



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce ve věci žalobců: a) **PRAGON s. r. o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, b) **HABEAS CORPUS, spolek**, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, c) **Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek**, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, všichni zastoupeni Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Rumunská 21/29, Praha 2, proti žalovaným: 1) **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**, se sídlem Sněmovní 176/4, Praha 1, 2) **Senát Parlamentu České republiky**, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, 3) **Prezident České Republiky**, se sídlem Hrad I. nádvoří 1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2025, č. j. 5 A 53/2025-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobci se u městského soudu domáhali soudní ochrany před nezákonným zásahem, ke kterému, podle jejich slov, „došlo, dochází a docházet bude jiným zásahem orgánu veřejné moci“, a to zejména „Přílepku“ – pozměňovacím návrhem poslanců Mgr. Marka Výborného, Ing. Michala Kučery, Ing. Karla Smetany, Ing. Petra Bendla, Tomáše Dubského, Ing. Josefa Kotta a Oldřicha Černého k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 710, následně zák. č. 70/2025 Sb., (dále jen „Přílepek“), a to důvody vzniku tohoto „Přílepku“, „Přílepku“ jako takovým a následky „Přílepku“.

[2] Žalobci tvrdili, že „zásahem“ (tj. přijetím zákona) došlo k porušení řady jejich základních práv a svobod, a proto se obraceli na správní soud, aby určil, že část zákona č. 70/2025 Sb., a to konkrétně část týkající se změny zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (čl. VII zákona č. 70/2025 Sb.) v ust. § 10 (bod 7), § 17 odst. 2 (bod 14.), § 17f písm. c) (bod 16.), a část týkající se změny zákona č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci (čl. XVII zákona č. 70/2025 Sb.) v ust. § 5 odst. 1 písm. l) (bod 4.), je nezákonná a tyto části zákona č. 70/2025 Sb. se zakazují aplikovat v praxi, a to až do doby rozhodnutí Ústavního soudu ČR o návrhu na jeho zrušení. Zároveň navrhli věc postoupit Ústavnímu soudu k rozhodnutí o návrhu na zrušení specifikovaného zákona.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že žalobou vytýkaná jednání nepředstavují z povahy věci nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a nemohou být proto předmětem řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Z toho důvodu městský soud žalobu usnesením uvedeným v záhlaví odmítl, jelikož chyběla podmínka řízení spočívající v existenci tvrzeného nezákonného zásahu.

[4] Proti usnesení městského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost.

[5] Stěžovatelé namítají, že městský soud se odmítnutím žaloby dopustil nezákonnosti rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Městský soud nesprávně odmítl žalobu, jelikož nepochopil a nevystihl její smysl a význam. Městský soud se totiž podle stěžovatelů nezabýval rozporem zákona č. 70/2025 Sb. s normami vyšší správní síly a důsledky tohoto rozporu v praxi; rovněž se pak nezabýval namítaným rozporem citovaného zákona s právem EU. Stěžovatelé tvrdí, že unijní nařízení je „závazné vždy v plném rozsahu a ve své celistvosti, a tedy přímo použitelné ve všech členských státech“. Správní orgány však toto pravidlo dlouhodobě opomíjejí; stěžovatelé proto tvrdí, že vnitrostátní soudy musí zajistit přednostní aplikaci práva EU. Stěžovatelé dále žádají, aby Nejvyšší správní soud zakázal aplikovat jimi napadaná ustanovení zákona č. 70/2025 Sb. do doby, než v této věci rozhodne Ústavní soud, a zároveň aby Nejvyšší správní soud postoupil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení napadeného zákona a položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, která by se týkala slučitelnosti vnitrostátního práva s právem EU. S ohledem na výše uvedené se stěžovatelé domnívají, že napadené usnesení trpí vadami a jako takové je navrhuji zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobami oprávněnými (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem.

[7] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud předepisuje, že v posuzovaném případě stěžovatelé kasační stížností napadli usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takové kasační stížnosti lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016-39). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak pouze otázka, zda postup městského soudu byl zákonný, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[10] Pro posouzení, zda městský soud správně žalobu odmítl, je třeba zkoumat, zda stěžovateli vytýkaná jednání žalovaných vůbec pojmově mohou být nezákonným zásahem, či nikoliv.

[11] Městský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že stěžovatelé žalobou napadají zákon č. 70/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon). Přezkum legislativní činnosti zákonodárského sboru České republiky však nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

[12] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[13] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pro naplnění definice nezákonného zásahu musí být splněno kumulativně pět podmínek. Žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[14] V rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS (jehož dále citované závěry nebyly dotčeny ani nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, přesto že jím byl uvedený rozsudek zrušen), dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že „pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“ Přípustitelné (plausibilní) tvrzení o nezákonném zásahu musí být patrné již ze samotné žaloby. Detailní přezkum (ne)naplnění jednotlivých výše uvedených podmínek je pak vyhrazen až věcnému projednání žaloby.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací městského soudu týkající se posouzení přípustnosti žaloby. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od toho, že žaloba i kasační stížnost

jsou na samé hranici srozumitelnosti, je nutné připomenout, že v nyní projednávané věci stěžovatelé napadají novelu veterinárního zákona. Městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu přílehavě shrnul, že stěžovatelé spatřují nezákonný zásah v legislativní činnosti žalovaných, přičemž realizaci zákonodárné činnosti v souladu se zásadou dělby moci nelze podřadit pod pojem výkonu veřejné správy.

[16] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného konstatuje, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Za těchto podmínek se nemohl městský soud meritorně zabývat námitkami uplatněnými v žalobě ani navrženými důkazy, jak požadovali stěžovatelé v nyní projednávané věci. Bylo by také bezpředmětné se zabývat případnou existencí osob zúčastněných na řízení, neboť ani jejich přibrání ve věci by nic nezměnilo na konečném rozhodnutí městského soudu. Nejvyšší správní soud podotýká, že stejně tak tomu je v případě osob zúčastněných na řízení, které byly označeny v žalobě. Výsledek rozhodnutí by byl zcela totožný, a to bez ohledu na možnou argumentaci těchto osob, resp. na jejich přistoupení k věci.

[17] Jak městský soud správně podotkl, žalovaní v dané věci nevykonávali veřejnou správu, ale moc zákonodárnou; z povahy věci se tak nemohlo jednat o nezákonný zásah *správního orgánu*. Žalobou a nyní kasační stížností vytýkaná jednání nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., tudíž nejsou vůbec samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, a žaloba tedy nebyla přípustná [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[18] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. V této souvislosti byly bezpředmětné všechny „vedlejší“ návrhy stěžovatelů, spočívající např. v požadavku na předložení věci Ústavnímu soudu či Soudnímu dvoru EU.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovaným pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jejich běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. října 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu