



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Dobře zapsaný spolek**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 3, Brno, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 3, Brno, proti žalované: **Státní veterinární správa**, se sídlem Slezská 7, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, č. j. 6 A 1/2023-111,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované.

[2] Nezákonný zásah spatřoval stěžovatel v postupu žalované při likvidaci slepic ve velkochovu Česká drůbež s.r.o. v Brodě 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 umísťovány). V petitu žaloby stěžovatel konkrétně 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 [stěžovatele], zejména práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“ Alternativně stěžovatel 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.“

2. Rozhodnutí městského soudu

2.1 Usnesení městského soudu ze dne 18. 5. 2023, č. j. 6 A 1/2023-24

[3] Městský soud stěžovatelovu žalobu usnesením ze dne 18. 5. 2023, č. j. 6 A 1/2023-24, podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), odmítl. Městský soud 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 stěžovatel (ne)činnost žalované, která nesměřovala proti žádnému jeho veřejnému subjektivnímu právu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě neuvedl žádnou normu, kterou měla žalovaná porušit, nebyla podle městského soudu splněna podmínka pro podání zásahové žaloby, tj. dotčení stěžovatele na jeho právu, a žaloba tedy byla nepřipustná.

[4] Uvedené usnesení městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností a Nejvyšší správní soud jej rozsudkem ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, neboť usnesení městského soudu shledal nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost. Městský soud totiž na jednu stranu uvedl, že žádné právo stěžovatele, které by mělo být dotčeno nezákonným zásahem, neexistuje, na druhou stranu se zabýval tím, zda toto (dle jeho názoru neexistující) právo mohlo být dotčeno, což je však otázkou důvodnosti žaloby, nikoliv její přípustnosti. 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 stěžovatele, do něhož mohla žalovaná zasáhnout), avšak v závěru usnesení konstatoval nesplnění podmínek pro vyhovění této žalobě (tj. důvody, pro které je namíste 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.

[5] Nejvyšší správní soud dále upozornil, že do práva na příznivé životní prostředí nepochybně spadá ochrana volně žijících druhů živočichů a planě rostoucích rostlin, stěžovatel 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 stěžovatel neodkazuje 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

pokračování

při likvidaci ptačí chřipky může zasáhnout do práva na příznivé životní prostředí stěžovatele.

2.2 Usnesení městského soudu ze dne 24.10.2024, č. j. 6 A 1/2023-111

[6] Městský soud následně v záhlaví označeným usnesením žalobu znovu odmítl, 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 stěžovatel (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. Stěžovatelovým posláním 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 spolku 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.

[7] Právo stěžovatele 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. Stěžovatel měl podle názoru městského soudu tvrdit dotčení svých cílů konkrétněji. Kromě nedostatečného tvrzení stěžovatele ohledně věcného vztahu k předmětu řízení pak nebyl dostatečně tvrzen ani vztah místní.

3. Kasační stížnost

[8] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Městský soud podle stěžovatele nepostupoval v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu vyřčeným ve výše označeném rozsudku č. j. 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.

[10] Stěžovatel tvrdí, 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 živený 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 dovozuje z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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 blízké 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 notorií. 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.

[11] Stěžovatel dále připodobnil nyní řešený případ k jiné věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem, v níž zdejší 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.

[12] 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, pročž žaloba neměla být odmítnuta.

[13] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to přesto, že již v této věci rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, „jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[15] Možnost stěžovatele napadnout nové rozhodnutí městského soudu byla omezena citovaným ustanovením, k jehož aplikaci se vyslovil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519, poukázal na to, že je jím zajištěno, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.

[16] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud předchozí usnesení městského soudu zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v protichůdnosti jeho argumentace a absenci vypořádání stěžovatelovy argumentace ve prospěch věcného projednání žaloby – městský soud nevysvětlil, proč se napadené jednání žalované nemělo týkat životního prostředí, resp. stěžovatelova práva na příznivé životní prostředí. V tomto směru zdejší soud žádný závazný názor nevyslovil, a kasační stížnost tedy je přípustná. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[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 ob stojí, je již otázkou správnosti napadeného usnesení, nikoliv jeho (ne)přezkoumatelnosti.

[20] Rozhodnou otázkou posuzované 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 tzv. Aarhuské úmluvy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí). Ta smluvním 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 posuzované 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 „*[z]ařízení pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat s kapacitou větší než: 40 000 míst pro drůbež*“ a v bodu 22. uvádí „*[j]akékoli změny nebo rozšíření činností, 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 nezpochybňoval zákonnost 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 „*[n]avíc - 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, protože má Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách, které se týkají jejího výkladu; srov. rozsudky SDEU ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranárske 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 *Lesoochranárske*

pokračování

zoskupenie SDEU 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, vyložil 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 vyložil 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 SDEU 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. 198/51 SbNU 409, 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, č. j. 3 Ao 2/2007-42). Tento přístup byl však překonán pozdější judikaturou Ústavního soudu, a to zejm. nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/73 SbNU 757, 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 SDEU ve věci *Lesoochranárske 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 vztahem 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 26. 5. 2015, č. j. 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 (nález ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, č. 185/79 SbNU 97). 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 zejm. její výše zmiňované čl. 2 odst. 5 a čl. 9). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2024, č. j. 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 přídatný 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, č. j. 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 označený rozsudek č. j. 1 As 13/2015-295), tak i na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (srov. zejména rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2023, č. j. 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 č. j. 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 tvrzený zásah musí mít důsledky pro dosahování cílů, na které se spolek zaměřuje. Místní rovina vztahu je naplněna v případě, 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, č. j. 2 As 250/2018-68, a ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164). V rozsudku ze dne 16. 11. 2016, č. j. 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 první 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

pokračování

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 nálezy Ústavního soudu 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, č. j. 10 As 299/2016-29, bod [39]) či ochrany proti hluku (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, č. 30/2019 Sb., bod 52).

[31] Obdobně lze odkázat na rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2022, *Deutsche Umwelthilfe eV proti Německu*, 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“ (druhé vydání, 2014), která může být podle ustálené judikatury Soudního dvora považována za vysvětlující dokument, uvedl, že tato příručka „[p]otvrzuje, 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, podléhají 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), ve znění pozdějších předpisů, 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 nesouhlasí 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“), navazující vyhláškou č. 418/2012 Sb., o ochraně zvířat při usmrcování, ve znění pozdějších předpisů, a nařízením Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování (dále jen „nařízení o ochraně zvířat při usmrcování“). Pro úplnost NSS 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], protože 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 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)], jsou veřejným právem chráněna. Česká republika se k ochraně zvířat a jejich životních podmínek zavázala v řadě mezinárodních smluv (srov. například sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 21/2000 Sb. m. s., o sjednání Evropské dohody o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely) 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 zdraví a bezdůvodným usmrcováním (§ 1 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání).

[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 *„[o]chrana 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 *„[p]ři 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

pokračování

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 výtobytky, 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 (ESLP), který ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2024, ve věci stížností č. 16760/22, 16849/22, 16850/22, *Executief van de Moslims van België a ostatní proti Belgii*, konstatoval, že musel obdobně jako velký senát SDEU v rozsudku ze dne 17. 12. 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and others*, C-336/19, brát ohled na rostoucí důležitost připisovanou ochraně životních podmínek zvířat při posuzování legitimacy cíle sledovaného opatřením omezujícím svobodu 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. ESLP 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, neznamena 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 „[ž]ivotním 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 zajisté lze vyjít při stanovení rozsahu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111), jakož i při výkladu čl. 7 Ústavy – k tomu blíže viz níže. Uvedené však neznamena, 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 zdejší soud nemá důvod ani ambice ji podrobně popsat. Příkladem 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 přílehlavý 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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 odchytem, 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 *„[p]očetnost 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) odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady

pokračování

2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 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 socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů).

[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 „[s]tát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“, původní návrh tohoto ustanovení však měl jiné znění – jak upozorňuje komentářová literatura (PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK, V., SUCHÁNEK, R., MOLEK, P., VYHNÁNEK, L., FILIP, J., BAHÝLOVÁ, L. 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 (důraz přidán): „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 pěstebních a odchovných zařízení [...].“

[48] Obdobně je možno odkázat i na jiný komentář (SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91.), podle něhož (důraz přidán) „[o]chranou „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 jediné 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 nespatřuje. 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 jisté 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 GmbH proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 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 nyní posuzovanou věc přirovnává k věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, č. 2185/2011 Sb. NSS, v němž zdejší 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

pokračování

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 – prismatem 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 stěží domohou právní ochrany samy, to ovšem neznamená, 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 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů). 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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, či trestní oznámení, jímž má příslušný policejní orgán povinnost se zabývat [§ 158 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů].

[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, č. j. 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 Ústavního soudu ze dne 8. 4. 1999, sp. zn. I. ÚS 84/99, č. 29/14 SbNU 291, a nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 3196/12, č. 152/74 SbNU 301). 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 brát 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. ESLP 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 ESLP dokonce označil za jeden z nejlepších prostředků pro formování názorů na myšlenky a postoje politických vůdců (srov. zejména rozsudek ESLP ze dne 22. 4. 2013, ve věci stížnosti č. 48876/08, *ANIMAL DEFENDERS INTERNATIONAL proti Spojenému království*, bod 102 a tam citovanou judikaturu, anebo nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/87 SbNU 77, část XII., v níž Ústavní soud závěry judikatury ESLP 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 usmrcených 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 ESLP i SDEU, 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, No 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 prvé řadě na poli zákonodárné moci.

[57] Shrnutí: 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

pokračování

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 stěžovatelovu 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.

5. Závěr a náklady řízení

[58] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 7. dubna 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu