



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Dobře zapsaný spolek**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 A 13/2022-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce jako stěžovatel proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), kterým byla výrokem I. připuštěna změna žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ze dne 25. 4. 2022, a výrokem II. byla žaloba zamítnuta.

[2] Žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“), se žalobce domáhal určení toho, že žalovaný v rozporu s mezinárodními závazky a závazky vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky nepřijal dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky, a to tak, že nezamezil nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad (dále jen

„ochranné prostředky“) v souvislosti s onemocněním Covid-19, čímž zasáhl do práv žalobce, zejména do práva na příznivé životní prostředí zaručeného čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále se žalobce domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost do jednoho měsíce od právní moci rozsudku ukončit nezákonný zásah tím, že přijme nezbytná opatření směřující ke snížení emisí skleníkových plynů a množství mikroplastů v České republice v souladu s jeho závazky, a to konkrétně tak, že podnikne efektivní kroky k tomu, aby byla ukončena povinnost používat respirátory a ústenky a podstupovat povinné testování, nebo aby byl alespoň významně snížen rozsah jejich užívání. Ve vyjádření ze dne 25. 4. 2022 pak uvedl, že se domáhá pouze vydání deklaratorního výroku, přičemž ten specifikoval na období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022. Žalobu odůvodnil tím, že žalovaný nevyvinul žádné kroky proti nařizování nošení ochranných prostředků a povinnému testování, a touto nečinností zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce, neboť výroba, přeprava, likvidace či dokonce odhazování ochranných prostředků obsahujících plasty do přírody zhoršuje stav klimatu. Navíc mikroplasty v nich obsažené způsobují trvalé a nevratné poškození životního prostředí. Žalobce dále uvedl, že svou aktivní legitimaci odvozuje od zásahu do práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny a mezinárodních smluv. Odkázal také na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 A 25/2002–42.

[3] V napadeném rozsudku městský soud s ohledem na rozsah žaloby nejprve připomněl, že povinnost řádného odůvodnění nelze ztotožňovat s povinností podrobně reagovat na každý v žalobě uvedený argument; odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. Dále se zabýval otázkou přípustnosti žaloby. S ohledem na změnu petitu, kdy se žalobce domáhal pouze určení nezákonnosti zásahu, shledal městský soud žalobu přípustnou, neboť žalobce tak netížila povinnost vyčerpat prostředky ochrany ve správním řízení ve smyslu § 85 s. ř. s.

[4] Městský soud konstatoval, že ochranu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. lze soudem poskytnout za kumulativního splnění podmínky, že (I.) žalobce byl přímo (II.) zkrácen na svých právech (III.) nezákonným (IV.) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl (V.) zaměřen přímo proti němu, nebo bylo v jeho důsledku proti němu zasaženo. V návaznosti na to se zabýval splněním jednotlivých podmínek při posouzení toho, zda postupem žalovaného, spočívajícím v nepřijetí opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky, které by se zamezilo nadměrnému užívání ochranných prostředků v souvislosti s onemocněním Covid 19 v období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022, došlo k nezákonnému zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce.

[5] Ke splnění první podmínky městský soud uvedl, že tvrzený zásah lze označit za přímý. V takovém případě je třeba, aby žalovanému z právního předpisu plynula povinnost přijímat opatření na ochranu životního prostředí, přičemž žalovaný by toto nečinil. V důsledku toho by mohlo nečinností žalovaného docházet ke snižování kvality životního prostředí, potažmo k zásahům do práv osob na příznivé životní prostředí. Městský soud upozornil, že pro přiznání ochrany před takovým nezákonným zásahem je nezbytné, aby byl zásah přesně označen, a to včetně konkrétních důsledků pro žalobce plynoucích z dané nečinnosti. Konstatoval, že tak žalobce neučinil. Žalobce sice odkazoval na řadu

pokračování

koncepčních dokumentů, nicméně se nedovolává porušení žádné konkrétní povinnosti žalovaného z nich plynoucí. Žádný závazný právní akt neukládá žalovanému povinnost činit konkrétní kroky v rámci boje proti znečišťování životního prostředí, tudíž ani žalobce nemá veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný vydával konkrétní akty v oblasti ochrany životního prostředí dle žalobních návrhů.

[6] S odkazem na nálezný Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, prováděl městský soud test racionality. Zabýval se vymezením esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, kterým je závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních lidských potřeb člověka. V posouzení toho, zda se nečinnost žalovaného nedotýká samotné existence práva na příznivé životní prostředí či jeho jádra, městský soud uvedl, že mikroplasty a odpady z ochranných prostředků sice jistou mírou přispívají k vyšší produkci skleníkových plynů, nicméně v důsledku nečinnosti žalovaného v tomto ohledu nedochází k znemožňování či omezování realizace základních životních potřeb člověka. Konstatoval rovněž splnění třetí a čtvrté podmínky testu racionality, neboť přijatá opatření sledovala legitimní cíl, a sice ochranu života a zdraví jako jednoho z nejdůležitějších základních práv. Zároveň také snižovala riziko nákazy a vážného průběhu onemocnění. Přitom byla méně invazivní než například zákaz vycházení; byla tedy i rozumná. Městský soud proto uzavřel, že nemohlo být zasazeno do veřejného subjektivního práva žalobce na příznivé životní prostředí a rovněž se tedy nemohlo jednat o nezákonný zásah.

[7] Dále městský soud připomněl, že žalobce je environmentální spolek, který se dle žalobních tvrzení snaží zajistit včasnou ochranu příznivého životního prostředí tím, že se zasazuje o to, aby bylo omezeno užívání ochranných prostředků. Tvrzený zásah by však měl být zaměřen přímo proti žalobci nebo by v jeho důsledku proti němu mělo být zasazeno; zásahová žaloba není určena na ochranu veřejného zájmu, nýbrž před konkrétními akty či nečinnostmi správních orgánů, negativně se projevujících v právní sféře konkrétní osoby. Konstatoval, že žalobce nijak nevymezil, jak jej (konkrétní) nečinnost žalovaného poškodila na jeho právech; obecné odkazy na prohlubování změny klimatu a hrozící devastaci životního prostředí nejsou pro přiznání ochrany před tvrzeným zásahem dostačující. Nad rámec toho městský soud podotkl, že otázky spojené se snižováním emisí skleníkových plynů se neomezují toliko teritoriálně na území České republiky, ani je nelze vztahovat pouze na používání ochranných prostředků; sám žalobce uvedl, že negativní dopady nošení ochranných prostředků dýchacích cest v České republice připadají zhruba na 0,1 % celkových emisí CO₂ na člověka ročně.

[8] Dle konstatování městského soudu bylo v rozhodném období třeba naplňovat primární účel tehdy účinných mimořádných opatření, a sice ochranu obyvatelstva před nákazou onemocněním Covid-19. Vyžadování používání ochranných prostředků na některých místech (v době ukončení zásahu již pouze ve zdravotnických zařízeních s ohledem na vyšší riziko nákazy) bylo spojeno s pokyny, jak recyklovat odpad z ochranných prostředků, který měl končit ve spalovnách, a nikoliv v oceánech, jak se obával žalobce. Pro úplnost odkázal městský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ao 21/2021–64, ze kterého dovozuje závěr, že míra zatížení životního prostředí výrobou a recyklací jednorázových ochranných prostředků je marginální vzhledem k primárnímu účelu přijímaných opatření (a ostatním zdrojům

znečištění a skleníkových plynů).

[9] Žaloba svým obsahem dle názoru městského soudu odpovídá spíše žalobě *actio popularis*, jejíž přezkum je českým právním řádem vyloučen. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 9 Ao 41/2021–38, a ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010–43, a rovněž na usnesení téhož soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ao 21/2021–64. Doplnil, že z § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze dovodit, že je možné se ochrany přírody a krajiny domáhat prostřednictvím zásahové žaloby s cílem přijmout opatření zaměřená na ochranu tohoto statku. Soudům je § 4 s. ř. s. dána pravomoc přezkoumávat akty a (ne)činnost správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu, nikoliv nahrazovat zákonodárnou iniciativu a vměšovat se tak do výkonné moci; tím by byl zásadně narušen princip brzd a protivah, kterými na sebe vzájemně působí moci zákonodárná, výkonná a soudní. Soudy tedy nemohou správním orgánům ukládat povinnost vydat správní akt ani deklarovat nezákonnost postupu v případě, že správní orgán sám takový akt nevydává, neukládá-li tuto povinnost zákon či mezinárodní smlouva.

[10] Závěrem městský soud poznamenal, že vydávání opatření v rámci boje s onemocněním Covid-19 přísluší Ministerstvu zdravotnictví, nikoliv žalovanému. Ten pak nemá kompetence k tomu, aby opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví rušil. Městský soud uzavřel, že v posuzovaném případě nebyly kumulativně splněny všechny podmínky pro přiznání ochrany podle § 82 s. ř. s., konkrétně podmínka druhá, třetí a pátá, tedy zkrácení žalobce na jeho právech, nezákonnost zásahu a přímé dotčení žalobce. Zbylé dvě podmínky sice splněny byly, ale pro přiznání ochrany je nutné splnění všech podmínek, proto městský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobce a další podání

II. A Kasační stížnost žalobce

[11] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[12] Tvrzení městského soudu jsou podle stěžovatele nelogická a jeho právní závěry nezákonné, neboť je přesvědčen, že i malé znečištění, kterým Česká republika přispívá k znečištění globálnímu, je relevantní; každý jednotlivec „se musí snažit a eliminovat svoje dopady“. Stěžovatel jakožto environmentální spolek reprezentuje zájmy svých členů. Jeho posláním je také ochrana přírody a díky právům zaručeným mu mezinárodními úmluvami a českou judikaturou se může na soudy obracet jménem životního prostředí.

[13] Zásah do práv žalobce představuje poškozování životního prostředí a nerespektování nebezpečí změny klimatu soustavným a výrazným zvyšováním ekologické zátěže životního prostředí skrze ochranné prostředky. Vedle toho zásah představuje nečinnost při nadměrném a zbytečném zahlcování životního prostředí velmi nebezpečnými mikroplasty. Stěžovatel podotýká, že Ministerstvo životního prostředí je nejvyšším orgánem ochrany

pokračování

přírody a životního prostředí v České republice, a ochrana před negativními dopady znečišťování životního prostředí je náplní jeho agendy, navíc ministr se jakožto člen vlády účastnil schvalování mimořádných opatření vydávaných ministerstvem zdravotnictví.

[14] Stěžovatel opakuje, že ochranné prostředky ohrožují lidské zdraví a životní prostředí zejména kvůli mikroplastům a jejich produkce a likvidace je spojena se značnou produkcí CO₂; nečinností žalovaného proto došlo k nezákonným zásahům do jeho veřejných subjektivních práv, a to konkrétně práva na příznivé životní prostředí (zahrnující i problematiku CO₂ a změny klimatu), které je žalobci zaručeno Ústavou, Listinou, Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.) [dále jen „UNFCCC“], Pařížskou dohodou (č. 64/2017 Sb. m. s.) [dále jen „Pařížská dohoda“], Úmluvou 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“].

[15] Dále stěžovatel obdobně jako v žalobě odkazuje na různé internetové zdroje hovořící o nebezpečí plastů pro klima a uvádí, že městský soud se k nim nevyjádřil, a naopak v odůvodnění uvedl, že žalobce svá tvrzení nedoložil; v tomto ohledu považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[16] S odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ao 21/2021–6, uvádí, že jakkoliv jsou závěry Nejvyššího správního soudu bizarní, odmítl zde aktivní legitimaci žalobkyně jakožto fyzické osoby; environmentálním spolkům jsou přiznávána větší práva domáhat se ochrany životního prostředí než jednotlivci, neboť příroda a krajina nemohou k soudu jít samy. Stěžovatel dále poukazuje na rozsudek městského soudu ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021–27, který uznává, že v souvislosti s pandemií koronaviru došlo k nárůstu produkce odpadů mající vliv na životní prostředí, avšak hlavním účelem opatření je ochrana obyvatelstva, která „dočasně převáží. Zároveň tento závěr však neznamená, že by stát měl na ochranu životního prostředí zcela rezignovat.“ V návaznosti na to stěžovatel uvažuje nad tím, „co znamená dočasně“, když městský soud rozhodoval o žalobě z března 2021 v červenci 2021.

[17] V argumentaci vztahující se k tvrzené nesrozumitelnosti odůvodnění napadeného rozsudku stěžovatel znovu rozsáhle rozebírá negativní dopad mikroplastů na životní prostředí. Uvádí, že výroba a likvidace ochranných pomůcek zapříčiní nadměrné zvyšování antropogenních emisí skleníkových plynů zesilující skleníkový efekt, který je pravděpodobnou příčinou změn klimatu. Odkazuje také na žalobu, o které mělo být v době podání kasační stížnosti rozhodováno městským soudem pod sp. zn. 14 A 101/2021 (tzv. „klimatická žaloba“). Argumentuje tím, že je-li mu městským soudem kladeno za vinu, že neuvedl, jaké konkrétní povinnosti žalovaný svou nečinností porušil a uvádí pouze strategické dokumenty obsahující klimatické závazky státu, není jeho chybou, že česká legislativa není na dopady změn klimatu a jejich regulaci uzpůsobena, a že není jeho povinností specifikovat konkrétnější ustanovení právních předpisů. Jedná o porušení Listiny a mezinárodních smluv.

[18] Stěžovatel dále namítá, že není zřejmé, na základě jakých důkazů dospěl městský soud k závěrům, že se nečinnost žalovaného nedotýká samotné existence práva na příznivé životní prostředí či jeho jádra, a že používání ochranných prostředků sledovalo legitimní cíl a

jednalo se o rozumný prostředek. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021–119. Stěžovatel má za to, že „*nestačí, když soud I. stupně přijme osobní názor soudců na věc, aniž by se zabýval jakoukoliv skutečností, aniž by se vůbec obtěžoval vyjádřit k podkladům a k odborným studiím, které předložil žalobce.*“

[19] Městským soudem zmíněné doporučení žalovaného, jak likvidovat ochranné prostředky, není dle stěžovatele environmentálně v pořádku. V návaznosti na to opakuje některá žalobní tvrzení, se kterými se dle jeho názoru městský soud nevypořádal. Uvádí, že mezi plastovým odpadem a klimatickou změnou je přímá souvislost, což nepovažuje za nutné prokazovat, nicméně odkazuje na zaslanou studii. Jedna osoba vyprodukuje v důsledku užívání ochranných prostředků navíc 1 kg emisí CO₂ měsíčně, tedy 12 kg emisí ročně, přitom v České republice jsou celkové emise na jednoho obyvatele 12,19 tun ročně. Odhaduje proto, že negativní dopady používání ochranných prostředků připadají na 0,1 % celkových emisí CO₂ na člověka. Stěžovatel uzavírá, že městský soud věc zhodnotil nesprávně a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se s jeho argumentací řádně nevypořádal.

II. B Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Podotýká, že z napadeného rozsudku je zřejmé, že žaloba byla zamítnuta z důvodu nenaplnění kumulativně stanovených podmínek, a nejsou tedy důvodné námitky stran aktivní legitimace stěžovatele, neboť městský soud se žalobou věcně zabýval a neodmítl ji. Zároveň neodmítl ani pasivní legitimaci, když uvedl, že ani v případě, kdy by žalovaným bylo Ministerstvo zdravotnictví, by žaloba nemohla být úspěšná (a nevyzýval proto ke změně žalovaného). K polemice stěžovatele stran pojmu „*dočasně převáží*“ žalovaný uvádí, že tato dočasnost se váže výhradně na období probíhající pandemie Covid-19, respektive na dobu, kdy mělo Ministerstvo zdravotnictví na základě sledovaných epidemiologických dat za nezbytné užívání ochranných prostředků za účelem ochrany veřejného zdraví nařizovat.

[21] Za důvodnou nepovažuje žalovaný ani argumentaci zpochybňující srozumitelnost napadeného rozsudku. Upozorňuje, že stěžovatel vyjádřeními jako „*provádění neprůkazných testů*“, „*riziko, že zemře několik lidí*“ či „*bezvýznamný virus*“ bagatelizuje legitimitu cíle mimořádných opatření, kterým byla ochrana zdraví obyvatelstva před pandemií. Žalovaný k tomu odkazuje na bod [40] napadeného rozsudku, jehož argumentaci považuje za správnou a srozumitelnou. Podotýká také, že stěžovatel touto námitkou v zásadě směřuje do obsahu protipandemických opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví, nikoliv žalovaným. Zda byl při jejich vydávání dostatečně zohledněn dopad na životní prostředí a klima je otázkou odůvodnění mimořádných opatření, respektive jejich zákonnosti.

[22] K doporučení pro nakládání s použitými ochrannými prostředky žalovaný uvádí, že tato byla stanovena výhradně v zájmu co nejvyšší ochrany zdraví personálu následně nakládajícího s tímto infikovaným odpadem. S odkazem na § 13 odst. 1 písm. e) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „*zákon o odpadech*“), má každý původce odpadu povinnost předat odpad plastových ochranných prostředků buď přímo do zařízení určeného pro nakládání s odpady, nebo na místo určené obcí k odkládání směsného komunálního odpadu. Pokud všechny osoby postupují v souladu s těmito

pokračování

povinnostmi, končí tento odpad ve spalovnách či zabezpečených skládkách a nemůže tak dojít k úniku mikroplastů do životního prostředí. Žalovaný tedy uzavírá, že veškerá argumentace stěžovatele byla městským soudem řádně vypořádána, a že platná právní úprava vztahující se k nakládání s odpady mu jako správnímu orgánu nedávala žádnou pravomoc, jejíž uplatnění by mohlo vést k omezení množství či dokonce zamezení vzniku mikroplastů vznikajících z ochranných prostředků sloužících k boji s pandemií.

II. C Replika k vyjádření žalovaného a další podání stěžovatele

[23] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného vychází ze závěrů městského soudu v rozsudku ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021–248, které považuje za klíčové. Uvádí, že neporozuměl pouze jeho bodu [282], který mu přijde nelogický, neboť dle jeho názoru není podstatné, že se nejedná o trvalý zásah. V replice dále shrnuje vybrané body citovaného rozsudku a žádá Nejvyšší správní soud, aby k těmto závěrům při posouzení kasační stížnosti přihlédl a aplikoval je na posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné na tomto místě dále shrnovat obsah tohoto stěžovatelova podání, neboť stěžovatel pouze rekapituluje závěry městského soudu a nerozšiřuje je o vlastní argumentaci. Podotýká také, že při rozhodování není vázán judikaturou nižších soudů.

[24] V doplnění repliky s odkazy na články stěžovatel opět hovoří o nebezpečnosti plastů obsažených v ochranných prostředcích. Zdůrazňuje, že státy mají minimálně vzdělávat veřejnost stran toho, jak nakládat s použitými rouškami, případně měly zajistit jejich recyklaci. V tom Česká republika dle stěžovatele naprosto selhala, žalovaný pouze vydal „bizární doporučení“, navíc za celou dobu pandemie neučinil nic, co by zabránilo této ekologické katastrofě.

[25] Ve druhém doplnění repliky stěžovatel odkazuje na rozhovor s předsedou Nejvyššího správního soudu JUDr. Karlem Šimkou, konkrétně pak na pasáž týkající se názoru předsedy na tzv. třetí Ústavní soud, ve které je mimo jiné řečeno, že během pandemie měl Ústavní soud vyslovit, že „lidský život je samozřejmě základní hodnota, kterou musí ústavní systém chránit, ale že ani on není absolutní. Že tu máme taky svobodu, náboženskou víru či rodinné vztahy.“

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, 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.“

[30] Podle čl. 35 odst. 1 Listiny platí, že „[k]aždý má právo na příznivé životní prostředí.“

[31] Podle čl. 41 odst. 1 Listiny „[p]ráv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

[32] Nejvyšší správní soud si je vědom, že součástí kasační argumentace je i námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřuje v neprovedení navržených důkazů. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Námitkou nepřezkoumatelnosti se kasační soud obvykle zabývá jako první, nicméně v tomto případě se zřetelem na vzájemné souvislosti a pro lepší srozumitelnost rozsudku tak učiní později v rámci odůvodnění vypořádání dalších námitek.

[33] S ohledem na rozsah a obsah kasačních námitek, kdy se jednotlivé argumenty vzájemně prolínají a opakují, Nejvyšší správní soud předesílá, že není jeho povinností reagovat na každou dílčí kasační námitku a tu obsáhle vyvracet. Úkolem soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem kasační argumentace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné tedy je, aby se soud ve svém rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, či rovněž nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Kasační soud se dále nebude zabývat stěžovatelovými úvahami a kasačními námitkami kopírujícími námitky žalobní; soudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatele byla poskytnuta individuálním projednáním věci městským soudem, důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet od tvrzeného pochybení městského soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 213/2015-38).

[34] Stěžovatel se domáhal určení, „že žalované Ministerstvo životního prostředí tím, že v rozporu s mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z ústavního pořádku ČR bylo nečinné a nepřijalo opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky tím, že by zamezilo nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19 za období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022, nezákonně zasáhlo do práv žalobce, zejména práva na příznivé životní prostředí zaručeného čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“ Městský soud se v návaznosti na to zabýval splněním podmínek stanovených § 82 s. ř. s. a dospěl k závěru, že tyto podmínky nebyly kumulativně splněny, konkrétně podmínka druhá, třetí a pátá, tedy zkrácení stěžovatele na jeho právech, nezákonnost zásahu a zaměření zásahu přímo proti stěžovateli nebo jeho dotčení v důsledku tohoto zásahu.

[35] Nelze přisvědčit stěžovateli, že by městský soud „popřel dosavadní pohled na postavení

pokračování

environmentálních spolků při ochraně životního prostředí.“ Přístup k soudu stěžovateli odepřen nebyl, městský soud se žalobou věcně zabýval. Nejvyšší správní soud však na tomto místě považuje za vhodné připomenout, že „smyslem zásahové žaloby je ochránit jednotlivce před konkrétní nezákonností ze strany správních orgánů, která má přímé dopady do jeho práv a zároveň nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani nečinnosti při vydávání správních rozhodnutí ve smyslu § 79 s. ř. s. To samo o sobě nevylučuje, aby zásahová žaloba směřovala proti zásahu, který má dopad na větší množství osob (viz k tomu např. bod 15 rozsudku č. j. 2 As 127/2014-32). Znění § 82 s. ř. s. nevylučuje strategickou litigaci, a to pochopitelně ani v oblasti ochrany životního prostředí. Vyhovění takové žalobě je však možné pouze tehdy, pokud navzdory obecné povaze problému, na nějž chce žaloba formou strategické litigace upozornit, unese konkrétní žalobce břemeno tvrzení konkrétní nezákonnosti ve smyslu 3. podmínky, která přímo dopadá do jeho práv ve smyslu prvních dvou podmínek a 5. podmínky.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166).

[36] Co se týče podmínky zkrácení stěžovatele na jeho právech, označil ji městský soud za nesplněnou. Svůj závěr odůvodnil tím, že pro přiznání ochrany je nutné zásah přesně označit, a to včetně konkrétních důsledků pro žalobce plynoucích z dané nečinnosti, což dle jeho názoru žalobce neučinil. Na tomto místě je nutné závěry městského soudu korigovat. Námitky jsou sice ve velké části obecné a stěžovatel často namísto odůvodněné argumentace uvádí úvahy a polemiky, ale tvrzení stran zkrácení na právech je patrné. Při posouzení, zda došlo ke zkrácení práv, je nutné si nejdříve obsah práva vymezit; životním prostředím se dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), rozumí 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. Jedná se o otevřený výčet. Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že předpokladem existence organismů a jejich dalšího vývoje jsou také klimatické podmínky. Klima je součástí životního prostředí, pročez musí být příznivé. Stejně tak by půda, voda ani organismy neměly být zamořeny plastovými mikročásticemi, které mohou být pro lidský organismus škodlivé. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že právo na příznivé životní prostředí se člení na jádro a periferii. Jádro zajišťuje, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasaženo v míře vylučující uskutečnění základních životních potřeb člověka (TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Komentář k čl. 35).

[37] Právo na příznivé životní prostředí jako takové však nechrání pouze před znemožněním uspokojení základních životních potřeb. V souladu s principem předběžné opatrnosti mají osoby právo bránit kvalitu svého životního prostředí a nemusí čekat, než budou klimatické podmínky a znečištění životního prostředí natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb. Právo na příznivé životní prostředí je proto zkráceno též v případě omezení realizace základních životních potřeb; ke znemožnění dojít nemusí. Pro to, aby byla splněna druhá podmínka stanovená § 82 s. ř. s., postačuje dotčení periferie práva na příznivé životní prostředí.

[38] Stěžovatel poukazuje na škodlivost plastů z ochranných prostředků potřebou jejich likvidace, kdy dle jeho názoru není zajištěna jejich důsledná a efektivní recyklace. Výrobou,

dopravou a následným spalováním vznikají skleníkové plyny zapříčiňující klimatickou změnu; ochranné prostředky dle stěžovatele mnohdy končí v přírodě, odkud se pak dostávají do oceánů, čímž je ubližováno zvířatům tam žijícím i lidem, kteří je konzumují, nebo používají mořskou sůl. Změna klimatu působí na zdraví populace komplexem přímých i nepřímých vlivů; nepřímé účinky jsou výsledkem působení jednotlivých složek životního prostředí a dalších podmínek života, které byly modifikovány působením změny klimatu, např. znečištěním ovzduší ozónem či pylovými částicemi, které mohou vyvolat zvýšení sezónního výskytu a trvání alergických onemocnění, změnami ve výskytu infekčních nemocí, především zoonóz s přírodní ohniskovostí, ovlivněním produkce a distribuce potravin živočišného i rostlinného původu.

[39] Obecný dopad stěžovatelem tvrzených následků skutečně předem nevylučuje zásah do jeho práv. Je ale pravdou, že některé jím vymezené dopady se bezprostředně nedotýkají jeho práv; např. úmrtí v důsledku znečištěného vzduchu a kontaminované vody. Stěžovatel ale mimo ně vymezil i dopady, jež ho přímo na jeho právu krátit mohou (resp. práva jeho členů); např. škodlivé mikroplasty v mořských plodech a soli, které lidé konzumují, důsledkem čehož je zanášení lidského těla toxickými látkami, či nebezpečí podráždění plicních tkání a rozvoje onemocnění v důsledku vdechování mikroplastů. V žalobě pak stěžovatel citoval a soudu zaslal řadu příloh, které mají doložit negativní dopady roušek, respirátorů, a testovacích sad na klima a poukázat na rizika spočívající v šíření mikroplastů. Městský soud přiložené dokumenty k důkazu neprovedl; přesto však učinil závěr o tom, že druhá podmínka splněna nebyla. Soud sice nemůže předjímat obsah doložených listin, je však oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů provede (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Na jedné straně žalobce na označené důkazy poukazoval k prokázání splnění jedné z podmínek věcné projednatelnosti svého návrhu, na druhé straně městský soud musel vzít v potaz nezbytnost naplnění všech podmínek v jejich souhrnu. Bylo-li mu zřejmé, že i při případném prokázání daného žalobcova tvrzení návrh neobstojí, bylo by toto dokazování nadbytečné. Vyjádření městského soudu k návrhu mělo z toho vycházet; poukaz na nerelevantnost navrhovaných důkazů by vyžadovala jejich bližší rozbor.

[40] Je vhodné také připomenout, že „*skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notorietu (k tomu, co lze před správními soudy pokládat za notorietu, viz zejména rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51).*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166). V posuzované věci tedy nebylo nutné prokazovat existenci klimatické změny či to, že k ní významnou měrou přispívá činnost člověka a jeho produkce skleníkových plynů; bylo by však nutné posoudit, zda jsou to právě plasty z ochranných prostředků, které zasahují do práv stěžovatele tak, jak v žalobě popsal ve smyslu druhé a páté podmínky.

[41] Kasační soud tedy zčásti nesdílí důvody, pro které se městský soud navrženými důkazy nezabýval; ve svém důsledku se však jeho postup neprojevil na zákonnosti napadeného rozsudku. Neprovedení důkazů, jakkoliv mohlo být příhodněji zdůvodněno, nevedlo k tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku. Tu kasační soud neshledal ani v namítaném nevypořádání se s žalobní argumentací; z napadeného rozsudku je zřejmé, jak městský soud rozhodl, rozsudek není vnitřně rozporný a netrpí ani vadou

pokračování

nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám; případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozsudku nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[42] Pátá podmínka ochrany před nezákonným zásahem se prolíná s podmínkou první, neb obě vyžadují, aby zásah byl přímý. Ze znění § 82 s. ř. s. stran páté podmínky, tedy „*zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo*“, lze dovodit, že je požadována přímá souvislost mezi zásahem a zkrácením práva stěžovatele. Příčinou následku je taková skutečnost, bez níž by následek nenastal vůbec, nebo by sice nastal, ale jiným způsobem než v případě spolupůsobení předmětné příčiny. Překážkou důvodnosti zásahové žaloby v tomto ohledu není skutečnost, že předmětem žaloby je nedostatečná aktivita žalovaného. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není pochyb o tom, že i v případě činnosti žalovaného by docházelo ke znečišťování životního prostředí mikroplasty a ke změně klimatu v důsledku produkce skleníkových plynů vlivem lidské činnosti. Koneckonců sám stěžovatel uvedl, že negativní dopady nošení ochranných prostředků dýchacích cest v České republice tvoří zhruba 0,1% celkových emisí CO₂ na jednoho člověka. Nečinnost žalovaného by tak mohla být pouze dílčí, nikoliv zásadní příčinou stávajících nepříznivých dopadů. To plyne i z faktu, že změny klimatu se dějí desítky let, kdežto ke zvýšenému používání ochranných prostředků došlo až v souvislosti s pandemií koronaviru. Přesto nelze automaticky říci, že v důsledku tvrzeného zásahu nebylo vůči stěžovateli zasaženo. Navíc žaloba byla směřována i proti znečištění životního prostředí mikroplasty. Přímou souvislost mezi zásahem a zkrácením práva stěžovatele však nemohl městský soud posoudit, konstatoval-li, že druhá podmínka splněna není.

[43] I kdyby na základě provedených důkazů městský soud zjistil, že druhá a pátá podmínka byly splněny, nemohla by žaloba uspět z důvodu nesplnění podmínky třetí, tedy nezákonnosti zásahu, jak bude vysvětleno níže. Jak správně upozornil městský soud, ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené tímto ustanovením (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. Sb. NSS, nebo ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Návrh by tedy nemohl být tak jako tak úspěšný.

[44] Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah v nepřijetí opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky zamezením nadměrného užívání ochranných prostředků. Ministerstvo tedy mělo dle jeho názoru učinit opatření, kterým by zamezilo tomu, aby nebyly nadměrně užívány ochranné prostředky. Zásah je možno ve smyslu 3. podmínky pokládat za nezákonný, je-li v rozporu s objektivním právem. Městský soud konstatoval, že stěžovatel odkázal na řadu (nad)národních koncepčních dokumentů, avšak nedovolává se porušení žádné konkrétní povinnosti z nich vyplývající. Dále soud uvedl, že požadavky zmíněné v dokumentech vyjmenovaných stěžovatelem nejsou zakotveny ve formě nařízení, směrnice či rozhodnutí Evropské Unie, v mezinárodních smlouvách, ani ve vnitrostátních předpisech České republiky.

[45] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že došlo k „*nezákonnému zásahu do práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, Rámcovou*

úmluvu Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.), Pařížskou dohodu (č. 64/2017 Sb. m. s.), dále pak Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s. – tzv. „Aarbuskou úmluvou“). Argumentuje tím, že z právních předpisů nevyplývá povinnost označit konkrétní ustanovení právních předpisů. Podstatná část z odůvodnění napadeného rozsudku je však ta, že *„žádný závazný právní akt neukládá žalovanému povinnost činit konkrétní kroky v rámci boje proti znečišťování životního prostředí“*, jejichž nevydání stěžovatel napadá.

[46] Nejvyšší správní soud posuzoval třetí podmínku tak, jako by neměl pochybnost o splnění podmínky druhé a páté a dospěl ke stejnému závěru jako městský soud. Česká republika, resp. tehdejší ČSFR a následně nástupnická ČR, je zařazena do přílohy I UNFCCC, a dopadají na ni tedy obecné povinnosti dle čl. 4 odst. 1, kam patří například závazek rozvíjet, pravidelně doplňovat, zveřejňovat a zpřístupňovat Konferenci smluvních stran národní inventury antropogenních emisí ze zdrojů a snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů a závazek ve vzájemné spolupráci podporovat vývoj, využití a rozšiřování, včetně převodu technologií, postupů, procesů, které vedou ke kontrole, omezení či prevenci antropogenních emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, a to ve všech příslušných odvětvích včetně energetiky, dopravy, průmyslu, zemědělství, lesnictví a nakládání s odpady. Pro smluvní strany uvedené v příloze I jsou stanoveny další závazky čl. 4 odst. 2; zejména pak podle písm. a) přijmout národní přístup a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že omezí své antropogenní emise skleníkových plynů a že budou chránit a rozšiřovat své propady a rezervoáry skleníkových plynů. Jedná se o obecný závazek, ze kterého neplyne ani to, o kolik by měla Česká republika snížit emise skleníkových plynů, a už vůbec z něj neplyne to, že tak musí být učiněno právě ve vztahu k nakládání s odpady. O plastovém odpadu a mikroplastech pak UNFCCC nehovoří vůbec, a nelze z ní tedy jakkoli dovozovat nezákonnost stěžovatelem popsaného zásahu.

[47] Na půdorysu UNFCCC byla přijata Pařížská dohoda, které se stěžovatel rovněž dovolává. Ta obsahuje některá závazná ustanovení, ale také ustanovení právně nezávazná, která upravují základní cíle Pařížské dohody. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166, dospěl na základě provedeného rozboru k závěru, že Pařížská dohoda stanovuje smluvním státům i konkrétní povinnosti k dosažení základního kolektivního cíle, kterým je dle čl. 2 odst. 1 písm. a) *„udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu“*. Česká republika však v souladu s čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody jedná kolektivně v rámci EU, která stanovila cíl snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990. Individuální závazky pro jednotlivé státy však nebyly určeny. Je nutné podotknout, že i v případě, že by tomu tak bylo, neplyne z tohoto cíle povinnost snížení emisí skleníkových plynů tím, že se zamezí *„nadměrnému používání“* ochranných prostředků. Ani z Pařížské dohody tedy nelze dovodit nezákonnost posuzovaného zásahu.

[48] Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarbuská úmluva), jak už její název

pokračování

napovídá, si klade za cíl podpořit zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti, vytváření podmínek pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. Pro nyní posuzovanou věc má význam stran aktivní legitimace spolků, neboť se v tomto ohledu jedná o zásadní nástroj prohlubující demokracii a prosazující lidská práva a svobody v oblasti životního prostředí. Z hlediska posouzení (ne)zákonnosti žalovaného zásahu však nemá žádnou relevanci.

[49] V návaznosti na odůvodnění rozsudku městského soudu se stěžovatel táže, zda je jeho vinou to, že česká legislativa není na dopady změn klimatu uzpůsobena a zda chce městský soud říci, že situace by byla jiná, odkázal-li by na obecná ustanovení zákona o životním prostředí, nebo kdyby citoval obecnou povinnost předcházet vytváření odpadu ve smyslu zákona o odpadech. K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že není oprávněním soudu vytvářet legislativu. Nelze přisvědčit ani názoru, že odkazem na obecné normy zákona o životním prostředí a zákona o odpadech by bylo možné nezákonnost tvrzeného zásahu dovodit. Ze systematického výkladu právních norem jistě plyne povinnost orgánů veřejné moci vykládat zejména zákonné a podzákonné právní normy způsobem, který je ústavně konformní, eurokonformní či konformní s normami mezinárodního práva veřejného (viz k tomu zejména rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7 As 16/2010-64, č. 2123/2010 Sb. NSS). Není však možné na základě obecných principů dovodit povinnost přijímat opatření, resp. deklarovat nezákonnost jejich nepřijetí tak, jak očekával stěžovatel. Z principu předběžné opatrnosti pak sice vyplývá pro žalovaného obecná povinnost použít nástroje, které jsou pro odvrácení negativních vlivů na životní prostředí k dispozici (viz k tomu bod 27 rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS), ale ani z něj není možno dovodit tak konkrétní závazek.

[50] Co se týče odkazu na čl. 35 Listiny, jedná se o konkrétní ústavně zaručené právo, kterého se však je možné podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí; to však nesmí vést k vyprázdnění jejich obsahu. Lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, č. 225/2019 Sb.: „*Životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jako „[...] 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. ‘ Za součást životního prostředí „[...] lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života ‘ [viz nález ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)]. Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“*

[51] V nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., pak Ústavní soud vymezil pro posuzování zásahů do práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny, jímž je i právo na příznivé životní prostředí, čtyřkrokový test: (i) vymezení smyslu a podstaty daného práva, tedy jeho esenciálního obsahu; (ii) zhodnocení, zda se zásah nedotýká samotné

existence práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); (iii) pokud se nedotýká esenciálního obsahu daného práva, dále posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; a (iv) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejumoudřejší.

[52] Ten prováděl i městský soud, byť opomenul, že v případě tvrzené nečinnosti žalovaného nelze na půdorysu posuzované žaloby dost dobře provést třetí a čtvrtý krok, které mají posuzovat rozumnost zákonné úpravy z hlediska sledování legitimního cíle. K tomu by musela být označena zákonná úprava, kterou má být konkrétně naplněno právo na příznivé životní prostředí v oblasti ochrany před škodlivými účinky mikroplastů z ochranných prostředků. Vzhledem k tomu, že zde není právní úprava, kterou by bylo možno posuzovat testem racionality podle třetího a čtvrtého kroku algoritmu nastíněného Ústavním soudem, zbývá pouze zvážit, zda tvrzená nečinnost žalovaného nezasahuje samotné esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí.

[53] Městský soud esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí vymezil s odkazem na relevantní judikaturu Ústavního soudu. Muselo by se jednat o zásah takové míry, že „znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17); takový zásah do práva na příznivé životní prostředí městský soud neshledal. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že soud pouze obecně uvedl, že se nečinnost žalovaného nedotýká samotné existence práva na příznivé životní prostředí nebo jeho jádra. Nejvyšší správní soud však musí upozornit, že samotná žalobní tvrzení nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do takto vymezeného práva na příznivé životní prostředí, a že by důsledky užívání ochranných prostředků byly natolik závažné, že by znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka. Závažné důsledky přehlcení životního prostředí mikroplasty a nadměrné produkce skleníkových plynů lze predikovat do vzdálenější budoucnosti, nicméně i kdyby Nejvyšší správní soud připustil významný podíl ochranných prostředků na této situaci, což nečiní, na základě budoucích hrozeb zapříčiněných mikroplasty a klimatickou změnou lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva.

[54] Deklarování nezákonnosti zásahu Ministerstva životního prostředí „tím, že v rozporu s mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z ústavního pořádku ČR bylo nečinné a nepřijalo opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky tím, že by zamezilo nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19 za období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022, nezákonně zasáhlo do práv žalobce, zejména práva na příznivé životní prostředí zaručeného čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“, za situace, kdy neexistuje konkrétní právní úprava, která by byla pro správní soudy ve smyslu 3. podmínky pro posuzování nezákonnosti zásahu jasným měřítkem zákonnosti činnosti, respektive nečinnosti žalovaného, by vedlo k narušení vyváženého systému dělby moci v ČR. Městský soud příhodně upozornil na fakt, že soudy nemohou nahrazovat zákonodárnou iniciativu a vměšovat se tak do výkonné moci. Správním soudům nepřísluší při projednání zásahové žaloby ukládat žalovanému ministerstvu povinnost vydat správní akt, respektive deklarovat nezákonnost nevydání takového aktu, za situace, kdy taková povinnost nevyplývá ze zákona, ústavního pořádku, unijního práva či mezinárodní smlouvy. Konstatování nezákonnosti, nezaložené na rozporu s konkrétním

pokračování

příkazem či zákazem obsaženým v některém z právě jmenovaných okruhů právních předpisů, by totiž bylo založeno spíše na názoru správního soudu o vhodnosti, morálnosti či jinak definované správnosti postupu žalovaného (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166).

[55] Teprve v případě, kdy by byl zásah shledán nezákonným, bylo by namístě posoudit míru dopadu nezákonného zásahu do práva na příznivé životní prostředí v porovnání s ochranou jiných práv, v tomto případě s právem na ochranu života a zdraví, v rámci testu racionality. Z tohoto důvodu není důvodná ani argumentace směřující proti posouzení městského soudu stran legitimacy a racionality zákonného prostředku. Proto také není podstatný odkaz stěžovatele na vyjádření předsedy tohoto soudu k poměřování hodnot lidského života, svobody, náboženské víry či rodinných vztahů, neboť tento názor vyjádřený v rozhovoru pro média by tak jako tak nemohl ovlivnit nezávislé rozhodování senátu v této věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[57] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. srpna 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu