U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelů: **a) M. T., b) J. J.,** oba zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem v Táboře, Příběnická 1908, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj,** se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti nařízení Jihomoravského kraje č. 3/2010 z 24. 8. 2010, jímž se mění nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterým se vydává Integrovaný krajský program snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických látek, amoniaku, oxidu uhelnatého, benzenu, olova, kadmia, niklu, arsenu, rtuti a polycyklických aromatických uhlovodíků Jihomoravského kraje a Krajský program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje, ve znění nařízení Jihomoravského kraje č. 228/2006, jako opatření obecné povahy.

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 21. 12. 2010 se navrhovatelé domáhali zrušení nařízení Jihomoravského kraje (označeného v záhlaví tohoto usnesení); podstatou nařízení byla změna přílohy č. 2 nařízení Jihomoravského kraje č. 384/2004, kterou tvoří Program ke zlepšení kvality ovzduší (dále jen „Program“).

I. obsah návrhu

Navrhovatelé označili uvedené nařízení kraje za opatření obecné povahy. Podle nich není podstatné, že zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v § 48 odst. 2 písm. c) stanoví, že program ke zlepšení kvality ovzduší vydávají v přenesené působnosti kraje formou nařízení. Závěr, že se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné dle § 101a a násl. s. ř. s., dovodili navrhovatelé výkladem níže uvedených právních předpisů České republiky a Evropské unie a dále odkazy na vnitrostátní i komunitární judikaturu:

Především se navrhovatelé dovolali § 2 s. ř. s., podle něhož soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Navrhovatelé žádali ochranu práva na příznivé životní prostředí zaručeného v článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, blíže upraveného v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: podle § 11 *„území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení“*, dle § 12 odst. 1 *„přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.“*, dle odst. 2 *„mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.“*, dle § 13 *„lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“*. Limitní hodnoty znečištění pro oblast ochrany ovzduší byly, jak dále poukázali navrhovatelé, stanoveny v nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší. Dále citovali některá ustanovení zákona o ochraně ovzduší [§ 2 písm. j), § 6 odst. 1, § 7, § 48 odst. 2 písm. c), přílohu č. 3], jejichž smyslem je zajistit dodržení limitních hodnot znečištění.

Plnění imisních limitů je také účelem Programu. Jeho podstatnou součástí jsou opatření, z nichž některá podléhají navazujícím řízením (procesu EIA, územnímu a stavebnímu řízení). Podle navrhovatelů však Program ve svém důsledku nepovede k dodržení limitních hodnot, čímž zasahuje do jejich práv na příznivé životní prostředí. Protože Program působí na všechny *„fyzické osoby žijící na území, pro které byl zpracován, dále na osoby vstupující na toto území (stavební úřady, občany a obce jako majitele nemovitostí, apod.)“* dopadá na *„neurčitý, obecně vymezený“* okruh adresátů, jež je jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy (vymezených např. v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07).

Z komunitární úpravy navrhovatelé poukázali na směrnici Rady 96/62/ES z 27. 9. 1996, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, podle níž mimo jiné členské státy učiní nezbytná opatření k dodržování mezních hodnot (čl. 7), či přijmou opatření k vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty ve stanovených oblastech (čl. 8).

Navrhovatelé odkázali na rozsudek Evropského soudního dvora (ESD) č. C-237/07 z 25. 7. 2008, v němž soud deklaroval právo fyzických a právnických osob přímo dotčených špatnou kvalitou ovzduší požadovat zpracování plánů a programů ke zlepšení kvality ovzduší včetně možnosti domáhat se tohoto práva u národních soudů; s poukazem na bod 40 rozsudku připomněli, že uplatnění tohoto práva u soudu není vyloučeno ani existencí jiných právních prostředků, jimiž se lze domáhat konkrétních opatření ke snížení znečištění ovzduší. Z tohoto rozsudku dále dovodili, že opatření obsažená v plánech a programech musí zajistit snížení rizika překračování imisních limitů na minimum a postupný návrat kvality ovzduší na závazné hodnoty imisních limitů; povinnost členského státu a jí odpovídající právo dotčených osob podléhá soudnímu přezkumu na národní úrovni.

Ke své aktivní legitimaci uvedli, že „opatřením obecné povahy“ byli zkráceni na právu na příznivé životní prostředí a dále na právu na spravedlivý proces, a to *„procesními i hmotně právními nezákonnostmi“*. Oba tvrdili, že jejich rodiny trpí v důsledku znečištění ovzduší zdravotními problémy: navrhovatelka a) žije ve Š., což je podle ní oblast s velkým množstvím zdrojů znečišťování ovzduší (dálnice, cihelna, letiště, blízkost budoucí průmyslové zóny); navrhovatel b) je občanem obce T., která je také nedaleko dálnice D1, což navrhovatele a jeho rodinu vystavuje negativním vlivům hluku a zhoršeného ovzduší vlivem pevných částic PM10, jejichž koncentrace v ovzduší jsou často nad stanoveným limitem. Přitom za mnoho let nebyla ze strany příslušných orgánů přijata žádná konkrétní a účinná opatření k nápravě a nestalo se tak ani v Programu.

Důvody návrhu rozdělili do tří okruhů: rozpor s § 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zpracování Programu jako koncepce ve smyslu cit. zákona před tím, než proběhlo řízení o posuzování vlivů koncepce na životní prostředí), rozpor s § 10d odst. 3 téhož zákona (nerespektování požadavků Ministerstva životního prostředí ve vyhodnocení vlivů koncepce) a rozpor s § 7 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší (nesplnění účelu Programu – plnění limitních hodnot ve stanovených lhůtách).

II. obsah vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření především namítal, že nejde o přípustný návrh na zrušení opatření obecné povahy a zdůraznil, že Program je nařízením kraje, a tedy právním předpisem. Odmítl argumentaci navrhovatelů poukazem na nález Pl. ÚS 14/07, který podle odpůrce na posuzovanou věc nedopadá. Ústavní soud v něm řešil povahu územního plánu vydaného za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; odpůrce zdůraznil, že v § 188 odst. 4 „nového“ stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) [pozn.: ve znění účinném od 3. 6. 2008] bylo výslovně stanoveno, že *„obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“*. Zákon o ochraně ovzduší [v § 48 odst. 2 písm. c)] však obdobné ustanovení neobsahuje, a to přesto, že byl již několikrát měněn, a to za účinnosti správního řádu z roku 2004 (č. 500/2004 Sb.), který zavedl institut opatření obecné povahy. Na rozdíl od úpravy stavebního zákona zákonodárce tedy nemá vůli vydávat programy ke zlepšení kvality ovzduší formou opatření obecné povahy, ale právě formou nařízení jako právního předpisu.

Odpůrce poukázal také na to, že v oblasti ochrany životního prostředí je úzká hranice mezi právními předpisy a opatřeními obecné povahy, neboť právní úprava obecně se zde vyznačuje značnou konkrétností předmětu regulace (kterou se zřejmě snažili naznačit navrhovatelé).

Odpůrce rovněž zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelů; podle něho návrh neobsahuje žádné konkrétní tvrzení, z něhož by bylo možno dovodit zkrácení práva na spravedlivý proces. Naopak, Program byl podroben procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (SEA), v jehož rámci mohli navrhovatelé zasílat svá vyjádření. Uvedl, že tento proces poskytuje veřejnosti širší ochranu než správní řád při

vydávání opatření obecné povahy, neboť dle § 10f odst. 5 může kdokoli podat námitky, tedy i osoby, jejichž práv se posuzovaný návrh nedotkne.

Odpůrce se dále podrobně vyjádřil k tvrzením ohledně věcné důvodnosti návrhu, přičemž je neshledal opodstatněná.

III. důvody odmítnutí návrhu

Nejvyšší správní soud o věci uvážil takto:

Navrhovatelé se domáhali zrušení tvrzeného „opatření obecné povahy" podle § 101a s. ř. s. Dle citovaného ustanovení je oprávněn *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho část podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen"*. Rozhodné pro posouzení věci je, zda se v daném případě o takové opatření vůbec jedná.

Právní institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) s účinností k 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním (jak výše uvedeno), do něhož byla vnesena s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí; pouze v § 171 správního řádu, jež uvozuje část šestou upravující tento institut, je uvedeno, že *„podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím"*.

Zákonná definice tedy spočívá toliko v negativním vymezení. Judikatura se pak pokusila doplnit také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. V současném chápání jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu.

O toto judikatorní pozitivní vymezení se opírali navrhovatelé, odkazujíce především na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Závěry, které z něj dovozovali, však na posuzovanou věc nedopadají.

Ústavní soud v citovaném nálezu posuzoval povahu územního plánu velkého územního celku Břeclavska vydaného v roce 2006. Úvahy Ústavního soudu se vztahovaly ke specifickému problému: územní plán byl vydán již za účinnosti „nového" správního řádu (č. 500/2004) upravujícího opatření obecné povahy, ale podle „starého" stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), který v § 29 odst. 3 určoval, že *„závaznou část územně plánovací dokumentace a její změny, které schvaluje kraj nebo obec v samostatné působnosti, vyhlašují jejich orgány obecně závaznou vyhláškou."*; „nový stavební zákon" (č. 183/2006 Sb., účinný od 1. 1. 2007) již institut opatření obecné povahy obsáhl, a to v šesti výslovně takto označených případech, mezi nimi v § 43 odst. 4 také územní plány. Ústavní soud

zdůraznil, že „nový“ stavební zákon (jako zvláštní zákon ke správnímu řádu) *„podrobně upravil cíle, úkoly a postup při pořizování a schvalování těchto správních aktů, aniž by přitom výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona č. 50/1976 Sb., jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami“*. Z toho důvodu (tedy z důvodu nedostatku výslovné právní úpravy) se soud přiklonil k materiálnímu posouzení územního plánu z roku 2006. Jeho závěru, jak zdůraznil, svědčila i skutečnost, že s účinností od 3. 6. 2008 bylo v § 188 odst. 4 „nového“ stavebního zákona výslovně uvedeno, že *„obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu* (rozuměj před 1. 1. 2007), *se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“*. Ústavní soud tedy, jak také výslovně uvedl, dospěl ke svému závěru systematickým výkladem předmětných ustanovení „nového“ stavebního zákona, výkladem *e ratione legis* a úmyslem zákonodárce. Odkázal také na princip, z něhož vychází konstantní judikatura Ústavního soudu: nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit výklad nejméně zasahující do základních práva a svobod.

Odpůrce má tedy pravdu v tom, že citovaný nález nelze bez dalšího použít na nyní posuzovaný případ. Především se v dané věci nejedná o situaci, kdy „se nabízí dvojí možný výklad“; zákon o ochraně ovzduší v § 48 odst. 2 písm. c) výslovně stanoví, že *„kraj vydává v přenesené působnosti nařízením program ke zlepšení kvality ovzduší“*. Podle § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích *„na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje“*. Dle § 8 téhož zákona (odstavce 2 až 4) *„obecně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví. Právní předpis kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti.“*. Z citovaných ustanovení vyplývá, že program ke zlepšení kvality ovzduší kraj vydává formou nařízení v přenesené působnosti, tedy právním předpisem (vydávaným územním samosprávným celkem). Pro úplnost je vhodné poznamenat, že nabytí platnosti a účinnosti Programu nebylo zpochybněno.

Formu aktu, v níž má být Program vydán (právní předpis), tedy stanoví výslovně zákon. Přitom žádné okolnosti případu nezaložily pochybnost k úvaze, že se snad nejedná o právní předpis i z hlediska materiální stránky. Nejvyšší správní soud je si vědom judikatury Ústavního soudu - např. citovaný nález Pl. ÚS 14/07 či další plenární nálezy Pl. ÚS 24/99 z 23. 5. 2000 nebo Pl. ÚS 27/09 z 10. 9. 2009. Všechna citovaná rozhodnutí ale spojoval předpoklad, že nebyl dán jediný možný výklad příslušného aktu. V nálezu z roku 2000 např. musel Ústavní soud posoudit právní povahu „rozhodnutí vlády“ (dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), které zároveň zrušil. Uvedl, že *„dle čl. 78 Ústavy jedinou formou právně normativního aktu, kterou je vláda oprávněna přijímat, je nařízení, a to s podmínkou publikace ve Sbírce zákonů. V dané věci vzniká tudíž rozpor mezi právně normativním obsahem aktu vlády a absencí tomu odpovídající právní formy.“*. V citovaném nálezu z roku 2009 Ústavní soud dokonce zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, neboť jej posoudil nikoliv dle jeho formálního označení jako ústavní zákon, ale z hlediska

materiálního jako individuální právní akt, neboť namísto požadovaného prvku obecnosti ve vztahu k okruhu adresátů a situací dopadal na konkrétně určený subjekt (Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky zvolenou v roce 2006) a konkrétní situaci (skončení jejího volebního období). Ústavní soud dovodil, že ústavodárci chyběla kompetence vydat individuální právní akt a zdůraznil (stejně jako ve výše citovaném nálezu z roku 2000), že *„z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména, přípustnosti a jasnosti.“*.

Také Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi řešil několikrát materiální povahu právního aktu, a s ní přípustnost návrhu, resp. vůbec pravomoc soudu o návrhu rozhodovat. Také v těchto případech se jednalo o nejednoznačnou zákonnou úpravu. Kromě rozsudku z 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, v němž byl vázán právním názorem Ústavního soudu citovaným shora (v nálezu, jehož se dovolávali navrhovatelé), lze uvést např. usnesení z 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2010 - 55, v němž posuzoval povahu cenového výměru vydaného Ministerstvem financí ve smyslu § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pro který zákon nestanovil žádnou právní formu (dospěl k závěru, že se jedná o právní předpis). Z nedávné doby lze uvést rozsudek ve věci vedené pod sp. zn. 7 Ao 6/2010, vyhlášený dne 15. 12. 2010 (v době vyhotovení tohoto usnesení nebyl dosud publikován): zde soud posuzoval (mimo jiné) povahu nařízení vydaných Správou Národního parku Šumava, týkajících se omezení vstupu do určitých lokalit, která byla vydána podle § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném před novelou, která do tohoto ustanovení zavedla institut opatření obecné povahy; toto ustanovení ve znění pro věc relevantním hovořilo pouze o „nařízení“, aniž řešilo povahu takového aktu. Jednalo se tedy o obdobný případ jako u výše zmiňované územně plánovací dokumentace, kdy nová právní úprava stanovila pro určitý akt formu opatření obecné povahy, přičemž bylo nutno zhodnotit povahu aktů vydaných před účinností takové „nové“ úpravy. Konečně lze zmínit také rozsudek z 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010 - 195: v něm soud řešil povahu usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy o členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15. – 16. října 2010 a dospěl k závěru, že (chybí-li výslovná úprava zákona o formě takového aktu) se jedná o opatření obecné povahy, nikoli o *„rozhodnutí organizační povahy sui generis“*, jak tvrdil odpůrce, neboť předmětem jeho regulace byla konkrétně vymezená situace – konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Soud zdůraznil, že *„zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, ergo obecně závaznou vyhláškou“*... *„Pakliže by zákonodárce upřednostnil, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno obecně závaznou vyhláškou, bylo by třeba, aby již v zájmu právní jistoty tento formální atribut de lege ferenda výslovně zakotvil do zákona“*.

Z uvedených případů plyne, že úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy, který kdokoli napadne jako „opatření obecné

povahy“, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Brání tomu existence výslovné zákonné úpravy formy daného právního aktu.

Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon).

Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.

V nyní posuzované věci navrhovatelé namítali, že Program, ač byl vydán ve formě nařízení kraje, je opatřením obecné povahy. Přitom argumentovali obecně povahou programů ke zvýšení kvality ovzduší vydávaných dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Tomu přisvědčit nelze, a nejen proto, že Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit výkladům o povaze těchto aktů, je-li vázán výlučně zákonem (zákon výslovně stanoví, že programy ke zvýšení kvality ovzduší vydávají kraje formou nařízení, tj. formou právního předpisu).

Nejvyšší správní soud je povinen respektovat takto vyjádřenou vůli zákonodárce stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Ačkoliv jsou soudy při rozhodování vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nejsou oprávněny „jiný právní předpis“ zrušit, jak požadovali navrhovatelé, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut, zde v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

Jak správně poukázal odpůrce, vůle zákonodárce nebyla v daném případě nikterak zpochybněna případnými změnami zákona o ochraně ovzduší, neboť citované znění § 48 odst. 2 písm. c) nabylo účinnosti 1. 10. 2005 a od té doby nebylo změněno. Je vhodné poznamenat, že se tak stalo již v době, kdy byl platný (byť zatím nikoliv účinný) „nový“ správní řád a kdy dokonce již byla účinná novela soudního řádu správního, která do něj vložila § 101a a násl., tedy soudní přezkum opatření obecné povahy (k 1. 5. 2005).

Nejvyššímu správnímu soudu ani nevznikla pochybnost ohledně souladu citovaného ustanovení zákona o ochraně ovzduší s ústavním pořádkem a neměl tak důvod zvažovat, zda věc předloží Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Důvodem pro takový postup by například bylo, pokud by dospěl k závěru, že zmocňovací ustanovení zákona odporují principu obecnosti právních předpisů; porušení principu obecnosti zákona spadá do rámce nepřípustného narušení zásad právního státu (viz např. shora citovaný nález Pl. ÚS 27/09). Nejvyšší správní soud však nemá za to, že by toto zákonné ustanovení

samotné, ani způsob právní regulace, k níž zmocňuje kraje, bylo v rozporu s principy právního státu či ústavním pořádkem. Dopad této regulace, ať již z hlediska adresátů či předmětu úpravy, je natolik obecný, že se nevymyká vymezení normativních právních aktů (viz § 7 a příloha č. 3 zákona o ochraně ovzduší).

Jestliže měli navrhovatelé na mysli, že předmět programů nesplňoval kritérium obecnosti právních předpisů (ačkoli takovou myšlenku nerozvedli), pak je třeba uvést, že soud tento názor nesdílí. O konkrétnosti předmětu právního aktu lze hovořit u individuálních právních aktů (tak typicky rozhodnutí o uložení sankce za spáchání správního deliktu) či u opatření obecné povahy (např. vytvoření volebních obvodů pro konkrétní, individuálně určené volby, konkrétně vymezené území zákazu vstupu v národním parku apod.). Sama skutečnost, že se Program týká území jediného kraje, však nezakládá takovou míru určitosti, která by vybočila z principů normativní právní úpravy. Otázkou ke zvážení nebylo ani to, zda se zmocnění stanovené zákonem v § 48 odst. 2 písm. c) nevymyká z kompetence krajů; podle zákona o krajích vydávají kraje v přenesené působnosti nařízení; soud nemá pochybnost o tom, že se tak může dít i v oblasti ochrany ovzduší při vydávání programů ke zvýšení kvality ovzduší.

Právní řád České republiky má dostatek institutů k odstranění nezákonnosti právních předpisů, mezi něž samozřejmě patří i nařízení krajů:

Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky rozhoduje Ústavní soud „o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“, dle písm. b) „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“. Podrobný postup upravuje § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; v odstavci 2 je uveden výčet subjektů oprávněných k podání návrhu na zrušení „jiného právního předpisu“ (např. věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad). Tomu koresponduje § 83 zákona o krajích, podle něhož odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje a současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení kraje.

Je tak zřejmé, že existují dostatečné právní záruky kontroly vydávání nařízení krajů. Do pravomoci Nejvyššího správního soudu ale nespadají. Pouze v případě, že by v posuzované věci byla některým ze zákonných postupů věc předložena Ústavnímu soudu a ten dospěl k závěru, že Program není právním předpisem, ale opatřením obecné povahy, bude dán prostor k jeho věcnému přezkumu. Tento závěr ovšem Nejvyšší správní soud

nemůže učinit sám, neboť by jím zasáhl do pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat daný typ formálně vymezeného aktu.

Nejvyšší správní soud však z výše uvedených důvodů shledal návrh nepřípustný, neboť není napadeno opatření obecné povahy. Rovněž odkazy navrhovatelů na komunitární právní úpravu a judikaturu jsou nepřípadné; pro úplnost se poznamenává, že nejsou ani opodstatněné. Kromě tzv. „jiných prostředků“, jimiž se lze domáhat zajištění kvality ovzduší (např. samostatným posouzením při schvalování územně plánovací dokumentace apod.), je v České republice zaručena i dostatečná soudní ochrana, a to v podobě přezkumu Ústavního soudu a pokud by dospěl k závěru, že se nejedná o právní předpis, pak případně i přezkumu ve správním soudnictví. Není tu tedy rozpor s požadavky komunitární právní úpravy (čl. 7 a násl. Směrnice Rady č. 96/62/ES).

Jelikož návrhem napadeným aktem není opatření obecné povahy, nejsou vzhledem k neexistenci předmětu specifického řízení dle § 101a a násl s. ř. s. splněny podmínky řízení. Proto soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Z tohoto důvodu také soud rozhodl bez nařízení jednání.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na jejich náhradu.

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

V Brně 21. ledna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu