

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatele: **Dobře zapsaný spolek**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, zastoupen Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem tř. 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 10. 3. 2022, č. j. MZDR 8789/2022- 1/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.
- III. Navrhovateli se vrací zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení části opatření obecné povahy ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen k rukám jeho zástupce z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci a shrnutí obsahu návrhu

[1] Navrhovatel podal dne 12. 3. 2022 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 14. 3. 2022 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] Návrh se v podstatě shoduje s návrhy ve věcech sp. zn. 5 Ao 23/2021 a 2 Ao 5/2021.

[3] Ke své aktivní procesní legitimaci a dotčenosti na právech navrhovatel uvedl, že je environmentálním spolkem a svou aktivní legitimaci odvozuje od zásahu do práva

na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a mezinárodních smluv. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, z nějž vyvozuje, že podmínka „zásahu do veřejných subjektivních práv“ *konkrétní osoby v důsledku vydání správního aktu, resp. obecněji postupu správního orgánu, nesmí být vykládána restriktivně. K jejímu naplnění postačí, pokud se úkon správního orgánu, podle tvrzení žalobce, negativně projevil v jeho právní sféře. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005, je aktivní žalobní legitimace dána vždy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (srov. také náleží ÚS ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17).*“ Zásah do práv navrhovatele představuje poškozování životního prostředí a nerespektování nebezpečí změny klimatu soustavným a výrazným zvyšováním ekologické zátěže životního prostředí skrze respirátory, ústenky (a odpad z testování, což ale není věcí napadeného opatření, to žalobce dodává jen pro pořádek). Vedle toho zásah představuje nadměrné a zbytečné zahlcování životního prostředí velmi nebezpečnými mikroplasty, jež způsobují trvalé a nevratné poškození životního prostředí.

[4] Navrhovatel cituje z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021 - 27, v němž se městský soud vyjadřoval k jiné žalobě (návrhu), která řešila dramatický dopad jednorázových plastů na životní prostředí, a v němž uvedl: *„Stejně tak si je soud vědom, že v souvislosti s pandemií koronaviru došlo k nárůstu produkce odpadů, a to jednak žalobkyní zmiňovanými použitými rouškami či respirátory, jednak také velmi významným množstvím plastových a jiných obalů souvisejících se stravováním „z okénka“ v době uzavřených provozoven stravovacích služeb. Lze sice dospět k závěru, že povinnost nosit respirátor či ústenku má nepochybně vliv na životní prostředí, nicméně tento vliv je třeba poměřovat s primárním a hlavním účelem uložené povinnosti, kterým je ochrana obyvatelstva. Za dané situace pak soud dospěl k závěru, že tento hlavní účel dočasně převáží. Zároveň tento závěr však neznamená, že by stát měl na ochranu životního prostředí zcela rezignovat. Ba naopak, je to právě stát a jeho orgány, které by svou autoritou měly působit na obyvatelstvo a vést jej k ochraně životního prostředí, třídění odpadů atd.“* Následně se Nejvyššího správního soudu táže, *„jak dlouho potrvá ono „dočasné“, kdy nebudeme hledět ani vpravo ani vlevo a jen budeme tzv. chránit, aniž bychom si řekli, kolik nás ta rádobý ochrana bude stát v budoucnu a kolik životů nebo mnohem vážnějších nemocí či zničené ekonomiky nás bude stát? Neměl by teď už převážet ten přístup, že stát nemá rezignovat právě na ochranu životního prostředí?“*

[5] Navrhovatel odpůrci vytýká, že napadené mimořádné opatření není přiměřené z hlediska právě jeho negativních dopadů na životní prostředí, přičemž v odůvodnění napadeného opatření odpůrce podle navrhovatele 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 navrhovatele ohrožen život a zdraví všech lidských bytostí.

[6] Navrhovatel upozorňuje, že NSS 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 NSS připustil, že se měly hodnotit negativní vlivy ochranných pomůcek na zdraví, bylo by namístě, aby se odpůrce zabýval i jinými nebezpečnými negativními vlivy a zhodnotil je z hlediska přiměřenosti zásahu do jiných důležitých práv.

[7] Navrhovatel prokládá svůj návrh citacemi různých článků, studií (uprostřed textu přechází z českého znění do anglického a zpět), ze kterých dovozuje, že negativní dopady nošení ochranných prostředků dýchacích cest v ČR zhruba připadají na 0,1% celkových emisí oxidu uhličitého na 1 člověka, nebo také tvoří 10% emisí tohoto plynu z letecké dopravy.

[8] Podle odpůrce navrhovatel postrádá aktivní procesní legitimaci, jelikož podstatou jeho návrhu jsou dopady na životní prostředí. Odpůrce nesouhlasí s navrhovatelem, který se domnívá, že návrh podaný fyzickou osobou by neměl šanci na úspěch, ale že on sám je „privilegovaným subjektem“, a je mu tudíž přiznáno více práv než jednotlivci. V řízení na zrušení opatření obecné

pokračování

povahy nelze podat tzv. *actio popularis*, a to ani prostřednictvím určitého subjektu. Bylo by rovněž absurdní, aby fyzické osoby za účelem ochrany svého práva musely zakládat spolek s určitým účelovým vymezením, jak v podstatě plyne z tvrzení navrhovatele, jelikož jinak by měly horší postavení než právnická osoba. Nositelem práva na příznivé životní prostředí může být navíc jen fyzická osoba. Neshledal-li soud v minulosti aktivní procesní legitimaci u fyzické osoby jako nositele práva na příznivé životní prostředí, nelze ji tím spíše shledat u právnické osoby.

[9] K námitce nepřiměřenosti napadeného opatření odpůrce poukázal na rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2021, č. j. 2 Ao 7/2021 - 157, ve kterém soud provedl v mezích návrhových bodů test proporcionality a dospěl k závěru, že obdobné mimořádné opatření příkazující nošení ochranných prostředků dýchacích cest není nepřiměřené.

## II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] NSS v první řadě ověřil, zda je navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně procesně legitimován. 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, rozšířený senát k otázce aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl:

*„Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména tobo, 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“ (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 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.“*

[11] Závěry rozšířeného senátu platí 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 NSS (viz např. jeho usnesení 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).

[12] Navrhovatel neuvedl žádné nové relevantní důvody, kvůli kterým by se měl NSS odchýlit od svých usnesení ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 Ao 23/2021 - 23, a ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 Ao 5/2021 - 25, jimiž pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatelky, která taktéž bojuje za životní prostředí, odmítl dřívější obsahově obdobné návrhy.

[13] Navrhovatel logicky konsekventně ani myslitelně, v intencích citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, možnost dotčení svých práv ani povinností napadeným opatřením obecné povahy v posuzovaném návrhu netvrdí. Navrhovatel totiž neodvozuje své dotčení od toho, že mu 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.

[14] Není důvodu zpochybňovat naléhavost problémů spojených se znečištěním životního prostředí a klimatickou změnou a to, že se na nich 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 povinným. Nicméně argumentace navrhovatele, 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 navrhovatele na příznivé životní prostředí či dokonce k ohrožení jeho života a zdraví, vyznívá absurdně.

[15] Na uvedeném ničeho nemění ani skutečnost, že v nynějším případě je navrhovatelem spolek. Ústavní soud nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, připustil aktivní procesní legitimaci spolků zaměřených na ochranu životního prostředí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Nález vyšel z mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., tzv. Aarhuská úmluva). Dále v obecné rovině poukázal na absurdnost situace, v níž by osoba jinak splňující podmínky pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen proto, že se spolu s dalšími osobami sdružila a společně jménem sdružení žádají zrušení opatření obecné povahy (viz bod 22. citovaného nálezu). Podle Ústavního soudu se nemusí jednat jen o spolky zaměřené na ochranu životního prostředí; v bodech 25 a 27 odůvodnění nálezu k tomu uvedl: „*V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. ... 27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.*“ Jinak řečeno, skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze bez dalšího z hlediska naplnění jeho aktivní procesní legitimace přičítat k jeho tíži. Ústavní soud v citovaném nálezem vymezil konkrétní podmínky, za kterých je spolek oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí

pokračování

předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Podstatným kritériem pak je místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. V jiných situacích může sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění. Ačkoliv Ústavní soud výslovně řešil procesní legitimaci ve vztahu k územně plánovací dokumentaci, není důvod tyto závěry nevztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Je také zřejmé, že Ústavní soud neomezil své závěry jen na spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny. Aktivně legitimovány tedy mohou být i další spolky, pokud mají užší vztah k regulaci, která je zavedena opatřením obecné povahy, při hájení zájmu svých členů.

[16] Z návrhu je patrné, že navrhovatel má blízký vztah k ochraně životního prostředí (viz stanov), ale jak NSS uvedl 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 navrhovatele, 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), 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] Navrhovatel tedy 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 jeho právech není na základě jeho tvrzení vůbec myslitelné.

[18] NSS dále zvažoval, zda má za daných okolností navrhovatele vyzvat k doplnění návrhu o dosud absentující plausibilní tvrzení zkrácení navrhovatele na jeho právech napadeným opatřením odpůrce. Celý návrh (nejen pasáže týkající se jeho aktivní procesní legitimace, ale i jednotlivé návrhové body) je zaměřen právě na tvrzené environmentální dopady napadeného opatření. Stěží by tedy navrhovatel mohl takto formulovaný návrh doplnit o tomu odpovídající tvrzení zakládající jeho aktivní procesní legitimaci. Navrhovatel je zastoupen advokátem, který jeho jménem návrh podal. Zástupce navrhovatele figuruje u NSS ve více než 60 věcech, přičemž všechny se týkají návrhů na zrušení právních aktů přijatých na ochranu proti pandemii nemoci COVID-19. Taktéž figuruje jako zástupce jiných účastníků u celé řady dalších obdobných podání projednávaných Městským soudem v Praze, NSS či Ústavním soudem. Vzhledem ke zkušenostem minimálně zástupce navrhovatele a dost pravděpodobně i členů navrhovatele s danou právní oblastí tedy nebylo důvodu navrhovatele k doplnění návrhu vyzvat.

### III. Závěr a náklady řízení

[19] Navrhovatel tedy není podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimován k návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. NSS jej proto podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

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

[21] Navrhovatel zaplatil soudní poplatek za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5000 Kč, avšak návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Soud proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku podle § 10 odst. 3

věty třetí ve vazbě na odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Uvedená částka bude navrhovateli vrácena z účtu NSS ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 téhož zákona).

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

V Brně dne 29. dubna 2022

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu