

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyně JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

navrhovatele: **Dobře zapsaný spolek, IČO 02506912**
sídlem třída Kapitána Jaroše 1922/3, 602 00 Brno
zastoupeného advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kapitána Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha

o návrhu na **zrušení opatření obecné povahy** – Vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství ze dne 5. 9. 2022

takto:

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč k rukám Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.
- IV. Soud vyzývá navrhovatele, aby ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení sdělil číslo bankovního účtu, na který má být zaplacený soudní poplatek vrácen.

Odůvodnění:

Obsah podání navrhovatele

1. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení právního aktu označeného v návrhu jako opatření obecné povahy – Vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství ze dne 5. 9. 2022 (dále jen „*Vyhlášení*“), vydaného odpůrcem podle § 88 odst. 4 věta druhá zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*energetický zákon*“).

K aktivní žalobní legitimaci navrhovatele

2. Navrhovatel je environmentálním spolkem. Domnívá se, že došlo k nezákonným zásahům do jeho práva na příznivé životní prostředí. Odkazuje přitom na Ústavu, čl. 35 Listiny základních práv a svobod, Rámcovou úmluvu Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.), Pařížskou dohodu (č. 64/2017 Sb. m. s.) a Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „*Aarhuská úmluva*“), zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
3. Navrhovatel má za to, že vyhlášením stavu předcházení stavu nouze v teplárenství odpůrcem na období od 6. 9. 2022 do 31. 8. 2023 Česká republika zcela upustila od svých klimatických závazků a jedná v rozporu s nedávným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248, čímž přímo zasahuje do jeho práv. Navrhovatel upozorňuje na hrozbu poškozování životního prostředí a nerespektování nebezpečí změny klimatu výrazným zvyšováním ekologické zátěže životního prostředí skrze umožnění spalování fosilních paliv v uhelných elektrárnách. Tento postup podle navrhovatele způsobí trvalé a nevratné poškození

životního prostředí a v důsledku toho smrt mnoha tisíc Čechů a milionů lidí po celém světě v přímém důsledku znečištění ovzduší a smrt nebo poškození zdraví dalších lidí kvůli sekundárním dopadům spalování fosilních paliv na změnu klimatu, což způsobí sucho, povodně, tání ledovců a zvyšování hladin oceánů, změnu proudění vzduchu a tím změnu podnebí, výskyt extrémních jevů jako jsou tornáda, požáry a další závažné negativní dopady.

4. Navrhovatel dále uvedl, že z judikatury správních soudů vyplývá, že podmínka „*zásahu do veřejných subjektivních práv*“ konkrétní osoby v důsledku vydání správního aktu nesmí být vykládána restriktivně. K jejímu naplnění postačí, pokud se úkon správního orgánu negativně projevil v právní sféře žalobce (navrhovatele). Aktivní žalobní legitimace je 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.
5. Navrhovatel dále ohledně své aktivní legitimace odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248, v němž Městský soud v Praze rovněž posuzoval aktivní legitimaci environmentálního spolku. Uvedl, že je tzv. privilegovaným subjektem, a proto má možnost domáhat se soudního přezkumu. To potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. 1 Ao 2/2010-11, kde byla přijata tato právní věta: „*Návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.*“
6. Spolky věnující se ochraně životního prostředí jsou dotčenou veřejností ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, se mohou domáhat přezkumu hmotné i procesní stránky rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti správních orgánů týkajících se ochrany životního prostředí. Podmínky uvedeného nálezu navrhovatel splňuje.

K povaze napadeného právního aktu

7. Navrhovatel dále uvedl, že Vyhlášení je opatřením obecné povahy, ač to z energetického zákona nevyplývá.
8. Zdůraznil, že při předcházení stavu nouze jsou odběratelé povinni podřídit se omezení spotřeby energie (§ 88 odst. 3 energetického zákona). Z toho dovozuje, že Vyhlášení má přímé dopady na subjekty mimo veřejnou správu, nejedná se tedy o interní akt řízení. Adresáti veřejné správy se v důsledku Vyhlášení dostávají do situace, kdy musí čekat, že bude vydáno další opatření obecné povahy a jejich smlouvy na dodávky energie přestanou platit. Tuto situaci srovnal navrhovatel s územním plánem: jeho vydáním také nedochází k zásahu do vlastnického práva občanů, to se stane až tehdy, když by tito usilovali o vydání územního rozhodnutí, a to by jim stavební úřad odmítl kvůli nesouladu záměru s územním plánem vydat, nebo kdyby naopak jejich sused v důsledku znění územního plánu získal územní rozhodnutí pro záměr, který bude mít negativní vliv na svoje sousedy. Samotný územní plán nikomu nic nedělá, ale přesto jej mohou vlastníci jako opatření obecné povahy napadat, přičemž podobně je to s Vyhlášením.
9. Na rozdíl od vyhlášení nouzového stavu posuzovaného Ústavním soudem v usnesení Pl. ÚS 12/21 nemá Vyhlášení dle navrhovatele povahu ústavní (ve smyslu aktu vládnutí), ale pouze správní, nepředstavuje tedy akt aplikace ústavního práva, ale pouze zákonné normy – energetického zákona.
10. To, že už samotným Vyhlášením dochází k zásahům do práv, vyplývá dle navrhovatele rovněž z § 88 odst. 6 energetického zákona, podle nějž je při stavu nouze a při předcházení stavu nouze právo na náhradu škody vyloučeno. Adresáti veřejné správy tak nemají možnost domáhat se vůči státu náhrady všech negativních důsledků jeho jednání. Mohou se navíc dopustit přestupku nepodřízení se omezení spotřeby tepelné energie.

11. Navrhovatel uzavřel, že už samo Vyhlášení znamená pro adresáty veřejné správy omezení, riziko hrozby vůči platně uzavřeným smlouvám na dodávky energií a navíc značné riziko spáchání tvrdě trestaného přestupku a odkázal na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu ohledně definice opatření obecné povahy.

K vadám Vyhlášení

12. Navrhovatel požaduje zrušení Vyhlášení pro nedostatek odůvodnění a pro jeho nepřiměřenost.
13. K nedostatku odůvodnění poukazuje na to, že Vyhlášení vůbec žádné odůvodnění nemá. Uvádí toliko, že:

„Důvodem pro vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství je existence reálného rizika vzniku stavu nouze podle § 88 odst. 1 písm. f) energetického zákona, tedy brozí riziko nevyrovnané bilance v soustavě zásobování tepelnou energií, která může způsobit významný a náhlý nedostatek tepelné energie nebo obroženi celistvosti soustavy zásobování tepelnou energií, její bezpečnosti a spolehlivosti provozu.“

14. Navrhovatel namítl, že Vyhlášení nevycházelo z žádné cost-benefit analýzy. Po provedení takové analýzy by odpůrce musel nepochybně dospět k závěru, že „mnohem menší následky z hlediska změn klimatu, což je aktuálně nejzávažnější problém celé planety, by mělo odebrání zemního plynu z Ruska, než přechod na spalování jiných fosilních paliv, zejména pak uhlí, popř. ropy a produktů z uhlí a ropy.“
15. Odpůrce podle navrhovatele nerefletoval závažnost dopadů Vyhlášení na klima, životní prostředí a lidské životy.
16. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce neprovedl test přiměřenosti přijímaných opatření ve vztahu k zásahům do jiných práv, zejména do práva na ochranu životního prostředí a na zdraví a život. Obsáhle popsal negativní dopady spalování uhlí v tepelných elektrárnách. Uvedl, že opatření obecné povahy umožňující překračování stanovených emisních limitů je nutno považovat za nepřezkoumatelné a nezákonné.
17. Navrhovatel k návrhu přiložil řadu dokumentů týkajících se mimo jiné přístupu k soudu v otázkách životního prostředí, negativních dopadů spalování fosilních paliv, pravidel chování při epidemii koronaviru, změny klimatu, dodržování lidských práv v Kataru a okolností vyhlášení předcházení nouze v teplárenství.

Vyjádření odpůrce

18. Odpůrce v písemném vyjádření navrhl zamítnutí návrhu.

K povaze napadeného právního aktu

19. Odpůrce je přesvědčen, že napadené Vyhlášení vydané na základě § 88 odst. 4 věta druhá energetického zákona není opatřením obecné povahy. Ze samotného Vyhlášení totiž neplynou adresátům žádná práva ani povinnosti. K tomu by mohlo dojít až vydáním skutečného opatření obecné povahy.
20. Odpůrce dále odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, v němž Ústavní soud posuzoval právní povahu vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ze dne 12. 3. 2020. Ústavní soud dospěl k závěru, že „neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu § 6 odst. 1 [...] konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a izolovaný přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak – v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování.“

21. Odpůrce se dále vyjádřil k odkazům navrhovatele na jednotlivá ustanovení energetického zákona. K odkazu na § 88 odst. 3 energetického zákona, který stanoví povinnost spotřebitelů podřídit se omezení spotřeby tepelné energie bez ohledu na uzavřené smlouvy a současně oprávnění poskytovatelů tepelné energie využívat v nezbytném rozsahu zařízení odběratelů, uvádí, že nezbytnou podmínkou takového postupu je uložení konkrétní povinnosti ministerstvem podle § 88 odst. 8 energetického zákona. Teprve v případě uložení takové povinnosti ministerstvem by mohlo dojít k omezení spotřeby tepelné energie či nezbytnému užívání zařízení odběratele, a v návaznosti na to i k vyloučení náhrady případné škody (§ 88 odst. 6 energetického zákona) či uložení sankcí za nepodřízení se omezení spotřeby tepelné energie (§ 90 odst. 1 písm. r) energetického zákona).

K aktivní legitimaci navrhovatele

22. Navrhovatel navíc není dle odpůrce aktivně legitimován k podání návrhu na přezkum Vyhlášení, jelikož jím nejsou nijak dotčena práva, která navrhovatel dle své zakladací listiny hodlá hájit. Vyhlášením nedošlo a nemohlo dojít k jakémukoliv přímému zásahu do práv navrhovatele, protože Vyhlášení samo nevyvolalo žádnou situaci, jež by se jakkoliv přímo dotkla jeho práv a povinností.

K odůvodnění a přiměřenosti Vyhlášení

23. K tvrzené absenci odůvodnění Vyhlášení odpůrce odkázal na jeho text ohledně hrozícího rizika nevyrovnané bilance v soustavě zásobování tepelnou energií. Uvedl, že vyhlášení bylo výsledkem zodpovědného posouzení rizik s ohledem na kritický nedostatek zemního plynu ve snaze předejít fatálním výpadkům v dodávkách tepelné energie. Upozornil na to, že po vypuknutí války na Ukrajině dne 24. 2. 2022 jsou ceny energetických komodit nepredikovatelné a na konci srpna 2022 dosáhly maxim, která ohrožovala udržitelnost celé energetické soustavy v ČR.
24. Odpůrce odkázal na Sdělení Evropské komise COM (2022) 360 final s názvem „*Bezpečná zima díky úsporám plynu*“. Dále odkázal na Nařízení Rady (EU) 2022/1369 ze dne 5. 8. 2022, o koordinovaných opatřeních ke snížení poptávek po plynu, podle něž by členské státy měly okamžitě přijmout proaktivní opatření ke snížení poptávky.
25. Odpůrce směřuje k umožnění činnosti spalovacích stacionárních zdrojů při dodržování stávajících limitů i po 31. 12. 2022 za účelem nezvyšování spotřeby zemního plynu. Ministerstvo životního prostředí připravilo vyhlášku č. 265/2022 Sb., novelizující vyhlášku 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší (dále jen „*vyhláška o znečištění ovzduší*“), za účelem umožnění dočasného a emisními limity omezeného spalování dalších komodit k výrobě tepelné energie. Podle důvodové zprávy budou provozovatelé dotčených skupin spalovacích stacionárních zdrojů moci používat namísto zemního plynu dočasně i další dostupná paliva za účelem úspory ve snižování zásob zemního plynu.
26. Odpůrce se ohradil vůči tvrzení navrhovatele, že „*na Rusko neměly být uvaleny sankce a měl být řádně odebrán Ruskem dodávaný plyn*“. Podrobně popsal situaci postupného snižování a následného zastavení dodávek zemního plynu z Ruska, které nezávisely na jeho vůli.
27. Odpůrce ke svému vyjádření přiložil důvodovou zprávu k novelizaci vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Odpůrce dále přiložil tiskovou zprávu vlády ohledně situace v energetice ze dne 31. 8. 2022, oznámení společnosti NWT a.s. o ukončení smluv o dodávkách plynu s vyjmenovanými teplárnami z důvodu enormního nárůstu jeho ceny a článek Plzeňského deníku ohledně pětinasobného zdražení tepla v důsledku tohoto ukončení.

Replika navrhovatele

28. Navrhovatel reagoval replikou ze dne 27. 10. 2022, v níž setrval na argumentaci uvedené v návrhu na zahájení řízení a opětovně upozornil na závažnost klimatických změn způsobených využíváním fosilních paliv.

Procesní podmínky soudního přezkumu

Právní povaha napadeného aktu

29. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy „*může ministerstvo na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, je-li k tomu zákonem zmocněno.*“
30. Zákonné zmocnění pro vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství obsahuje § 88 odst. 4 věta třetí energetického zákona. Ta stanoví, že „*Ministerstvo může pro celé území státu vyhlásit předcházení stavu nouze na období nejvýše 12 kalendářních měsíců.*“
31. Předcházením stavu nouze se přitom podle § 88 odst. 2 energetického zákona rozumí „*soubor činností prováděných v situaci, kdy existuje reálné riziko vzniku stavu nouze.*“
32. Dne 5. 9. 2022 publikoval odpůrce na své úřední desce dokument „*Vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství ze dne 5. září 2022*“, podepsaný ministrem průmyslu a obchodu, následujícího znění:

„Ministerstvo průmyslu a obchodu vyhláší na základě § 88 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, na celém území České republiky předcházení stavu nouze v teplárenství, a to na dobu od 6. září 2022 00,00 hod. do 31. srpna 2023 24,00 hod.

Důvodem pro vyhlášení předcházení stavu nouze v teplárenství je existence reálného rizika vzniku stavu nouze podle § 88 odst. 1 písm. f) energetického zákona, tedy hrozí riziko nevyrovnané bilance v soustavě zásobování tepelnou energií, která může způsobit významný a náhlý nedostatek tepelné energie nebo ohrožení celistvosti soustavy zásobování tepelnou energií, její bezpečnosti a spolehlivosti provozu.“

33. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadený akt opatřením obecné povahy.
34. Navrhovatel tvrdí, že se materiálně o opatření obecné povahy jedná, ač tak není označeno. Odpůrce s ním nesouhlasí.
35. V právní teorii i praxi je opatření obecné povahy označováno za smíšený (hybridní) akt orgánu veřejné správy, který není právním předpisem ani správním rozhodnutím, neboť má určité prvky jak normativních právních aktů na straně jedné, tak i individuálních správních aktů na straně druhé. Opatření obecné povahy se vyznačuje konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, jde tedy o úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, či náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).
36. Při hodnocení povahy napadeného aktu z hlediska možnosti jeho soudního přezkoumání je nutné primárně vycházet z toho, jak daný akt označuje zákonodárce, resp. ústavodárce. Jestliže zde není zjevný rozpor mezi zákonem přiznanou formou a skutečným obsahem napadeného aktu, měl by soud vůči zákonodárce respektovat (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010–65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS, či plenární náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11). V případě, že se objeví rozpor mezi stanovenou formou a obsahem napadeného aktu, je nezbytné posoudit naplnění již zmiňovaných pojmových znaků opatření obecné povahy, tedy konkrétnosti jeho předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnosti adresátů, na které dopadá; z hlediska projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přitom nutné současné splnění obou uvedených znaků (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009–59, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07). Z uvedeného

tedy plyne, že v případě posuzování, který správní akt lze považovat za opatření obecné povahy, se uplatní podle judikatury Ústavního soudu, ale i Nejvyššího správního soudu, tzv. formálně-materiální pojetí (viz body 37 až 38 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020-62).

37. Energetický zákon nestanoví právní formu předmětného aktu odpůrce. Je proto třeba se zabývat jeho materiální povahou.
38. Navrhovatel i odpůrce poukazují na judikaturu Ústavního soudu, který posuzoval právní povahu vyhlášení nouzového stavu vládou ČR a souvisejících krizových opatření.
39. Ve vztahu k Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu vládou ČR ze dne 12. 3. 2020 dospěl Ústavní soud k závěru, že se nejedná z formálního ani materiálního hlediska o opatření obecné povahy, nýbrž o „akt vládnutí“, který má normativní dopad (usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20).
40. Vyhlášení předcházení nouzového stavu v teplárenství se od vyhlášení nouzového stavu vládou ČR ze dne 12. 3. 2020 v podstatných ohledech liší. Předně ho vydal odpůrce (ministerstvo průmyslu a obchodu) na základě energetického zákona, nikoliv vláda na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
41. Jde však současně o akt v mnoha ohledech obdobný, zejména pokud jde o jeho politický charakter a absenci vlastního normativního obsahu. Soud se ztotožnil s odpůrcem v tom, že vyhlášení předcházení nouzového stavu v teplárenství přímo neukládá adresátům žádná práva ani povinnosti. Předcházením stavu nouze se podle § 88 odst. 2 energetického zákona rozumí „*soubor činností prováděných v situaci, kdy existuje reálné riziko vzniku stavu nouze.*“ Odpůrce tak napadeným Vyhlášením toliko oznámil, že v něm stanoveném období bude provádět činnosti směřující k předcházení stavu nouze. Jedná se tedy stejně jako v případě vyhlášení nouzového stavu Vyhlášení nouzového stavu o *ad hoc* rozhodnutí, které se týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. O neformální povaze tohoto aktu svědčí i to, že se vyhláší „*prostřednictvím sdělovacích prostředků nebo jiným vhodným způsobem*“ (§ 88 odst. 4 věta první energetického zákona).
42. Ústavní soud ve výše uvedeném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 uvedl, že:

„rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil nebo rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána“ (bod 24).
43. Dospěl proto k závěru, že „*neobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a „izolovaný“ přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru*“ (bod 30).
44. Z většinových stanovisek pléna Ústavního soudu (viz též unesení ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/2020) jednoznačně vyplývá, že tento akt nemůže být přezkoumán soudy rozhodujícími ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
45. K povaze krizových opatření Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, obecně konstatoval, že „*za situace, kdy krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády podle § 8 krizového zákona mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným způsobem orgánu veřejné moci, musí Ústavní soud tuto povahu krizového opatření v každém jednotlivém případě posoudit podle jeho obsahu*“ (bod 19). V případě všech doposud Ústavním soudem posuzovaných krizových opatření přitom „*nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že jde o opatření obecné povahy podle § 171 správního řádu, případně podle § 101a soudního řádu správního. (...) Konkrétnost věci, která by umožnila považovat napadená rozhodnutí (krizová opatření) vlády*

za opatření obecné povahy, podle Ústavního soudu dána není (resp. nebyla shledána u žádného doposud přezkoumávaného aktu odpůrkyně vydaného podle § 8 krizového zákona). Nelze ji spatřovat toliko v tom, že tato rozhodnutí stanoví povinnosti a omezení za účelem zamezení obrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky. Požadavek konkrétnosti věci vyžaduje, aby byl ve správním aktu skutkově vymezen určitý konkrétní předmět regulace (konkrétní případ), což lze zkoumat z různých hledisek, zejména podle kritéria prostorového nebo věcného, ale také časového, teleologického a obsahového (viz Bahýľová, L., Hejč, D. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 24-26)⁴⁶ (body 20 a 21).

46. V usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, pak ke krizovému opatření č. 85/2020 Sb. Ústavní soud uvedl, že:

„v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že zvláštní důvody pro posouzení napadeného krizového opatření jako opatření obecné povahy dány nejsou. Takové posouzení totiž nepřipadá v úvahu právě proto, že napadený akt ani materiálně znaky opatření obecné povahy nenaplnuje. Usnesení vlády o přijetí krizového opatření (č. 85/2020 Sb.) se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přiblížit právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem).

47. Soud má za to, že ani v nyní posuzovaném případě se výše uvedenou optikou nastavenou Ústavním soudem o opatření obecné povahy nejedná. Vyhlášení předcházení stavu nouze v teplotě se vztahuje také na celé území České republiky (zdůrazňované prostorové kritérium konkrétnosti předmětu regulace tedy není splněno), není vyčerpáno individuálním jednáním a vztahuje se na všechny osoby na území státu. Není proto naplněn požadavek jeho konkrétnosti.
48. Stejně jako výše citované usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu pak samo o sobě neukládá, nemění ani neruší žádná práva ani povinnosti. K tomu by mohlo dojít teprve v případě dalšího navazujícího právního aktu, například uložení povinnosti odpůrcem podle § 88 odst. 8 energetického zákona.
49. Mezi stranami není sporné, že na Vyhlášení mohou navazovat další akty. Již dne 1. 9. 2022 (s dělenou účinností od 6. 9. 2022, 1. 1. 2023 a 1. 1. 2024) byla přijata novelizace vyhlášky o znečišťování ovzduší vyhláškou č. 265/2022 Sb., která mimo jiné umožňuje pokračování provozování vyjmenovaných stacionárních spalovacích zdrojů, které by jinak musely k 31. 12. 2022 ukončit provoz nebo přejít na zemní plyn, ruší limity provozu vyjmenovaných stacionárních zdrojů po dobu (předcházení) nouzového stavu a navyšuje maximální počty provozních hodin spalovacím stacionárním zdrojům spalujícím hnědé uhlí. Z podaného návrhu je zjevné, že navrhovatel poukazuje na rizika, která mohou plynout z aktů přijatých v zájmu předcházení stavu nouze. Chce-li se však domáhat zrušení aktů negativně působících na změnu klimatu, musí brojit proti nim. Samotné vyhlášení předcházení stavu nouze důsledky tvrzené navrhovatelkou nezpůsobuje.
50. Soud uzavírá, že návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, neboť napadený akt odpůrce nelze vůbec považovat za opatření obecné povahy. V takovém případě není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s.

K legitimaci navrhovatele k podání návrhu

51. Nad rámec nezbytného soud konstatuje, že i pokud by napadený akt bylo možné považovat za opatření obecné povahy, nebyl by navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení.
52. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“
53. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *územní plán Vysoká nad Labem*, bod 34). 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. Tuto ustálenou judikaturu správních soudů aprobuje též Ústavní soud. V recentní judikatuře například v usnesení ze dne 23. 8. 2022, sp. zn. II. ÚS 1439/22, v němž na ustálenou judikaturu správních soudů v otázce (absence) aktivní legitimace navrhovatelů zrušení opatření obecné povahy odkázal.
54. Navrhovatel uvedl, že svou aktivní legitimaci dovozuje ze zásahu do práva na příznivé životní prostředí. Je však na první pohled zjevné, že napadené Vyhlášení do tohoto práva nijak nezasahuje, neboť problematiku životního prostředí vůbec nereguluje. Obsah návrhu a jím napadeného Vyhlášení se zjevně míjejí. Soudní ochrana proti aktům působícím vůči neurčitému okruhu adresátů je ve správním soudnictví výjimečná a omezuje se prakticky pouze na přezkum opatření obecné povahy. Navrhovatel se však mýlí, domnívá-li se, že by se napadením Vyhlášení mohl domoci přezkumu jiných aktů (např. vyhlášky ministerstva jako podzákonného právního předpisu), které se na něj mohou odvolávat.
55. Lze uzavřít, že napadené Vyhlášení není způsobilé přivodit navrhovatelem tvrzený zásah do jeho práv. Jiný zásah navrhovatel netvrdil a není úkolem soudu jiný možný zásah do práv domýšlet. Rádně uplatněné návrhové body nadto již není možné v tomto řízení rozšiřovat (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud uzavírá, že navrhovateli nesvědčí aktivní procesní legitimace k napadení Vyhlášení.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Soud dospěl k závěru, že podaný návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, neboť napadený akt odpůrce nelze vůbec považovat za opatření obecné povahy. V takovém případě není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Návrh proto odmítnul dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.
57. Druhým výrokem tohoto usnesení bylo v souladu s § 60 odst. 3 větou první rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
58. Třetím výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení soudního poplatku. Částka 5 000 Kč bude navrhovateli vrácena z účtu Městského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

59. Čtvrtým výrokem soud vyzval navrhovatele, aby soudu ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení sdělil číslo bankovního účtu, na který má být zaplacený soudní poplatek vrácen.

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 nejblíže 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 11. listopadu 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu