



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 Šíkola a partneři, s.r.o., se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje** se sídlem 28. října 117, Ostrava, zastoupenému JUDr. Petrem Pyšným, advokátem Advokátní kanceláře Pyšný, Weber & Partneři, v.o.s., se sídlem Občanská 18, Slezská Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

I. Žaloba **se z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se žalobou došlou soudu 24.8.2011 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 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 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 ve dvou replikách a žalovaný v jednom dalším vyjádření prakticky setrvali na svých stanoviscích.

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 předpokládaný § 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 považuje v tomto případě 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.

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).

Akční plán podle § 7 odst. 11 z.č. 86/2002 Sb. měl obsahovat přehled krátkodobých opatření pro zlepšení kvality ovzduší a měl být vyhlášen (srov. § 8 odst. 12 citovaného předpisu). Akční plán měl být vypracován pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, tedy pro území v rámci zóny nebo aglomerace, kde je překročena hodnota imisního limitu u jedné nebo více znečišťujících látek (§ 7 odst. 1 citovaného předpisu), přičemž tyto oblasti vymezovalo jedenkrát za rok ministerstvo životního prostředí a zveřejňovalo je ve věstníku (§ 7 odst. 4 citovaného předpisu).

Akční plán tedy není (neměl být) směřován vůči žalobcům jako konkrétním osobám, naopak se jednalo o abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 14.12.2011 č.j. 6 Aps 2/2011-197, *pokud určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám (a zasahuje tak do jejich právní sféry, včetně sféry stěžovatele), vůči nimž takováto entita vystupuje vrchnostensky jako nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti stěžovateli coby konkrétní osobě, nebo že bylo v důsledku tohoto aktu vůči stěžovateli přímo zasaženo*. Krajský soud k tomu jen podotýká, že totéž platí i v případě nečinnostního zásahu. Podmínka č. 5 (zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo) tedy splněna není.

Vzhledem k tomu, že abstraktní akty nesplňují podmínku č. 5 pro vyhovění žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, soud se již pro nadbytečnost nezabýval zbývajícími podmínkami. Nad rámec je možno uvést, že podle názoru krajského soudu nebyla splněna ani podmínka č. 1 (přímo zkrácen tímto zásahem), když jednak akční plán byl jen jedním z mnoha nástrojů pro regulaci stavu ovzduší, a dále zde chybí bezprostřední souvislost, kauzalita mezi nevypracováním plánu (bez následné realizace) a nezlepšením stavu ovzduší.

Krajský soud proto žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl, rozhodoval v souladu s § 51 s.ř.s. bez nařízení jednání.

Podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s., nestanoví-li tento zákon jinak, 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.

Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak soud nepovažuje jeho náklady vynaložené na zastoupení advokátem (převzetí věci, sepis 2 vyjádření) za důvodně vynaložené, neboť zastává názor, že správní orgán je (příp. má být) schopen obhájit svá stanoviska sám, prostřednictvím odborného aparátu, jímž disponuje.

P o u ě 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.

V Ostravě dne 19. června 2014

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu