



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **R. D.**, zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 40/2006 - 39,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 40/2006 - 39, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. 6. 2005, č. j. HEM-301-27.5.05-19168, jímž bylo k odvolání žalobkyně (a dalších fyzických osob) proti sdělení Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“), potvrzeno stanovisko správního orgánu prvního stupně, že s ohledem na § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, nemůže být žalobkyně účastníkem řízení o povolení časově omezené výjimky k provozování nadlimitně hlučné silnice I/48 Dobrá - Dolní Žukov, vedeného podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2001 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je speciálním ustanovením vůči § 14 odst. 1 správního řádu, neboť je v něm konstruováno odlišné pojetí postavení účastníka řízení podle § 31 zákona o ochraně

veřejného zdraví. Ustanovení § 94 odst. 2 tohoto zákona výslovně stanoví, že účastníkem předmětného řízení je pouze navrhovatel. Podle žalovaného tato skutečnost musí být bez dalšího respektována, a to i tam, kde by jinak platila obecná zásada správního řádu, podle které má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí o tom, zda osoba prohlašující se za účastníka řízení takovým účastníkem je či není. Vydání správního rozhodnutí o tom, že jiná osoba než navrhovatel není účastníkem řízení by se tak stalo duplicitním se zákonnou úpravou a proto správní orgán prvního stupně při respektování právní úpravy nevydal správní rozhodnutí o tom, že žalobkyně a ostatní žadatelé o účastenství v řízení nejsou účastníky tohoto řízení, ale pouze jim tuto skutečnost sdělil dopisem. Přípis žalobkyně označený jako odvolání tak podle žalovaného s ohledem na § 19 odst. 2 správního řádu odvoláním být nemůže, neboť odvolání lze podat pouze do řádně vydaného správního rozhodnutí a správní orgán prvního stupně žádné rozhodnutí ohledně účastenství nevydal, neboť mu zákon takovou kompetenci nesvěřil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobu, v níž namítala, že rozhodnutí žalovaného o jejím účastenství v řízení nemůže být toliko rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodnutí, kterým je odňato samotné právo ingerovat do řízení, se jednoznačně dotýká práv tohoto subjektu, implikuje hmotněprávní důsledky v jeho právním postavení a nejde proto o rozhodnutí pouze procesní povahy. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 24/97 a konstatovala, že podle názoru doktríny i podle judikatury nelze z absence zákonem předpokládané formy dovozovat samotnou neexistenci správního rozhodnutí. Žalobkyně je toho názoru, že měla právo se účastnit správního řízení o udělení povolení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, protože v tomto řízení byla dotčena její práva. Postup správních orgánů obou stupňů, které ji účast v řízení neumožnily, je sice co do formálního výkladu zákona pochopitelný, avšak odporuje ústavnímu pořádku. Poukázala na skutečnost, že je majitelkou obytného domu sousedícího s pozemní komunikací, která je zdrojem nadlimitního hluku a vibrací, což zasahuje do jejího právního a faktického postavení, neboť v důsledku hluku dochází ke snížení hodnoty její nemovitosti a také k negativním zdravotním následkům (žalobkyně podrobně rozebrala, jakým způsobem hluk působí na zdravotní stav obyvatel). Podle žalobkyně je nepochybné, že rozhodnutím o dočasném povolení provozu nadlimitního zdroje hluku a vibrací podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví budou přímo dotčena její práva a právem chráněné zájmy, a to vlastnická a jiná majetková práva chráněná čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), včetně práva na pokojné užívání majetku chráněného v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, práva na ochranu zdraví chráněného čl. 31 Listiny a čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Vzhledem k tomu, že v předmětném řízení byla přímo dotčena práva a právem chráněné zájmy žalobkyně, mělo jí být přiznáno postavení účastníka tohoto řízení. Podle žalobkyně bylo rozhodnutím žalovaného zkráceno především její právo na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednána tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, jakož i práva podle čl. 37 odst. 3 Listiny, podle něhož jsou si všichni účastníci v řízení rovni. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že byla zkrácena také na svém vlastnickém právu, právu na ochranu zdraví a právu na

příznivé životní prostředí. V důsledku toho, že tato svá práva nemohla efektivně hájit v řízení před správním orgánem, došlo ke zkrácení na právech, jež by jí příslušela podle § 3 odst. 1 až 4, § 32, § 33 a § 46 správního řádu. Na uvedené argumentaci podle žalobkyně nic nemění ani to, že jí zůstává právo žalovat až konečné rozhodnutí vydané na základě § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, v souvislosti s čímž poukázala na skutečnost, že osoba stojící mimo správní řízení nemá záruku, že se dozví o tom, že je vedeno řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a že bylo vydáno rozhodnutí. Žalobkyně se domnívá, že úprava okruhu účastníků řízení o udělení povolení podle § 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je neústavní, neboť odporuje výše uvedeným ústavním garancím, když bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která může být rozhodnutím vydávaným v řízení o výjimce z hlukových limitů dotčena ve svých právech a to i v právech ústavně chráněných. Na podporu svých tvrzení žalobkyně poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, a dodala, že podle čl. 11 odst. 1 Listiny má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu a není tedy možné zvýhodňovat vlastníka nadlimitního zdroje hluku nad vlastníkem hlukem postižené nemovitosti tím, že by vlastníku dotčené nemovitosti ve správním řízení vůbec nebylo umožněno hájit svá práva. Pokud tedy úprava účastenství v řízení o udělení povolení k časově omezenému provozování nadlimitního zdroje hluku podle zákona o ochraně veřejného zdraví preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků před právy ostatních vlastníků, nemůže se jednat o úpravu ústavně konformní. Žalobkyně tak dospěla k závěru že právní úprava účastenství v řízení o povolování výjimek podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 94 odst. 2 téhož zákona je neústavní a navrhla, aby městský soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. řízení přerušil a věc předložil ústavnímu soudu k rozhodnutí. Navrhla rovněž, aby městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že procesní podmínky vyplývající z 65 odst. 1 s. ř. s., za nichž soud může ve věci jednat, nebyly naplněny. V napadeném sdělení, jež žalobkyně nesprávně označuje jako rozhodnutí, žalovaný, podle svého přesvědčení, nerozhodoval o jejím veřejném subjektivním právu, opřeném o obecně závazný právní předpis. Úkon žalovaného je toliko odpovědí na podání žalobkyně, které vzdor označení nemohl obsahově posoudit jako odvolání podané proti přípisu správního orgánu prvního stupně, kterým tento orgán pouze žalobkyni vyrozuměl, že není účastnicí řízení vedeného podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví. Předmětné vyrozumění nemělo formu rozhodnutí, neboť by se jednalo o duplicitu se zákonnou úpravou, která účastenství v dané věci již upravila, tudíž „lex specialis” neumožňoval správnímu orgánu o ní jakkoliv rozhodnout. Žalovaný vyjádřil názor, že žalobou napadeným úkonem nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost, a proto jím žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech. Předmětný úkon tedy nemá faktickou povahu meritorního rozhodnutí, nezaložil žádné hmotněprávní účinky a vztahuje se na něj tudíž kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Aktivní legitimaci k podání žaloby nelze podle žalovaného dovozovat ani z § 65 odst. 2 s. ř. s. Ohledně posouzení účastenství žalobkyně v dané věci odkazuje žalovaný na obsah svého rozhodnutí. K námitce protiústavnosti řízení o povolení časově omezeného provozování nadlimitního zdroje hluku uvedl, že v řízení

podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se nejedná o realizaci subjektivních práv žalobkyně, která by jí podle tohoto veřejnoprávního předpisu náležela. Účastenství v takovém řízení nemůže být založeno ani zájmem, který má žalobkyně z důvodu jejích soukromých práv, neboť pouhý zájem platnou normou veřejného práva nechráněný, nemůže založit požadovaná procesní práva. Orgán ochrany veřejného zdraví je zákonem vybaven k rozhodování toliko v zájmu veřejném, nikoli k ochraně subjektivního oprávnění soukromé osoby. Jeho ochrana má ryze obecný charakter a nemůže se vztáhnout ke konkrétnímu zájmu soukromoprávnímu. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný namítal, že žalobkyní tvrzené zkrácení na jejích právech, formulované v žalobě, se týká práv soukromoprávního charakteru a ochrany těchto práv se nemůže žalobkyně domáhat ve správním soudnictví, které ve smyslu § 2 s. ř. s. poskytuje ochranu pouze subjektivním veřejným právům. Žalovaný navrhl, aby městský soud odmítl návrh žalobkyně na předložení věci Ústavnímu soudu, neboť legislativní řešení účastenství v řízení o povolení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je ústavně konformní. V této souvislosti žalovaný poukázal na rozhodnutí sp. zn. 7 A 56/2002, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že zúžení účastenství v některých druzích správního řízení neznamená zkrácení třetích osob v jejich právech na ochranu majetku, zdraví či příznivého životního prostředí, neboť je pouze třeba, aby se těchto práv domáhaly jinými prostředky právními i mimoprávními, které právní řád České republiky umožňuje či akceptuje.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 40/2006 – 39, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Poukázal na znění § 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1 a 2, § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s. a konstatoval, že žalovaný napadeným úkonem nerozhodoval o veřejném subjektivním právu žalobkyně opřené o obecně závazný právní předpis, když tímto úkonem byla žalobkyně pouze vyrozuměna, že není účastníkem řízení, vedeném podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť s ohledem na ustanovení § 31 a § 94 odst. 2 téhož zákona by se podle názoru soudu jednalo pouze o konstatování zákonné úpravy, která účastenství v dané věci již upravila. Z této zákonné úpravy je podle městského soudu zřejmé, že žalobkyně nebyla a nemohla být účastníkem správního řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o udělení povolení podle § 31 cit. zákona. Městský soud nepřisvědčil názoru žalobkyně, že by ustanovením § 31 a 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví byla zkrácena její základní práva či svobody tím, že by byla (tato ustanovení) v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Konstatoval, že v daném případě zákonodárce při tvorbě zákona o ochraně veřejného zdraví využil možnost omezit okruh účastníků řízení jen na navrhovatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. prakticky znemožnil třetím osobám domáhat se soudní kontroly případných rozhodnutí; není zde však důvod považovat takové zákonné ustanovení za protiústavní.

Ve včas podané kasační stížnosti se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (účastenství stěžovatelky ve správním řízení a posouzení její aktivní žalobní legitimace). Domnívá se, že žalobou napadenými rozhodnutími správních orgánů ochrany veřejného zdraví byla zkrácena na svém právu na ochranu před hlukem, jakožto součástí práva na ochranu zdraví (článek 31 Listiny), právu na ochranu výkonu vlastnického práva (čl. 11 Listiny, článek 1 Dodatkového protokolu k

evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), právu na ochranu soukromého a rodinného života (článek 10 odst. 2 Listiny a článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a právu na příznivé životní prostředí. Podle stěžovatelky je právo na ochranu před hlukem jejím veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se může domáhat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Namítá rovněž zásah do svého práva na soudní ochranu, resp. spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odst. 2 Listiny a má za to, že je rozhodnutím o povolení časově omezeného provozování nadlimitního zdroje hluku přímo dotčena ve svých právech ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967, resp. § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak i § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena, že napadené rozhodnutí městského soudu je v rozporu s principem materiálního právního státu. K tomu poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 7/2000, I. ÚS 521/06, II. ÚS 228/04, a na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, sp. zn. 2 As 64/2005, 4 As 75/2006), týkající se zásahů do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jakož i na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, ve kterém Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze opřít jen o doslovný jazykový výklad, ale vyložit jej podle jeho smyslu a účelu. Namítá, že výše uvedené správní akty jsou rozhodnutími ve smyslu § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., a § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí správního orgánu je totiž třeba posuzovat v materiálním, nikoliv formálním smyslu. Rozhodnutím je proto každý akt správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob bez ohledu na to, zda je takový akt jako rozhodnutí označen či nikoliv. Také zde stěžovatelka odkazuje na judikaturu, konkrétně na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02 (v němž Ústavní soud zaujal názor, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je třeba k němu přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě; i takový akt může být podroben soudnímu přezkumu). Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 75/2006, v němž je zastáván tentýž názor. Stěžovatelka je toho názoru, že otázka účastenství ve správním řízení musí být řešena formou správního rozhodnutí, nikoliv pouhým přípisem nebo sdělením. Pokud se určitá osoba domáhá účastenství ve správním řízení, musí být z důvodu právní jistoty o skutečnosti, že správní orgán jí odmítá postavení účastníka řízení přiznat, vyrozuměna správním aktem ve formě procesního rozhodnutí. K tomuto závěru dospěl Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 600/99 a podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 33/2007. Stěžovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým se městský soud vypořádal s jejím návrhem na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu s odůvodněním, že stávající právní úprava účastenství v řízení o povolování výjimek podle § 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví není v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatelka má i nadále za to, že § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny v rozporu s ústavním pořádkem a navrhuje proto aby Nejvyšší správní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. řízení přerušil a předložil věc Ústavnímu soudu k rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka činí konečný návrh, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správním úkonem vydaným dne 22. 6. 2005, který stěžovatelka chybně označuje za rozhodnutí, nerozhodoval o jejím veřejném subjektivním právu ve smyslu § 2 s. ř. s. Jednalo se toliko o odpověď na podání, které přes své označení nemohl žalovaný posoudit jako odvolání stěžovatelky podané do sdělení správního orgánu prvního stupně, jímž tento orgán stěžovatelku toliko vyrozuměl, že není účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Předmětné sdělení nemělo formu rozhodnutí, neboť účastenství v tomto řízení je jednoznačně upraveno v zákoně o ochraně veřejného zdraví a jakékoli rozhodování o této otázce by představovalo pouze duplicitu s předmětnou právní úpravou, neboť by nemohlo mít jiný výsledek, než jaký již předtím stanovil zákon, kterým je správní orgán vázán. Tato právní úprava tedy neumožňovala správním orgánům o této otázce znovu rozhodovat. Předmětný správní úkon tedy neměl a ani nemohl mít povahu meritorního rozhodnutí, nerozhodovalo se jím o právech ani povinnostech stěžovatelky, nezasahovalo do hmotněprávní sféry stěžovatelky ani jejích procesních práv, a proto je podle žalovaného takový úkon ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen; městský soud po právu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl. Žalovaný upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 56/2002, který se podle jeho názoru týkal obdobné situace jako v předmětné věci, kdy účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je pouze žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Také Ústavní soud se ve svém usnesení sp. zn. IV. 208/96, ztotožnil s výkladem soudů a orgánů státní správy ohledně účastenství s důrazem na to, že vymezuje-li zvláštní zákon výslovně okruh účastníků řízení, je třeba vyjít z tohoto vymezení, neboť opačná interpretace by popírala smysl takového vymezení účastníka řízení ve speciálním zákoně, přičemž uvedený výklad nijak nevybočuje z ústavně daných mezí a nelze přisvědčit, že by došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jestliže tedy zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje okruh účastníků řízení podle § 31 odst. 1 tohoto zákona jinak, nelze podle žalovaného na toto řízení vztáhnout úpravu účastníků řízení podle § 14 správního řádu z roku 1967, resp. § 27 zákona č. 500/2004 Sb. (nového správního řádu), která má pouze podpůrný charakter a platí o ní s ohledem na § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vztah mezi zvláštní úpravou zákona a obecnými předpisy o správním řízení, v poměru obecného a zvláštního. Žalovaný s ohledem na výše uvedené dovozuje, že pokud účastenství plyne přímo ze zákona, musí být bez dalšího respektováno, a to i v té části, kde by jinak platila obecná zásada správního řádu, že pokud dojde správní orgán k závěru, že osoba, která o sobě prohlašuje, že je účastníkem řízení, jím není, musí o tom bezodkladně rozhodnout správním rozhodnutím. Za daného legislativního stavu má žalovaný za to, že správní orgán nemůže rozhodnout o skutečnosti, kterou stanoví zákon. Z tohoto důvodu nevydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, ale tuto skutečnost jí pouze sdělil dopisem. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Ze shora uvedeného je patrné, že sporným v posuzované věci je především to, zda je sdělení (rozhodnutí) žalovaného přezkoumatelné ve správním soudnictví či nikoliv a zda tedy městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že Ředitelství silnic a dálnic ČR podalo dne 16. 9. 2004 „žádost podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, o povolení časově omezené výjimky z překračování hygienických limitů hluku na silnici I/48 ul. Frýdecká, Dolní Žukov na území Moravskoslezského kraje“, která byla správnímu orgánu prvního stupně doručena dne 29. 9. 2004. Tímto dnem tedy bylo zahájeno řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, do kterého se několik fyzických osob, včetně žalobkyně, přihlásilo s tím, že jsou v postavení účastníků řízení. Dopisem ze dne 13. 12. 2004 reagoval správní orgán prvního stupně na písemnou výzvu těchto fyzických osob k seznámení se všemi úkony řízení nejprve kladně, poté přípisem ze dne 10. 3. 2005 sdělil zástupci těchto osob (Mgr. Martinu Fadrnému), že § 31 odst. 1 a § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vylučuje aplikaci § 14 správního řádu a proto osobám jím zastoupeným nelze přiznat statut účastníka předmětného správního řízení.

Při posouzení otázky, zda sdělení správních orgánů jsou v posuzované věci rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví či nikoli, vycházel Nejvyšší správní soud z následujících skutečností:

Ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví osobě, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovateli letiště, vlastníku dráhy a provozovateli dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, povinnost technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby. Na toto ustanovení navazuje § 31 odst. 1 téhož zákona, podle kterého pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím.

Podle § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se na rozhodování podle tohoto zákona vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Podle § 94 odst. 2 cit. zákona je účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 téhož zákona pouze návrhovátelem. V

řízení o žádosti o povolení časově omezeného překračování hygienických limitů hluku na pozemní komunikaci vedeném podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se tedy uplatní správní řád, pokud zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví jinak.

Stěžovatelka již ve správním řízení a stejně tak poté v soudním řízení namítala, že jí náleželo postavení účastníka v řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, jelikož rozhodnutím o povolení vydaném v tomto řízení se zasahuje do jejích práv. Namítala také, že předmětné přípisy správních orgánů je třeba považovat za správní rozhodnutí. Podstatné v dané věci je to, že řízení probíhalo ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967, podle jehož § 14 odst. 1 *je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.*

Nejvyšší správní soud při posouzení dané věci vycházel mimo jiné z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I ÚS 600/99, v němž Ústavní soud konstatoval, že *k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno ("jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny") nebo dokonce tvrzení, "že může být rozhodnutím ve svých ... přímo dotčen, a to do doby než se prokáže opak". V posléze uvedeném případě tedy správní řád přiznává postavení účastníka řízení určitému subjektu do té doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Odborná literatura k tomuto případu, tj. k třetí definici účastníka, dodává, že "opak tvrzení takové osoby, tj. skutečnost, že tato osoba nemůže být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právních poměrech, by musel být podložen silou procesního rozhodnutí správního orgánu (důkazní břemeno nese správní orgán)" a uvádí, že "vychází evidentně z procesního pojetí účastníka". Otázku, které subjekty splňují podmínky pro přiznání postavení účastníka řízení (a případně tak upřesňovat jejich okruh), je tedy správní orgán povinen zkoumat v průběhu celého řízení. Stěžovatelka se ve správním řízení domáhala postavení účastníka řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Předmětem sporu tedy není meritorní rozhodnutí o povolení předmětného časově omezeného provozování nadlimitního zdroje hluku, ale jde zde pouze o posouzení postavení stěžovatelky ve správním řízení předcházejícím vydání meritorního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě stěžovatelky došlo k naplnění dikce § 14 odst. 1 správního řádu věty za středníkem, neboť stěžovatelka tvrdila, že může být rozhodnutím dotčena na svých právech a správní orgán tak byl povinen vydat rozhodnutí, ve kterém by se s námitkami stěžovatelky, týkajícími se jejího postavení jako účastníka řízení v předmětném řízení vypořádal. Místo toho však správní orgány na žádost stěžovatelky o přiznání postavení účastníka řízení reagovaly přípisy, ve kterých stěžovatelce sdělily, že s ohledem na úpravu obsaženou v zákoně o ochraně veřejného zdraví (§ 31 odst. 1 a § 94 odst. 2) nemůže být účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud tak má s ohledem na výše uvedené za to, že na sdělení žalovaného je třeba nahlížet a považovat je za materiální rozhodnutí o účastenství stěžovatelky (to samé platí pro sdělení správního orgánu prvního stupně), neboť v něm stěžovatelce sdělil, že s ohledem na znění § 31 odst. 1 a § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže být účastníkem řízení o povolení časově omezeného překračování hygienických limitů hluku na pozemní komunikaci. Sdělení správních*

orgánů obou stupňů je tedy třeba považovat za materiální správní rozhodnutí, ve kterých správní orgány stěžovatelce nepřiznaly postavení účastníka v řízení, přičemž v těchto sděleních uvedly, z jakého důvodu stěžovatelce postavení účastníka v řízení nelze přiznat. Ze sdělení (správních rozhodnutí) jasně vyplývá způsob, jakým správní orgány se žádostí stěžovatelky, již se domáhala účastenství v předmětném řízení naložily. Není přitom rozhodující, že žalovaný věc vyřídil neformálním přípisem a že jeho rozhodnutí neobsahuje všechny formální náležitosti rozhodnutí, uvedené v § 47 správního řádu. I takový právní akt totiž může být podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť se materiálně jednalo o správní rozhodnutí přezkoumatelné podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které autoritativně zasáhlo do právní sféry stěžovatelky, a které bylo žalovaným vydáno, i když nebylo takto formálně označeno.

Jestliže § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně stanoví, že účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 tohoto zákona je pouze navrhovatel (navrhovatelem a tedy jediným účastníkem řízení je v předmětné věci Ředitelství silnic a dálnic ČR), nezbyvá než konstatovat, že závěr správních orgánů o tom, že zákon o ochraně veřejného zdraví brání tomu, aby kdokoli další byl účastníkem tohoto řízení je v souladu se zákonem (zákon o ochraně veřejného zdraví určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl). To však neznamená, že by správní orgány nebyly povinny vydat rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Tomu, že správní orgány byly povinny rozhodnutí o účastenství stěžovatelky v řízení vydat nasvědčuje jednak samotné ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu (argumentace k tomuto ustanovení byla uvedena výše) a dále pak také význam, jež má pro fyzickou (právníckou) osobu přiznání či nepřiznání postavení účastníka v řízení. Postavení osoby jako účastníka řízení totiž subjektu dává vedle některých povinností i významná práva s řízením spjatá, díky nimž může výsledek řízení nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit. Sem patří zejména právo navrhnout důkazy, předkládat stanoviska, seznamovat se prostřednictvím nahlížení do spisu s jeho obsahem jakožto podkladem pro konečné rozhodnutí, právo dozvědět se o úkonech v řízení učiněných či plánovaných a v neposlední řadě také právo podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek. Právě existence těchto významných procesních oprávnění je určující pro zvláštní charakter a postavení účastníků řízení v porovnání s jinými osobami, a proto také stanovení okruhu účastníků řízení je nyní, coby jeden z nejdůležitějších úkonů správního orgánu, podrobeno instanční kontrole. Pokud by však správní orgán vůbec v řízení nezjišťoval a nevymezil okruh účastníků a nejednal s nimi, šlo by o důvod pro zrušení rozhodnutí kterým bylo takové řízení završeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 2 As 53/2006 - 79, publikovaný pod č. 1217/2007 Sb. NSS). Současně však platí, že každý si musí ve správním řízení střežit svá práva postupem správního orgánu či jeho rozhodnutím dotčená a má-li za to, že byl jako účastník řízení opomenut, musí tuto námitku uplatnit (to platí nejen pro řízení správní, ale i pro případné řízení před správním soudem).

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že městský soud nepostupoval správně, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl a přípis žalovaného označil za pouhé konstatování zákonné úpravy, ve kterém žalovaný nerozhodoval o veřejném subjektivním právu žalobkyně.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Také s ohledem na tato interpretační východiska se podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze ztotožnit se závěrem, že stěžovatelka brojící proti rozhodnutí správního orgánu o jejím účastenství v řízení není legitimována k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 či 2 s. ř. s., tj. pro kompetenční výlukou vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí ve věci účastenství subjektu ve správním řízení totiž rozhodnutím správního orgánu nepochybně je a na této skutečnosti nic nemění to, že jej správní orgán vyhotovil ve formě přípisu.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil,

zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sférou žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

Rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení účastníka řízení – ať již kladné či záporné – se bezesporu právní sférou žadatele dotýká: pokud správní orgán jeho žádosti vyhoví, žadatel bude moci uplatňovat v řízení všechna práva účastníka řízení, a ovlivnit tak samotný výsledek předmětného správního řízení; jestliže žádosti nevyhoví, účastník takovou možnost mít nebude.

Úvaha Městského soudu v Praze o tom, že správní orgán přípisem, kterým (s ohledem na právní úpravu, která fyzické či právnické osobě nepřiznává postavení účastníka řízení), nepřiznal stěžovatelce postavení účastníka řízení, nerozhoduje o veřejném subjektivním právu a tento přípis tak není správním rozhodnutím, je v podmínkách materiálního právního státu neudržitelná. I s ohledem na význam postavení účastníka řízení a právní jistotu osob, jež se tohoto postavení ve správním řízení domáhá, je totiž vždy třeba, aby se správní soud touto otázkou zabýval. Soud se vždy musí zabývat tím, zda správní orgán rozhodl o přiznání postavení účastníka v řízení v souladu se zákonem, jinými slovy zda právní normu správně aplikoval a zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.

K návrhu stěžovatelky na přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a předložení věci Ústavnímu soudu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví nepovažuje za protiústavní. Při posouzení námítky stěžovatelky, že ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny v rozporu s ústavním pořádkem vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení tohoto soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, v němž konstatoval, že pokud zákonodárce *využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. prakticky zamezil možnost třetím osobám domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí; není zde proto důvod považovat takové zákonné ustanovení za neústavní. Soud tu musí přestat na tom, že taková výluka je ústavně možná, a nikdo jiný než žadatel k žalobě legitimován není. Ke shodnému závěru došel i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 7. 12. 2000, č. j. 6 A 90/2000 – 19, a rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 – 24.* Ve věci sp. zn. 7 A 56/2002 se jednalo o případ, ve kterém se žalobce domáhal doručení a zrušení rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterým povolil žadateli etapu „aktivní vyzkoušení - fyzikální spouštění 2. bloku JE T.“, a to podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně některých zákonů (dále jen „atomový zákon“). Podle věty druhé § 14 odst. 1 atomového zákona je žadatel jediným účastníkem řízení, přičemž podle § 47 odst. 1 téhož zákona se v řízení o

vydání povolení postupuje podle obecných právních předpisů (správního řádu), pokud atomový zákon nestanoví jinak. Z výše uvedeného je zřejmé, že vymezení účastníků a právních předpisů podle nichž se má postupovat ve správním řízení o vydání povolení podle atomového zákona a v řízení o povolení časově omezeného překračování hygienických limitů hluku podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je obdobná (jediným účastníkem řízení je žadatel, resp. navrhovatel, postupuje se podle příslušného zákona, přičemž podpůrně se použije správní řád).

K otázce ústavnosti právní úpravy obsažené ve zvláštním právním předpisu, zužujícím účastenství v řízení oproti obecné právní úpravě (správnímu řádu) se již vyjádřil také Ústavní soud, který v usnesení ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96, vyslovil, že *stanovení okruhu účastníků řízení je věcí výkladu § 12 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., v platném znění, podle něhož "účastníkem řízení je soutěžitel, o jehož právech a povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto". Tato formulace, a to na rozdíl od úpravy původní, vylučuje, aby za účastníka řízení byl považován i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny, nebo dokonce ten, kdo pouze tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, a to až do doby, než se prokáže opak. Opačná interpretace by totiž popírala smysl vymezení účastníka řízení v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, který je zákonem speciálním. Stanovení účastníků správního řízení na základě aplikace jak § 14 zákona č. 71/1967, tak na základě ustanovení o účastnících správního řízení, obsaženého ve zvláštním předpise, v praxi sice přichází v úvahu, ovšem ve zcela jiných situacích, jako příklad lze uvést situace, kdy vedle účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. budou jako účastníci správního řízení vystupovat i jiné subjekty, o nichž tak stanoví zvláštní předpis (např. na základě ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, za jakých podmínek je účastníkem řízení občanské sdružení, a to "vedle" účastníků řízení, jejichž okruh vyplývá z § 14 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud tak nespatřuje žádný důvod, proč by se měl od výše uvedené argumentace odchýlit a považovat § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví za protiústavní.*

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze uvažil chybně, pokládal-li napadené správní rozhodnutí za vyloučené z přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení se tak bude muset městský soud žalobou věcně zabývat a při svém rozhodování bude vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. října 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu