



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Kateřiny Šimáčkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce:

Statutární město Ostrava, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti žalovaným: **1) Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, **2) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **3) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 3 A 54/2010 - 173,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 3 A 54/2010 - 173, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností napadá žalobce usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 3 A 54/2010 - 173, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před zásahem žalovaných (České republiky) do jeho veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí. Tento zásah, respektive porušování svého zmíněného práva ze strany žalovaných žalobce spatřoval v:

„a) nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší, tím, že jsou v územní působnosti žalobce překračovány imisní a emisní limity látek znečišťujících ovzduší stanovené směrnicí Rady 96/62/ES ze dne 27.09.1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, dále směrnicí Rady 1999/30/ES ze dne 22.04.1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších

zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a podzákonnými prováděcími předpisy, zejména vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti, ve znění pozdějších předpisů, či právními předpisy je nabrazujícími, platnými a účinnými v době vydání rozsudku; a

b) nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního, zejména ve fázi praktického provádění, tím, že nebyl vytvořen funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce stanovených směrnicí Rady 96/62/ES ze dne 27. 09. 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, dále směrnicí Rady 1999/30/ES ze dne 22.04.1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, či právními předpisy je nabrazujícími, platnými a účinnými v době vydání rozsudku“.

Žalobce tak svou žalobou žádal, aby žalovaným bylo zakázáno pokračovat v porušování práva na příznivé životní prostředí výše uvedeným způsobem a aby jim bylo přikázáno, „aby přijal[i] a realizoval[i] konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce.“

[2] Na podporu svých tvrzení žalobce k žalobě přiložil mimo jiné i následující dokumenty: zprávu Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě označenou jako „Analýza kvality ovzduší na území města Ostravy a legislativa v ochraně ovzduší 2008–2009“; protokoly o výsledcích měření provedených v územní působnosti žalobce Zdravotním ústavem se sídlem v Ostravě, Centrem hygienických laboratoří v letech 2008 a 2009; zprávu Českého hydrometeorologického ústavu, pobočky Ostrava, ze dne 2. 2. 2010 označenou jako „Nepříznivá imisní situace v Moravskoslezském a Olomouckém kraji v lednu 2010“; a Zprávu vlády o způsobech řešení nevhodné situace z hlediska životního prostředí v Moravskoslezském kraji včetně konkretizace opatření ke sněmovnímu tisku 1064, schválenou vládou dne 9. 4. 2010 a následně předloženou Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále též jen „Zpráva vlády“).

[3] Městský soud v Praze při zkoumání podmínek meritorní projednatelnosti žaloby dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně. Soudní řád správní totiž stanoví pro podání zásahové žaloby subjektivní lhůtu dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu; a též objektivní lhůtu dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. V daném případě se podle městského soudu žalobce o tvrzeném nezákonném zásahu, spočívajícím v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší a v nevytvoření patřičného systému vedoucího k dodržování imisních a emisních limitů v jeho územní působnosti, dozvěděl nejpozději dne 17. 3. 2009. Toho dne totiž byla žalobci, podle jeho vlastního tvrzení, doručena zpráva Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě označená jako „Analýza kvality ovzduší na území města Ostravy a legislativa v ochraně ovzduší 2008–2009“ a již dříve (ode dne 10. 2. 2009) byly žalobci známy dva z protokolů o výsledcích měření (hodnocení kvality ovzduší) provedených v územní působnosti žalobce Zdravotním ústavem se sídlem v Ostravě. Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby tak uplynula dne 18. 5. 2009, zatímco žaloba byla předána k poštovní přepravě až dne 21.

5. 2010, tedy opožděně. Městský soud dále doplnil, že se zabýval i otázkou, zda podaná žaloba není dle svého obsahu žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního, pro jejíž podání je stanovena rozdílná lhůta; městský soud však dospěl k negativní odpovědi, neboť jednak zásahovou žalobou se lze domáhat ochrany i proti omisivním zásahům a jednak žalobce jak v žalobě, tak i později opětovně uváděl, že podává žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (nikoli před nečinností ve smyslu soudního řádu správního).

[4] Proti usnesení městského soudu žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností, v níž zdůrazňuje, že městský soud ve svých úvahách o včasnosti žaloby zcela pominul Zprávu vlády o způsobech řešení nevhodné situace z hlediska životního prostředí v Moravskoslezském kraji ze dne 9. 4. 2010, jež byla rovněž připojena k žalobě a jež má v dané věci zcela zásadní význam. Podání žaloby totiž bylo přímou reakcí na obsah uvedené zprávy, neboť právě až z ní se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech zakládajících nezákonný zásah, neboli až z ní získal znalost o tom, že opatření v oblasti ochrany čistoty ovzduší jsou nedostatečná a neúčinná, jelikož nejsou schopna zaručit odpovídající kvalitu ovzduší, přičemž Vláda ČR výslovně přiznává, že kvalita ovzduší neodpovídá českým a evropským normám a že bude zapotřebí provést zásadní legislativní změny v dané oblasti. Nicméně ani opatření navržená ve Zprávě vlády nejsou podle stěžovatele dostatečná, efektivní a schopná vést k nápravě současného stavu, tedy k řešení opakovaného překračování stanovených mezních hodnot látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce a k zajištění souladu s komunitárním právem (správné implementace komunitárního práva do práva vnitrostátního). Co se týče ostatních listin přiložených k žalobě a zmiňovaných městským soudem, ty jsou dle stěžovatele ve vztahu ke Zprávě vlády zcela subsidiárními a toliko doplňujícího charakteru, což navíc, stejně jako zásadní význam Zprávy vlády je zřejmé ze samotného obsahu žaloby. Stěžovatel tedy uzavřel, že postup městského soudu, který jeho žalobu odmítl pro opožděnost, shledává nezákonným, ryze formalistickým a ve svém důsledku porušujícím stěžovatelovo ústavní právo na spravedlivý proces (přístup k soudu). Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Ke kasační stížnosti se vyjádřili rovněž žalovaní ad 1) a žalovaní ad 2). Podle nich nelze souhlasit se stěžovatelem, že by se tento o stavu znečištění v Ostravě dozvídal vždy až z ročních zpráv o vyhodnocení kvality ovzduší v místě či z informací připravovaných a zveřejňovaných vládou; kritický stav kvality ovzduší v Ostravě (v Moravskoslezském kraji) je totiž mediálně celoročně sledovanou záležitostí. Žalovaní se shodně s městským soudem domnívají, že pro žalobu (její včasnost) bylo zásadní zjištění skutečností z analýzy a z protokolů o výsledcích měření citovaných městským soudem, z nichž vyplývalo, v jakém stavu se nachází kvalita ovzduší v Ostravě a jakým způsobem je situace řešena po legislativní stránce. Naopak pro běh subjektivní lhůty pro podání žaloby je nerozhodné, jaký dokument byl pro stěžovatele tím nejdůležitějším podnětem pro podání žaloby (zde dle tvrzení stěžovatele Zpráva vlády).

[6] Dále žalovaní vyjádřili rovněž pochybnost, zda stěžovatelova žaloba nebyla podána i po uplynutí dvouleté objektivní lhůty podle soudního řádu správního, přičemž ta by podle nich měla být počítána od okamžiku, od něhož jsou žalovaní údajně nečinní, a trváním zásahu by neměla být prodlužována. Oba žalovaní taktéž zdůraznili, že

městský soud se svým usnesením nedopustil porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces, ba naopak byl veden zásadou legality, postupoval v souladu s právními předpisy, zejména § 84 soudního řádu správního, a právě proto mu nezbylo než žalobu odmítnout jako opožděnou. Konečně v poslední části svého vyjádření žalovaní nad rámec odůvodnění napadeného usnesení městského soudu upozornili, že podanou žalobu by bylo možno odmítnout nejen pro opožděnost, ale rovněž jako podanou osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. Stěžovatel se totiž svou žalobou dovolává ochrany svého údajného práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; takové právo mu však jako právnické osobě v souladu s ustálenou judikaturou nenáleží – zde žalovaní poukázali na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 a sp. zn. IV. ÚS 2659/08 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 5/2010. Ze všech shora uvedených důvodů tak žalovaní ad 1) a ad 2) navrhli podanou kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda je kasační stížnost přípustná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy jediný důvod přípustný pro kasační stížnost brojící proti rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud tak vyhodnotil kasační stížnost jako přípustnou a přikročil k přezkoumání napadeného usnesení, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.; přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud považuje za důležité úvodem svého přezkumu připomenout, že stěžovatel se svou žalobou u městského soudu domáhal ochrany před zásahem ve formě nečinnosti České republiky, zde představované žalovanými ad 1), ad 2) a ad 3), která neposkytuje jeho veřejnému subjektivnímu právu na příznivé životní prostředí (čistotu ovzduší) dostatečnou a efektivní ochranu a současně nedostatečně chrání i veřejný zájem, a to především zájem na zdraví osob a zájem na životním prostředí. Zásah žalovaných podle stěžovatele tkví též v nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního, a to zejména ve fázi praktického provádění, díky čemuž dosud nedošlo k vytvoření funkčního a efektivního systému vedoucího k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší.

[9] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z právě uvedeného vymezení tvrzeného zásahu vyplývá, že je zde namítán zásah v době podání žaloby trvající, tedy kontinuální. Ani nečinnost v podobě neposkytování ochrany právu stěžovatele a jeho obyvatel na příznivé životní prostředí a relevantním veřejným zájmům, ani neimplementace (absence řádné implementace) komunitárního práva nepředstavují jednorázové akty, nýbrž určitý déle trvající nepřetržitý stav. Takový typ zásahů přitom není v rozhodovací praxi správních soudů nijak častým, ba právě naopak; jednou z judikatorních výjimek, kdy se Nejvyšší správní soud zabýval trvajícím zásahem, byl případ zásahu spočívajícího v umístění a následném zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště podle § 73 zákona o azylu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publ. pod č. 1459/2008 Sb. NSS; všechna

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná také na www.nssoud.cz). V daném případě však nebyla spornou otázkou včasnosti žaloby. Jinak se správní soudy ve své rozhodovací praxi setkávají spíše s případy zásahů jednorázových (s trvajícím následkem) či opakujících se, nikoliv však se zásahy trvajícím (k prvnímu viz například aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 - 25, kde zásah spočíval ve vydání územního souhlasu; k druhému viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 - 103, kde žalobce brojil proti opakovanému zabraňování jeho osobě ve výkonu práv občana obce podle zákona o obcích na zasedáních zastupitelstva obce).

[10] V nyní posuzovaném případě byla stěžovatelova žaloba městským soudem odmítnuta pro zmeškání subjektivní zákonné lhůty pro její podání. Lhůty pro podání zásahové žaloby jsou stanoveny § 84 odst. 1 s. ř. s.: *„Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“* Podle § 84 odst. 2 s. ř. s. pak zmeškání lhůty nelze prominout. Městský soud v kasační stížnosti napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatel se o žalovaném zásahu musel dozvědět nejpozději z listinných dokumentů mu dostupných dne 17. 3. 2009, a proto jeho žaloba, podaná dne 21. 5. 2010, byla shledána opožděnou.

[11] Klíčovou otázkou projednávaného případu je, zda však při posuzování běhu žalobních lhůt nevykazuje takový typ zásahu, jako je namítán zde stěžovatelem, tj. zásah trvalý, kontinuální nějaká specifika oproti typičtějším zásahům jednorázovým (včetně zásahů opakujících se).

[12] Dosavadní relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu vykládající citované ustanovení soudního řádu správního vycházela z případů jednorázových zásahů. Tak v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, publ. pod č. 2386/2011 Sb. NSS, zdejší soud při posuzování otázky včasnosti žaloby proti zásahům v podobě ukládání povinností žalobci během správního řízení uvedl, že *„počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.“* Na citovaný závěr posléze navázal Nejvyšší správní soud ve shora zmíněném rozsudku č. j. 4 Aps 1/2013 - 25, v němž se vypořádával mimo jiné s argumentací stěžovatelky, že lhůty k podání žaloby podle § 84 s. ř. s. nemohou uplynout, pokud účinky zásahu (zde územního souhlasu) stále trvají. Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil: *„Trvání důsledků zásahu přitom nemůže být pro účely posouzení včasnosti žaloby nijak zohledněno. Nejprve Nejvyšší správní soud pokládá za potřebné rozlišit mezi trváním nezákonného zásahu a trváním důsledků nezákonného zásahu v případě územního souhlasu. Zásahem správního orgánu je nutno rozumět samotné vydání kolaudačního souhlasu, tj. jednorázový úkon správního orgánu. (...) Nelze však v žádném případě dovozovat, že by bylo možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu.“*; takový výklad by byl podle Nejvyššího správního soudu nesmyslný.

[13] Jak plyne z právě citovaného, již v předmětném rozsudku bylo naznačeno, že pro účely posuzování běhu žalobních lhůt a včasnosti žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu je zapotřebí rozlišovat mezi jednorázovými zásahy s trvajícím důsledkem a samotnými trvajícím zásahy. Takové rozlišování se jeví jako případné, a to jak při uvážení smyslu a účelu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., kterým je poskytování efektivní ochrany před zásahy správních orgánů do veřejných subjektivních práv osob, tak při uvážení samotné dikce klíčového § 84 odst. 1 s. ř. s. Už na základě jazykového znění tohoto ustanovení lze říci, že objektivní žalobní lhůta v případě trvajícím zásahu nemůže nikdy uplynout, v minulém čase („došlo“) lze totiž hovořit jediné o skončeném zásahu, zatímco k trvajícím zásahu vlastně z povahy věci stále „dochází“.

[14] Dosavadní správní judikatura sama neposkytuje přímou odpověď na klíčovou otázku nyní projednávaného případu, jak byla identifikována výše, tj. na otázku běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před trvajícím zásahem. Při hledání jasné odpovědi přitom nepomůže ani komentářová (či jiná odborná) literatura, neboť otázka stanovení lhůt pro podání zásahové žaloby nebývá v centru jejího podrobného zájmu (srov. například strohý výklad k § 84 s. ř. s. v publikaci Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 195–196). Ochrana před zásahy veřejné správy do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob není však v českém právním řádu poskytována jenom správními soudy v režimu podle § 82 a násl. s. ř. s., ale rovněž Ústavním soudem ČR v rámci rozhodování o ústavních stížnostech.

[15] Podle § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se lze ústavní stížností bránit proti „pravomocnému rozhodnutí, opatření nebo jinému zásahu“ orgánu veřejné moci porušujícím ústavně zaručené základní právo nebo svobodu osoby, přičemž v případech oněch tzv. jiných zásahů je zpravidla vyžadováno, aby se jednalo o zásahy aktuální, tedy trvající (srov. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 497–498; či Wagnerová, E. Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 327–328). Lhůta pro podání ústavní stížnosti proti tzv. jiným zásahům je stanovena § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu a činí dva měsíce „ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.“ Je zřejmé, že uvedená konstrukce lhůty pro podání ústavní stížnosti je obdobná jako konstrukce žalobní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Dále je třeba zmínit, že citované znění § 72 zákona o Ústavním soudu je účinné až od 1. 4. 2004, naopak předtím byla zákonná lhůta šedesátidenní a počínala „dnem, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti“ (§ 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ve znění účinném do 31. 3. 2004); zákon tedy počítal toliko s lhůtou objektivní, ovšem opět stanovenou obdobným způsobem jako v § 84 odst. 1 s. ř. s.

[16] Ústavní soud ve své judikatuře již vyřešil otázku běhu lhůty pro podání ústavní stížnosti v případě trvajícím zásahu. V nálezu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, (všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) se Ústavní soud vyjádřil k včasnosti ústavní stížnosti, již se stěžovatel bránil proti odpírání vydat mu potvrzení o neexistenci daňového nedoplatku ze

strany finančního úřadu, respektive proti evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu stěžovatele, takto: „*Spočívá-li zásah orgánu veřejné moci v evidenci daňového nedoplatku, jde o zásah svým charakterem trvající do okamžiku, kdy daňový nedoplatek přestane být na osobním daňovém účtu evidován. Lhůta k podání ústavní stížnosti proti trvajícím zásahům tak nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Ústavní soud proto konstatuje, že ústavní stížnost byla podána ve lhůtě stanovené zákonem o Ústavním soudu, přestože bylo zjištěno, že stěžovateli byla skutečnost, že je u něj evidován daňový nedoplatek a že jeho žádosti o vydání potvrzení o bezdlužnosti nelze vyhovět, oznámena již jinými, dřívějšími sděleními.*“ (důraz doplněn NSS). Je však vhodné připomenout, že právě citované rozhodnutí vycházelo ještě z dřívějšího znění § 72 zákona o Ústavním soudu účinného do 31. 3. 2004 (viz předcházející odstavec). Naproti tomu v nálezu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, byl již Ústavní soud vázán aktuální úpravou lhůt pro podání ústavní stížnosti, přičemž posuzoval včasnost ústavní stížnosti politické strany domáhající se výplaty příspěvků na mandáty členů zastupitelstva podle zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, které tato politická strana získala ve volbách v roce 2002. Stěžovatelka se snažila dosáhnout vyplacení příspěvků ze strany Ministerstva financí již od roku 2003, avšak neúspěšně, vedla také soudní řízení správní, v němž bylo rozsudkem městského soudu ze dne 6. 5. 2005 vyhověno její žalobě a věc byla vrácena k dalšímu řízení ministerstvu s pokynem vše znovu náležitě posoudit a své závěry odůvodnit (rozsudek nabyl právní moci dne 15. 6. 2005). Ministerstvo však ani následně o výplatě příspěvků řádně nerozhodlo, a to až do dne vydání předmětného nálezu ve věci této ústavní stížnosti, jež byla podána dne 9. 9. 2005. K otázce včasnosti ústavní stížnosti se přitom Ústavní soud ve svém nálezu vyjádřil následovně: „*V posuzované věci spočívá zásah v nekonání ministerstva, které trvalo v době předložení stížnosti soudu a pokračuje i v okamžiku vydání rozhodnutí. Stěžovatelka tedy lhůtu zachovala.*“

[17] Z citované judikatury tedy vyplývá, že Ústavní soud vykládá zákonnou lhůtu pro podání ústavní stížnosti – která je dnes v § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu konstruována obdobně jako lhůta pro podání zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. (a v předchozí úpravě byla v § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu konstruována obdobně jako objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby podle s. ř. s.) – tak, že tato lhůta nemůže uplynout, dokud namítaný zásah trvá. Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že nespátňuje žádného důvodu – a to i s ohledem na zmíněnou blízkost právních úprav v obou zákonech – proč by takový výklad neměl být uplatněn také ve vztahu k žalobním lhůtám podle § 84 odst. 1 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud přitom nezastírá, že takový výklad, zejména ve vztahu k zákonné subjektivní lhůtě, by se mohl zdát prolamujícím jazykové znění § 84 odst. 1 s. ř. s. Je však třeba připomenout, že i podle ustálené judikatury Ústavního soudu představuje jazykový výklad toliko „*prvotní přiblížení se k aplikované právní normě*“, přičemž k objasnění smyslu a účelu právní normy slouží i řada dalších postupů, včetně výkladu logického, systematického či teleologického (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.). Ba naopak pokud by samo jazykové vyjádření normy vedlo k nesmyslným závěrům, rozporným s (předpokládaným) účelem zákona, historií jeho vzniku či systematickými souvislostmi, je třeba se od něj odchýlit a normu vyložit v souladu s dalšími uvedenými okolnostmi (srov. nálezy ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publ. pod č. 63/1997 Sb.).

[19] Co se týče smyslu a účelu žalobních lhůt, je třeba konstatovat, že obecně se jedná o legitimní právní nástroj, „*jak zabezpečit právní jistotu či ochránit potenciálního žalovaného před uplatňováním davných nároků, jimž už by s odstupem času bylo obtížné účinně se bránit*“, i jak se vyhnout potenciálně nespravedlivému soudnímu rozhodování o událostech proběhnuvších ve vzdálené minulosti s ohledem na obtížnost, ba i nespolehlivost dokazování skutečností souvisejících s takovými událostmi (Molek, P.: Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 113 a 115; a tam citovaný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 10. 1996 ve věci *Stubbings a ostatní proti Spojenému království*, stížnosti č. 22083/93 a 22095/93). Obdobný názor zastává i český Ústavní soud, podle něhož je smyslem právního institutu lhůty „*snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ (výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

[20] Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by shora naznačené pravidlo nemožnosti uplynutí lhůt pro podání žaloby na ochranu před trvajícím zásahem bylo rozporné s obecným smyslem stanovení žalobních lhůt, jak byl právě vymezen; zejména pokud se souběžně uváží rovněž smysl a účel samotného institutu zásahové žaloby dle soudního řádu správního, kterým v nejobecnější rovině je poskytnutí efektivní ochrany dotčené osobě před rozličnými zásahy (komisivními i omisivními) veřejné správy do sféry jejích práv a povinností. S rozhodováním o žalobách proti trvajícím zásahům totiž z povahy věci zásadně nebudou spojeny negativní efekty, jimž má stanovení žalobních lhůt předcházet a zabránovat, a to nehledě na to, po uplynutí jaké doby od započetí zásahu či od okamžiku, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, je žaloba podána. Důvodem je právě neustálé trvání, aktuálnost takového namítaného zásahu v době podání žaloby, která vylučuje jak to, že by po žalovaném bylo nepřiměřeně žádáno bránit se proti davným nárokům, což by pro něj mohlo být obtížné, tak to, že by soud musel vycházet z problematického a nespolehlivého dokazování davných skutečností, a konečně je vyloučeno i nepřiměřené prolomení principu právní jistoty. Dlouhodobost samotného protiprávního zásahu správního orgánu totiž z daného zásahu nemůže učinit zásah právem aprobovaný, respektive zásah imunní vůči soudnímu přezkumu. Nebo řečeno jinak, správní orgán nemůže profitovat z dlouhodobosti svého protiprávního jednání, které vede k porušování veřejných subjektivních práv dotčené osoby.

[21] Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že výše uvedené pravidlo o nemožnosti uplynutí lhůt pro podání žaloby na ochranu před trvajícím zásahem zcela odpovídá povaze a specifikům takového zásahu. Ostatně je snadno představitelné, že takový zásah může v průběhu doby nabývat různé intenzity, přičemž až při překročení určité „meze únosnosti“ se žalobce rozhodne proti němu bránit soudně, byť o existenci vlastního zásahu se dozvěděl již dříve, tj. dříve než před dvěma měsíci (případně byť zásah započal před více než dvěma lety). Nejvyšší správní soud přitom neshledává důvodu, proč by měl být žalobce v takovém případě sankcionován odmítnutím žaloby za to, že se proti předmětnému zásahu nebránil již v době, kdy pro něj tento byl méně rušivým, ale rozhodl se jej žalovat až následně, kdy se trvajícím zásah začal ve sféře práv a povinností žalobce projevovat intenzivněji. Stejně tak lze upozornit, že striktní lpění na běhu subjektivní (případně i

objektivní) lhůty podle § 84 s. ř. s. u trvajícího zásahu by teoreticky v krajním případě mohlo vést i k tomu, že by lhůta byla zmeškána dříve, než by žalobce byl vůbec schopen zásahovou žalobu podat – k takové situaci by mohlo dojít kupříkladu u trvajícího zásahu ve formě omezení osobní svobody jednotlivce. Odmítnutí žaloby pro opožděnost ve shora nastíněných případech by patrně nebylo možno označit jinak než jako *denegationem iustitiae*, porušující základní právo dotčené osoby na přístup k soudu coby součást jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[22] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že § 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 posuzovaném případě je tedy nerozhodné, kdy a na základě jakých dokumentů se stěžovatel dozvěděl o žalovaném zásahu; pro posouzení včasnosti jeho žaloby je naopak podstatné pouze to, že je namítán zásah trvající. Městský soud proto pochybil, pokud žalobu odmítl jako opožděnou, a v konečném důsledku tak porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, konkrétně právo na přístup k soudu dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[23] Nejvyšší správní soud na tomto místě dále považuje za potřebné připomenout zásadní rozdíl mezi posuzováním meritorní projednatelnosti žaloby a posuzováním její důvodnosti. Pokud je žaloba podána opožděně, nemůže být vůbec meritorně projednána, ale je třeba ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podobně jako v případě, nejsou-li splněny nezbytné podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve vztahu k posuzování existence podmínek řízení oproti posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že pro splnění podmínek řízení stačí, když žalobce tvrdí, že byl či je přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu – neboli v rámci úvahy o splnění podmínek řízení soud zkoumá pouze odpovídající tvrzení žalobce, nikoli jeho důvodnost. Důvodnost tvrzení žalobce, tj. otázka naplnění pětice kumulativních podmínek podle § 82 s. ř. s., je totiž předmětem až meritorního posouzení věci (rozsudek ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005 - 139, publ. pod č. 1010/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, publ. pod č. 1382/2007, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS). Obdobně je pak třeba přistupovat i k posuzování otázky včasnosti žaloby proti trvajícímu zásahu. To znamená, že pro závěr o včasném podání žaloby stačí, pokud žalobce toliko tvrdí existenci zásahu trvajícího v době podání žaloby; sama důvodnost tohoto tvrzení, jakož i naplnění dalších podmínek úspěšnosti žaloby podle § 82 s. ř. s., je naopak zkoumána až v rámci meritorního posouzení žaloby. Pokud by tedy soud dospěl k závěru o neexistenci trvajícího zásahu (stejně jako jiné z podmínek dle § 82 s. ř. s.), bylo by namísto žalobu zamítnout (§ 87 odst. 3 s. ř. s.), nikoliv odmítnout.

[24] Městský soud žalobu odmítl na základě závěru o zmeškání subjektivní lhůty pro její podání, žalování ad 1) a ad 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti však namítali nad rámec odůvodnění rozhodnutí městského soudu také možnost zmeškání objektivní žalobní lhůty a zejména nedostatek aktivní legitimace stěžovatele, který by odůvodňoval též odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ve vztahu k tomuto argumentu

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že otázka aktivní legitimace stěžovatele nebyla v nyní napadeném rozhodnutí městského soudu vůbec řešena, proto se jí ani Nejvyšší správní soud nemůže podrobně zabývat (naopak o otázce běhu objektivní žalobní lhůty bylo sice výše pojednáno, nicméně stalo se tak s ohledem na provázanost dané otázky s otázkou běhu subjektivní žalobní lhůty). Lze však alespoň stručně připomenout relevantní ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je možné k odmítnutí žaloby jako podané osobou zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) přistoupit pouze v případech nedostatku procesní legitimace a zcela zjevného nedostatku legitimace hmotné, kterýžto je zjiřitelný okamžitě a bez jakýchkoli pochyb, zpravidla již ze samotné žaloby; naopak pokud tomu tak není, je třeba žalobu věcně projednat a případný nedostatek aktivní legitimace, který by vyšel najevo v této fázi, sankcionovat zamítnutím žaloby (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu přitom na první pohled otázka existence aktivní legitimace stěžovatele v daném řízení není tak černobílá, jak naznačují žalovaní.

[25] Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře přiznal některým právníkům osobám aktivní legitimaci v soudních řízeních při ochraně životního prostředí; kupříkladu dospěl k závěru, že „*občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení podle § 45b zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 - 43). Tento svůj závěr opřel o definici pojmu „dotčená veřejnost“ v čl. 1 odst. 2 směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (nyní směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU) a zohlednil i výklad, který podal Soudní dvůr Evropských společenství dne 15. 10. 2009, ve věci C - 263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening: „*I když platí, že [článek 10a] tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.*“ (bod 45 rozsudku). V případě, že správní soudy posuzují přístup k soudu v otázkách upravených právem Evropské unie, je tedy nesporně dána aktivní legitimace některých právnických osob dovolávat se soudní ochrany ve věcech ochrany životního prostředí.

[26] Judikatura Ústavního soudu k vymezení okruhu nositelů práva na životní prostředí je poměrně sporadická, a tak zatím stěžejí označitelná za ustálenou a jednoznačnou (srov. také publikaci Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, zejména s. 713–714, bod 16.), tato otázka se neustále vyvíjí. Navíc stěžovatele nepochybně nelze označit za typickou právníckou osobu, již podle dvou usnesení Ústavního soudu citovaných žalovanými právo na příznivé životní prostředí nepřísluší. Stěžovatel je totiž obcí, tedy

veřejnoprávní korporací, která již dle Ústavy představuje „územní společenství občanů“ (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR), tj. stěžovatel je přímo ze své povahy povolán k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří jej tvoří. Ústavní soud kompetenci obce zabývat se otázkami životního prostředí na území obce dovozuje z § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něž do samostatné působnosti obce patří i ochrana životního prostředí. Ve svém nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, publ. pod č. 20/2008 Sb., dospěl k závěru, že obyvatelé obce „prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení“ (bod 38). Obdobně ochranu životního prostředí jako bytostně vlastní oblast samostatné působnosti obce označil i nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, publ. pod č. 190/2007 Sb. (bod 19).

[27] Rovněž Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 8. 1999, č. j. 2 Cdon 330/97, (dostupném na www.nsoud.cz) ve vztahu k aktivní legitimaci obce dovolávat se ochrany svých občanů před hlukem či vibracemi uvedl: „Obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří občané, kteří mají schopnost vnímat imise, a jsou-li jimi rušení při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu vlastnického práva rušena i obec. I ona se proto může u soudu domáhat ochrany ve smyslu § 127 odst. 1 občanského zákoníku (např. před hlukem či vibracemi).“

[28] Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl jako opožděnou s tím, že byla podána až po uplynutí subjektivní žalobní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Tato lhůta, jakož ani objektivní žalobní lhůta podle tohoto ustanovení, totiž nemůže uplynout, pokud žaloba směřuje proti zásahu správního orgánu trvajícím v okamžiku podání žaloby, což je v nyní posuzovaném případě splněno. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení bude městský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v nynějším rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tj. shora odůvodněným závěrem o včasnosti podané žaloby. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že jeho nynějším rozsudek žádným způsobem nepředjímá případné budoucí meritorní rozhodnutí městského soudu o stěžovatelově žalobě.

[29] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první *in fine* s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu