



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Miroslavy Honusové v právní věci žalobců a) **P. S.**, b) **V. B.**, zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje** se sídlem 28. října 117, Ostrava, zastoupenému JUDr. Petrem Pyšným, advokátem Advokátní kanceláře Pyšný, Srba & Partneři, v.o.s., se sídlem Občanská 16, Slezská Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

- I. **Zásah** Krajského úřadu Moravskoslezského kraje do práv žalobců, spočívající v nevypracování a nevydání akčního plánu, obsahujícího přehled krátkodobých opatření k ochraně ovzduší podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice, trvající od 1.1.2007 do 31.8.2012, **byl nezákonný**.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 46.872,20 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 33, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou podanou k poštovní přepravě 23.8.2011 domáhali ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v tom, že žalovaný přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční plán podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice. Původně se domáhali, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobců a aby přikázal žalovanému bezodkladně vypracovat a vydat akční plán. K návrhu žalobců soud usnesením ze dne 5.6.2014 č.j. 22 A 182/2011-53 připustil změnu žalobního návrhu tak, že nyní se žalobci domáhají, aby bylo určeno, že zásah žalovaného do práv žalobců, spočívající v nevypracování a nevydání akčního plánu, obsahujícího přehled krátkodobých opatření k ochraně ovzduší podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice, trvající od 1.1.2007 do 31.8.2012, byl nezákonný.

Žalobci v rozsáhlém pojednání na str. 3 - 8 žaloby popsali neutěšený stav znečištění ovzduší v Ostravě Radvanicích a Bartovicích, kde jsou pravidelně a trvale překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší (smogové situace, vysoká prašnost, benzo(a)pyren, arsen) a škodlivý dopad tohoto stavu na zdraví obyvatel oblasti. Připustili, že žalovaný přijal některá opatření ke zlepšení kvality ovzduší (např. nařízení Moravskoslezského kraje č.1/2009, kterým se vydává Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje), avšak podle žalobců jsou dosud přijatá opatření nedostatečná. Žalobci s rodinami trvale žijí v Radvanicích a jsou vystaveni stabilnímu silnému stresu při vědomí závažných zdravotních rizik spojených s překračováním imisních limitů (dýchací a kardiovaskulární problémy, rakovina plic, nádory jater, ledvin a další). U manželky žalobce b) se již vyskytly časté záněty dutin a dýchacích cest, které mizí při déletrvajícím pobytu mimo Radvanice. Dlouhodobá nadlimitní úroveň koncentrace látek znečišťujících ovzduší představuje závažný zásah do veřejných subjektivních práv žalobců, a to práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny základních práv a svobod – dále jen Listina), na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 Listiny) a vlastnického práva (čl. 11 Listiny), když žalobce b) je vlastníkem nemovitosti na území Radvanic. Žalovaný byl povinen vypracovat a vydat akční plán na základě § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění do 31.8.2012 (dále jen z.č. 86/2002 Sb.), a to i přesto, že ministerstvo životního prostředí nevydalo vyhlášku k provedení tohoto ustanovení. Povinnost žalovaného vyplývala jak z práva vnitrostátního, tak z práva EU. Žalobci poukázali na směrnici 96/62/ES a na výklad jejího čl. 7 odst.3 zejména rozsudkem Evropského soudního dvora ve věci C-237/07. Žalobci zvolili formu ochrany před nezákonným zásahem, když podle nich právní úprava ochrany před nečinností neodpovídá dané věci (nejedná se o rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení).

Žaloba je podle žalobců včasná, když postup žalovaného je nutno hodnotit jako trvající (pokračující) zásah.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že skutkový stav věci vylíčený žalobci ohledně znečištění ovzduší v oblasti Městského obvodu Radvanice a Bartovice je nesporně pravdivý a ztotožnil se s tím, že jsou dlouhodobě a výrazně překračovány imisní limity. Žalovaný má však za to, že se nedopustil nezákonného zásahu, neboť k § 7 odst.11 z.č. 86/2002 Sb. nebyl vydán prováděcí předpis, takže pouhé nevypracování akčního plánu nemůže být posouzeno jako přímý zásah do práv žalobců. Podle čl. 2 odst.2 Listiny lze státní moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tím, že ministerstvo životního prostředí nevydalo příslušný prováděcí předpis, chyběl žalovanému zákonný základ pro přijetí a realizaci akčního plánu. Podle žalovaného byla žaloba podána opožděně, když povinnost vypracovat akční plán uložila novela zákona, účinná od 1.10.2005, takže žalovaného stíhala tato povinnost nejpozději v roce 2006.

Žalobci v replikách uvedli, že žalovaný byl povinen vydat akční plán i přesto, že nebyl vydán prováděcí předpis, neboť základní podmínkou pro vyhlášení akčního plánu je skutečnost, že určitá oblast je prokazatelně oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, základní obsah akčního plánu vyplývá přímo ze z.č. 86/2002 Sb. a ze směrnice 96/62/ES. Další náležitosti řešené v prováděcím předpise jsou spíše technického charakteru. Podmínky realizace akčního plánu jsou až časově následující, nejprve musí být vydán samotný akční plán.

Podle § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb., pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 akční plány obsahující přehled krátkodobých opatření. K realizaci opatření uvedených v akčních plánech bude docházet při splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu.

Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), každý, 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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 87 odst. 1 s.ř.s., soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

Krajský soud se předně zabýval včasností žaloby a dospěl ke stejnému závěru jako žalobci. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 26.6.2013 č.j. 6 Aps 1/2013-51, podle něhož „*ustanovení § 84 odst. 1 s.ř.s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná.*“ V nyní projednávané věci je nesporné, že žalovaný nevypracoval a nevydal akční plán

předpokládáný § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb., přičemž tato povinnost žalovaného byla v zákoně zakotvena s účinností od 1.10.2005 a trvala až do 31.8.2012. Z právních předpisů přitom nijak nevyplývá, že by žalovaného stíhala tato povinnost nejpozději v roce 2006, jak tvrdil žalovaný ve vyjádření.

Dále se soud ztotožňuje s žalobci v názoru, že právní úprava ochrany před nečinností neodpovídá nyní projednávané věci (nejedná se o individuální rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve smyslu § 79 a násl. s.ř.s.).

Jak vyplývá z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17.3.2005 č.j. 2 Aps 1/2005-65), ochrana podle § 82 a násl. s.ř.s. je důvodná tehdy, jsou-li, a to kumulativně, tedy zároveň, splněny všechny podmínky tohoto ustanovení. Není-li byt' jen jediná z nich splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout.

Krajský soud ve věci rozhodoval nejprve rozsudkem ze dne 19.6.2014 č.j. 22 A 182/2011-61, jímž žalobu zamítl s odůvodněním, že nebyly splněny podmínky č.5 a č.1 stanovené v § 82 s.ř.s. Ke kasační stížnosti žalobců byl rozsudek zrušen rozsudkem NSS ze dne 29.10.2014 č.j. 2 As 127/2014-32 a vrácen krajskému soudu se závazným právním názorem.

Krajský soud považuje především za splněnou podmínku č.4 (zásah, pokyn nebo donucení – dále jen „zásah“), když nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s., které by mohlo být přezkoumáváno, a zároveň vychází z názoru NSS (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98), že zásah může obecně spočívat i v nečinnostním jednání (srov. též zrušující rozsudek NSS v této věci, odst. 12).

Žalobci byli také nepochybně zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, jak konkrétně a přesvědčivě vyložili v žalobě zejména na str. 10-13 (právu na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, na ochranu soukromého a rodinného života a vlastnickém právu), takže lze považovat za splněnou i podmínku č. 2 (zkrácen na svých právech).

V souladu se zrušujícím rozsudkem NSS (srov. odst.15) se krajský soud zabýval podmínkou č.5, tj. charakterem samotného zásahu jako určité formy činnosti (resp. nečinnosti) správního orgánu. Akční plán dle § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb. představuje v rámci zákona o ochraně ovzduší speciální úpravu pro konkrétně vymezenou skupinu adresátů, tedy těch, kteří žijí v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. Zásah, spočívající v nevydání akčního plánu pro oblast, evidentně naplňující předpoklad podle § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb., je tedy přímo zaměřen proti obyvatelům této oblasti. Podmínku č.5 je třeba považovat za splněnou.

Dále se krajský soud zabýval podmínkou č.1, tj. právní sférou žalobců, otázkou, zda byla přímo zasažena jejich práva. Krajský soud se zcela ztotožňuje s tím, jak NSS vyložil tuto problematiku v odůvodnění zrušujícího rozsudku (srov. odst. 16 až 19) :

„Soudní dvůr již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že ustanovení unijního práva (práva Společenství), která stanoví mezní hodnoty s cílem ochrany lidského

zdraví, udělují rovněž dotčeným osobám právo na dodržování těchto mezních hodnot, kterého se mohou domáhat před soudem (viz rozsudky ze dne 30. 5. 1991, Komise v. Německo, 361/88 a C-59/89). Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicemi, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnicih. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to znamená, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje. V rozsudku ve věci C-237/07 (D. J. v. Freistaat Bayern) dospěl Soudní dvůr k závěru, že „(č)lánek 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší musí být vykládán v tom smyslu, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít bezprostředně dotčení jednotlivci možnost vyžadovat, aby příslušné vnitrostátní orgány vypracovaly akční plán, přestože na základě vnitrostátního práva disponují dalšími prostředky, kterými mohou vyžadovat, aby příslušné orgány přijaly opatření pro boj proti znečištění ovzduší.“ Z kontextu odůvodnění je potom zřejmé, že Soudní dvůr za bezprostředně dotčené jednotlivce považoval žalobce (D. J.) a obecně další osoby, které jsou ve stejné pozici jako stěžovatelé v posuzované věci, tedy žijí v oblasti, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání akčního plánu. V tomto směru je možné poukázat na vyjádření žalovaného k žalobě, podle kterého skutkový stav věci vylíčený stěžovateli ohledně znečištění ovzduší v oblasti Městského obvodu Radvanice a Bartovice je nesporně pravdivý, neboť tu jsou dlouhodobě a výrazně překračovány imisní limity. Je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr odůvodnil své závěry především zájmem na účinné regulaci ochrany ovzduší jako celku: „Okolnost, že uvedené osoby disponují dalšími prostředky konání, zejména možností požadovat, aby příslušné orgány stanovily konkrétní opatření za účelem snížení znečištění, kterou, jak uvádí předkládající soud, stanoví německé právo, je v tomto ohledu nepodstatná. Jednak totiž směrnice 96/62 nijak nevymezuje opatření, která mohou být přijata na základě jiných ustanovení vnitrostátního práva, a jednak zavádí velmi specifické ustanovení týkající se plánování, jak uvádí ve svém dvanáctém bodě odůvodnění, za účelem ochrany životního prostředí „jako celku“ a s ohledem na souhrn skutečností, které je třeba zohlednit, zejména požadavky na fungování průmyslových zařízení a přemísťování.“ Zásah do práv dotčených osob tedy musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzována širěji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora. Německé soudy tak již v několika případech nařídily přijetí akčních programů a navazujících opatření (viz např. Doerig, H. The German Courts and European Air Quality Plans, Journal of Environmental Law, 2014, 0, 1 - 8). České správní soudy jsou po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci C-237/07 v obdobné pozici jako soudy německé v případě požadavku D. J. na vypracování akčního plánu pro kvalitu ovzduší v oblasti Landshuter Allee. Perspektivou závěrů Soudního dvora je tak třeba považovat za splněné podmínky zaměřenosti zásahu (podmínka č. 5) i přímé zasažení do práv stěžovatelů (podmínka č. 1).“

Podle pokynů NSS se krajský soud zabýval zbývající podmínkou č.3, tj. tím, zda se jednalo o zásah nezákonný. Povinnost žalovaného byla výslovně a jednoznačně zakotvena v první větě § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb. : *Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují krajské úřady ... akční plány obsahující přehled*

krátkodobých opatření. Prováděcí právní předpis, uvedený v následující větě, se vztahuje *k realizaci opatření uvedených v akčních plánech*, nebyl tedy zákonnou podmínkou vypracování samotného akčního plánu.

Podle § 8 odst.12 z.č. 86/2002 Sb., prováděcí právní předpis stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů pro znečišťující látky, nebo jejich stanovené skupiny, způsob jejich kontroly včetně metod odběru vzorků, měření a dalších technických požadavků, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci podle odstavce 3, *podmínky vedoucí k vyhlášení akčních plánů, strukturu a obsah akčních plánů, zásady vypracování a realizace akčních plánů* a zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů.

Krajský soud shodně s žalobci zastává názor, že výše citované ustanovení § 8 odst.12 z.č. 86/2002 Sb. obsahuje technické podrobnosti k realizaci akčního plánu, s tím, že povinnost stanovená v § 7 odst.11 z.č. 86/2002 Sb. by zcela určitě obstála i pokud by nebylo navazujícího ust. § 8 odst.12 citovaného zákona. To také odpovídá logické hierarchii právních předpisů (vztah zákon – prováděcí právní předpis). Krajský soud má za to, že argumentace žalovaného neobstojí již jen z tohoto úhlu pohledu, když v souladu s čl.2 odst.2 Listiny byly žalovanému stanoveny (zákonem o ochraně ovzduší, konkrétně § 7 odst.11 z.č. 86/2002 Sb.) jak meze, tak i způsob výkonu státní správy.

Vzhledem k tomu, že soud považuje za splněnou i poslední z podmínek podle § 82 s.ř.s., vyhověl žalobě a v souladu s § 87 odst.1 s.ř.s. určil, že zásah žalovaného spočívající v nevypracování a nevydání akčního plánu, obsahujícího přehled krátkodobých opatření k ochraně ovzduší podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice, trvající od 1.1.2007 do 31.8.2012, byl nezákonný. Pokud jde o ukončení doby trvání zásahu, odvíjí se od novely zákona č. 86/2002 Sb., účinné od 1.9.2012, podle níž žalovaný již nemá povinnost vypracovat akční plán.

V souladu s § 60 odst.1 s.ř.s. soud rozhodl o náhradě nákladů řízení procesně úspěšných žalobců. Částka 46.872,20 Kč představuje zaplacené soudní poplatky za řízení před krajským soudem a za kasační řízení (celkem 12.000,- Kč) a náhradu za zastoupení žalobců advokátem (5 úkonů po 3360,- Kč – převzetí věci, žaloba, 2 repliky, změna žaloby, a 2 úkony po 4960,- Kč – kasační stížnost, vyjádření, dále 7 x 300,- Kč na paušálních náhradách, k tomu 21% DPH, za zastoupení celkem 34.872,20 Kč). Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Nejsou však přípustné takové stížní body, které by

napadaly závěry o otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku již vyjadřoval.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí či exekuci.

V Ostravě dne 12.2.2015

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu