



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Česká republika – Ministerstvo obrany**, zastoupeného Vojenským úřadem pro právní zastupování Ministerstva obrany, se sídlem nám. Svobody 471, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 6 Ca 1/2004,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 6 Ca 1/2004, **se z r u š u j e** a věc **se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze. Tímto usnesením městský soud odmítl jeho žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“) ze dne 30. 10. 2003, č. j. 500/1555/502 11/03. Citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany ovzduší ze dne 12. 8. 2003, č. j. 1/OO/9141/03/Ji, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 2 mil. Kč za porušení povinností stanovených v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že uplatňuje důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Stěžovatel tvrdí, že při stanovení okruhu účastníků řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nutno vycházet nejen z ustanovení § 2 s. ř. s., nýbrž také zejména z ustanovení § 33 a § 65 stejného zákona, z nichž je patrné, že zákon přímo počítá se státem jako s účastníkem řízení a stanoví, kdo jeho jménem bude jednat. Z citovaných ustanovení nevyplývá žádné omezení, vylučující možnost státu domáhat se ochrany svého práva v řízení před soudem. Stát se proto může dovolat ochrany těch práv, jež nevyvěrají z jeho vrchnostenského postavení.

Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu především zjistil, že Česká inspekce životního prostředí shora citovaným rozhodnutím ze dne 12. 8. 2003 uložila stěžovateli pokutu ve výši 2 mil. Kč za porušení povinností stanovených v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., a to z důvodu dvacetinásobného překročení emisního limitu u kotle K1 a šestnáctinásobného překročení emisního limitu u kotle K2, přičemž oba uhelné kotle jsou provozovány stěžovatelem. Žalovaný citovaným rozhodnutím odmítl odvolání stěžovatele a potvrdil uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Městský soud v Praze napadeným usnesením odmítl žalobu proti citovanému rozhodnutí žalovaného, když především uvedl, že žalobce (Česká republika – Ministerstvo obrany) není procesně legitimován k podání žaloby ve správním soudnictví. Podle ustanovení § 2 s. ř. s. totiž poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Postavení státu v právních vztazích je však dvojí. Stát je primárním nositelem státní moci, má proto vrchnostenské postavení a vystupuje ve veřejnoprávních vztazích. Zároveň je však stát též účastníkem právních vztahů soukromého práva, zejména majetkoprávních. V nich má rovné postavení s ostatními účastníky „a jen v nich je osobou právnickou“. Pojem „právní osoba“ je totiž pojmem soukromého práva, a v rámci veřejného práva stát není jako právnická osoba definován, neboť pozitivní právo neposkytuje jakoukoliv oporu pro úvahu o „právnických osobách veřejného práva“. Proto v případech, kdy stát rozhodne ve veřejnoprávní věci a založí tak veřejnoprávní povinnost státu, nelze dovést, že by stát jako adresát tohoto aktu byl právnickou osobou. Protože v daném případě se jednalo o sankční odpovědnost ryze veřejnoprávního charakteru, stát nevystupoval jako právnická osoba a byl proto vyloučen z práva žalovat u správního soudu. Proto městský soud žalobu odmítl jako nepřipustný návrh [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že v projednávané věci je skutečně nutno vycházet z ustanovení § 2 s. ř. s., podle něhož „ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“ Toto ustanovení totiž vymezuje účel

a rozsah správního soudnictví, v jehož rámci teprve je možno účinně uplatňovat jednotlivé prostředky k ochraně práv.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel rovněž z dvojího postavení státu podle typu právních vztahů, v nichž vystupuje. V této souvislosti postačuje pro stručnost odkázat na právní názor Ústavního soudu, obsažený ve sjednocujícím stanovisku jeho pléna č. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, str. 372 a násl.). Podle tohoto právního názoru, jehož ratio decidendi spočívá v konstatování, že ministerstvo v postavení orgánu veřejné moci nedisponuje právní subjektivitou, „*pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.*“ Lze tak učinit dílčí závěr, že stát (prostřednictvím svých orgánů) vystupuje buď ve vrchnostenském postavení, anebo v postavení zcela srovnatelném s ostatními účastníky právních vztahů. Praktickým kritériem pro rozlišování tohoto postavení je povaha konkrétního právního vztahu.

Nejvyšší správní soud však nesdílí názor městského soudu, že pojem „právnícká osoba“ je pojmem výhradně soukromého práva a protože stát ve veřejném právu není pozitivním právem definován, nemůže ve veřejnoprávním vztahu (kterým je nesporně i vztah sankční odpovědnosti) vystupovat jako právnícká osoba. V tomto směru nelze přehlédnout, že městský soud fakticky navazuje na argumentaci Vrchního soudu v Praze, který v některých rozhodnutích judikoval obdobný právní názor (např. usnesení ze dne 29. 12. 1995, sp. zn. 6 A 204/94; rozsudek ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 96/94). Tento názor Nejvyšší správní soud považuje za značně zjednodušující. Z pouhé absence pozitivně upravené definice státu jako právnícké osoby ve veřejném právu (veřejnoprávní korporace) totiž nelze soudit, že takovouto způsobilostí nedisponuje. V tomto směru je možno především namítat, že stát představuje originální subjekt právních vztahů, a to ve smyslu vnitrostátním i mezinárodním. Toliko za splnění této podmínky může plnit svoje vnitřní a vnější funkce. Pokud by mělo platit, že subjektivitu státu lze dovodit až z existence pozitivního právního předpisu, znamenalo by to – dovedeno ad absurdum - ve svých důsledcích, že subjektivita by byla konstituována normativním aktem, jehož autorem by musel být samotný stát. To znamená, že by tento akt přijal stát ještě v postavení ne-subjektu právních vztahů a teprve od jeho přijetí by se tímto subjektem stal. Tento názor však zjevně pomíjí fakticitu existence a autonomní povahu státu, založenou na přítomnosti konstitutivních prvků (v obecně přijímaném Jellinekově pojetí: státní moc, území, obyvatelstvo) a nikoliv na výslovné pozitivněprávní reglementaci. Rovněž z organického hlediska je zřejmé, že jakkoliv organizační složky státu, tzn. jeho orgány, nedisponují vlastní právní subjektivitou, představují – starší terminologií – „údy státu“, tedy za stát jednájí a zavazují jej. Nikoliv náhodně proto např. Ústava ČR výslovně stanoví, že soudní moc vykonávají „jménem republiky“ nezávislé soudy. Vydávají proto rozhodnutí jménem subjektu, kterým je stát, a to i ve veřejném právu. Druhým dílčím závěrem je proto konstatování teoretické - neudržitelnosti právního názoru, že stát ve veřejném právu není právníckou osobou (podobně viz též např. D. Hendrych: Správní právo - obecná část, 4. vyd., str. 259 a násl., V. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda – I. díl, str. 45 a násl.).

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že koncepce napadeného usnesení městského soudu (stejně jako citované judikáty Vrchního soudu v Praze) v zásadě spočívá na tezi, že pokud se jedná o veřejnoprávní vztah, jehož důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům. Tato argumentace je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu značně zkratkovitá, neboť příliš zjednodušeně směšuje dvě značně odlišné skutečnosti: dualismus práva a rozdílné postavení státu v konkrétních právních vztazích. I při akceptaci důsledného dualismu práva totiž nelze důvodně tvrdit, že nositelem práv je stát pouze v soukromoprávním vztahu. Dělicím kritériem nemůže být pouhá povaha zkoumaného právního vztahu, nýbrž právě a jediné postavení státu v tomto vztahu, tzn. jeho postavení buď vrchnostenské nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty (podobně viz Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín: Soudní řád správní - komentář, str. 150). Nazíráno touto optikou v projednávané věci není rozhodující skutečnost, že se nepochybně jednalo o veřejnoprávní vztah, nýbrž fakt, že stát, za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v tomto vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který vrchnostensky rozhodoval. Jinak – a zcela konkrétně – řečeno, argumentace městského soudu by byla v dané situaci případná tehdy, pokud by (teoreticky) podala správní žalobu Česká inspekce životního prostředí a brojila by v ní proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. V tomto případě není sporu o tom, že zmíněný správní orgán I. stupně rozhodoval vrchnostensky a je pojmově vyloučeno, aby se v rámci správního soudnictví domáhal ochrany svých subjektivních veřejných práv, prostě proto, že žádná takováto práva nemá.

V souzené věci se však jedná o podstatně odlišnou situaci. Žalobcem byl totiž sankcionovaný subjekt a předmětné správní rozhodnutí je způsobilé do jeho práv zasáhnout. Nejvyšší správní soud v tomto směru nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu. V případě vlastnického práva je totiž zřejmé, že pojmovým obsahem tohoto práva je oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním (§ 123 občanského zákoníku). Vlastnické právo jako takové je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Pokud se jedná o hospodaření se státním rozpočtem, je stát povinen akceptovat základní atribut právního státu, kterým je vázanost státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Stát tak může činit jen to, co zákon výslovně stanoví. Proto stát také hospodář v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona přitom vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, přičemž tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Právě v tomto směru spatřuje Nejvyšší správní soud dotčení na vlastnickém právu ve smyslu práva užívat a nakládat s předmětem vlastnictví. Jakkoliv tedy v důsledku uložení předmětné pokuty nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu a v konečném důsledku tato hodnota proto nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 zákona č. 218/2000 Sb.). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tom spatřuje Nejvyšší správní soud zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud při svých úvahách vycházel rovněž ze skutečnosti, že podle stávající koncepce zákonné úpravy správního soudnictví může rozhodnutí krajského soudu napadnout kasační stížností každý účastník řízení, příp. i osoba zúčastněná. To znamená, že kasační stížnost může podat i správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo na který jeho působnost přešla (§ 102 a § 105 ve spojení s § 69, § 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.). To znamená, že kasační stížnost je oprávněn podat i správní orgán, který v daném vztahu vystupoval ve vrchnostenském postavení. Za použití logického argumentu a maius ad minus je proto zřejmé, že když je k podání procesního prostředku ve správním soudnictví aktivně legitimován správní orgán vystupující vrchnostensky, tím spíše musí být aktivně legitimován tehdy, jedná-li za stát ve vztahu podřízeném a kdy je nikoliv subjektem, nýbrž objektem vrchnostenského aktu státu.

Nad rámec předchozí argumentace Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmětnou právní otázku je nutno vnímat i v rámci širšího kontextu. To znamená, aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potencionálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy vyloučení soudního přezkumu by bylo zjevně nekoncepční a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení - byť se jedná o vztah veřejnoprávní - jej není možno zbavit soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud akcentuje rovněž skutečnost, že jakkoliv projednávání problematika může vzbuzovat zdání, že se jedná výhradně o případ kompetenčního konfliktu sui generis v rámci jednoho subjektu (tzn. státu), může v konkrétním případě nabýt též dimenzi lidskoprávní. Pokud je totiž pravomocným správním rozhodnutím založena např. povinnost zaplatit uloženou pokutu, vzniká tím zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může zaměstnavatel požadovat po odpovědném zaměstnanci (§ 172 a násl. zákoníku práce). Je přitom zjevné, že když by přezkumu nezávislým soudem nepodléhalo samotné rozhodnutí o uložení pokuty, v jehož rámci by byla posouzena jeho zákonnost, není dán v rámci regresního vztahu odpovídající procesní prostor pro zjišťování toho, zda v konkrétním případě skutečně vůbec došlo k porušení právních předpisů. Z hlediska lidskoprávního se proto v takovémto případě ochrana proti samotnému regresnímu nároku jeví jako neefektivní, což potvrzuje nutnost umožnění soudního přezkumu již samotného sankčního správního rozhodnutí.

Konečně Nejvyšší správní soud ve svých úvahách nemohl opomenout ani určitou plasticitu náhledu na instituci státu. Jakkoliv se totiž v projednávané věci jedná o případ konfliktu mezi ústředními orgány státní správy, tzn. o konflikt v rámci výhradně exekutivní složky moci, může v praxi dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrné, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí, učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud), výrazně intenzivně.

Na základě všech uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu protizákonným a zrušil je pro naplnění důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je podle

ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Z ryze procesního hlediska Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že městský soud pochybil rovněž tím, když podanou žalobu odmítl jako nepřipustný návrh podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., když argumentace obsažená v napadeném usnesení zjevně neodpovídá žádnému z důvodu nepřipustnosti žaloby zakotvenému v ustanovení § 68 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. 11. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu