

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **Mgr. V. Z., Ph.D.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN,

t a k t o :

I. Návrh se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka podala dne 7. 6. 2021 u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy, které vydal odpůrce dle § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 a jímž s účinností ode dne 8. 6. 2021, 00:00 hod. zakázal všem osobám pohyb a pobyt na vymezených místech (ve vnitřních prostorech veřejných staveb, v prostředcích veřejné dopravy a za vymezených podmínek na ostatních veřejně přístupných místech) bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek bez výdechového ventilu, resp. v některých vymezených případech obličejová maska (rouška) nebo obdobný prostředek splňující vymezené technické podmínky, které brání šíření kapének, a dále stanovil výjimky z těchto povinností obecně pro předškolní děti a dále pro další vymezené kategorie osob v konkrétních situacích či při konkrétních činnostech. Zároveň odpůrce napadeným mimořádným opatřením zrušil své do té doby účinné mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, ve znění jeho změn, které nyní napadeným mimořádným opatřením nahradil.

[2] Ke své aktivní procesní legitimaci a dotčenosti na právech navrhovatelka v návrhu uvedla, že je environmentální právničkou a matkou dvou dětí. Je přesvědčena, že se jedná o opatření, které zasahuje závažným způsobem do jejího práva na příznivé životní

prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny) a na zdraví (čl. 31 Listiny).

[3] Navrhovatelka se dle svých slov aktivně věnuje ochraně životního prostředí minimálně od roku 2004, kdy začala ještě za studií na Právnické fakultě MU spolupracovat jako dobrovolnice s Ekologickým právním servisem (dnes Frank Bold). Po skončení magisterského vzdělávacího programu se jednak rozhodla pokračovat ve studiu doktorském na katedře práva životního prostředí, jednak pokračovala už jako zaměstnankyně v EPS. Po ukončení spolupráce s EPS přešla do environmentální organizace Arnika, kde působila až do roku 2019, kdy začala podnikat a věnovala se územnímu rozvoji a životnímu prostředí v obcích. V právní pomoci starostům se zaměřením na veřejný zájem pokračuje jako advokátní koncipientka dodnes. Od roku 2006 po 11 let také učila environmentální právo na Fakultě sociálních studií MU. Na téma ochrany životního prostředí napsala desítky článků a také manuálů pro laickou veřejnost, publikovala dvě odborné knihy, věnuje se lektorování na seminářích právě o životním prostředí.

[4] Navrhovatelka se rovněž ve svém volném čase zabývá ochranou životního prostředí a vždy dbala na jeho ochranu i ve svém životě. Cílí na co nejmenší spotřebu a systematicky vede svou domácnost a svůj život tak, aby byla environmentálně méně náročná. Několik let dokonce neměla auto, využívala pouze hromadné dopravy, v podstatě nejedí na zbytečné zahraniční dovolené, používá ekologické čisticí prostředky, oblečení nakupuje pouze z druhé ruky, a to i svým dětem, nejí maso, sleduje, odkud pochází zelenina, kterou kupuje, bydlí s rodinou v malém bytě, třídí odpad se zaměřením na jeho minimalizaci, nekupuje výrobky s palmovým olejem a sleduje dlouhodobě svůj dopad na životní prostředí.

[5] Navrhovatelka se dle svých slov velmi trápí dopady lidské činnosti na životní prostředí. Dopady sucha a klimatických změn chápe velmi dobře už od mládí, protože má prarodiče v malé vsi u Znojma, kde bylo sucho vždy časté a nebylo jisté, jaká bude úroda. Proto navrhovatelka „s hlubokým environmentálním žalem“ sleduje, jak je naše životní prostředí podrobno kruté zatěžkávací zkoušce v podobě jednorázových roušek, respirátorů, rukavic, plastových obleků lékařů a dalších věcí, které představují hromady nerecyklovatelného odpadu. Při procházkách přírodou i městem navrhovatelka naráží na další a další odhozené ústenky, které se budou rozkládat stovky let. Jejich výroba musí být extrémně náročná na vodní zdroje a chemikálie v nich obsažené podle jejího názoru mimořádným způsobem zatěžují životní prostředí.

[6] Navrhovatelka je proto přesvědčena, že povinnost nosit respirátory nebo ústenky má mimořádně negativní vliv na životní prostředí a negativně ovlivňuje změny klimatu, čímž má být ohroženo životní prostředí navrhovatelky nejen teď, ale také v budoucnu. V této souvislosti odkazuje navrhovatelka na blíže nespecifikované články a studie a na argumenty v nich údajně obsažené, pokud jde o složení ústenek a respirátorů (mikroplasty), znečištění moří, tuny ochranných prostředků, které se produkují a vyhazují a neexistuje způsob jejich recyklace. Environmentální dopady jsou podle názoru navrhovatelky jednoduše nepochopitelné a neexistuje „cost-benefit analýza“, která by potvrdila, že jejich nošení je přínosnější než obrovské (slovo „obrovské“ uvádí navrhovatelka 2x – pozn. NSS) znečištění, které znamenají a budou znamenat.

pokračování

[7] V rámci vlastních návrhových bodů navrhovatelka odpůrci vytýká, že napadené mimořádné opatření není přiměřené z hlediska právě jeho negativních dopadů na životní prostředí, přičemž v odůvodnění napadeného opatření odpůrce podle navrhovatelky tyto negativní environmentální dopady nijak nezhodnotil, neprovedl test proporcionality ve vztahu k zásahu do práva na ochranu životního prostředí, na zdraví a na život, ačkoli těmito dopady, zejména klimatickou změnou a znečištěním životního prostředí má být podle navrhovatelky ohrožen život a zdraví všech lidských bytostí, nikoliv jen úzké skupiny pouhých 0,4 % osob s těžkým průběhem nemoci COVID-19. Navrhovatelka si připadá mimořádně opomenuta, pokud jde o její právo na život a na zdraví, které je zásadně ohroženo nadprodukcí jednorázových ochranných pomůcek: *„To, že se žalobkyně a její děti nedostanou hned na ARO nebo JIP po nakažení koronavirem (možná), neznamená, že jejich zdraví a život, které budou ohroženy environmentálními dopady produkce jednorázových odpadů v budoucnu. Život žalobkyně má stejnou hodnotu jako těch, kdo umírají s pozitivním testem na koronavirus (nikoli s covidem) a musí být plně respektován a chráněn všemi dostupnými prostředky. A pokud nemá, ať to odpůrce zdůvodní.“*

[8] Navrhovatelka zdůrazňuje, že jen proto, že nejspíš nepatří do ohrožené skupiny, nemá její život nižší hodnotu. Odpůrce se podle navrhovatelky ani nepokusil řešit recyklaci jednorázových respirátorů a ústenek, natož jejich bezpečnou likvidaci jako biologického odpadu, čímž má zásadně ohrožovat život a zdraví navrhovatelky. Navrhovatelce navíc značně vadí, že se k tomuto biologickému odpadu dostanou i její děti, *„které třeba mohou bránit psovi, aby ústenky zahrabával nebo je různě tabal“.*

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení. Na prvním místě ověřoval, zda je navrhovatelka v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně procesně legitimována. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k otázce aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy konstatoval:

*„Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo **tvrdí**, že byl na **svých** právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, **zkrácen**“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.*

Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první

s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána.

Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.“

[10] Rozhodnutím rozšířeného senátu je senát Nejvyššího správního soudu rozhodující v nyní posuzované věci vázán, přičemž konstatuje, že se citované závěry rozšířeného senátu v plném rozsahu uplatní i v řízení o návrzích na zrušení mimořádných opatření odpůrce s celostátní působností, přijatých ve stavu pandemické pohotovosti podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“) nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a k jejichž projednání je dle § 13 pandemického zákona příslušný Nejvyšší správní soud (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 5 Ao 4/2021 – 41, a ze dne 28. 5. 2021, č. j. 5 Ao 12/2021 – 29).

[11] Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen o tom, že navrhovatelka logicky konsekventně ani myslitelně, v intencích citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, možnost dotčení svých práv ani povinností napadeným opatřením obecné povahy v posuzovaném návrhu netvrdí. Navrhovatelka totiž neodvozuje své dotčení od toho, že jí napadené mimořádné opatření ukládá, stejně jako většině občanů ČR, povinnost používat na vymezených místech ochranu dýchacích cest, ale tvrdí pouze dotčení na svém právu na příznivé životní prostředí, právu na život či právu na zdraví v souvislosti s údajnými negativními environmentálními dopady daného mimořádného opatření.

[12] Nejvyšší správní soud nepochybně naléhavost globálních problémů spojených se znečištěním všech složek životního prostředí a klimatickou změnou, rovněž přinejmenším zčásti způsobenou lidskou činností, konkrétně zejména emisemi skleníkových plynů, či skutečnost, že na uvedených negativních jevech se určitou měrou, byť jistě ne významnou, může v poslední době podílet i produkce zdravotnických pomůcek sloužících mj. k ochraně dýchacích cest, k jejímuž zvýšení v souvislosti s vypuknutím epidemie COVID-19 nepochybně muselo dojít, přičemž v rámci ČR (tedy

pokračování

z celosvětového hlediska skutečně ve zcela nepatrném rozsahu) k tomuto zvýšení produkce těchto pomůcek a tudíž i z toho vznikajícího odpadu mohlo přispět i napadené opatření, které činí používání těchto ochranných pomůcek na vyhrazených místech obligatorním. Nicméně argumentace navrhovatelky, že by právě v souvislosti s tímto „příspěvkem“ napadeného opatření ke znečištění životního prostředí či ke klimatické změně došlo k jakkoli měřitelnému či dostatečně významnému zásahu do práva navrhovatelky na příznivé životní prostředí či dokonce k ohrožení jejího života a zdraví, vyznívá naprosto absurdně.

[13] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve zmiňovaném usnesení ze dne 28. 5. 2021, č. j. 5 Ao 12/2021 – 29, navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není oprávněn podat *actio popularis*, předmětem tohoto řízení tedy nemůže být záchrana planety (ani navrhovatelky) před klimatickou změnou či jinými environmentálními problémy, ale ochrana skutečných práv navrhovatelky, která jsou napadeným opatřením skutečně bezprostředně dotčena. Je třeba si přitom uvědomit, že předmětem napadeného opatření odpůrce je povinnost nošení zmiňovaných ochranných prostředků dýchacích cest, čímž má být zabráněno šíření vysoce infekčního onemocnění COVID-19, které je potenciálně nebezpečné (byť nestejnou měrou) pro život a zdraví každého člověka (nejen pro rizikové skupiny obyvatel, jejichž život navrhovatelka nevkusně poměruje s životem svým), jeho předmětem tedy nemůže být otázka ekologických standardů výroby těchto prostředků ani likvidace takto vznikajícího odpadu, které se v České republice musí řídit platnou legislativou dopadající na tyto otázky ochrany jednotlivých složek životního prostředí a odpadového hospodářství, nemůže však být v žádném případě řešena napadeným opatřením.

[14] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že navrhovatelka zkrácení na svých právech logicky konsekventním způsobem ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., jak bylo vyloženo zmiňovaným rozhodnutím rozšířeného senátu, netvrdí a takové zkrácení na jejích právech není na základě jejích tvrzení vůbec myslitelné.

[15] Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda má za daných okolností navrhovatelku vyzvat k doplnění návrhu o dosud absentující plausibilní tvrzení zkrácení navrhovatelky na jejích právech napadeným opatřením odpůrce. Nejvyšší správní soud však přihlédl ke skutečnosti, že celý návrh navrhovatelky (nejen pasáže týkající se její aktivní procesní legitimace, ale i jednotlivé návrhové body) je zaměřen právě na tvrzené environmentální dopady napadeného opatření, jen stěží by tedy navrhovatelka mohla takto formulovaný návrh doplnit o tomu odpovídající tvrzení zakládající její aktivní procesní legitimaci. Soud přihlédl rovněž k tomu, že navrhovatelka sama je, jak v návrhu obšírně rozvádí, právním profesionálem, měla by si být tedy své povinnosti konsekventně tvrdit dotčení své právní sféry dostatečně vědoma, navíc je zastoupena advokátem, který jejím jménem návrh podal. Navrhovatelka sama či společně s Mgr. Davidem Zahumenským figuruje pouze u Nejvyššího správního soudu v 11 věcech, přičemž všechny se týkají návrhů na zrušení právní aktů přijatých na ochranu proti pandemii nemoci Covid-19, její právní zástupce, Mgr. David Zahumenský figuruje jako zástupce účastníka u celé řady dalších obdobných podání projednávaných Městským soudem v Praze, Nejvyšším správním soudem či Ústavním soudem. Ač si Nejvyšší správní soud klade otázku, zda skutečně tyto spory iniciují navrhovatelé v těchto věcech, kteří z důvodu právního zastoupení (obdobně jako osoby na těchto řízeních zúčastněné) vyhledají právě Mgr. Zahumenského, či zda je tomu

spíše naopak a zda přinejmenším v některých těchto případech se ze strany zástupce nejedná o kverulatořní jednání a zneužití práva na soudní ochranu způsobující nepřiměřenou zátěž správních soudů na úkor včasného projednání jiných věcí, lze v každém případě konstatovat, že zkušeností s danou právní oblastí má nejen navrhovatelka, ale i její právní zástupce více než dostatek a soud tedy neshledal v posuzovaném případě důvod k tomu, aby navrhovatelku k doplnění návrhu vyzýval.

[16] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že si je vědom toho, že navrhovatelka uplatnila obdobný návrh již proti mimořádnému opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, o němž vedl Nejvyšší správní soud řízení pod sp. zn. 7 Ao 7/2021, nicméně podáním ze dne 27. 5. 2021 vzala navrhovatelka tento návrh zpět, takže Nejvyšší správní soud řízení o něm usnesením ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 Ao 7/2021 – 51, zastavil. V něm samozřejmě Nejvyšší správní soud žádným způsobem nehodnotil aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, která je předmětem posouzení zdejšího soudu až v nynější věci.

[17] Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud uzavírá, že navrhovatelka není podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy a tento návrh byl tedy podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud tedy návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[18] Tím samozřejmě nejsou nijak dotčena řízení o návrzích jiných navrhovatelů na zrušení téhož mimořádného opatření odpůrce, v nichž bude Nejvyšší správní soud pokračovat.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení:

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

V Brně dne 18. června 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu