

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky 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 odpůrce ze dne 30. 7. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN,

### t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka podala dne 30. 7. 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 (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2. Odpůrce jím s účinností ode dne 31. 7. 2021 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, kterým je respirátor nebo obdobný prostředek naplňující všechny technické podmínky a požadavky dle příslušných norem (např. FFP2, KN 95), resp. v některých vymezených případech obličejová maska (rouška) nebo obdobný prostředek splňující podmínky a požadavky normy ČSN EN 14683+AC, a dále stanovil výjimky z těchto povinností.

[2] Podání navrhovatelky je v podstatných znacích shodné s jejím dřívějším návrhem vedeným pod sp. zn. 5 Ao 23/2021, kterým brojila proti obsahově obdobnému opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN.

[3] Ke své aktivní procesní legitimaci a dotčenosti na právech navrhovatelka 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). Navrhovatelka se dle svých slov aktivně věnuje ochraně životního prostředí minimálně

od roku 2004 dodnes, a to jak na akademické půdě, v neziskovém sektoru, tak jako advokátní koncipientka advokátka.

[4] Navrhovatelka podrobně popisuje, jak se ve svém volném čase zabývá otázkami životního prostředí a sama se svou rodinou dbá na jeho ochranu. Cílí na co nejmenší spotřebu a systematicky vede svou domácnost a svůj život tak, aby byla šetrná k přírodě. Navrhovatelka se dle svých slov velmi trápí dopady lidské činnosti na životní prostředí, a proto „s hlubokým environmentálním žalem“ sleduje, jak je naše životní prostředí podrobena 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, přičemž pocity z těchto „nálezu“ jen dokreslují šíří tragédie a neuvěřitelný pocit zmaru a depresi z marnosti desetiletí věnovaných ekologii. Jejich výroba musí být extrémně náročná na vodní zdroje a chemikálie v nich obsažené podle jejího názoru mimořádným způsobem zatěžují životní prostředí.

[5] 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 navrhovatelka obsáhle odkazuje na články a další zdroje o složení ústenek a respirátorů (mikroplasty), problémech jejich recyklace, škodlivosti mikroplastů pro životní prostředí, znečištění moří, atp. Environmentální dopady nošení ochranných prostředků jsou podle názoru navrhovatelky jednoduše nedozírné a neexistuje analýza nákladů a přínosů, která by potvrdila, že jejich nošení je přínosnější než jimi způsobované obrovské znečištění.

[6] Navrhovatelka cituje z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23, kterým podle ní soud potvrdil, že plasty obsažené v ochranných pomůckách představují vážný problém. Na adresu Nejvyššího správního soudu však současně uvádí, že se „daný senát zcela nemístně do slova a do písmene vysmál vědeckým poznatkům“, přičemž přístup Nejvyššího správního soudu k této problematice označuje za „bizarní, alibistický a neodpovědný vůči našim dětem a mladým generacím“. Upozorňuje, že znečištění vyprodukované v České republice nelze bagatelizovat a že na znečištění je třeba nahlížet globální perspektivou. Následně se Nejvyššího správního soudu táže, zda mu i v kontextu citovaných článků a dalších zdrojů o negativních dopadech ochranných pomůcek na životní prostředí stále přijde, že tisíce tun navíc vyprodukovaných plastů nemají dopad na životní prostředí, zdraví, život a budoucnost žalobkyně.

[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.“

pokračování

[8] Navrhovatelka upozorňuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021 - 112, připustil, že Ministerstvo zdravotnictví se nijak nezabývalo negativními dopady respirátorů a ústenek na lidské zdraví. Pokud tedy Nejvyšší správní soud připustil, že se měly hodnotit negativní vlivy ochranných pomůcek na zdraví, bylo by na místě, aby se odpůrce zabýval i jinými nebezpečnými negativními vlivy a zhodnotil je z hlediska přiměřenosti zásahu do jiných důležitých práv.

[9] 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.

[10] Ve vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že jej navrhovatelka podala ve stejný den, kdy bylo napadené opatření zveřejněno, přičemž nabylo účinnosti až následující den. Návrh však nelze podat před nabytím účinnosti napadeného opatření. Jedná se tedy o návrh předčasný, který musí být odmítnut. Ochranu subjektivním veřejným právům nelze přiznávat dopředu. Odpůrce dále uvedl, že navrhovatelka postrádá aktivní procesní legitimaci, jelikož podstatou jejího návrhu jsou dopady na životní prostředí.

[11] 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 části 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](http://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 části 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 části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“ (vyjádření 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 nepřijatelný 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.“*

[12] Rozhodnutím rozšířeného senátu je senát Nejvyššího správního soudu rozhodující v nyní posuzované věci vázán, přičemž 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, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 5 Ao 12/2021 - 29, a ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23).

[13] Navrhovatelka neuvedla žádné nové relevantní důvody, kvůli kterým by se měl Nejvyšší správní soud odchýlit od svého usnesení ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23, jímž pro nedostatek aktivní procesní legitimace odmítl její dřívější obsahově obdobný návrh.

[14] Nejvyšší správní soud je nadále 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 České republiky, 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.

[15] Nejvyšší správní soud opakuje, že nemínil zpochybňovat naléhavost globálních problémů spojených se znečištěním všech složek životního prostředí a klimatickou změnou, rovněž přinejmenším zčásti způsobenou lidskou činností 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 pandemie COVID-19 nepochybně muselo dojít, přičemž v rámci ČR (tedy z celosvětového hlediska skutečně ve zcela nepatrném rozsahu) k tomuto zvýšení produkce 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.

[16] 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 musí být ochrana veřejných subjektivních 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 (být nesterilnou měrou)

pokračování

pro život a zdraví každého člověka (nejen pro rizikové skupiny obyvatel), 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.

[17] 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.

[18] Nejvyšší správní soud opětovně 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 navrhovatelka i přes jeho odmítavé usnesení ze dne 28. 5. 2021, č. j. 5 Ao 12/2021 - 29, návrh podstatným způsobem nezměnila, ač tak v reakci na odůvodnění citovaného usnesení mohla učinit. Nejvyšší správní soud současně vycházel z toho, že celý návrh navrhovatelky (nejen pasáže týkající se její aktivní procesní legitimace, ale i jednotlivé návrhové body) je zaměřen právě na tvrzené environmentální dopady napadaného opatření, a navrhovatelka by tedy jen stěží by mohla takto formulovaný návrh doplnit o tomu odpovídající tvrzení zakládající její aktivní procesní legitimaci.

[19] 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.

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

[21] Ohledně námitky předčasnosti návrhu vznesené odpůrcem Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 29. 7. 2021, č. j. 9 Ao 6/2021 – 69, podle něhož *„podle § 13 odst. 2 pandemického zákona lze návrh podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Podle odst. 4 citovaného ustanovení platí, že pozbylo-li mimořádné opatření v průběhu řízení o jeho zrušení platnosti, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Soud za těchto okolností může rozhodnout, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Je tedy zřejmé, že zákon explicitně nestanoví okamžik, od něhož je možno návrh podat, ale stanoví pouze konec lhůty, v níž je možné mimořádné opatření napadnout. Pro opatření obecné povahy obecně platí, že lze rozlišovat okamžik jeho „schválení“, okamžik „vydání“ (např. publikováním formou vyvěšení na úřední desce) a samotný okamžik nabytí účinnosti. Na rozdíl od doručování individuálních aktů aplikace práva je již v okamžiku jeho oznámení vyvěšením na úřední desce patrné, že toto opatření obecné povahy bylo vydáno a že existuje; adresáti se s ním tedy již mohou seznámit, byl účinnost stanoví samotné mimořádné opatření odlišně od okamžiku vydání (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489). Mimořádná opatření vydávaná podle pandemického zákona jsou svou povahou velmi specifická opatření obecné povahy, neboť jejich smyslem je pružně reagovat na aktuální epidemiologickou situaci za účelem zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19. O tom svědčí také již uvedená specifika soudního přezkumu těchto opatření, zejména možnost deklarace jejich nezákonnosti, která nastupuje právě v případě zrušení mimořádného opatření. Nezřídka totiž dochází k tomu, že mimořádná opatření jsou nabazována novými v krátkém časovém úseku. Požadavek na podání návrhu až po nabytí účinnosti mimořádných opatření, k jejichž změně dochází i v rámci několika dní, by byl přílišným formalismem; není totiž pochyb, že již v okamžiku jejich vydání se s nimi může*

*seznamit široká veřejnost, a je žádoucí, aby v případě nezákonnosti, resp. jiných vad mimořádných opatření, byla tato opatření co nejdříve zrušena, nebo byla jejich nezákonnost deklarována.“*

[22] Nejvyšší správní soud neshledal návrh navrhovatelky předčasným.

[23] 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu