

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et. Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **K.K.**
a

žalobce: **Mgr. V.P.**

oba zastoupeni advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8

proti

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

o žalobě ze dne 15. 2. 2019 na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nečinnosti při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobcům se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000,- Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude žalobcům vrácen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právního zástupce žalobců advokáta Mgr. Václava Voříška.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně a žalobce (dále označovaní společně jako „žalobci“) se podanou žalobou domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovali v nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání řádného a úplného Programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek.
2. Žalobci v žalobě uvedli, že žalovaný vydal opatření obecné povahy nazvané Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek Místek – CZ08A ze dne 14.4.2016, č.j. 23967/ENV/16 (dále také jen „Program“). Program však byl pro závažné rozpory s požadavky právních předpisů částečně zrušen rozsudkem Nejvyššího

správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, a to ve výrocích II., IV., V. Programu.

3. Nezákonný zásah žalobci spatřují v tom, že žalovaný již po více než dva roky (od účinnosti Programu, tj. od 29. 4. 2016) udržuje protiprávní stav, kdy pro aglomeraci, ve které žalobci žijí, není vydán řádný a úplný Program. Navíc z informací poskytnutých žalobcům na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že nápravu žalovaný plánuje až na polovinu roku 2020, kdy by stejně musel být Program aktualizován, jelikož je nutné jej aktualizovat alespoň každé čtyři roky.
4. Podle žalobců není možné se zpracováním a vyhlášením řádného a úplného Programu nadále vyčkávat, neboť zákon o ochraně ovzduší stanoví jako nejzazší termín pravidelné aktualizace jednou za čtyři roky (§ 9 odst. 5), ale v případě potřeby je nutné Program aktualizovat i dříve a tato situace nastala. Je totiž veřejným zájmem, aby imisních limitů bylo dosaženo co nejdříve, čemuž však nic nenasvědčuje, neboť znečištění ovzduší je v žalobci obývané aglomeraci stále aktuální.
5. Žalobci vyšli z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.3.2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle kterého musí být kumulativně splněno pět podmínek, aby žaloba a současně ochrana podle ust. § 82 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) byla důvodná.
6. K první a druhé podmínce, tj. že žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, uvedli, že jsou kráceni na svém ústavně zaručeném právu na příznivé zdravotní prostředí a na z něj vyplývajícím veřejném subjektivním právu na to, aby žalovaný vydal, resp. řádně užil právní instrumenty, které mají právo na životní prostředí zajišťovat. Poukázali na skutečnost, že žijí v aglomeraci, kde jsou pravidelně a trvale překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší.
7. Ke třetí podmínce, tj. existenci nezákonného zásahu, žalobci uvedli, že zásah žalovaného spočívající v nevydání řádného a úplného Programu, který by obsahoval všechny stanovené náležitosti, je zásahem nezákonným, kdy i z rozsudku NSS č. j. 6 As 288/2016-146 se podává, že osoby obývající znečištěnou zónu či aglomeraci mají veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný řádný a úplný program vydal. Skutečnost, že Program požadované náležitosti nesplňuje, vyplývá z toho, že byl ve výroku č. II, IV a V. zrušen výše uvedeným rozsudkem NSS. Ke čtvrté podmínce, tj. povaze zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím, žalobci uvedli, že povahu nečinnosti žalovaného při zpracování a vydání Programu jakožto nezákonného zásahu dovozují z logiky věci a podpůrně z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12.2.2015, č.j. 22 A 182/2011-93, přičemž odkázali též na rozsudek NSS ze dne 29.10.2014, č.j. 2 As 127/2014-32.
8. K páté podmínce, tj. přímému zaměření nebo zasažení zásahu vůči žalobci, žalobci uvedli, že trvale žijí v dotčené aglomeraci, pro niž je vydán neúplný Program. K šesté podmínce, trvání zásahu, žalobci uvedli, že zásah spočívá v nevydání řádného a úplného Programu minimálně od 29.4.2016, kdy nabyt (částečně Nejvyšším správním soudem zrušený) Program účinnosti, neboť již od tohoto okamžiku byl neúplný a kvalitativně nevyhovující. Nezákonný zásah bude ukončen teprve v okamžiku, kdy žalovaný vydá Program, který

bude odpovídat všem stanoveným požadavkům. Žaloba je tedy i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu ze dne 15.5.2018, sp. zn. II ÚS 635/18, včasná.

9. Žalobci dále konstatovali, že žaloba je rovněž přípustná, a to z toho důvodu, že jim právní řád neposkytuje žádný jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, než právě podání zásahové žaloby. Žalobci zvažovali podání „předžalobní výzvy“, neboli neformální žádosti směřované žalovanému, aby protiprávní stav napravil, ale s ohledem na judikaturu a právní úpravu dovodili, že to není nezbytné a ani nepředpokládají, že by žalovaný jejich předžalobní výzvě vyhověl v přiměřené lhůtě. Žalobci rovněž vycházeli z výše uvedené judikatury, která také nedovodila, že by měl být před podáním zásahové žaloby proti nevydání Programu (resp. „akčního plánu“ podle dřívější terminologie) uplatněn jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy. Žalobci rovněž nevidí příliš optimisticky, že by zrovna jejich neformální žádost žalovaného přesvědčila, aby přestal být nečinný. I s ohledem na závažný veřejný zájem na příznivém životním prostředí, konkrétně čistém ovzduší, se proto rozhodli obrátit přímo na soud.
10. Na základě shora uvedeného žalobci navrhli, aby soud rozsudkem přikázal žalovanému dopracovat Program zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek ze dne 14.4.2016, částečně zrušený rozhodnutím NSS ze dne 20.12.2017, č.j. 6 AS 288/2016-146, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Pro případ, že by po podání žaloby bylo od nezákonného zásahu upuštěno, žalobci in eventum navrhli, aby soud rozhodl, že zásah byl nezákonný.
11. Městský soud v Praze po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je nepřípustná.
12. Podle § 82 s. ř. s. *[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
13. Podle § 85 s. ř. s. *[ž]aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*
14. Soud se nejprve zabýval tím, zda žalobci tvrzený postup žalovaného spočívající v nečinnosti při vydání Programu ve formě opatření obecné povahy může být „zásahem“ ve smyslu § 82 s.ř.s. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17.12.2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98 vyslovil, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.“
15. Správní akt, jehož vydání se žalobci domáhají, má formu opatření obecné povahy, a nelze jej podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s. zejména proto, že jeho adresáty nejsou konkrétně (individuálně) určené osoby. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že se jedná o úkon, který do právní sféry konkrétní osoby (jednotlivce) zasáhnout

může, ať již tím, že byl ze strany správního orgánu vydán (v takovém případě mají dotčené osoby k dispozici návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s.ř.s.), či tím, že vydán nebyl, ač k tomu byl správní orgán povinen.

16. Při posouzení řešené otázky soud vyšel z rozsudku NSS ze dne 29.10.2014, č.j. 2 As 127/2014, z něhož vyplývá (v podrobnostech postačí odkázat na odůvodnění tohoto rozsudku), že přímým důsledkem vydání akčního plánu (právní předchůdce programu zlepšování kvality ovzduší podle § 9 zákona o ochraně ovzduší) má být odstranění nezákonného stavu spočívajícího v nadlimitním znečištění ovzduší. Z toho důvodu je na místě výklad, že není-li Program vydán či vykazuje-li obsahové nedostatky (je-li nekompletní), jedná se o zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, a pokud je tento stav udržován, dochází k (pokračujícímu) zásahu do veřejných subjektivních práv osob, které jsou vystaveny trvajícím protiprávnímu stavu, jenž měl být vydáním Programu odstraněn. Lze tak konstatovat, že v případě vydání neúplného (neboť částečně zrušeného Programu) může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv dotčených osob, tj. těch, které v dotčené aglomeraci bydlí, tedy i žalobců.
17. Nutno doplnit, že přestože je proces pořízení opatření obecné povahy obecně zahajován z moci úřední (a je tomu tak i v této věci), jsou situace, kdy lze hovořit o veřejném subjektivním právu na pořízení a vydání tohoto správního aktu, jak to ostatně vyplývá i z odkazované judikatury NSS (rozsudek NSS ze dne 29.10.2014, č. j. 2 As 127/2014, rozsudek NSS ze dne 20.12.2017, č.j. 6 As 288/2016-146). Pokud je takový akt na základě povinnosti správního orgánu vyplývající ze zákona (§ 9 zákona o ochraně ovzduší) vydán a následně rozhodnutím soudu zcela či zčásti zrušen a vrácen k dalšímu řízení, osoby tímto aktem dotčené mají právo na to, aby takový akt (zde Program, resp. jeho doplnění, ve formě opatření obecné povahy) byl v přiměřené lhůtě vydán, resp. doplněn. V daném případě byl tedy žalovaný po zrušujícím rozsudku NSS povinen v pořízení Programu ve formě opatření obecné povahy pokračovat, odstranit soudem zjištěné nezákonnosti a vydat jej. Pokud tak správní orgán nečiní, dotčené osoby musí mít možnost se takovému postupu (nečinnosti) správního orgánu bránit, přičemž podání žaloby podle § 82 a násl. s.ř.s. je k tomu vhodným instrumentem.
18. Ze znění § 85 s. ř. s. nicméně vyplývá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je koncipována jako žaloba subsidiární, která je přípustná pouze v případě, nemůže-li se účastník domáhat nápravy jinými právními prostředky. Soudní řád správní tedy výslovně požaduje, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud se žalobou podle § 82 s. ř. s., využil jiných prostředků, které má k dispozici.
19. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně vyslovil k otázce subsidiarity žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. V rozsudku ze dne 15.9.2013, č.j. 2 Aps 5/2012-52 uvedl, že *„řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je třeba vnímat jako jistou sběrnou kategorii, zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob v situacích, kdy jiná forma obrany, předvídaná soudním řádem správním, nepřichází v úvahu. Jde tedy o subsidiární prostředek ochrany před činností veřejné správy; zákonným vyjádřením této subsidiarity je již citovaný § 85 s. ř. s. Jestliže proti konkrétnímu postupu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba pro dotčený subjekt v úvahu. (...) Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná.“*

20. Zásada subsidiarity zásahové žaloby (nejedná-li se o žalobu toliko s požadavkem na deklaraci nezákonného zásahu) se projevuje v tom, že před jejím podáním je nejdříve nutno vyčerpat prostředky, které by mohly vést k nápravě před správním orgánem, resp. před orgánem veřejné moci, který se namítaného pochybení (zde nečinnosti) dopouští. V případě podání zásahové žaloby spočívající v nečinnosti správního orgánu je tímto prostředkem opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které se s přihlédnutím k § 6 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 téhož zákona uplatní na všechny úkony správních orgánů (viz rozsudek NSS ze dne 14.1.2016, č.j. 9 As 244/2015-47), tedy přiměřeně i na opatření obecné povahy.
21. 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 ve vztahu k pořízení opatření obecné povahy jsou osobami oprávněnými takovou žádost podat osoby nevydáním takového správního aktu přímo dotčené. Ostatně i podle rozsudku Soudního dvora C-404/13 ze dne 19.11.2014 ve věci *ClientEarth* „fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. lednu 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50, pokud členský stát nezajistil splnění požadavků vyplývajících z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a nepožádal přitom o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v jejím článku 22 (obdobně viz rozsudek *Janecek*, EU:C:2008:447, bod 39).“
22. Z uvedeného vyplývá, že práva domáhat se vypracování programu kvality ovzduší (resp. v tomto případě jeho řádného a úplného doplnění) se žalobci nemohou s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu domáhat žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu, aniž by bezúspěšně vyčerпали opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. Žalobci sice v žalobě podrobně rozebírají své úvahy o tom, jaké kroky měli a mohli v nastalé situaci učinit, přitom však zcela opomíjejí skutečnost, že opatření proti nečinnosti jakožto institut ve správním řízení obecně uznávaný jako prostředek nápravy při nečinnosti správního orgánu lze využít nejen u rozhodnutí ve věci (jak by vyplývalo z textu § 80 odst. 1 správního řádu), ale i pro případ nečinnosti při vyřizování jakýchkoliv úkonů správního orgánu (§ 6 odst. 1 správního řádu).
23. K tvrzení žalobců, že z judikatury správních soudů nevyplývá, že by měli k dispozici jiný prostředek nápravy než zásahovou žalobu, soud uvádí, že v rozsudku ze dne 29.10.2014, č.j. 2 As 127/2014-32 se Nejvyšší správní soud zaměřoval na otázku, zda se vůbec osoby dotčené nevydáním akčního plánu mohou ochrany svých veřejných subjektivních práv domáhat žalobou podle § 82 a násl. s.ř.s., a nezabýval se možnými prostředky nápravy před správními orgány, jimž je nutno v souladu se zásadou subsidiarity dát přednost před soudním přezkumem. Krajský soud v Ostravě v rozsudku navazujícím na naposledy uvedený rozsudek NSS pak rovněž tuto otázku nezkoumal, resp. se k ní nevyjadřoval. Z toho podle názoru Městského soudu v Praze nelze dovozovat, že by zde existoval konkurující názor k závěru přijatému v rozsudku NSS ze dne 14.1.2016, č. j. 9 As 244/2015-47, totiž že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti je nutno ve vztahu k úkonům správních orgánů vyčerpat opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Soud neshledává důvod k tomu, aby na uplatnění tohoto postupu, resp. jeho přiměřené aplikaci, nemělo být trváno ve vztahu ke správnímu

aktu ve formě opatření obecné povahy, neboť nelze vyloučit, že by tímto postupem mohl být nečinný správní orgán přinucen k aktivitě ze strany nadřízeného správního orgánu, tj. že by aplikace tohoto prostředku mohla vyústit v žalobci požadované vydání (doplnění) Programu.

24. Lze shrnout, že ochrany proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nevydání Programu, který by vyhovoval zákonným kritériím, se lze domáhat žalobou podle § 82 s.ř.s. Podmínkou přípustnosti této žaloby je však bezúspěšné vyčerpání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Protože takový prostředek nápravy žalobci neuplatnili, musel soud jejich žalobu jako nepřípustnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s.ř.s.
25. O nákladech řízení bylo rozhodnuto druhým výrokem usnesení podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
26. Žalobci soudu zaplatili soudní poplatek za řízení o žalobě ve výši 4 000 Kč. Jelikož žaloba byla odmítnuta, soud podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, třetím výrokem usnesení rozhodl o vrácení celého soudního poplatku žalobcům, a to k rukám jejich právního zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 téhož zákona).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 5. března 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu