovou situaci nelze připustit. Zájem na ochraně zvířat je veřejným zájmem, který je chráněn prostředky veřejného práva, na což dohlíží veřejná moc. Tato ochrana má přitom správně-trestní i trestněprávní rovinu, neboť nedodržení povinností stanovených nařízením o ochraně zvířat při usmrcování, které upravuje problematiku omračování a usmrcování zvířat, je přestupkem [§ 27 odst. 1 písm. s) a § 27a odst. 1 písm. p) zákona na ochranu zvířat proti týrání], může se jednat i o přestupek spočívající v utýrání zvířete [§ 27 odst. 1 písm. b) zákona na ochranu zvířat proti týrání], či dokonce o trestný čin týrání zvířat (§ 302 trestního zákoníku). Pokud je stěžovatel přesvědčen, že ke spáchání přestupku či trestného činu došlo, nic mu nebrání podat podnět k zahájení řízení o přestupku ve smyslu § 42 správního řádu, či trestní oznámení, jímž má příslušný policejní orgán povinnost se zabývat [§ 158 odst. 1 trestního řádu].

[53] Tomu, že nejde o ochranu veřejných subjektivních práv, ale ochranu veřejného zájmu, však odpovídá, že se stěžovatel nemůže domoci zahájení přestupkového řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 84) a ani v případě trestního řízení neexistuje něčí subjektivní právo na to, aby bylo vedeno trestní řízení proti jiné osobě, byť má osoba poškozená trestním činem ústavně zaručené právo na efektivní trestní řízení (srov. usnesení ÚS ze dne 8. 4. 1999, sp. zn. I. ÚS 84/99, č. 29/1999 Sb. ÚS, a náleží ÚS ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3196/12, č. 152/2014 Sb. ÚS). K ochraně veřejných zájmů je povolán především stát, správní soudnictví však naopak slouží k ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). V českém právním řádu je možnost podat žalobu ve veřejném zájmu či zájmu odlišného subjektu výjimkou. Environmentální spolky v návaznosti na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy sice mohou podat žalobu v zájmu ochrany životního prostředí, nelze však připustit, aby tato možnost cestou soudního výkladu extendovala do dalších oblastí, které se životního prostředí přímo netýkají.

[54] Táže-li se stěžovatel v kasační stížnosti, jak se může bránit za ochranu zvířat při usmrcování, pokud tak nemůže činit cestou zásahové žaloby, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné ho upozornit, že soudní ochrana

není jediným prostředkem kontroly veřejné správy. Ta je podrobena i různým dalším způsobům kontroly, byť ty nevedou k vydání vykonatelných rozhodnutí, ale mohou se stát součástí politického soupeření a mít vliv na demokratické procesy vedoucí k utváření vůle zákonodárce a aktivitu exekutivy. Obecně jde například o kontrolu veřejné správy prostřednictvím práva na informace či na základě podání občanů ve smyslu čl. 18 Listiny základních práv a svobod, který zakotvuje petiční právo. Evropský soud pro lidská práva i Ústavní soud již mnohokrát zdůraznily význam role tzv. „hlídacích psů společnosti“ (*public watchdog*) pro demokratickou společnost, mezi které se mimo novináře mohou řadit též nevládní organizace (*non-governmental organisation*). Jejich úkolem je informovat a podílet se na debatě týkající se veřejných zájmů, mezi něž se řadí právě i ochrana zvířat. Svobodu tisku a jiných médií Evropský soud pro lidská práva dokonce označil za jeden z nejlepších prostředků pro formování názorů na myšlenky a postoje politických vůdců (srov. zejména rozsudek ze dne 22. 4. 2013, *ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL proti Spojenému království*, stížnost č. 48876/08, bod 102 a tam citovanou judikaturu, anebo náleží ÚS ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS, část XII., v níž Ústavní soud závěry judikatury Evropského soudu pro lidská práva shrnuje).

[55] Právě výše naznačená forma kontroly veřejné správy a možnost přispívání k veřejné debatě představují prostředky, kterými lze naplňovat cíl spočívající ve zlepšování životních podmínek zvířat. V případě tzv. depopulace, k níž došlo v posuzované věci, je navíc možnost kontroly zesílena – srov. čl. 18 odst. 4 nařízení o ochraně zvířat při usmrcování, podle něhož musí orgán příslušný pro úkony spojené s depopulací každoročně zaslat Evropské komisi zprávu o úkonech spojených s depopulací obsahující především odůvodnění depopulace, počet a druhy usmrčených zvířat, použité metody omračování a usmrcování, popis zjištěných problémů a přijatá řešení ke zmírnění utrpení dotčených zvířat. Tuto zprávu musí zároveň zveřejnit prostřednictvím internetu. Depopulace tedy podléhá kontrole jak ze strany Evropské komise, tak ze strany široké veřejnosti.

[56] Pokud stěžovatel není s fungováním veřejné správy při ochraně veřejných zájmů spokojen, může své síly napnout k osvětě a šíření informací o selháních veřejné správy, případně se snažit ve veřejné debatě docílit toho, aby se vůle zákonodárce ohledně prostředků ochrany zvířat změnila či aby výkonná moc při ochraně zvířat postupovala důsledněji. Osvěta a vzdělávání v oblasti životního prostředí, podpora občanské společnosti a angažovanosti je ostatně jedním z „poslání“ stěžovatele podle jeho stanov. Postoj společností členských států Evropské unie již vedl k zavedení nynější úrovně ochrany životních podmínek zvířat a související kontroly, na její narůstající hodnotu shodně odkazoval Evropský soud pro lidská práva i Soudní dvůr, jak již bylo výše zmíněno. Podobně rovněž odborná literatura předpokládá, že v budoucích letech bude nadále tlak na efektivní prosazování dobrých životních podmínek zvířat v rámci Evropské unie sílit (Vomáčka, V. *Animal Welfare before the Court of Justice. ERA-Forum*, 2019, vol. 20, č. 4, s. 691-705). Pouze ve veřejné debatě a s ní souvisejícími mechanismy demokratického státu však může společnost jako celek – nikoliv pouze soudy – rozhodnout, zda je ochrana zvířat zejména při usmrcování zájmem s takovou vahou, že při jeho hájení nelze spoléhat toliko na stát a jeho orgány, ale je potřeba zvířatům, která se sama bránit nemohou, poskytnout „advokáta“ v podobě spolků oprávněných je chránit v soudních řízeních. K takovému posunu ovšem musí dojít v první řadě na poli zákonodárné moci.

[57] Shrnuto: ochrana zvířat při usmrcování není provedením práva na životní prostředí a způsob usmrcení zvířat ve velkochovu bez dalšího ani není způsobilý zasáhnout do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovateli tedy nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání žaloby podle § 82 s. ř. s. ani s ohledem na judikaturu založenou na výkladu čl. 9 Aarhuské úmluvy. Městský soud proto nepochybil, pokud stěžovateli žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nebyla naplněna podmínka věcného vztahu mezi činností stěžovatele a tvrzeným nezákonným zásahem, a nebylo tudíž nutno se dále zabývat otázkou vztahu místního.

## Rozšířený senát: nepřipustnost zastoupení účastníka řízení specializovanou právníckou osobou

k § 35 odst. 2 až 7, § 46 odst. 1 písm. a), § 53, § 102 a § 120 soudního řádu správního

**O nepřipustění zastoupení účastníka řízení specializovanou právníckou osobou podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. soud nerozhoduje. Nepřipustnost je dána ze zákona nesplněním podmínek pro účinky takového zastoupení vůči soudu. Soud pouze informuje účastníka řízení (přípisem), že zastoupení účastníkem vybranou osobou je vůči soudu neúčinné. Pokud přesto krajský soud vydá o nepřipustění zastoupení účastníka řízení specializovanou právníckou osobou usnesení, nejde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 53 a § 102 s. ř. s. Kasační stížnost proti takovému úkonu soud odmítne pro nedostatek podmínky řízení, kterou je způsobilý předmět řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.].**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2025, čj. 8 As 107/2023-31)

**Prejudikatura:** č. 2132/2010 Sb. NSS a č. 4451/2023 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 2/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2428/08); č. 23/2000 Sb. NS.

**Věc:** A. S. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o nepřipustění zastoupení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem sporu bylo, zda krajský soud o nepřipustění zastoupení podle § 35 odst. 3 (resp. odst. 2 až 7) s. ř. s. jiným subjektem než obecným zmocněncem rozhoduje usnesením, a pokud ano, zda je proti tomuto usnesení přípustná kasační stížnost.

Žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci napadla žalobou rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 16. 7. 2021. Tímto rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), a přestupku dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Žalobkyně předložila plnou moc, z níž vyplývalo, že odborové organizaci Spravedlnost uděluje „plnou moc pro zastoupení při jednání před soudem ve věci čj. 72 A 46/2021-46 a pro všechny úkony s tím spojené“. Dále předložila potvrzení, že je členkou odborové organizace Spravedlnost, a zápis ze zasedání výboru zmocněnců, v němž bylo uvedeno, že členem odborové organizace Spravedlnost je i A. H., který byl pověřen žalobkyní zastupovat. Krajský soud při tomto jednání s A. H. jako pověřeným členem odborové organizace Spravedlnost jednal.

Krajský soud usnesením ze dne 18. 5. 2023 zastoupení žalobkyně odborovou organizací Spravedlnost nepřipustil. Při výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. vyšel z judikatury k obdobnému § 26 odst. 1 o. s. ř., podle níž se za odborovou organizaci považuje takový spolek, jehož úkolem je hájit práva a oprávněné zájmy zaměstnanců a zastupovat je v kolektivním vyjednávání. Shledal, že ve věci byla odborová organizace účelově vytvořena s cílem zastupovat své členy v soudních řízeních. Takový postup je v rozporu s pravidly pro zastupování právníckými osobami v soudním řízení podle § 35 s. ř. s.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení kasační stížností. Namítla nesprávné posouzení právní otázky spočívající v neústavním výkladu § 35 odst. 3 s. ř. s. Jelikož se kasační stížnost týkala pouze procesních práv žalobkyně v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud ji nezasílal žalovanému k vyjádření.

Osmy senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Shledal nejednotu v judikatuře některých senátů tohoto soudu.

Desátý senát ve věci sp. zn. 10 As 290/2022 věcně rozhodl o kasační stížnosti proti usnesení předsedy senátu, kterým bylo potvrzeno usnesení asistentky soudce o nepřipustění zastoupení v řízení o žalobě proti rozhodnutí.

Ačkoliv se desátý senát v uvedeném rozsudku k nutnosti rozhodnout o nepřipustění zastoupení formou usnesení nikterak nevyjádřil, musel si o ní podle předkládajícího senátu mlčky učinit úvahu, neboť jde o otázku existence přezkoumávaného aktu jako předmětu řízení o kasační stížnosti.

V řízení sp. zn. 5 Afs 12/2010 pátý senát věcně přezkoumal kasační stížnost podanou proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, jímž tento soud nepřipustil zastoupení tehdejší žalobkyně společností Auditorská a daňová kancelář, s. r. o. (dále jen „ADK“). Rozsudkem ze dne 6. 8. 2010, čj. 5 Afs 12/2010-80, č. 2132/2010 Sb. NSS, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rovněž tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud podle předkládajícího senátu implicitně vyjádřil právní názor, že o nepřipustění zastoupení účastníka má krajský (městský) soud rozhodovat usnesením, proti kterému je přípustná kasační stížnost.

V rozsudku ze dne 18. 8. 2010, čj. 2 Ans 6/2010-42, bodu 28, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*městský soud měl za situace, kdy se domníval, že společnost ADK nemůže žalobce v řízení zastupovat, vydat samostatné usnesení o nepřipustnosti zastupování (viz § 27 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.)*“.

První senát naproti tomu v rozsudku ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 Afs 62/2010-61, bodu 15, vyslovil: „*Jestliže městský soud v daném případě pochyboval o žalobcově zastoupení při podání žaloby, měl k dispozici v prvé řadě nikoli instrument podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ale ty procesní postupy, které k odstranění jím dovozeného nedostatku podmínky řízení zákon výslovně stanoví (§ 104 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., § 37 odst. 5 s. ř. s.). Žalobce měl být odpovídajícím způsobem poučen (§ 36 s. ř. s.) a měla mu být dána příležitost k nápravě procesních nedostatků. Teprve nevyužil-li by jí, mohl městský soud z této skutečnosti vyvodit i příslušné důsledky. Ke stížní námitce je však třeba uvést, že takovým důsledkem by zde nemohlo být vydání usnesení o nepřipustnosti zastoupení ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s., které se týká možnosti nepřipustění zastoupení tzv. obecným zmocněncem, jímž však zástupkyně žalobce (tedy zástupkyně podle § 35 odst. 2 s. ř. s.) nebyla.*“

Podle osmého senátu je názor prvního senátu možné chápat tak, že o nepřipustění zastoupení (právníckou osobou poskytující daňové poradenství) podle § 35 odst. 2 s. ř. s. by nemohlo být rozhodnuto usnesením. V takovém případě je názor vyslovený prvním senátem odlišný od názoru vysloveného druhým senátem a učiněného mlčky pátým a desátým senátem. I kdyby tomu tak nebylo, hodlal se osmý senát od názoru vysloveného druhým senátem a učiněného mlčky pátým a desátým senátem odchýlit.

Osmý senát se přiklonil k názoru, že o nepřipustění zastoupení (odborovou organizací) podle § 35 odst. 3 s. ř. s. nemá být rozhodováno usnesením, tedy k názoru, jenž pro účely občanského soudního řízení zastává i Nejvyšší soud (stanovisko ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. Cpjn 202/2013). Stejným argumentem pro správnost tohoto názoru je podle osmého senátu samotné jazykové znění nyní aplikovaného § 35 odst. 3 s. ř. s. upravujícího zastoupení odborovou organizací, jenž (stejně jako odst. 2 a 4 až 7) nepočítá s rozhodováním o nepřipustění zastoupení, na rozdíl od odst. 8 tohoto ustanovení. Pokud by zákonodárce zamýšlel zakotvit rozhodování o nepřipustění zastoupení i pro jiné situace než nepřipustění zastoupení obecným zmocněncem, jistě by to stejným či obdobným způsobem jako v § 35 odst. 8 s. ř. s. výslovně vyjádřil i v dalších odstavcích tohoto paragrafu.

Důvodem pro takové rozlišení je skutečnost, že zastoupení fyzickou osobou – obecným zmocněncem, je přípustné bez dalšího vždy, s výjimkou zákonných podmínek, při jejichž splnění je soud oprávněn rozhodnout o nepřipustění takového zastoupení. Naproti tomu zastoupení specializovanou právníckou osobou je přípustné pouze při splnění zákonných podmínek. Jinými slovy, z právní úpravy plyne, že zastoupení těmito osobami je nepřipustné, ledaže jsou splněny zákonné podmínky pro připuštění takového zastoupení. Při nesplnění podmínek přípustnosti zastoupení právníckou osobou tak již soud nevydává usnesení, neboť fakticky o nepřipustnosti zastoupení takovou osobou nerozhoduje.

Pro případ, že by se rozšířený senát neztotožnil s právním názorem osmého senátu, má osmý senát v úmyslu odchýlit se od právního názoru pátého a desátého senátu v otázce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o nepřipustění zastoupení právníckou osobou. V obou případech totiž tyto senáty implicitně připustily kasační stížnost, neboť ji věcně projednaly. Osmý senát je však toho názoru, že pokud by správným procesním postupem při nepřipustění zastoupení právníckou osobou mělo být vydání usnesení, pak by proti takovému usnesení neměla být kasační stížnost přípustná. Na rozdíl od zastoupení obecným zmocněncem, které je *a priori* platné a účinné až do rozhodnutí soudu o nepřipustění zastoupení, je nepřipustnost zastoupení právníckou osobou dána

*ex lege*, nesplněním podmínek pro přípustnost zastoupení takovou osobou. Usnesení o nepřipustění zastoupení právnickou osobou podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. tak nemůže zasahovat do procesních práv a povinností účastníků řízení ani třetích osob.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost odmítl.

### Z odůvodnění:

#### III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[19] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[20] Pátý a desátý senát v rozsudcích ze dne 2. 2. 2023, čj. 10 As 290/2022-30, č. 4451/2023 Sb. NSS, a ze dne 6. 8. 2010, čj. 5 Afs 12/2010-80, č. 2132/2010 Sb. NSS, skutečně implicitně zaujaly právní názor, že o nepřipustění zastoupení specializovanou právnickou osobou podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. je nutno (či je přinejmenším přípustné) rozhodnout usnesením. Přezkoumaly-li totiž věcně zákonost uvedených rozhodnutí krajských soudů, musely v souvislosti s tím učinit předběžnou úvahu o způsobilosti takového usnesení být předmětem věcného přezkumu v řízení o kasační stížnosti. Druhý senát pak v rozsudku čj. 2 Ans 6/2010-42 o nezbytnosti rozhodnout o nepřipustění zastoupení účastníka řízení právnickou osobou usnesením pojednal explicitně.

[21] První senát naproti tomu v rozsudku ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 Afs 62/2010-61, v bodě 15 *in fine* uvedl, že vydání usnesení o nepřipustnosti zastoupení nepřipadá v případě zastoupení právnickou osobou v úvahu, na rozdíl od rozhodování o přípustnosti zastoupení tzv. obecným zmocněncem (svůj názor však podrobněji nerozvedl).

[22] Osmý senát se v předkládacím usnesení s podrobnou argumentací ztotožnil s právním názorem prvního senátu. Zároveň míní, že i pokud by vydání usnesení o nepřipustnosti zastoupení právnickou osobou bylo procesně správným postupem, neměla by proti takovému usnesení být přípustná kasační stížnost.

[23] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

#### III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[24] Podle § 35 odst. 3 s. ř. s. *navrhovatel může být zastoupen též odborovou organizací, jejímž je členem. Za odborovou organizací jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen.*

[25] Podle dalších odstavců § 35 s. ř. s. může být navrhovatel zastoupen též advokátem či jinou osobou vykonávající specializované právní poradenství, týká-li se návrh oboru jejich činnosti – např. patentový zástupce, daňový poradce či notář (odst. 2). Může být zastoupen též právnickou osobou zabývající se ochranou určitých zájmů vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem uvedeným ve stanovách patří ochrana před diskriminací (odst. 4), poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům ve věcech mezinárodní ochrany apod. (odst. 5), ochrana práv cizinců ve věcech pobytu cizinců a zaměstnanosti (odst. 6) a ochrana práv subjektů údajů ve věcech ochrany osobních údajů (odst. 7). Velmi podobně jsou možnosti zastoupení upraveny i v občanském soudním řádu – § 25 (advokát), § 25a (notář), § 25b (patentový zástupce) a § 26 odst. 2 až 7 (Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí a „zvláštní“ právnické osoby).

[26] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. *se účastník může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu* [pozn. NSS: tzv. obecný zmocněnec]. *Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně.*

[27] Podle § 27 odst. 1 a 2 o. s. ř. s. *se účastník může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná. Tento zástupce může jednat jediné osobně. Soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1 nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně.* Podle § 167 odst. 1 téhož zákona, *nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje soud usnesením. Usnesením se rozhoduje zejména o podmínkách řízení, o zastavení nebo přerušení řízení, o odmítnutí návrhu, o změně návrhu, o vzeti návrhu zpět, o smíru, o nákladech řízení, jakož i o věcech, které se týkají vedení řízení.*

[28] Podle citovaného § 35 odst. 8 s. ř. s. se o nepřipuštění zastoupení účastníka řízení rozhoduje jen za podmínek tam uvedených, tj. pouze ve vztahu k obecnému zmocnění, jenž buď *zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování* (např. není schopný řádně činit procesní úkony), nebo *zastupuje v různých věcech opětovně* (tzv. vinklaření či pokoutnictví – viz usnesení ÚS ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, č. 2/2009 Sb. ÚS, citované v bodu 34 rozsudku NSS ze dne 8. 7. 2016, čj. 8 As 164/2015-33).

[29] Ve vztahu k první posuzované otázce, tedy zda má soud rozhodovat o nepřipuštění zastoupení účastníka řízení právníkou osobou podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. usnesením, se rozšířený senát shoduje s právním názorem osmého senátu vyjádřeným v předkládacím usnesení.

[30] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. je obdobně jako podle § 27 odst. 1 a 2 o. s. ř. obecně (jako výchozí stav) zastoupení obecným zmocněncem možné, ledaže bude naplněna jedna z tam uvedených možností (zřejmě nezpůsobilost k řádnému zastupování a zastupování v různých věcech opětovně). Jinými slovy platí, že zastoupení obecným zmocněncem je bez dalšího přípustné, tedy že plná moc udělená obecnému zmocnění je procesně vůči soudu vždy účinná, dokud soud nerozhodne, že nastaly důvody pro nepřipuštění takového zastoupení. Ty však nespočívají v tom, že by zástupce nebyl obecným zmocněncem, tedy že by nesplňoval samotnou definiční podmínku, nýbrž v tom, že jako obecný zmocněnec zastupovat nemůže (není schopen) nebo nesmí (není mu to dovoleno). Právě proto je nutné o ukončení (nepřipuštění) vzniklého zastoupení řádně procesně (konstitutivně) rozhodnout, přičemž procesní úkony, které obecný zmocněnec učiní jako zástupce účastníka řízení do okamžiku nabytí právní moci usnesení o nepřipuštění zastoupení, jsou účinné (usnesení NS ze dne 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1301/97, č. 23/2000 Sb. NS, z nějž vyšel NSS v usneseních ze dne 4. 3. 2008, čj. 8 As 59/2007-63, a ze dne 8. 3. 2018, čj. 10 As 38/2018-19, a v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, čj. 8 As 237/2016-32, bod 18).

[31] Naproti tomu zastoupení podle § 35 odst. 2 a 3 až 7 je možné pouze při splnění tam uvedených podmínek, ať již kladených na osobu zástupce (vzdělání, členství v profesní komoře, vznik na základě zvláštního právního předpisu, konkrétně vymezená náplň činnosti spočívající v ochraně určitých zájmů) nebo na oblast práva, jíž se věc týká (diskriminace, věci mezinárodní ochrany apod., pobyt cizinců, zaměstnanost, ochrana osobních údajů). Podle uvedených ustanovení jiná osoba nemůže účastníka v soudním řízení zastupovat, pokud (dokud) nespĺňuje zákonem jasně dané podmínky. To znamená, že plná moc udělená osobě nezpůsobilé k zastupování je procesně vůči soudu neúčinná, tedy jako by nebyla vůbec předložena, takže soudy ji nebudou bez dalšího akceptovat (Kocourek, T. a Kühn, Z. § 35. In § Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 220, bod 62). Jelikož takové zastoupení není vůči soudu účinné, není namístě jakkoliv, ani deklaratorně, rozhodovat o tom, že se zastoupení nepřipouští, neboť tato skutečnost (neúčinnost takového zastoupení vůči soudu; povahu samotného právního vztahu mezi zastoupeným a zástupcem není pro posouzení účinnosti zastoupení vůči soudu třeba zkoumat) plyne přímo ze zákona.

[32] Jestliže tedy nepřipustnost zastoupení plyne přímo ze zákona, krajský (městský) soud o nepřipuštění (neumožnění) zastoupení odborovou organizací nerozhoduje, tj. nevydává rozhodnutí ve smyslu § 53 s. ř. s. Shodně tomu bude i při neumožnění zastoupení podle § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s.

[33] Rozšířený senát se ztotožňuje i s právním názorem osmého senátu, že neumožnění zastoupení nelze provést toliko fakticky tak, že soud s odborovou organizací (či jiným „zástupcem“ podle § 35 odst. 2 a 4 až 7 s. ř. s.) jako zástupcem účastníka řízení nejedná (přestane jednat) bez dalšího. V souladu s poučovací povinností soudu podle § 36 odst. 1 věty druhé s. ř. s., jakož i zásadou vstřícnosti vůči účastníkům řízení (osobám zúčastněným na řízení) soud účastníka řízení přípisem sdělí, že zastupování jím vybranou osobou není přípustné (a tedy je vůči soudu neúčinné) z důvodu nespĺnění zákonných podmínek kladených na osobu zástupce či předmět sporu.

[34] Konečně se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s právním názorem osmého senátu, že v případě, že krajský (městský) soud přesto vydá místo přípisu rozhodnutí (zde usnesení), nepůjde o nicotný úkon či úkon vydaný bez zákonného podkladu, nýbrž materiálně se bude jednat stále o přípis, jemuž soud pouze nesprávně a nadbytečně propůjčil formu rozhodnutí (usnesení). Podmínkou řízení o kasační stížnosti však podle § 102 s. ř. s. je, že jí lze brojit jen proti „rozhodnutí“ (tedy rozsudku nebo usnesení, viz § 53 odst. 1 a 2 s. ř. s.) krajského soudu. Úkon soudu, který podle zákona nemá být usnesením, se jím nemůže materiálně stát jen proto, že soud tuto formu nesprávně zvolí. Opačný závěr by znamenal, že projednatelnost opravného prostředku proti úkonu

krajského soudu by závisela na tom, jakou formu pro něj krajský soud zvolil, bez ohledu na to, zda tak učinil správně, či nikoli. Takový výklad by však projednatelnost kasační stížnosti vztáhl i na úkony, jejichž samostatný přezkum v řízení o kasační stížnosti zákonodárce nezamýšlel.

[35] Kasační stížnost podaná proti sdělení krajského soudu účastníkovi, že jeho zastoupení v řízení právnickou osobou není přípustné, směřuje vůči úkonu, který není „rozhodnutím“ krajského soudu ve smyslu § 53 a 102 s. ř. s., ač mu soud dal formu usnesení. Není tedy splněna podmínka řízení o kasační stížnosti, že jejím předmětem může být jen takovýto úkon. Nedostatek nelze odstranit. Proto je třeba kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

[36] Ani za této situace však sdělení krajského soudu účastníkovi, že zastupování jím vybranou osobou není přípustné, není mimo dosah soudní ochrany. Jako jakýkoli jiný úkon krajského soudu může být nesprávný. Pokud tato nesprávnost má povahu vady řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, je taková vada podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přípustným důvodem kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě (návrhu), případně k ní Nejvyšší správní soud přihledne, i když nebyla součástí důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

### III. 3 Shrnutí

[37] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[38] O nepřipuštění zastoupení účastníka řízení specializovanou právnickou osobou podle § 35 odst. 2 až 7 s. ř. s. soud nerozhoduje. Nepřipustnost je dána ze zákona nesplněním podmínek pro účinky takového zastoupení vůči soudu. Soud pouze informuje účastníka řízení (připisem), že zastoupení účastníkem vybranou osobou je vůči soudu neúčinné. Pokud přesto krajský soud vydá o nepřipuštění zastoupení účastníka řízení specializovanou právnickou osobou usnesení, nejde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 53 a § 102 s. ř. s. Kasační stížnost proti takovému úkonu soud odmítne pro nedostatek podmínky řízení, kterou je způsobitelný předmět řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.].

## Rozšířený senát: dotace; povaha lhůty pro vymáhání neoprávněně vyplacené dotace

k čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (v textu jen „nařízení č. 1306/2013“)

k čl. 3 odst. 1 prvnímú pododstavci nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (v textu jen „nařízení č. 2988/95“)

**Článek 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky ve spojení s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vymáhání neoprávněně vyplacených částek dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) od jejího příjemce mohlo být zahájeno po uplynutí lhůty 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2025, čj. 5 Afš 205/2021-150)

**Prejudikatura:** č. 4156/2021 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 2025, *M. K. proti Ministerstvu zemědělství* (C-657/23).

**Věc:** M. K. proti Ministerstvu zemědělství o vrácení dotace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem sporu v této věci bylo, zda čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 ve spojení s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení č. 2988/95 musí být vykládán tak, že po uplynutí osmnáctiměsíční lhůty stanovené v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 členským státům k požádání o vrácení neoprávněných plateb dotací v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti zaniká právo státu tyto neoprávněné platby vymáhat.

Žalobkyně podala dne 28. 6. 2012 žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (dále jen „PRV“) na projekt nazvaný „*Stavební úprava objektu na podnikání*“. Dne 13. 3. 2013 podepsala dohodu o poskytnutí dotace, jíž se zavázala k plnění pravidel PRV. Na základě žádosti o proplacení dotace byla dne 7. 7. 2015 žalobkyni vyplacena dotace ve výši 5 239 422 Kč.

Neplánovanou kontrolou projektu dne 29. 4. 2016 bylo zjištěno, že ve zrekonstruovaném objektu neprobíhá žádná výroba. V době kontroly nebyl přítomen žádný zaměstnanec, příruční sklad doplňků byl prázdný, stroje nebyly připojeny ke zdroji elektřiny a některé z nich byly umístěny v objektu jiného majitele v areálu a na prostranství za budovou. Správní orgán dále zjistil, že výrobní číslo kompresoru neodpovídalo výrobnímu číslu, které bylo zjištěno při kontrole dne 20. 4. 2015. Z údajů poskytnutých výrobcem odsávacího a filtračního zařízení pak vyplynulo, že na filtračním zařízení byl umístěn neoriginální šůtek s výrobním číslem jiného zařízení, prodaného jinému zákazníkovi. Námitky proti protokolu o kontrole byly vyhodnoceny jako neoprávněné. Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) proto v oznámení o uložení sankce příjemci dotace ze dne 24. 5. 2016 konstatoval, že žalobkyně porušila pravidla PRV, s čímž se pojí snížení dotace o 100 %. Přezkumná komise žalovaného postup SZIF dne 12. 9. 2016 potvrdila. Zmocněnec žalobkyně byl rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. 9 To 17/2019, pravomocně uznán vinným ze spáchání zvláště závažného zločinu dotačního podvodu.

Dne 27. 3. 2018 bylo zahájeno správní řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci dle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o SZIF“), ve spojení s nařízením č. 1306/2013. SZIF dne 11. 6. 2018 rozhodl o povinnosti žalobkyně vrátit finanční prostředky ve výši 5 239 422 Kč vyplacené jako dotace v rámci PRV. Žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí SZIF dne 7. 5. 2020 zamítl.

Městský soud v Praze se v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného zabýval námitkou, že došlo k zániku oprávnění (prekluzi) státu požadovat po žalobkyni vrácení dotace, neboť žádost o vrácení dotace stát uplatnil až po uplynutí lhůty 18 měsíců ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. V rozsudku ze dne 24. 6. 2021, čj. 14 A 75/2020-55, dospěl k závěru, že stát sice skutečně požádal žalobkyni o vrácení dotace až po uplynutí lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, neshledal však, že by nedodržení této lhůty mělo za následek zánik oprávnění státu požadovat vrácení dotace. Podle městského soudu není lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 prekluzivní, nýbrž se jedná pouze o pořádkovou lhůtu. Tímto názorem se městský soud odchýlil od právního názoru vyjádřeného v rozsudku devátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Afs 280/2017-57, podle něhož se jednalo o lhůtu prekluzivní.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Nejpodstatnější část její argumentace spočívala v tom, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až po uplynutí lhůty pro požádání o navrácení dotace podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 280/2017-57 se přitom jedná o lhůtu prekluzivní. Mělo tak zaniknout právo správního orgánu prvního stupně vymáhat dotaci po stěžovatelce zpět. Pomocí různých výkladů relevantních ustanovení pak stěžovatelka dále podporovala závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a vyvracela závěry městského soudu, který uvedl, že lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 je pořádková, nikoliv prekluzivní.

Stěžovatelka se také s městským soudem neztotožnila v určení počátku běhu osmnáctiměsíční lhůty pro požádání o vrácení dotace. Stěžovatelka za den počátku běhu této lhůty považovala den, v němž u ní proběhla kontrola ze strany SZIF, tedy 29. 4. 2016, nikoliv den, kdy jí bylo doručeno sdělení SZIF ze dne 30. 6. 2016 o odmítnutí jejích námitek proti protokolu z kontroly.

Dále stěžovatelka namítala, že na její věc není použitelný § 11a odst. 1 zákona o SZIF obsahující lhůtu 10 let pro zahájení řízení o vrácení dotace.

Pátý senát při přezkumu rozsudku městského soudu předložil věc rozšířenému senátu. Ztotožnil se s argumentací městského soudu. Zdůraznil, že devátý senát ve svém rozsudku čj. 9 Afs 280/2017-57 sice uvedl, že lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 je prekluzivní, učinil tak však bez odůvodnění, jak ke svému závěru dospěl. Pátý senát má za to, že historickým, jazykovým, teleologickým i systematickým výkladem čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nelze než dospět k závěru, že lhůta 18 měsíců pro vyžádání vrácení neoprávněných plateb u příjemce je lhůtou pořádkovou, tedy že členský stát je oprávněn požadovat vrácení neoprávněných plateb zpět i po uplynutí této lhůty.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc vrátil k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

### Z odůvodnění:

#### IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[14] V rozsudku čj. 9 Afs 280/2017-57, konkrétně v jeho bodu 50, devátý senát uvedl: „*Soud dále zvažoval, zda je k vzájemnému vztahu výše uvedených nařízení, která jsou prima facie v rozporu, povinen položit předběžnou otázku. Dospěl k závěru, že se vzájemným vztahem těchto nařízení zabývat nemusí. K promlčení práva zahájit stíhání ve smyslu čl. 3 odst. 1, prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 ani k prekluzi práva požádat příjemce o vrácení neoprávněně poskytnuté dotace ve smyslu čl. 54 nařízení č. 1306/2013 totiž nedošlo. Za této situace soud pro vyřešení projednávané věci nepotřebuje zodpovědět otázku vzájemného vztahu shora uvedených nařízení. Tak by tomu bylo pouze v případě, že by jedna ze stanovených lhůt již uplynula.*“ Z citované pasáže rozsudku devátého senátu je patrné, že ten považuje čl. 54 nařízení č. 1306/2013 za ustanovení o prekluzi oprávnění členského státu požádat příjemce o vrácení neoprávněně poskytnuté dotace. Naopak pátý senát míní, že členský stát je oprávněn požadovat vrácení neoprávněných plateb zpět i po uplynutí této lhůty.

[15] Pátý senát tak k posuzované otázce chce zaujmout právní názor odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí devátého senátu. Má za to, že výklad práva Evropské unie je zde zcela zřejmý (*acte clair*). Uvedená právní otázka je rozhodná pro rozhodnutí o kasační stížnosti, neb jí se týká jedna ze stížných námitek. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána (§ 17 odst. 1 věty první s. ř. s.).

#### IV.2. Předběžná otázka a odpověď Soudního dvora EU

[16] Věc byla postoupena rozšířenému senátu kvůli výkladu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a rozšířený senát shledal svou pravomoc se jí zabývat. Současně s ohledem na povahu právní otázky dospěl k závěru, že byly naplněny podmínky pro jeho povinnost obrátit se na Soudní dvůr EU podle čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

[17] Rozšířený senát na rozdíl od předkládajícího pátého senátu neshledal, že rozhodnou právní otázku lze považovat za *acte clair*, a proto položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU a přerušil řízení. Soudní dvůr EU o předběžné otázce rozhodl rozsudkem ze dne 10. 4. 2025, *M. K. proti Ministerstvu zemědělství*, C-657/23. Rozšířený senát proto pokračoval v řízení.

[18] Soudní dvůr EU dospěl k následujícímu závěru:

„*Článek 54 odst. 1 [nařízení č. 1306/2013] ve spojení s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem [nařízení č. 2988/95] musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vymáhání neoprávněně vyplacených částek dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) od jejího příjemce mohlo být zahájeno po uplynutí lhůty 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb.*“

[19] Soudní dvůr EU tedy dospěl k závěru, že lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 není lhůtou prekluzivní, takže jejím uplynutím nezaniká právo státu vymáhat neoprávněně poskytnutou dotaci na jednotlivci.

[20] Rozšířený senát i jakýkoli jiný senát Nejvyššího správního soudu jsou v otázce výkladu práva Evropské unie podle čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie vázány rozhodnutími Soudního dvora EU.

[21] Soudní dvůr EU zodpověděl předběžnou otázku v úplnosti, a tím zcela vyčerpal právní otázku předloženou pátým senátem k posouzení rozšířenému senátu. Rozšířený senát tedy pouze odkazuje na shora uvedené závěry Soudního dvora EU v nynější věci (viz obdobně usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 2. 2021, čj. 5 As 177/2016-139, č. 4156/2021 Sb. NSS, bod 39).

#### V. Závěr

[22] Rozšířený senát měl pravomoc se předloženou věcí zabývat (viz obdobně usnesení rozšířeného senátu čj. 5 As 177/2016-139, bod 33). Soudní dvůr EU nicméně na základě rozšířeným senátem položené předběžné otázky právní otázku předloženou rozšířenému senátu vyčerpal. Není ani namístě, aby rozšířený senát rozhodl věc samotnou – hospodárnost řízení ani jiné důležité důvody nejsou v dané věci dostatečně silným důvodem pro takový postup (viz čl. 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).

[23] Proto rozšířený senát rozhodl o vrácení věci pátému senátu bez toho, aby ve výroku svého usnesení opakoval řešení právní otázky vyslovené Soudním dvorem EU, neboť jeho pravomoc je zodpovězením předběžné otázky vyčerpana (viz obdobně usnesení rozšířeného senátu čj. 5 As 177/2016-139, bod 48).

## 4693

### Celní řízení: pojem „omyl“ v celním kodexu; obnova celního dluhu; nesprávné sazební zařazení zboží

k čl. 116 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (v textu jen „celní kodex“)

**Za „omyl“, který odůvodňuje obnovení celního dluhu dle čl. 116 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, je třeba pokládat i sazební zařazení zboží, které se následně ukázalo nesprávným.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2025, čj. 9 AfS 197/2023-51)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2025, *Celní jednatelství Zelinka* (C-330/24).

**Věc:** Celní jednatelství Zelinka, s. r. o., proti Generálnímu ředitelství cel o obnovení celního dluhu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 11. 2022 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil celkem 10 rozhodnutí Celního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 17. 3. 2022. Těmito rozhodnutími celní úřad obnovil žalobkyni celní dluh v celkové výši 1 541 018 Kč a současně stanovil lhůtu jeho splatnosti. K obnovení celního dluhu došlo kvůli nesprávnému postupu celního úřadu, který původně vyhověl žádosti žalobkyně o změnu sazebního zařazení jejího zboží (elektronických výrobků AXIS řady S20xx) do podpoložky kombinované nomenklatury 8517 62 00 00, jíž odpovídá celní sazba 0 %. Zároveň rozhodl o vrácení cla za zboží, za které žalobkyni ještě dříve vyměřil clo odpovídající kódu nomenklatury 8521 90 00 90 (celní sazba 8,7 %) ve výši 1 541 018 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 13. 7. 2023, čj. 10 Af 2/2023-57. Městský soud neshledal důvodnou námitku, že v daném případě nedošlo k omylu celního úřadu při vrácení cla ve smyslu čl. 116 celního kodexu. Dané ustanovení cílí na obsahové nedostatky rozhodnutí celních orgánů. V některých jazykových mutacích celního kodexu je použit pojem „error“ (anglicky), respektive „errore“ (španělsky), jenž nese v právnickém jazyce spíše význam „pochybení“ než „omyl“. V českém překladu tohoto ustanovení došlo k záměně slova „neoprávněně“ za „omylem“. Článek 116 celního kodexu tak dopadá obecně na situace, kdy byl celní dluh neoprávněně vrácen, což se stalo právě v projednávaném

případě. Ochranu právní jistoty dotčených subjektů poskytuje promlčecí lhůta v délce tří let ode dne vzniku celního dluhu. Dodržení této lhůty žalovaný podrobně odůvodnil a žalobkyně tento závěr nezpochybnila.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Trvala na tom, že pojem „omyl“ užitý v čl. 116 odst. 7 celního kodexu nedopadá na případy, kdy bylo clo vráceno neoprávněně. Účelem tohoto ustanovení je zabránit situacím, kdy na základě omylu dojde k vrácení či prominutí cla. Účelem tohoto ustanovení tudíž naopak není zhojit situaci, kdy celní orgán nesprávně vyhodnotí relevantní skutečnosti a vrátí clo. Článek 116 odst. 7 celního kodexu je třeba vykládat restriktivně. Pokud by jediným omezením při aplikaci daného ustanovení byla tříletá promlčecí lhůta, pak by po každém vrácení cla musel dotčený subjekt čekat několik let, než by si mohl být jistý, že vrácené clo nebude muset znovu zaplatit. Taková situace by podřývala princip právní jistoty a legitimního očekávání.

Stěžovatelka nesouhlasila se sazebním zařazením svého zboží pod kód celní nomenklatury 8521 90 00 90. V souladu se závaznou informací o sazebním zařazení zboží (dále jen „ZISZ“) vydanou Celním úřadem pro Olomoucký kraj bylo dané zboží nutno zařadit pod kód celní nomenklatury 8517 62 00 00.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že judikatura Soudního dvora neposkytuje odpověď na to, jakým způsobem vyložit pojem „omyl“ ve smyslu článku 116 odst. 7 celního kodexu. Výklad tohoto pojmu je klíčový pro posouzení druhé stěžovatelčiny kasační námítky.

Usnesením ze dne 25. 4. 2024, čj. 9 AfS 197/2023-20, proto řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Soudní dvůr v této věci vydal rozsudek ze dne 30. 4. 2025, *Celní jednatelství Zelinka, C-330/24*, v němž dospěl k následujícímu závěru:

*„Článek 116 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje pouze na situace, kdy bylo clo vráceno v důsledku neúmyslné chyby celních orgánů, ale i na situace, kdy tyto orgány vědomě provedly sazební zařazení, které se následně ukázalo nesprávným.“*

Nejvyšší správní soud poté rozhodl o pokračování v řízení a kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...)

#### **IV. b) Omyl ve smyslu čl. 116 odst. 7 celního kodexu a legitimní očekávání**

[22] Co se týče samotné meritorní otázky, zda byly splněny podmínky pro vrácení cla, skutkový vývoj není mezi účastníky sporný. Jak rekapituloval již žalovaný na sedmnácté straně napadeného rozhodnutí, stěžovatelka dané zboží dováží již od roku 2016. Ode dne 14. 3. 2019 věděla o stanovisku vypracovaném pro účely kontroly pro propuštění zboží vedené pod značkou NK0028/18/530501, kterou bylo dané zboží sazebně zařazeno pod celní nomenklaturu 8521 90 00 90 spojenou s celní sazbou 8,7 %. Stěžovatelka poté celními prohlášeními podanými v období ode dne 29. 3. 2019 do dne 14. 6. 2019 správně sazebně zařadila zboží do této nomenklatury. Celní úřad pro Jihomoravský kraj zahájil dne 19. 3. 2019 kontrolu po propuštění zboží vedenou pod značkou NK0017/19/530501, v jejímž rámci rozhodl ve vztahu k dovozům realizovaným v letech 2018 a 2019, že zboží je správně zařazeno do výše uvedené celní nomenklatury, tedy podléhá clu v sazbě 8,7 %.

[23] Stěžovatelka nicméně zjistila, že Celní úřad pro Olomoucký kraj (tedy nikoli celní úřad příslušný pro stěžovatelku) vydal dne 15. 4. 2019 ZISZ ve vztahu k jinému subjektu (ten je v ZISZ anonymizován) a podle něj měly být obdobné výrobky, které jsou v ZISZ podrobně popsány, zařazeny pod kód celní nomenklatury 8517 62 00 00. Stěžovatelka dne 17. 4. 2019 podala u Celního úřadu pro Olomoucký kraj žádost o vydání obdobné ZISZ. Tato informace nemohla být stěžovatelce vydána ve stanovené lhůtě, a to kvůli pochybnostem ohledně sazebního zařazování daných výrobků napříč Evropskou unií, o čemž byla stěžovatelka vyzrozuměna dne 30. 7. 2019. ZISZ v její věci tak byla vydána Celním úřadem pro Olomoucký kraj teprve dne 4. 12. 2020 a dané zboží v ní bylo sazebně zařazeno opět pod celní nomenklaturu 8521 90 00 90. Toto zařazení ostatně odpovídá i následně vydanému prováděcímu nařízení Komise (EU) 2021/532, o zařazení určitého zboží do kombinované nomenklatury, kterým bylo celní zařazení tohoto konkrétního zboží sjednoceno napříč Evropskou unií.

[24] Stěžovatelka nicméně mezitím již dne 28. 8. 2019 podala u svého celního úřadu žádost o opravu sazebního zařazení daných výrobků na kód celní nomenklatury 8517 62 00 00, spojený s nulovým clem, k níž doložila kopii výše zmíněné ZISZ vydané Celním úřadem pro Olomoucký kraj dne 15. 4. 2019 pro jiný subjekt. Celní úřad této žádosti dne 27. 9. 2019 vyhověl a clo jí vrátil, což následně sám celní úřad a poté žalovaný a městský soud označovali právě za „omyl“ ve smyslu čl. 116 odst. 7 celního kodexu.

[25] Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem pojmu „omyl“ obsaženého v čl. 116 odst. 7 celního kodexu provedeným městským soudem. Dle stěžovatelky je smyslem tohoto ustanovení zabránit situacím, kdy došlo k vrácení či prominutí cla na základě činu, který správní orgán nezamýšlel učinit. Podle tohoto ustanovení platí: *Jestliže celní orgány clo vrátí nebo prominou omylem a není-li původní celní dluh promlčen podle článku 103, původní celní dluh se obnoví. V takových případech je nutno jakýkoli úrok zaplacený podle odst. 5 druhého pododstavce nahradit.*

[26] Citovaný odstavce 7 nazvuje na odstavce 1, upravující vrácení a promíjení cla:

*1. Jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto oddíle částky dovozního nebo vývozního cla se vracejí nebo promíjejí z kteréhokoliv z těchto důvodů:*

- a) přeplatky na částkách dovozního nebo vývozního cla;*
- b) vadné zboží nebo zboží neodpovídající smluvním podmínkám;*
- c) chyba ze strany příslušných orgánů;*
- d) v zájmu spravedlnosti.*

*Částka dovozního nebo vývozního cla se vrátí v případě, kdy byla zaplacená a platnost odpovídajícího celního prohlášení je v souladu s článkem 174 zrušena.*

[27] Soudní dvůr rozsudkem ve věci *Celní jednatelství Zelinka* poskytl jednoznačnou odpověď, jak pojem „omyl“ vyložit. Pod pojem „omyl“ je tudíž nezbytné zařadit i situace, kdy celní orgány vědomě provedly sazební zařazení, které se následně ukázalo nesprávným. Nejvyšší správní soud je výkladem unijního práva podaným Soudním dvorem vázán. Závěry Soudního dvora beze vší pochybnosti potvrzují, že výklad pojmu omyl zastávaný městským soudem je správný a že celní orgány nepostupovaly v rozporu se zákonem, pokud stěžovatelce obnovily celní dluh.

[28] Soudní dvůr se v citovaném rozsudku vypořádal rovněž se stěžovatelčinými námitkami porušení právní jistoty a zásady legitimního očekávání. V bodech 29 až 31 uvedl, že „pokud jde o zásadu právní jistoty, je třeba uvést, že obnovit původní celní dluh je možné pouze pod podmínkou, že tento dluh není promlčen podle článku 103 celního kodexu Unie. Posledně uvedené ustanovení stanoví, že promlčení lhůta zpravidla uplyne po třech letech ode dne vzniku celního dluhu. [...] Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že přiměřená promlčení lhůta je stanovena v zájmu právní jistoty, která chrání jak jednotlivce, tak dotyčnou správu, a přesto nebrání tomu, aby jednotlivec využil práv, která mu přiznává unijní právní řád. Během promlčení lhůty tedy musí mít celní orgány možnost celní dluh doměřit (obdobně viz rozsudek ze dne 10. prosince 2015, *Veloserviss*, C-427/14, EU:C:2015:803, body 32 a 37). [...] Pokud jde o zásadu ochrany legitimního očekávání, je třeba uvést, že před uplynutím promlčení lhůty musí osoba, která je povinna zaplatit clo, jakožto hospodářský subjekt akceptovat riziko, že se celní orgány vrátí k rozhodnutí o celním dluhu a zohlední nové informace, které budou mít k dispozici (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 10. prosince 2015, *Veloserviss*, C-427/14, EU:C:2015:803, body 41 a 42).“ Vzhledem k tomu, že stěžovatelčiny námitky byly zcela obecného rázu, Nejvyšší správní soud nemá nad rámec závěrů Soudního dvora co dodat.

[29] Námitka proto není důvodná. (...)