

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vršovická 65, 100 10 Praha 10 - Vršovice

č. j.: MZP/2022/430/248

K č. j.: 3 A 13/2022 – 24

Městský soud v Praze

Slezská 9

120 00 Praha 2

V y j á d ř e n í

k žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

- **vyjádření žalovaného ke správní žalobě**

Žalobce: **Dobře zapsaný spolek**

IČ:02506912

Třída Kpt. Jaroše 1922/3

602 00 Brno

předsedkyně: Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.

Zastoupen: Mgr. Davidem Záhumenským, advokátem

Třída Kpt. Jaroše 1922/3

602 00 Brno

Žalovaný: **Ministerstvo životního prostředí**

Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

D o r u č e n o d a t o v o u s c h r á n k o u

Dne 4. 3. 2022 byla žalovanému doručena výzva Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) ze dne 2. 3. 2022, č. j. 3 A 13/2022 - 24, aby se žalovaný (dále jen „žalovaný“ nebo „MŽP“) dle ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), ve lhůtě do jednoho měsíce ode dne doručení výzvy vyjádřil k zaslané žalobě a předložil soudu úplný spisový materiál k věci.

Pokud se jedná o požadavek soudu na předložení případného spisového materiálu, žalovaný s ohledem na obecný obsah správní žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu konstatuje, že v dané věci nedisponuje specifickým „spisovým materiálem“. Všechny v žalobě zmiňované strategické vládní i rezortní dokumenty jsou veřejně dostupné na webových stránkách žalovaného.

K předmětnému návrhu žalobce podává žalovaný k výzvě soudu toto své

v y j á d ř e n í :

I.

(VYJÁDŘENÍ K OBSAHU ŽALOBY)

A) K vymezení nezákonného zásahu:

Podanou správní žalobou se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného jako správního orgánu dle ust. § 82 a násl. s ř. s., kdy za nezákonný zásah označuje „nečinnost žalovaného, která spočívá v tom, že žalovaný neučinil a nečiní žádné kroky proti nařizování nošení respirátorů či ústenek a provádění testování a proti negativním dopadům z těchto činností v souvislosti s pandemií nemoci COVID - 19“.

Žalobce se domnívá, že takto vymezenou nečinností 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 základních práv a svobod (dále jen „Listina“), Rámcovou úmluvou Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m.s.), Pařížskou dohodou (č. 64/2017 Sb.m.s.), dále pak Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb.m.s., tzv. „Aarhuská úmluva“).

Žalovaný uvádí, že pro posouzení důvodnosti žaloby je třeba vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle kterého ochrana podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

K podmínce č. 1, č. 2 a 5 – Aktivní legitimace žalobce:

Žalobce tvrdí, že nedostatečná aktivita žalovaného při nařizování ochranných prostředků dýchacích cest v souvislosti s pandemií Covid – 19 způsobuje nezákonný zásah do jeho ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny.

Dle žalovaného je posouzení aktivní legitimace žalobce značně ztížené s ohledem na skutečnost, že *žalobce v podané žalobě zcela nedostatečně vymezuje, které konkrétní akty (úkony) správního orgánu žaluje, tedy které konkrétní úkony správního orgánu považuje za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s.ř.s. (popř. nečinnost při vydání kterých správních aktů žalovaného považuje za nezákonnou).*

Žalobce v žalobě uvádí řadu správních aktů (úkonů), konkrétně vyjmenovává některé národní strategické a koncepční dokumenty schválené usneseními vlády (např. Státní politika životního prostředí), na druhou stranu jeho *žaloba nesměřuje přímo proti uvedeným strategickým dokumentům.*

Žalobce se tedy nedomáhá soudního přezkumu uváděných strategických politických dokumentů, žalovaný se nadto domnívá, že *přezkum uvedených strategických dokumentů schválených usneseními vlády není ze strany správních soudů v českém právním prostředí ani možný* (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 11 Ad 14/2018).

Žalobce přímé dopady vymezeného zásahu do svých veřejných subjektivních práv nijak podrobně nespecifikuje, pouze konstatuje, že jako environmentální spolek má širší právo domáhat se ochrany před nezákonným zásahem než fyzické osoby.

Dle žalovaného však nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. negativní dopady užívání ochranných zdravotnických prostředků na životní prostředí, popř. dokonce pouze hrozba budoucích dopadů změn klimatu, jak tvrdí žalobce, ale vždy jen konkrétní akty (úkony) veřejné správy (žalovaného), které by musely být správním soudem označeny za nezákonné (tedy jednoznačně rozporné s pozitivním právem), a které by navíc byly způsobilé přímo zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobce přitom v žalobě žádné takové úkony (akty) žalovaného neoznačil.

Pokud jde o tvrzení žalobce ohledně zásahu do jeho práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny (kdy porušení dalších ústavně zaručených práv je spojeno právě s porušením práva na příznivé životní prostředí), žalovaný uvádí, že se jedná o právo, jehož se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které dané právo provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

Pokud jde o právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, jehož porušení je namítáno, již dříve Ústavní soud judikoval, že jde o právo s relativním obsahem (nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95). Právo na příznivé životní prostředí systematicky spadá pod hlavu čtvrtou Listiny označenou jako "Hospodářská, sociální a kulturní práva", tedy nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Z toho ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 vyplývá, že je to až "*podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva*".

Žalobce namítá „nezákonný zásah žalovaného spočívající v nepřijetí dostatečných opatření, která by zamezila nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid - 19, bez toho, aby výslovně poukázali na zákonnou

povinnost žalovaných k přijetí nějakých konkrétních opatření (obecně jakýchkoli aktů státní správy), která by přímo vyplývala z pro žalovaného závazných zákonných vnitrostátních nebo mezinárodních právních předpisů a kterou by žalovaný svým konáním nebo nekonáním porušil.

Pokud má správní soud uložit žalovanému správnímu orgánu, který je ve své činnosti zásadně limitován svou zákonnou kompetencí, povinnost „něco“ konat nebo se „něčeho“ zdržet, je nutné, aby byla taková povinnost opřena o jednoznačně stanovené ustanovení vnitrostátního, popř. přímo použitelného mezinárodního, právního předpisu.

Žalovaný k tomu uvádí, že v českém právním řádu *neexistuje specifická závazná legislativa k ochraně klimatu* (s výjimkou zákona č. 383/2012, o podmínkách obchodování s emisními povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 85/2012., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, včetně příslušných právních předpisů EU). Ohledně právních závazků orgánů České republiky ve vztahu k ochraně klimatu si žalovaný dovoluje odkázat soud na své vyjádření k žalobě, které podal v řízení o správní žalobě vedené nyní Městským soudem v Praze pod sp. zn. 14 A 101/2021.

Kromě emisí skleníkových plynů žalobce upozorňuje na další dopady na životní prostředí spojené se zvýšenou produkcí odpadů a jejich odstraňováním v souvislosti s pandemií Covid - 19, včetně žalobci uvedeného znečištění životního prostředí mikroplasty.

Mimořádná a ochranná opatření byla vyhlášena Ministerstvem zdravotnictví na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění Covid-19.

Žalovaný se plně ztotožňuje se závěrem rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 a 32/2021-27, podle kterého povinnost nosit respirátor či ústenku má nepochybně negativní vliv na životní prostředí, nicméně tento vliv je třeba poměřovat s primárním a hlavním účelem uložené povinnosti, kterým je ochrana zdraví a životů obyvatelstva.

V souladu s pokyny žalovaného by měly být použité roušky a respirátory vyhazovány zabezpečené do černých popelnic na směsný odpad a následně by mělo dojít k jejich spálení ve spalovnách.

Jakýkoliv únik plastových ochranných prostředků do životního prostředí, kde se následně mohou uvolňovat mikroplasty, je tak v rozporu s platnými právními předpisy v oblasti odpadového hospodářství. Podle § 13 odst. 1 písm. e) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, má každý povinnost předat odpad plastových ochranných prostředků nebo testovacích sad 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 se svými povinnostmi, končí plastové ochranné pomůcky ve spalovnách odpadu, nebo v zabezpečených skládkách. V takovém případě nemůže dojít k žádnému úniku mikroplastů do životního prostředí.

Žalovaný vydával během protipandemických opatření metodické návody na správné zacházení s odpady vznikajícími z ochranných pomůcek a testovacích sad (například zde: https://www.mzp.cz/cz/odpad_samotesty_metodika).

Žalovaný na základě výše uvedeného shrnuje, že v posuzovaném případě nejsou splněny podmínky č. 1, 2 a 5, když žalobce neprokázal existenci žádného veřejného subjektivního práva náležejícího mu jako environmentálnímu spolku, kterému by měla být v řízení poskytnuta soudní ochrana. Žaloba by proto měla být zamítnuta jako nedůvodná.

K podmínce č. 3 a 4 – Právní povaha nedostatečné aktivity žalovaných jako nezákonných zásahů

U zásahové žaloby dle ust. § 82 a násl. je přesná, jednoznačná identifikace žalovaného „zásahu“ stěžejní pro vymezení předmětu řízení a rozsahu soudního přezkumu.

Měl – li by správní soud v souladu s předloženou judikaturou žalovaného *donutit konat tam, kde měl nebo má anebo odstranit jeho nezákonné jednání*, muselo by takové rozhodnutí správního soudu mít jasnou oporu v právních předpisech regulujících konkrétní správní činnost žalovaného jako správního orgánu.

Žalobce *nepředložil konkrétní obsah zákonných povinností žalovaného v oblasti regulace užívání ochranných zdravotnických pomůcek, které by přímo vyplývaly ze závazných ustanovení vnitrostátních právních předpisů nebo kogentních přímo použitelných ustanovení mezinárodního práva.*

K podmínce č. 3 a 4 - Porušení povinnosti přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů tím, že by zamezilo nadměrnému užívání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s nemocí Covid - 19

Žalovaný se v tomto vyjádření vypořádává s žalobními tvrzeními žalobce pouze v míře obecnosti, v jaké byly uplatněny.

Žalobce žalovaný nezákonný zásah žalovaného vymezil velmi obecně, bez citace jakýchkoli zákonných povinností správního orgánu, které by měly být porušeny, nebo odkazu na kompetenční ustanovení žalovaného.

Jak již žalovaný uvedl výše, žalobce v žalobě *nepředložil konkrétní obsah zákonných povinností žalovaného, které by přímo vyplývaly ze závazných ustanovení vnitrostátních právních předpisů nebo kogentních přímo použitelných ustanovení evropského nebo mezinárodního práva.*

Žaloba je tak nedůvodná pro nenaplnění podmínky č. 3 a 4 pro přiznání důvodnosti zásahové žaloby.

Jak již bylo řečeno výše, přezkumu správních soudů může podléhat pouze konkretizovaná správní činnost žalovaného, jako činnost podzákonná, tedy realizovaná v rámci legislativních mantinelů. Legislativní ani politická rozhodnutí orgánů státu přezkumu správních soudů nepodléhají.

Pokud žalobce popisuje dopady měnícího se klimatu, neznamená to, že tento stav automaticky znamená, že žalovaný nevyvíjí „dostatečnou“ snahu o zlepšení v tomto směru. Tvrzení žalobce, že dopadům změny klimatu bylo možné činností žalovaného předejít nebo je alespoň zmírnit (opět bez specifikace, jaká opatření to měla být), zůstává pouze hypotetické. Zde žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, sp. zn. 6 As 1/2014 – 30, kde soud dospěl k závěru, že samotná skutečnost nenaplnění limitů znečištění ovzduší (dle žalovaného lze analogicky: skutečnost, že dochází ke klimatickým změnám) nezakládá bez dalšího naplnění pojmových znaků nezákonného zásahu ve smyslu ust. § 82 a násl. s.ř.s. Žalobce naopak musí specifikovat, který nástroj

k ochraně ovzduší žalovaný nevyužil, příp. který akt měl být vydán, a jeho nevydáním došlo k zásahu do právní sféry žalobce.

B) K nevyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním správní žaloby:

Platí, že zásahová žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s. má subsidiární povahu, tedy je přípustná až po vyčerpání všech prostředků ochrany nebo nápravy, které právní řád žalobci přiznává, a pouze v případě, že není možné použít jiný typ správní žaloby.

V případě podání zásahové žaloby spočívající v nečinnosti správního orgánu je tímto prostředkem *opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 správního řádu, které se s přihlédnutím k ust. § 6 odst. 1 ve spojení s ust. § 174 odst. 1 téhož zákona uplatní na všechny úkony správních orgánů* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47).

Podle § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu platí, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. Za použití přiměřené aplikace tohoto postupu i ve vztahu ke všem jiným aktům veřejné správy, než jsou správní rozhodnutí, jsou osobami oprávněnými takovou žádost podat osoby nevydáním daného správního aktu přímo dotčené.

Opatření proti nečinnosti jakožto institut obecně uznávaný jako prostředek nápravy při jakékoli nečinnosti správního orgánu lze tak využít nejen u rozhodnutí ve věci (jak by vyplývalo z textu § 80 odst. 1 správního řádu), ale i pro případ nečinnosti při vyřizování jakýkoliv úkonů správního orgánu (§ 6 odst. 1 správního řádu).

Z uvedeného vyplývá, že práva domáhat se vydání konkrétních správních aktů se žalobce nemůže s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu domáhat žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu, aniž by bezúspěšně vyčerpал opatření proti nečinnosti ve smyslu ust. § 80 správního řádu.

Žalobce jako předmět řízení vymezil ochranu proti údajné nečinnosti žalovaného, která stále trvá, jedná se tedy o trvající nezákonný zásah. V takovém případě soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu věci v době rozhodnutí soudu. Žalovaný sděluje soudu, že k dnešnímu dni nedošlo ze strany žalobce k vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s. (žádost o opatření proti nečinnosti nebyla podána, žalobce pak ani neuvádí, že by těchto prostředků ochrany využil), žaloba by tak dle žalovaného mohla být i z tohoto důvodu hodnocena jako nepřipustná.

C) K jednotlivým žalobním bodům:

Dle žalobce *dalším nařizováním povinnosti používat ochranu nosu a úst a provádění testů na Covid – 19 se dále zhorší již tak nepříznivá situace ohledně změny klimatu a šíření mikro plastů do životního prostředí* (body 5 - 10 žaloby).

Pokud jde o nařizování povinnosti používat ochranu nosu a úst a provádění testů na Covid – 19, žalovaný uvádí, že toto je ve výhradní kompetenci Ministerstva zdravotnictví, nikoliv žalovaného.

Žalovaný dále k takto vymezenému omisivnímu nezákonnému zásahu uvádí, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům přímo dotčených osob, tedy zásadně pouze v případě, že pozitivní právní normy (vnitrostátní nebo přímo aplikovatelné

mezinárodní) zakotvují povinnost žalovaného správního orgánu něco konkrétního činit nebo se něčeho konkrétně zdržet a žalovaný správní orgán takto jasně definovanou povinnost konat nesplní. Toto jasně vyplývá z definice veřejné správy jako činnosti podzákonné.

Žalovaný v podané správní žalobě neuvedl ustanovení žádného předpisu veřejného práva ani ustanovení mezinárodní smlouvy nebo evropského předpisu, které by bylo přímo použitelné (self – executing) na vytýkanou činnost, resp. nečinnost žalovaného, jejíž porušení by se mohl žalobce úspěšně dovolávat.

Dle žalovaného žalobce ani nemohl žádné takové ustanovení právního předpisu, o nějž by mohlo být opřeno jeho tvrzení o údajné nečinnosti žalovaného správního orgánu, jelikož takové ustanovení v pozitivním právu neexistuje.

Podanou správní žalobu tak přísluší správnímu soudu zamítnou (popř. odmítnout) jako nedůvodnou, jelikož nesplňuje podmínky § 82 a násl. s.ř.s., když nesměruje proti konkrétní činnosti (nečinnosti) žalovaného jako správního orgánu, který jedná vždy pouze v mezích svých zákonných pravomocí.

Žalobce jako zapsaný spolek s oblastí činnosti ochrana přírody a krajiny svou aktivní žalobní legitimaci odvozuje od skutečnosti, že globální změny klimatu jsou způsobeny lidskou činností, tedy, že *„aktivita žalovaného v oblasti má přímou souvislost se zásahy do ústavně zaručených subjektivních práv osob, které jsou a budou vystaveny důsledkům změny klimatu“* (bod 11 žaloby).

K tomu žalovaný poukazuje na své tvrzení uvedené výše, že negativní důsledky změny klimatu nemohou být samy o sobě bez dalšího nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. Nezákonným zásahem může být pouze činnost (popř. nečinnost) orgánu veřejné správy, která je v rozporu s jednoznačně stanovenými zákonnými povinnostmi tohoto orgánu (ať už tyto povinnosti stanovuje norma vnitrostátního, evropského nebo mezinárodního práva). Nečinnost správního orgánu je definována jako porušení povinnosti učinit konkrétně definovaný úkon v zákonem stanovené lhůtě.

Žalobce svou aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby odvozuje od jeho práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listina) a z mezinárodních smluv uvedených výše.

Žalobce na podporu existence svých veřejných subjektivních práv dotčených tvrzenou nezákonnou nečinností žalovaného odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV ÚS 1521/10 (bod 12 žaloby).

K uvedenému nálezu žalovaný uvádí, že nepopírá, že povinnost konat může správního orgánu za vymezených podmínek vyplývat i přímo z normy mezinárodního práva, aniž by bylo nezbytné takovou normu převést do vnitrostátního právního předpisu, nicméně podmínkou existence takové povinnosti správního orgánu něco konat je dána pouze takovým normám mezinárodního práva, které jsou přímo aplikovatelné, tedy tzv. self-executing. Takové normy však pro oblast činnosti vymezené žalobou neexistují.

Žalobce poukazuje na skutečnost, že je jako zapsaný spolek tzv. dotčenou veřejností ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a proto se může domáhat procesní i hmotné stránky nečinnosti žalobce týkající se ochrany životního prostředí, přičemž odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (bod 14 žaloby). Zásah do práv žalobce by měli představovat *„poškození životního prostředí a nerespektování nebezpečí změny klimatu soustavným a výrazným zvyšováním ekologické zátěže životního prostředí skrze respirátory, ústenky a odpad z testování.“* Nezákonný zásah má představovat i *„nečinnost při nadměrném a zbytečném zahlcování životního prostředí velmi nebezpečnými mikroplasty“* (bod 15 žaloby).

Žalovaný je přesvědčen o tom, že žalobce není osobou aktivně legitimovanou k podání předmětné správní žaloby, jelikož k dotčení jeho procesních nebo hmotných veřejných

subjektivních práv by mohlo dojít pouze v případě, kdy by bylo z podané žaloby zřejmé, že ze strany žalovaného bylo postupováno v rozporu s konkrétním ustanovením právního předpisu, který postavení zájmových spolků na ochranu přírody a krajiny pro daný konkrétní postup upravuje. V žádném případě neplatí, že by ekologické spolky byly obecnými žalobci ve veřejném zájmu ve všech otázkách týkajících se životního prostředí.

K tomuto tvrzení žalobce žalovaný uvádí, že v žalobě popsaná údajná nečinnost žalovaného nenaplnuje podmínku nezákonnosti, tedy nelze ji označit za nezákonný zásah dle ust. § 82 a násl. s.ř.s., nelze tak ani hodnotit dopad do veřejných subjektivních práv žalobce. Pokud jde o tvrzení žalobce v bodě 15 žaloby, je otázkou, zda toto tvrzení zcela nevylučuje pasivní legitimaci žalovaného, když správním orgánem zodpovědným za stanovování povinnosti používání ochranných prostředků a povinnosti testování v souvislosti s pandemií COVID – 19, popř. za zrušení této povinnosti odpovídá výhradně Ministerstvo zdravotnictví.

Žalobce v bodech 17 a 18 žaloby odkazuje na recentní judikaturu správních soudů, konkrétně usnesení Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ao 21/2021 – 6 a jemu předcházející judikaturu (např. sp. zn. 5 Ao 23/2021, 2 Ao 4/2021, 1 Ao 1/2019, 2 Ao 5/2021).

Žalobce nesouhlasí se závěry uvedené judikatury, kdy nesouhlasí s tím, že soudy odmítly aktivní legitimaci fyzické osoby k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které vydalo Ministerstvo zdravotnictví dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a které nařídilo všeobecné nošení ochrany úst a nosu v souvislosti s nemocí Covid – 19.

Žalovaný k tomu uvádí, že v uvedených případech správní soudy rozhodovaly o návrzích fyzických osob, které svůj návrh opřely pouze o tvrzení, že masivní výroba a používání jednorázových prostředků ochrany dýchacích cest závažně zatěžuje životní prostředí, čímž uvedené opatření ministerstva zdravotnictví zasahuje do jejích ústavně chráněných práv na příznivé životní prostředí, na život a zdraví.

Zásadním závěrem uvedených usnesení NSS pro nyní posuzovanou žalobu je dle žalovaného skutečnost, že *přestože je nepochybné, že výroba a používání zdravotních pomůcek zatěžuje životní prostředí, nepředstavuje tato skutečnost jakkoli měřitelný či dostatečně významný zásah do práva fyzické osoby do jejího práva na příznivé životní prostředí nebo, že by mohlo dokonce ohrozit její zdraví a život.* Dle žalovaného lze na posuzovanou věc vztáhnout i závěr NSS z usnesení sp. zn. 10 Ao 21/2021, že *„...navrhovatelka nespatřuje své dotčení v tom, že jí opatření ukládá povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest, ale tvrdí jen zásah do svého práva na příznivé životní prostředí v souvislosti s negativními ekologickými dopady výroby a používání jednorázových pomůcek. V podstatě jde o tzv. žalobu ve veřejném zájmu (actio popularis), kterou navrhovatelka podat nemůže“.*

Dle žalovaného, pokud nebyly připuštěny žaloby na nezákonnost příslušných opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví z důvodu dotčení práv na ochranu životního prostředí fyzických osob, nelze přiznat toto právo ani ekologickému spolku. Navíc v nyní posuzované žalobě není napadáno Ministerstvo zdravotnictví, jako příslušný správní orgán ve vztahu k vydávání opatření stanovujících povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest, ale žalovaný, který v této oblasti nemá stanovenou žádnou specifickou kompetenci.

Dle žalobce „spolkům zabývajícím se environmentální problematikou jsou v jistém ohledu přiznávána větší práva domáhat se ochrany životního prostředí než jednotlivci“ (bod 18 žaloby).

K tomu žalovaný uvádí, že tzv. ekologické spolky nemají žádné univerzální právo účastnit se všech řízení a následně se domáhat ochrany svých práv ve věcech životního prostředí proti jakémukoliv postupu správních orgánů u správních soudů, ale jejich aktivní legitimace k podání správní žaloby vždy musí vyplývat z konkrétního ustanovení právního předpisu (popř. normy evropského nebo mezinárodního práva). Žalobce však v žalobě vůbec nespecifikoval, který nástroj (který správní akt) měl žalovaný v rozporu s konkrétní právní normou využít, příp. který akt pro ochranu životního prostředí měl být vydán a jehož nevydáním mělo dojít k zásahu do právní sféry žalobce. Při takto vágně vystavěné žalobě, je obtížné aktivní žalobní legitimaci žalobce kvalifikovaně posoudit, k čemuž žalovaný podotýká, že prokázat v řízení přímé dotčení svých práv je povinností žalobce.

Žalobce rozsáhle cituje z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021 – 27, a z uvedených citací vyvozuje závěr, že s ohledem na faktor času by již mělo být přehodnoceno, zda hlavní účel mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví nařizujících povinnost ochranných pomůcek dýchacích cest, kterým je ochrana zdraví obyvatelstva, již v současné době nepominul (bod 19 a 20 žaloby).

Dle žalovaného žalobcem citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021 – 27, je pro posouzení důvodnosti nyní projednávané žaloby důležitý, když je zřejmé, že tímto rozsudkem byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. vymezenému v zásadě shodně s nyní posuzovaným předmětem žaloby. Jediným rozdílem je, že nyní je posuzována žaloba environmentálního spolku a žalovaným není Vláda České republiky, ale žalovaný. K pochybnosti o aktivní legitimaci žalobce jako environmentálního spolku odkazuje žalovaný na výše uvedené, pochybnost pak žalovaný musí vyjádřit i ke své pasivní legitimaci, když žalobce požaduje k odstranění údajně nezákonného zásahu zrušení povinnosti nosit respirátory, ústenky a podstupovat povinné testování, žalovaný však zákonnou kompetenci ke zrušení nebo změně příslušných opatření nemá. Pokud žalobci v žalobě požadují výrazné snížení rozsahu používání ochranných prostředků, žalovaný upozorňuje, že již došlo v závislosti na příznivé epidemiologické situaci k výraznému omezení jejich používání.

Žalovaný soud odkazuje na body [27] až [31] rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021 – 27, které jsou zcela příléhavé i na nyní posuzovanou věc.

Žalobci nyní posuzovanou žalobou v zásadě napadají, že Ministerstvo zdravotnictví při vydávání protiepidemických opatření nezohlednilo/nezohledňuje dopad těchto opatření na životné prostředí a klima. Toto je však otázkou dostatečnosti odůvodnění, resp. zákonnosti vydaných mimořádných opatření, mohlo by tedy být řešeno výhradně v rámci správních žalob napadající příslušná opatření Ministerstva zdravotnictví. Povinnost vydávat k přijímaným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví stanoviska nebo vyjádření k možnému dopadu na životní prostředí není pro žalovaného jako správní orgán v žádném z právních předpisů stanovena.

Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021 – 27 výslovně uvedl, že: „...stát mohl být, co se týče osvěty, jak s použitými rouškami a respirátory nakládat, aktivnější, nicméně tuto „nečinnost“ na rozdíl od žalobkyně soud neshledal důvodnou a nelze ji klasifikovat jako nezákonný zásah.“

Žalobce podstatnou část žaloby věnuje vylíčení environmentálních dopadů výroby a likvidace jednorázových „ochranných a testovacích prostředků“ na životní prostředí a klima, přičemž odkazuje i na tzv. klimatickou žalobu vedenou u městského soudu v Praze pod sp. zn. 14 A 101/2021 (body 23 – 36 žaloby), dále poukazuje na negativní dopady šíření mikroplastů do životního prostředí (bod 42 žaloby) a zdůrazňuje příčinnou souvislost mezi plastovým odpadem (resp. výrobou plastů

a likvidací plastových odpadů) a globální změnou klimatu (bod 43 žaloby). Žalobce předkládá odborné studie poukazující na hrozbu navýšení CO₂, tak na rizika spočívající v šíření mikroplastů (bod 44 – 49 žaloba).

Žalovaný k těmto žalobním tvrzením uvádí, že nehodlá popírat existenci změny klimatu jak na globální, tak na lokální úrovni. Žalovaný taktéž nebude vyvracet tvrzení žalobce o škodlivosti mikroplastů v životním prostředí. Stejně tak souhlasí s žalobcem, že je třeba usilovat o minimalizaci užívání jednorázových plastových výrobků.

Žalovaný však zpochybňuje právní rámec (právní nástroj), který žalobce zvolil ve své snaze zabránit dopadům reálně probíhající změny klimatu.

Žalobce zvolil zásahovou správní žalobu dle ust. § 82 a násl. s.ř.s., která však slouží výhradně k ochraně veřejných subjektivních práv za konkrétně vymezených zákonných podmínek (viz dále). Tento právní institut slouží k ochraně veřejných subjektivních práv proti nezákonným aktům (úkonům) veřejné moci v nejširším slova smyslu, *tyto akty však musí být v zásahové žalobě jednoznačně vymezeny, včetně popsání rozporů těchto aktů s konkrétními ustanoveními právních předpisů závaznými pro určitou činnost správního orgánu, což ovšem není dle žalovaného v případě posuzované správní žaloby splněno.*

V souvislosti s pandemií nemoci Covid - 19 bylo jednoznačnou prioritou České republiky ochránit zdraví obyvatel a zdravotnického personálu. Tomu odpovídala přijatá opatření ze strany Ministerstva zdravotnictví a vlády. Je pravdou, že plasty jsou s ohledem na své vlastnosti nejvhodnějším materiálem pro výrobu ochranných pomůcek. I pokud by byla možná výroba z jiných materiálů nelze předpokládat nižší produkci CO₂.

Používání roušek a respirátorů má nepochybně nepříznivé dopady na životní prostředí, jak bylo zdokumentováno například ve zprávě Evropské environmentální agentury „Impact of COVID-19 on single-use plastics and the environment in Europe“.

V souladu s dostupnou literaturou se žalovaný domnívá, že žalobci uvedený odhad, podle kterého 1 osoba vyprodukuje v důsledku užívání ochranných prostředků dýchacích cest navíc zhruba 1 kg emisí CO₂ měsíčně, tedy 12 kg ročně, což odpovídá přibližně 0,1 % celkových emisí na obyvatele v ČR, lze považovat za odpovídající. Do značné míry však záleží na konkrétním typu ústenky nebo respirátoru, jejich složení a zda se jedná o jednorázové nebo opakovaně použitelné ochranné prostředky.

Zároveň lze však uvést, že použití ochranných prostředků a testů nepochybně významně přispělo ke snížení počtu hospitalizovaných pacientů s onemocněním Covid-19. Hospitalizace v nemocnici je přitom mimořádně energeticky i materiálově náročná. Odhaduje se, že sektor zdravotnictví je globálně zodpovědný za více než 4 % emisí skleníkových plynů.

Žalovaný jako ústřední orgán státní správy funguje pouze v rámci jasných zákonných kompetencí, které mu stanovuje moc zákonodárná formou závazných právních předpisů (popř. jsou stanoveny přímo použitelnými pravidly evropského nebo mezinárodního práva).

Řešení jakéhokoli zásadního společenského problému, kterým je zajisté i měnící se klima a problematika mikroplastů a regulace nadměrného používání jednorázových plastových výrobků (tedy i zdravotnických pomůcek), musí být primárně řešeno nastavením odpovídajícího právního rámce (mantinelů), v němž následně správní orgány vykonávají veškerou svou činnost vůči jednotlivcům. Pokud je zde společenská vůle změnit celkovou „klimatickou nebo odpadovou“ politiku státu (jeho celkové cíle, legislativní a ekonomické nástroje atd.), je nutné této změny dosáhnout politicky skrze nástroje zastupitelské

demokracie formou změny právních předpisů, nikoli prostřednictvím správního soudu formou zásahové žaloby dle ust. § 82 a násl. s. ř. s.

Žalovaný k tomu uvádí, že správní soudy nejsou příslušné přezkoumávat politická rozhodnutí vlády ani legislativní činnost státu, přísluší jim pouze přezkum a případně obrana subjektivních veřejných práv přímo dotčených osob proti konkrétním již vydaným/vykonaným aktům veřejné správy, popř. aktům bezprostředně, pokud ovšem tyto konkrétní akty splňují definici „nezákonného zásahu“ dle ust § 82 odst. 1 s. ř. s.

II.

(VYJÁDŘENÍ K PETITU ŽALOBY)

K podmínce č. 6 – Trvání zásahu a s tím související návrh petitu žaloby

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zavedl nové oprávnění soudu vydat kromě výroku na plnění (přikazujícího či zakazujícího) též výrok určovací (někdy označovaný jako deklaratorní či akademický), jímž soud určuje, že zásah byl nezákonný. Zákonný text ustanovení § 87 odst. 2 může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí: určovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu (srov. sloveso „byl“ v § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s.). Naopak výroku přikazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování).

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne **28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48 žalobce musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování), je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či přikazujícího).** Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS). Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.

V projednávané věci se žalobce v žalobě domáhá ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím obecně v nepřijetí dostatečných opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území ČR tím, že by zamezilo nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid – 19, tato opatření pak nejsou v žalobě nijak specifikována (petit žaloby).

Jakákoli nečinnost správního orgánu je svou podstatou zásahem trvajícím, který má svůj počátek v okamžiku marného uplynutí zákonné lhůty k vydání určitého úkonu, a svůj konec v okamžiku, kdy správní orgány učiní vše, co je v daný okamžik možné k odstranění této nečinnosti. V souladu se subsidiárním charakterem zásahové žaloby je smyslem zásahové žaloby dle ust. § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout dotčené osobě možnost domáhat se u správního soudu vydání takových opatření, která účinně odstraní nečinnost správního orgánu v jiných případech než při vydávání správních rozhodnutí, a to v případě, kdy, již tato osoba nemá jiné prostředky ochrany.

Jak plyne z obsahu žaloby, žalobce se vymezuje a brání proti trvání a důsledkům zásahu, který podle jeho názoru nadále trvá. Žalobce však navrhuje i určovací (akademický) výrok, i když podstatou jeho žaloby je ochrana před důsledky nezákonného zásahu.

Dle žalovaného zásahovou žalobou na plnění se lze u správního soudu domáhat pouze uložení takové povinnosti, kterou je žalovanému možné uložit ke dni podání žaloby dle platných právních předpisů, a která je způsobilá odstranit tvrzenou nečinnost, která je tvrzeným nezákonným zásahem.

I po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je nutno trvat na naplnění všech šesti podmínek u trvajícího zásahu; domáhá-li se však žalobce pouze akademického (určovacího) výroku, šestá podmínka odpadá a není třeba ji zkoumat.

Jelikož v projednávané věci jde zřejmě o ochranu před trvajícím zásahem (tvrzená pasivita/nedostatečná aktivita žalovaného), soud by měl pečlivě zkoumat i naplnění šesti podmínky řízení.

Pokud soud dospěje k závěru, že žalobou vymezený nezákonný zásah nemá charakter zásahu trvajícího, je třeba zkoumat, zda byly dodrženy subjektivní a objektivní lhůty pro podání žaloby dle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s.

Přestože žalobci v žalobě požadují jak výrok určující (návrh petitu – výrok I.), tak výrok na plnění (návrh petitu – výrok V. A.), s ohledem na výše uvedenou judikaturu správních soudů není dle žalovaného přípustné, aby správní soud vydal takto navržené oba výroky současně.

Žalovaný považuje návrh výroku I. i II. za rozporný s ustanovením § 87 s. ř. s. Výroky tohoto znění by byly neurčité a nevykonatelné.

Žalovaný se domnívá, že nelze výrokem správního soudu žalovanému správnímu orgánu závazně uložit povinnosti v takto vágní formě (nezbytná, přiměřená nebo dostatečná opatření).

Žalovanému taktéž nelze uložit povinnost „ukončit povinnost používat respirátory, ústenky a podstupovat povinné testování“ nebo „snížit rozsah jejich užívání“, když povinnost používat/ukončit používání těchto ochranných prostředků stanovuje výhradně Ministerstvo zdravotnictví ve svých mimořádných opatřeních k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění Covid-19 dle ust. § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvu zdravotnictví také výhradně přísluší odborné posouzení, zda a v jaké míře je další používání ochranných prostředků nebo povinné testování nezbytné pro regulaci šíření předmětné infekční choroby.

Podle názoru žalovaného obtíže žalobce s formulací smysluplného a vykonatelného výroku správního soudu v dané věci souvisí s neschopností žalobce přesně právně i fakticky

vymezit tvrzený nezákonný zásah žalovaného ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s., proti němuž brojí podanou žalobou, což svědčí ve prospěch zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

III.

(ZÁVĚREČNÝ NÁVRH ŽALOVANÉHO)

Žalovaný je přesvědčen o tom, že žaloba žalobce na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je nedůvodná, jelikož nejsou naplněny kumulativní podmínky důvodnosti žaloby dle ustanovení § 82 s. ř. s., jmenovitě není naplněna podmínka existence a nezákonnosti zásahu, ani podmínka přímého dotčení veřejných subjektivních práv žalobce v přímém důsledku nezákonného zásahu.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti a zejména na neexistenci nečinnosti žalovaného, je třeba žalobou uplatněný nárok na realizaci opatření ke snížení dopadů používání zdravotnických ochranných pomůcek dle návrhu výroku rozhodnutí považovat za požadavek politický nikoliv právní. V demokratickém právním státě není přijatelné používat těchto nástrojů (správní žaloby) k prosazení vlastních politických zájmů před zájmy jinými, a to bez ohledu na to, nakolik takové prosazované zájmy lze považovat za obecně správné, společensky prospěšné nebo vědecky podložené. V této souvislosti žalovaný zdůrazňuje, že žalobce fakticky požaduje téměř absolutní preferenci řešení jednoho rizika (ochrana žalobce, resp. ochrana životního prostředí před mikro plasty), které by jednoznačně bylo na úkor ochrany jiných práv, jak samotného žalobce, tak jiných subjektů (ochrana veřejného zdraví a života osob).

V tom smyslu žalovaný navrhuje, aby soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

V Praze 5. 4. 2022

JUDr. Jiřina Nováková
ředitelka odboru
právního a řízení státní správy