

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Statutární město Ostrava,** se sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, 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 nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti **Mgr. Petra Kausty,** uplatňujícího práva osoby zúčastněné na řízení, bytem Čs. legií 18, Ostrava, zastoupeného Mgr. Tomášem Krásným, advokátem, se sídlem Čs. legií 5, Ostrava, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2011, č. j. 3 A 54/2010 - 86,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Stěžovatel **je povinen** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Stěžovatel napadá kasační stížností usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2011, č. j. 3 A 54/2010 - 86, kterým bylo rozhodnuto, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, kterou se žalobce domáhal, aby žalovaným bylo zakázáno pokračovat v porušování práva žalobce na příznivé životní prostředí spočívající v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší a v nesprávné implementaci komunitárního práva, a to zejména v nevytvoření efektivního systému vedoucího k dodržování limitů znečištění ovzduší.

Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, neboť zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), v § 34 odst. 1 stanoví, že osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno a osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním. Městský soud poukázal na to, že přímo z dikce citovaného ustanovení plyne, že zákon počítá s využitím institutu osoby zúčastněné na řízení jen ve vztahu k řízením o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu a o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Institut osoby zúčastněné na řízení naopak nelze využít v řízení o jiných typech žalob, tedy ani v řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Městský soud tedy konstatoval, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, protože nesplňuje zákonné podmínky. Dále městský soud poukázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu k této věci, a to na rozsudek ze dne 2. 10. 2008 č. j. 3 Aps 5/2008 - 282, který tento právní výklad podporuje.

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že městským soudem provedený výklad zákona nezohledňuje teleologický výklad. Podle stěžovatele zákonodárce chtěl umožnit osobám, které byly dotčeny na svých právech, aby se mohly soudního řízení zúčastnit. Stěžovatel uvádí, že žije na území žalobce a je přesvědčen, že se ho týkají právní kroky žalobce, které by mohly přispět ke zlepšení současné situace životního prostředí. Současný stav ovzduší na území žalobce je podle stěžovatele katastrofální a stěžovatel, jeho rodina i ostatní občané žalobce jsou nuceni dýchat nebezpečné látky a částice, proto stěžovatel hodlá prosazovat svá práva jako osoba zúčastněná. Soudní řízení, jehož se stěžovatel chce zúčastnit, pak může vést k vydání rozhodnutí správních orgánů, která se stěžovatele a jeho rodiny budou přímo dotýkat. Stěžovatel uvádí, že městský soud postupoval nesprávně, neboť stěžovatel chce svými argumenty podpořit úsilí žalobce a výsledek řízení se bude stěžovatele týkat. Rovněž stěžovatel poukazuje na to, že zásahová žaloba ve své druhé části věcně navrhuje, aby soud přikázal žalovaným realizaci konkrétních opatření, což de facto je žaloba proti dosavadní nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel dále uvádí, že závěry citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Aps 5/2008 - 282 nelze na jeho případ aplikovat s ohledem na specifičnost předmětného řízení. Z těchto důvodů pak stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu zrušil.

Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil tak, že se ztotožňuje se závěry napadeného usnesení městského soudu a uvádí, že by dle argumentace stěžovatele do řízení mohl vstoupit prakticky každý občan města Ostrava (tedy celkem téměř 400 000 osob), což by znamenalo neúměrnou administrativní zátěž rozhodujícího soudu, průtahy a celkovou nehospodárnost řízení. Žalobce dále uvedl, že stěžovatel je současně členem zastupitelstva žalobce a jako občan i člen zastupitelstva má k dispozici celou řadu zákonných institutů, jejichž prostřednictvím může získávat informace o předmětu řízení. Pokud se stěžovatel domnívá, že může žalobci jakkoliv přispět k úspěšnému vedení předmětného sporu, není toto podmíněno jeho osobní účastí na řízení. Žalobce se svou žalobou domáhá ochrany práv a ochrany životního prostředí ve prospěch všech svých obyvatel, čímž naplňuje své poslání samosprávného orgánu. Je tedy logické a správné, aby žalobce jako samosprávný celek zastupoval své občany a hájil jejich práva v předmětném řízení sám a naopak není žádoucí, aby se řízení účastnili přímo obyvatelé města.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), je řádně zastoupen a kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud shledává kasační stížnost přípustnou. Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení *„osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“* Podle uvedené dikce zákona se tedy institut osoby zúčastněné na řízení využívá v řízení o zrušení správního rozhodnutí či o nečinnosti správního orgánu. Tento závěr potvrzuje i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že institut osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. se omezuje pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008 - 282; přičemž všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). V rozsudku č. j. 4 Aps 5/2009 - 249 ze dne 26. 8. 2009 Nejvyšší správní soud vysvětlil svůj výklad § 34 odst. 1 s. ř. s. tak, že *„předmětné ustanovení hovoří o dotčení na právech a povinnostech vydáním rozhodnutí, což je případ účastenství v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. nebo dotčení tím, že rozhodnutí vydáno nebylo, což je zase případ účastenství v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.“* K obdobnému závěru, tedy že soudní řád správní omezil institut osob zúčastněných jen na řízení, ve kterém je napadáno rozhodnutí správního orgánu, a na řízení proti nečinnosti správního orgánu, dospívá i komentářová literatura (srov. např. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín: *Soudní řád správní. Komentář. C. H. Beck: Praha, 2004, str. 56).*

Stěžovatel dále namítal, že se v posuzovaném případě vlastně jedná o žalobu na nečinnost a že tedy výše uvedenou argumentaci o osobě zúčastněné na řízení o ochraně před nezákonným zásahem není možno na posuzovaný případ v plném rozsahu použít. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na svou judikaturu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 - 44), v níž opakovaně upozorňuje na to, že institut osoby zúčastněné na řízení je v zákoně vymezen poměrně úzce. Podle soudního řádu správního je totiž třeba, aby dotčení v právech bylo přímé, nepostačí tedy zasažení nepřímé, obecné či dokonce eventuální. Při posuzování dotčenosti je třeba vycházet i ze znění § 2 s. ř. s., dle něhož ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z tohoto ustanovení plyne, že hovoří-li nějaké ustanovení soudního řádu správního o právu (ve smyslu oprávnění) míní tím veřejné subjektivní právo. V nyní posuzované věci ovšem stěžovatel neuvedl žádné

veřejné subjektivní právo, na němž by mohl být rozhodováním soudu o žalobcově návrhu přímo dotčen, pouze obecně tvrdí, že má zájem na vyhovění žalobcova návrhu jako jeho obyvatel. Nejvyšší správní soud však vychází z toho, že pro konstatování účastenství nepostačuje obecné tvrzení, že je stěžovatel ve stejné faktické i právní pozici jako všichni ostatní obyvatelé žalobce. Ve srovnatelných případech již Nejvyšší správní soud judikoval, že bez dalšího není osobou zúčastněnou na řízení ani zaměstnanec účastníka (srov. rozsudek č. j. 2 As 44/2009 - 44 ze dne 14. 7. 2009), ani společník účastníka (rozsudek č. j. 5 As 4/2009 - 86 ze dne 31. 7. 2009, publikovaný pod č. 1929/2009 Sb. NSS). Logicky tedy ani obyvatel obce, která je žalobcem, pouze z titulu své příslušnosti k obci žalobce nemůže své účastenství dovozovat.

Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod pro to, aby se od svého dosavadního výkladu institutu osoby zúčastněné na řízení odchýlil, a to tím spíše, že stěžovatel neuvedl žádný věcný důvod, proč by měl být shledán osobou zúčastněnou na řízení a jaký přínos by jeho účastenství pro posuzovanou věc mělo přinést.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se městský soud v napadeném rozsudku nedopustil pochybení, pro něž by bylo na místě tento rozsudek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Na okraj pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel, který je svou profesí advokát, si mohl být vědom, že jeho požadavek zúčastnit se řízení jako osoba zúčastněná na řízení neobstojí ani z pohledu právní úpravy ani podle judikatury Nejvyššího správního soudu, s níž byl seznámen městským soudem. Ostatně, jak již bylo uvedeno, stěžovatel ve svých podáních nesděluje žádné věcné důvody, z nichž by bylo možno dovozovat, jak by chtěl ovlivnit právní pozici žalobce.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaným správním orgánům náklady řízení nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly. Podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci plný úspěch, náleží mu proto vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení před soudem důvodně vynaložených (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), a to konkrétně náklady na jeden úkon právní služby podle § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 2100 Kč a dále 300 Kč na náhradě hotových výdajů advokáta podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Částku pak Nejvyšší správní soud zvýšil o 20 %, neboť zástupce žalobce je plátce DPH. Celkově tedy činí náhrada nákladů 2880 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

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

V Brně dne 4. ledna 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu