



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Dobře zapsaný spolek**, IČ: 02506912,
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kapitána Jaroše, 1922/3, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nepřijetí dostatečných opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky za období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022,

takto:

I. Soud p ř i p o u š t í změnu žaloby ze dne 25. 4. 2022, v níž se žalobce domáhá:

„Určuje se, 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 se zamežilo 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 v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“

II. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, v níž se domáhal za prvé, aby soud určil, že „žalované Ministerstvo životního prostředí tím, že v rozporu s mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z ústavního pořádku ČR nepřijalo dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky tím, že by se zamezilo nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19, nezákonně zasáhlo do práv žalobce, zejména práva na příznivé životní prostředí zaručeného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.“ Za druhé žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému „ve lhůtě do 1 měsíce od právní moci rozsudku ukončit nezákonný zásah do práv žalobce tím, že přijme nezbytná a přiměřená opatření směřující ke snížení emisí skleníkových plynů a množství mikroplastů v ČR v souladu se závazky plynoucími z Listiny základních práv a svobod (zejm. čl. 35) a mezinárodních závazků tím, že podnikne efektivní kroky k tomu, aby byla ukončena povinnost používat respirátory, ústenky a podstupovat povinné testování, nebo aby alespoň byl významně snížen rozsah jejich užívání.“
2. Žalobce na úvod žaloby uvádí, že brojí proti nečinnosti žalovaného, který v rozporu se svými právními povinnostmi v oblasti ochrany klimatu neučinil a nečiní žádné kroky proti nařizování nošení respirátorů a provádění testování a proti negativním dopadům této činnosti. Touto nečinností došlo k nezákonným zásahům do veřejných subjektivních práv žalobce, konkrétně do práva na příznivé životní prostředí. Žalobce přikládá k žalobě studie, které prokazují, že již v současnosti se negativní změny klimatu projevují v jeho právní sféře. Žalobce dále uvádí, že nelze na plnění závazků plynoucích z mezinárodního práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků neexistuje.
3. Podle žalobce výroba a používání respirátorů a odpad z testování zvyšují ekologickou zátěž životního prostředí a nadměrně jej zahlcují mikroplasty. Žalobou se žalobce pokouší žádat Městský soud v Praze o poskytnutí ochrany přírodě a krajině. Nadto Městský soud v Praze v jiné věci uvedl, že hlavní účel (ochrana obyvatelstva před nákazou) dočasně převáží nad ochranou životního prostředí. Od doby vydání tohoto rozsudku však již uplynula dlouhá doba, za kterou se vyprodukovala spousta plastů. Dle žalobce již nastal čas na ochranu životního prostředí. Rovněž Nejvyšší správní soud připustil, že i ochrana před onemocněním Covid-19 musí brát v potaz možné negativní dopady ochranných prostředků na zdraví osob. Žalobce připomíná, že negativní dopady jednorázových ochranných pomůcek se projeví rovněž na zvířatech z důvodu znečištění oceánů. Dle Politiky ochrany klimatu skladováním odpadu došlo k navýšení emisí skleníkových plynů. Rovněž ze Zelené dohody pro Evropu vyplývá, že má být zajištěno, že veškeré obaly budou do roku 2030 opětovně použitelné či ekonomicky recyklovatelné a provedeno opatření týkající se plastů na jedno použití. Dle Státní politiky životního prostředí je pak v zájmu udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a snižování produkce odpadů třeba se zaměřit na předcházení, minimalizaci, recyklaci a opětovné využívání odpadů. Žalovaný nenaplnuje cíle Agendy 2030, jimiž je ochrana planety před jejím poškozením, včetně udržitelné spotřeby a výroby a čerpání přírodních zdrojů a podnikání urgentních kroků v rámci klimatické změny. Žalobce dále konstatuje, že v listopadu roku 2021 byl schválen vládní návrh zákona, který zakazuje uvádět na trh jednorázové plastové přístroje, talíře nebo brčka. Ve světle takovéto legislativy není možné vytvářet množství jednorázových odpadů bez řešení důsledků takové činnosti. K environmentálním dopadům respirátorů žalobce odkazuje na četné české i zahraniční články. Podle žalobce je zřejmé, že mezi plastovým odpadem a klimatickou změnou je přímá souvislost.

4. Žalobce poznamenává, že negativní dopady nošení ochranných prostředků dýchacích cest v České republice připadají na zhruba 0,1 % celkových emisí CO₂ na jednoho člověka, tedy zhruba 12 kg emisí CO₂ ročně na osobu. Uvedené množství není podle žalobce zanedbatelné.
5. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že nejsou splněny podmínky č. 1, 2 a 5 ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když žalobce zcela nedostatečně vymezuje, které konkrétní akty (potažmo jejich nevydání) správního orgánu považuje za nezákonné. Přezkum strategických dokumentů, které žalobce zmínil v žalobě, není možný. Podle žalovaného nemohou být negativní dopady na životní prostředí, natož pak jejich hrozba, nezákonným zásahem. Tím mohou být jen konkrétní akty veřejné správy způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, které však žalobce neoznačil.
6. Žalovaný namítá, že správní soud může žalovanému správnímu orgánu uložit něco konat či něčeho se zdržet pouze v případě, že je taková povinnost opřena o jednoznačně stanovené ustanovení vnitrostátního, popřípadě o přímo použitelného mezinárodního právního předpisu. V českém právním řádu však žádná specifická závazná legislativa k ochraně klimatu (v rozsahu, jak se jí domáhá žalobce) neexistuje. Žalovaný odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 A 32/2021-27, podle nějž má povinnost nosit respirátor nepochybně negativní vliv na životní prostředí, avšak tento vliv je třeba poměřovat s primárním účelem uložené povinnosti. K recyklaci respirátorů a ústenek žalovaný konstatuje, že tyto by měly být vyhazovány do popelnic na směsný odpad a následně by mělo dojít k jejich likvidaci ve spalovnách. Ust. § 13 odst. 1 písm. e) zákona č. 541/2020, o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, ukládá každému povinnost předat odpad plastových ochranných prostředků nebo testovacích sad přímo do zařízení určeného pro nakládání s odpady nebo na místo určené obcí k odkládání směsného komunálního odpadu. Žalovaný během pandemie vydával metodické pokyny na správné zacházení s odpady vznikajícími z ochranných pomůcek a testovacích sad. Žalobce tak neprokázal existenci veřejného subjektivního práva, jenž mu (jako environmentálnímu spolku) náleží a kterému by měla být poskytnuta soudní ochrana.
7. Dále žalovaný uvádí, že přezkumu správních soudů může podléhat pouze konkretizovaná správní činnost žalovaného realizovaná v rámci legislativních mantinelů. Legislativní ani politická rozhodnutí orgánů státu však soudnímu přezkumu nepodléhají. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30, v němž soud dospěl k závěru, že samotná skutečnost nenaplnění limitů znečištění ovzduší nezakládá bez dalšího naplnění pojmových znaků nezákonného zásahu a žalobce musí specifikovat, který nástroj k ochraně ovzduší správní orgán nevyužil.
8. Podle žalovaného žalobce nevyčerpal ani všech prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním správní žaloby ve smyslu ust. § 85 s. ř. s., když nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu dle ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
9. Stran nařizování povinnosti nosit ochranu dýchacích cest a provádět testy za účelem zjišťování nákazy onemocněním Covid-19 žalovaný uvádí, že toto je ve výhradní kompetenci Ministerstva zdravotnictví, nikoliv žalovaného, což nasvědčuje absenci pasivní legitimace žalovaného. Žalovaný pochybuje i o aktivní legitimaci žalobce, neboť ekologické spolky nejsou obecnými žalobci ve veřejném zájmu ve všech otázkách týkajících se životního prostředí. Žalobce neuvedl žádné konkrétní zákonné ustanovení ani ustanovení mezinárodní smlouvy nebo evropského předpisu, které by bylo přímo použitelné na vytýkanou nečinnost žalovaného, jejíž porušení by se mohl žalobce dovolávat. Žalovaný žádným způsobem nepochybuje existenci změny klimatu a škodlivost mikroplastů v životním prostředí, pouze volbu ochrany – zásahovou žalobu – která slouží k ochraně veřejných subjektivních práv proti konkrétním nezákonným úkonům veřejné správy.

10. K zatěžování životního prostředí používáním ochranných prostředků a testů žalovaný konstatuje, že tyto významně přispěly ke snížení počtu hospitalizovaných pacientů, čímž se snížily emise skleníkových plynů produkovaných nemocnicemi. V závěru žalovaný namítá, že žalobní petitivy jsou ve vzájemném rozporu, neboť se nelze zároveň domáhat deklarace nezákonnosti zásahu a uložení povinnosti od trvalého zásahu upustit.
11. Žalobce dne 26. 4. 2022 zaslal soudu repliku, v níž navrhl změnu žalobního návrhu ve znění: „*Určuje se, 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 se 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 v čl. 35 Listiny základních práv a svobod.*“
12. Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků řízení s takovým projednáním ve lhůtě nevyslovil nesouhlas.
13. Soud vyšel ze skutkových tvrzení žaloby týkajících se škodlivého působení mikroplastů na životní prostředí, kterému přispívá i výroba, užívání a recyklace jednorázových ochranných prostředků dýchacích cest a testů na detekci onemocnění Covid-19, čemuž přisvědčil i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře a kterého žalovaný nijak nezpochybňuje. Soud tedy pouze z důvodů, že žalobce odkazuje na četné články, potažmo studie, nepřistoupil k nařízení ústního jednání za účelem jejich provedení jako důkazu. Zvolený postup soudu je v souladu s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48 (zejména bod 23 a 24 tohoto usnesení).
14. S ohledem na uvedené soud postupoval v souladu s ust. § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
15. Soud o zásahové žalobě rozhoduje ve smyslu ust. § 87 odst. 1 s. ř. s., tj. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Změnou žalobního petitu žalobce zúžil svůj původní návrh pouze na určení, že tvrzený zásah byl nezákonný; domáhá se tedy, aby soud určil, že žalovaný nepřijal dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky tím, že by zamezil nadměrnému používání respirátorů a ústenek, čímž dle žalobce nezákonně zasáhl do jeho práv.
16. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
17. Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
18. Podle ust. čl. 35 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *každý má právo na příznivé životní prostředí.*
19. Podle ust. čl. 41 odst. 1 Listiny *práv 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.*
20. Podle ust. § 87 odst. 3 s. ř. s. *soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*
21. Vzhledem k rozsahu žaloby posuzoval Městský soud v Praze žalobní námitky na základě zásady, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7

As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66).

22. V úvodu soud považuje za vhodné posoudit přípustnost zásahové žaloby v dané věci, neboť žalovaný v písemném vyjádření namítal, že nebyly vyčerpány prostředky ochrany před nečinností správního orgánu ve smyslu ust. § 80 správního řádu. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce změnil petit tak, že se již domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu, netíží jej již povinnost vyčerpat prostředky ochrany ve správním řízení ve smyslu ust. § 85 s. ř. s. Z tohoto hlediska je tudíž žaloba přípustná.
23. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).
24. Je tedy nezbytné posoudit, zda postupem žalovaného, spočívajícím v nepřijetí opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky tím, že by se zamezilo nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19 za období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022, bylo nezákonně zasaženo žalovaným do veřejných subjektivních práv žalobce.
25. K první podmínce soud konstatuje, že tvrzený zásah, tak jak jej žalobce vymezil v žalobě, lze považovat za přímý. Pokud by žalovanému plynula z nějakého právního předpisu povinnost přijímat opatření na ochranu životního prostředí, přičemž by toto nečinil, mohlo by touto nečinností docházet ke snižování kvality prostředí a potažmo tak k zásahům do práv osob na příznivé životní prostředí. Tito jedinci (sdružující se v osobě žalobce) by pak mohli být přímo zkráceni na tomto právu. Pro přiznání ochrany před takovým nezákonným zásahem je však nezbytné, aby byl takový zásah přesně označen, a to včetně konkrétních důsledků pro žalobce plynoucích z dané nečinnosti. To však žalobce neučinil.
26. Soud může přiznat ochranu před nezákonným zásahem (mimo jiné) pouze v případě, že se jedná o zásah nezákonný a žalobce jím je (byl) zkrácen na svých právech. Soud dospěl k závěru, že tomuto tvrzení v daném případě nelze přisvědčit. Přestože žalobce odkazuje na řadu (nad)národních koncepčních dokumentů (např. Státní politika životních prostředí, Agenda 2030 či Zelená dohoda pro Evropu), tyto akty přímo nenapadá, resp. nedovolává se porušení žádné konkrétní povinnosti žalovaného z nich vyplývající. Požadavky zmíněné v dokumentech vyjmenovaných žalobcem nejsou zakotveny ve formě nařízení, směrnice či rozhodnutí Evropské Unie, v mezinárodních smlouvách, ani ve vnitrostátních předpisech České republiky. Jinými slovy 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, tedy tak jak žalobce požaduje, aby žalovaný činil dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území České republiky.
27. Nezákonnost vydaných opatření, které se týkaly používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19, z hlediska dopadu na životní prostředí, potažmo nečinnost spočívající v nevydání opatření tak jak je požaduje žalobce v této věci, je nezbytné posuzovat z hlediska testu racionality. Nelze se plně ztotožnit se žalovaným, že dle čl. 41 odst. 1 Listiny nelze přiznat ochranu veřejným subjektivním právům na příznivé životní prostředí, pokud není toto právo zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny provedeno zákony. Ust. čl. 41 odst. 1 bylo do Listiny zakotveno za účelem odlišení lidských práv a základních svobod, u nichž je třeba

v případe jejich ohrožení provádět test proporcionality, od práv sociálních, kulturních a hospodářských, u nichž má zákonodárce širší prostor pro jejich úpravu či případné omezení. Touto problematikou se podrobně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08: „Poté, kdy byly shledány důvody pro zachování maximální míry zdrženlivosti v obecné rovině ve vztahu k napadené právní úpravě jako celku, přistoupil Ústavní soud ze shora rozvedených pobitek k testu rozumnosti. Zvolil tuto variantu testu v intencích bez odlišného stanoviska plénem přijaté části nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (Sbírka rozhodnutí, svazek 48, náleze č. 55, vyhlášen pod č. 116/2008 Sb.), dle něhož princip proporcionality „nemusí být vždy hlavním kritériem úvahy o ústavnosti toho kterého zákonného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod (hlava druhá Listiny); v oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních je však třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jak je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nevhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší (test rozumnosti – srov. též náleze sp. zn. Pl. ÚS 61/04, Sbírka rozhodnutí, svazek 43, náleze č. 181, vyhlášen pod č. 16/2007 Sb.). Ústavní soud se předtím, než i v této věci přistoupil k testu rozumnosti, zabýval charakterem sociálních práv a jejich odlišností danou článkem 41 odst. 1 Listiny. Obdobně jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 konstatuje, že tato práva „nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny) ... V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv včetně možnosti jejich změn. [...] V kombinaci s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 4 Listiny lze vytýčit 4 kroky vedoucí k závěru o ústavnosti či neústavnosti zákona, jenž provádí ústavně garantovaná sociální práva:

1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu. Toto jádro sociálního práva v nyní posuzovaném případě vyplývá z čl. 35 odst. 1 Listiny v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny (pozn. soudu)

2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále

3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně

4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nevhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší.“

28. Prvním krokem testu racionality je vymezení esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí. Touto otázkou se již zabýval Ústavní soud, který v nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 uvedl: „V prvním kroku testu racionality se Ústavní soud nejprve zabýval vymezením podstatného obsahu tohoto práva. Podpůrně přitom vyšel z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“), podle něhož je životním prostředím „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.“ Samotný esenciální obsah tohoto práva byl pak doposud vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění ... aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby“ (Tomozzková, V., Tomozsek, M. In Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Ve shodě s výše uvedeným a ve světle nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 lze tedy za podstatu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.“

29. Druhým krokem je posouzení, zda se zákon (v daném případě nečinnost žalovaného spočívající v nevydání konkrétních opatření) nedotýká samotné existence práva na příznivé životní prostředí či jeho jádra. Navzdory faktu, že mikroplasty zatěžují životní prostředí a odpady z jednorázových plastových pomůcek a testů jistou měrou přispívají k vyšší produkci skleníkových plynů, nejedná se o nečinnost, v jejímž důsledku by byla znemožňována či omezována realizace základních životních potřeb člověka.
30. Třetí podmínka je rovněž splněna, neboť dříve přijatá opatření ukládající povinnost nosit ochranné prostředky nosu a úst a provádět testy na přítomnost onemocnění Covid-19 sledovaly legitimní cíl, kterým byla ochrana života a zdraví jako jednoho z nejdůležitějších základních práv.
31. Čtvrtá podmínka je rovněž splněna, neboť (jak již správní soud opakovaně judikovaly) přijímaná opatření na poli ochrany proti onemocnění Covid-19 snižovala riziko nákazy a vážného průběhu nemoci. Jednalo se tak o prostředek rozumný, neboť povinnost nosit ochranné prostředky byla nejméně invazivní (na rozdíl od např. zákazu vycházení), avšak stále účinnou obranou proti šíření tohoto vysoce nakažlivého onemocnění.
32. Skutečnost, že nebyla vydávána opatření, která by tyto povinnosti rušila, tak nemohl žalobce zasáhnout na jeho veřejném subjektivním právu na příznivé životní prostředí, neboť se jednalo o prostředky rozumné, byť ne nutně nejlepší, avšak zejména nikoliv napadající samotnou existenci nebo jádro tohoto práva. Z týchž důvodů není splněna ani třetí zákonná podmínka, tedy nezákonnost tvrzeného zásahu.
33. Ze shora uvedeného vyplývá, že zákon ani mezinárodní smlouva neukládá žalovanému povinnost činit v oblasti ochrany životního prostředí (zamezení výroby a používání respirátorů a testovacích sad) konkrétní kroky, naopak povinnosti ukládané opatřeními Ministerstva zdravotnictví lze považovat za racionální a nikoliv v příkrém rozporu s právem na příznivé životní prostředí.
34. Na tomto místě soud shledává vhodným připomenout, že žalobce jako environmentální spolek v žalobě zdůrazňuje, že se snaží zajistit včasnou ochranu příznivého životního prostředí a zmírnění dopadů změny klimatu a to tím, že se zasazuje o omezení výroby a používání jednorázových ochranných pomůcek dýchacích cest a jednorázových testů na přítomnost viru SARS-CoV-2 způsobujícího nemoc Covid-19, za účelem omezení plastového odpadu z těchto produktů a zamezení znečišťování životního prostředí nebezpečnými mikroplasty. Pátá podmínka stanoví, že tvrzený zásah by měl být zaměřen přímo proti žalobci nebo by v jeho důsledku proti němu bylo zasaženo. Zásahová žaloba však není určena na ochranu veřejného zájmu, ale na ochranu před konkrétními akty či nečinnostmi správních orgánů, jež se přímo negativně projevují v právní sféře konkrétní osoby. Žalobce se tak svými argumenty na ochranu životního prostředí staví do role ochránce přírody nejen v České republice, ale i za jejími hranicemi. Sám žalobce uvedl, že se „*pokouší požádat Městský soud v Praze o poskytnutí ochrany přírodě a krajiny, která nemůže jít k soudu sama a musí být podpořeno hlasem environmentálních spolků.*“ V situaci, kdy žalobce netvrdí, resp. nijak nevymezuje, jak jej (konkrétní) nečinnost žalovaného poškodila na jeho právech, není možné ochranu přiznat. Obecné odkazy na prohlubování změny klimatu a hrozící devastaci životního prostředí nejsou dostatečné pro přiznání ochrany. Ani pátá podmínka tak není splněna.
35. Nelze nadto tvrdit, že by za všechna negativa spojená s emisemi skleníkových plynů, popřípadě neeliminací mikroplastů, byl odpovědný žalovaný, když nepřijal opatření, jež by omezila (zrušila) povinnost užívat respirátory a další „jednorázové“ ochranné prostředky a testy. Soud v obecné rovině uvádí, že otázky spojené se snižováním emisí skleníkových plynů se neomezují toliko teritoriálně na území ČR, ani je nelze vztahovat pouze na používání a recyklaci respirátorů a testů. Sám žalobce v závěru žaloby uvádí, že negativní dopady nošení ochranných prostředků dýchacích cest v České republice připadají zhruba na 0,1% celkových emisí CO₂ na člověka ročně.

36. Vzhledem k epidemiologické situaci v rozhodném období od 1. 9. 2020 do 13. 4. 2022 bylo třeba naplňovat primární účel tehdy účinných mimořádných opatření, kterým byla ochrana obyvatelstva před nákazou onemocněním Covid-19. Skutečnost, že je dosud vyžadováno na některých místech nošení ochranných prostředků z důvodů ochrany zdraví (v době ukončení zásahu již pouze ve zdravotnických zařízeních jako nejrizikovějších místech), nelze interpretovat jako rezignování na ochranu životního prostředí. Jak uvedl žalovaný, v době pandemie vydával pokyny, jak recyklovat odpad z jednorázových ochranných pomůcek a testů, který měl následně končit ve spalovnách, nikoliv v oceánech, jak se obává žalobce.
37. Pro úplnost soud odkazuje na již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu, č. j. 10 Ao 21/2021-64, kde je uvedeno: „*Není sporné, že výroba a používání zdravotnických pomůcek zatěžuje životní prostředí. Nelze však dát navrhovatelce za pravdu v tom, že by právě to představovalo jakkoli měřitelný či dostatečně významný zásah do jejího práva na příznivé životní prostředí nebo že by to dokonce mohlo ohrozit její život a zdraví (srov. již citovaná usnesení ve věcech 5 Ao 23/2021 a 2 Ao 4/2021; k předpokladům aktivní procesní legitimace toho, kdo navrhuje zrušení opatření obecné povahy, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).*“ Správní soudy tedy rovněž judikovaly, že míra zatížení životního prostředí výrobou a recyklací jednorázových ochranných pomůcek a testů je marginální (nejen vůči ostatním zdrojům znečištění a skleníkových plynů) vzhledem k primárnímu účelu přijímaných opatření, jež tyto povinnosti ukládala.
38. Podle obsahu je žaloba na ochranu životního prostředí, více než zásahovou žalobou ve smyslu ust. § 82 an. s. ř. s., takzvanou žalobou *actio popularis*, jejíž přezkum je českým právním řádem vyloučen. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 9 Ao 41/2021-38: „*Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. actio popularis zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, především body 31, 36 a 41).*“ Dále soud odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Ao 21/2021-64, v němž uvedl: „*Nynější návrh nepřináší žádná nová tvrzení, a NSS tak má nadále za to, že navrhovatelka zjevně není k podání návrhu legitimována. Návrh, který míří ke zrušení (vyslovení nezákonnosti) opatření obecné povahy, totiž musí sledovat ochranu takových veřejných subjektivních práv jednotlivce, která jsou opatřením skutečně bezprostředně dotčena. Navrhovatelka však nespátňuje 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, na život či na zdraví v souvislosti s negativními ekologickými dopady výroby a používání jednorázových pomůcek. V podstatě jde tedy o žalobu ve veřejném zájmu (actio popularis), kterou navrhovatelka podat nemůže (usnesení ze dne 28. 5. 2021, č. 5 Ao 12/2021 - 29).*“ V neposlední řadě je na místě zmínit i názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43: „*Právě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka. Právo však na toto specifikum ochrany životního prostředí pamatuje a snaží na něj reagovat tím, že veřejnosti (nejčastěji sdružením osob) přiznává specifická práva, jejichž prostřednictvím se právě o ochranu životního prostředí mohou zasazovat. V právním řádu České republiky je takovým předpisem především zákon o ochraně přírody a krajiny a jeho § 70, který v odst. 1 stanoví, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“; uvedená občanská sdružení mají právo na informace o probíhajících správních řízeních a též právo účastnit se těchto řízení (§ 70 odst. 2 a 3). Z tohoto ustanovení však nelze dovodit nic pro právo účasti občanských sdružení na řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.“ Stejně tak z daného ustanovení nelze dovodit, že se lze ochrany přírody a krajiny domáhat prostřednictvím zásahové žaloby s cílem přijmout opatření zaměřená na ochranu tohoto statku.*
39. Soudům je ustanovením § 4 s. ř. s. svěřena pravomoc přezkoumávat akty a (ne)činnost orgánů ve smyslu ust. § 1 správního řádu, nikoliv nahrazovat zákonodárnou iniciativu, tedy vměšovat se mj. do moci výkonné. Tím by byl zcela zásadně narušen princip brzd a protivah, kterými na sebe

vzájemně působí moc zákonodárná, výkonná a soudní. Soudy tak nemohou správním orgánům ukládat povinnost vydat správní akt, ani deklarovat nezákonnost postupu, pokud správní orgán takový akt sám nevydá, neukládá-li mu to zákon či mezinárodní smlouva.

40. Pro doplnění soud poznamenává, že žalobce se sice domáhá vydání opatření, jež by zamezila nadměrnému užívání respirátorů a jednorázových testovacích sad, avšak vydávání opatření v rámci boje s onemocněním Covid-19 přísluší Ministerstvu zdravotnictví, nikoliv žalovanému. Stejně tak není v kompetenci žalovaného, aby opatření již jednou vydaná Ministerstvem zdravotnictví v této oblasti rušil. Ani Ministerstvu zdravotnictví však zákon ani mezinárodní smlouva neukládá povinnost vydávat opatření za účelem omezení produkce skleníkových plynů, a to ani v souvislosti s ukládáním povinnosti nosit ochranu úst a nosu za účelem omezení šíření nemoci Covid-19. Nezbytnost opatření ukládajících tuto povinnost již byla správními soudy opakovaně řešena, přičemž soudy došly k závěru, že zájem na ochraně života a zdraví lidí dočasně převáží nad ochranou životního prostředí. Soud tedy nevyzýval žalobce ke změně žalovaného, neboť ani v případě, že by žalovaným bylo Ministerstvo zdravotnictví, by žaloba nemohla být úspěšná.
41. Soud uzavírá, že v posuzovaném případě nebyly splněny všechny z pěti kumulativních podmínek pro přiznání ochrany podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., konkrétně podmínky zkrácení žalobce na jeho právech, nezákonnost zásahu a přímé dotčení žalobce. Podmínky č. 1 a 4 (přímota a existence zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím) splněny byly. Jak již soud uvedl výše, není-li splněna byt jedna z kumulativně stanovených podmínek v ust. § 82 s. ř. s., soud žalobu zamítne. Z toho důvodu soud na základě shora uvedeného žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.
42. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. května 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu