



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **Pražské služby, a. s.**, se sídlem Pod Šancemi 444/1, Praha 9, zast. Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2007, č. j. 10 Ca 306/2006 – 45,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 7. 2006, č. j. 4169/M/06, 51291/ENV/06, sp. zn. R/1846, ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) zamítl jako nepřipustný rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 10. 4. 2006, č. j. OODP/38282/5519/4128/05. Tímto rozhodnutím ministerstvo vzneslo námitku k plánované přepravě 40 000 000 kg odpadu z mechanického třídění odpadů ze Spolkové republiky Německo do České republiky v období od 17. 10. 2005 do 16. 10. 2006, za účelem spálení za současného využití vzniklé energie ve Spalovně komunálních odpadů Malešice, kterou provozuje žalobce. Oznámení o přepravě odpadu podala společnost DAR Duale Abfallwirtschaft und Verwertung Ruhrgebiet GmbH (dále „oznamovatel“). Rozklad podal žalobce z toho

důvodu, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, přestože je stranou příslušné smlouvy o odběru odpadů a rozhodnutí ministerstva se jej dle jeho tvrzení úzce dotýkalo.

Žalobce napadl rozhodnutí ministra žalobou u Městského soudu v Praze. Dle názoru žalobce došlo k porušení jeho procesních práv, protože mu nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů. Jedná se o závažnou procesní vadu, která může mít za následek nesprávné či nezákonné rozhodnutí ve věci. Žalobce přitom své účastenství v řízení opírá o znění § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Tím, že stěžovateli byla na základě nesprávného výkladu § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), upřena možnost účastnit se řízení, bylo dotčeno také jeho právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny a byla tím rovněž založena nerovnost mezi smluvními stranami výše uvedené smlouvy. Stěžovatel tak neměl možnost uplatnit procesní obranu proti nesprávné klasifikaci zamýšleného účelu přepravy provedené správním rozhodnutím 1. stupně.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 11. 2007, č. j. 10 Ca 306/2006 - 45, žalobu zamítl, přičemž svůj rozsudek odůvodnil následujícím způsobem:

Za stěžejní městský soud označil otázku, zda mělo být žalobci přiznáno právo být účastníkem správního řízení, které bylo zahájeno oznámením o přeshraniční přepravě odpadů. Městský soud zároveň dospěl k závěru, že žalobce disponuje aktivní procesní legitimací dle § 65 s. ř. s. k podání žaloby proti rozhodnutí ministra, neztotožnil se tedy s návrhem žalovaného, aby byla žaloba z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobce odmítnuta.

Městský soud dále konstatoval, že otázka účastenství v řízení zahájeném oznámením o přeshraniční přepravě odpadů je upravena v § 55 odst. 1 zákona o odpadech. Ten za účastníka řízení označuje pouze tzv. oznamovatele (zde tedy výše uvedenou německou společnost), čímž fakticky vymezuje, že rozklad je oprávněn podat pouze oznamovatel, a nikoli jiné osoby. Pojem oznamovatele byl přitom definován v čl. 2 písm. g) Nařízení Rady (EHS) č. 259/93, o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a její kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 259/93“); pod tam vymezený okruh osob nelze žalobce zařadit, a to také proto, že oznámení provedla německá společnost. Jak zdůraznil městský soud, § 55 odst. 1 zákona o odpadech jednoznačně uvádí, že účastníkem řízení zahájeného oznámením dle tohoto ustanovení je pouze oznamovatel, což koresponduje se snahou zákonodárce zcela konkrétně (v souladu s výše specifikovanou právní úpravou Evropských společenství) vymezit otázku účastenství v tomto speciálním řízení.

Účastenství žalobce v daném řízení nelze opírat o znění § 14 odst. 1 správního řádu, neboť v tomto případě se jedná pouze o předpis subsidiárního charakteru, který se nepoužije v případě, kdy zvláštní zákon (zde tedy zákon o odpadech) stanoví něco jiného. Tato skutečnost ostatně vyplývá z § 82 zákona o odpadech.

Městský soud rovněž dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do práv žalobce dle čl. 26 a 36 Listiny. Napadené rozhodnutí se netýká oprávnění žalobce podnikat, ten naopak musí respektovat platnou právní úpravu a nemůže se domáhat, aby soud rozhodl v rozporu s ní. Tím, že městský soud poskytl žalobci soudní ochranu, když spornou otázku projednal a rozhodl, nedošlo ani ke zkrácení žalobcových práv dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

Rovněž se dle městského soudu žalobce mylí, pokud se domnívá, že tím, že nemůže být účastníkem daného správního řízení, je založeno nerovné postavení mezi účastníky uzavřené obchodní smlouvy. Městský soud přitom odlišil veřejnoprávní vztahy vyplývající z předmětného řízení, v němž oznamovatel žádá správní orgán o souhlas s oznamovanou činností, a soukromoprávní otázky vyplývající z dané smlouvy, která nadto ve svém bodě 6.4 stanovila, že bez souhlasů příslušných úřadů obou zemí (ČR a SRN) smlouva nenabude účinnosti.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze včasnou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a dále vady řízení před městským soudem, které měly v daném případě spočívat v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti v první řadě zopakoval svou argumentaci uvedenou již v žalobě. Uvedl, že s ním ministerstvo nejednalo jako s účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, přestože byl jednou ze tří stran smlouvy o odběru odpadů (další stranou byl oznamovatel a dále společnost AlphaEcoConsulting, a. s., jakožto koordinátor). Tím neměl stěžovatel možnost zasáhnout do průběhu správního řízení. Pokud jedna ze stran smlouvy (oznamovatel) nevyvíjí dostatečnou aktivitu, další smluvní strany nemají žádnou možnost dosáhnout nápravy a vytváří se asymetrie mezi stranami smlouvy. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na smlouvy o převodu nemovitostí zapsaných v katastru nemovitostí, kde jsou účastníkem řízení všechny smluvní strany. Stěžovatel opět připomněl, že neměl možnost brojit proti nesprávné klasifikaci zamýšleného účelu přepravy odpadu provedené ministerstvem.

Výše uvedené závěry městského soudu považuje stěžovatel za nezákonné z následujících důvodů:

Dle názoru stěžovatele je především třeba interpretovat § 55 odst. 1 zákona o odpadech tak, že úmyslem zákonodárce nebylo omezit okruh účastníků řízení výhradně na oznamovatele, doslovný výklad daného ustanovení zde dle stěžovatele není na místě. Pokud městský soud odkazoval na subsidiární použití správního řádu dle § 82 zákona o odpadech, pak právě z tohoto ustanovení vyplývá, že § 14 odst. 1 správního řádu na předmětnou situaci dopadá a se stěžovatelem mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení.

Stěžovatel dovozuje, že žalobou napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do jeho práv či oprávněných zájmů, neboť mu výsledek správního řízení znemožnil domáhat se splnění závazku ze smlouvy. Došlo také k zásahu do jeho práva podnikat dle čl. 26 Listiny, přičemž tento zásah překročil povolené meze stanovené čl. 4 Listiny. Stejně tak se stěžovatel cítil dotčen na svých právech vyplývajících z čl. 36 Listiny.

Tím, že stěžovatel nemohl vystupovat jako účastník správního řízení, došlo i k oslabení jeho práv v soukromoprávní sféře, přičemž vznikla nerovnost v postavení smluvních stran, neboť žalobce neměl na rozdíl od oznamovatele možnost obrany ve správním řízení. K tomuto tvrzení městský soud uvedl pouze formulaci „žalobce se mylí“, aniž by své tvrzení náležitě odůvodnil, čímž své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti.

Vzniklou nerovnost smluvních stran nemůže dle stěžovatele zhojit ani fakt, na který městský soud odkazoval, že ve smlouvě o odběru odpadu smluvní strany s nutností vydání souhlasu ministerstva počítaly. Stejně tak nelze zcela oddělovat veřejnoprávní správní řízení a soukromoprávní sféru, zvláště pak v situaci, kdy veřejnoprávní souhlas představuje podmínku pro realizaci soukromoprávního ujednání. Účastníci smlouvy, kterým nebylo přiznáno postavení

účastníka správního řízení, nemají při výkladu zákona, k jakému dospěl městský soud, žádnou efektivní možnost bránit se nepříznivému veřejnoprávnímu rozhodnutí a dosáhnout realizace soukromoprávní smlouvy. Možnost domáhat se v soukromoprávní rovině náhrady škody proti oznamovateli v případě jeho liknavého postupu ve správním řízení považuje stěžovatel za nedostatečnou.

Stěžovatel také uvádí, že s ohledem na znění nařízení č. 259/93, na něž se odvolával i městský soud, lze dospět k opačným závěrům, tedy takovým, že stěžovatel měl být účastníkem řízení před správním orgánem. Svůj závěr stěžovatel opírá zejména o čl. 7 odst. 1 a 5 nařízení č. 259/93, dle kterého měl příjemce určitá práva v příslušném řízení (obdržení kopie potvrzení o přijetí oznámení a o splnění podmínek pro přepravu), z čehož stěžovatel dovozuje, že nařízení č. 259/93 konstruovalo pojem účastníka řízení jinak než zákon o odpadech, a fakticky příjemci toto postavení přiznávalo. Už s ohledem na aplikační přednost tohoto nařízení před zákonem o odpadech by tak měl být stěžovatel považován za účastníka příslušného řízení.

Stěžovatel uzavírá, že městský soud posoudil otázku účastenství ve správním řízení nesprávně. Naopak měl správní rozhodnutí obou stupňů zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení žalovanému, popř. předložit věc Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že nesouhlasí se závěry stěžovatele, že by postupem ministerstva a následně ministra, kdy stěžovateli nebylo přiznáno postavení účastníka správního řízení, došlo k porušení jeho procesních práv. Žalovaný odkázal na § 55 odst. 1 zákona o odpadech, který za účastníka předmětného správního řízení označuje výlučně oznamovatele. Není přitom možné aplikovat § 14 odst. 1 správního řádu, neboť v dané situaci citované ustanovení správního řádu představovalo předpis obecný (subsidiární) k ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech, a proto bylo nutné použít ustanovení zákona o odpadech jakožto předpisu zvláštního. V tomto ohledu žalovaný odkázal na příslušné soudní rozhodnutí v obdobné věci, a to na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 - 24.

Žalovaný rovněž popíral, že by vydáním napadeného správního rozhodnutí došlo k porušení práv stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 Listiny, popř. postupem městského soudu k porušení práv stěžovatele dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Stěžovateli již byla dostatečná soudní ochrana poskytnuta.

Dále žalovaný uvedl, že v otázce tvrzeného porušení práv dle čl. 26 Listiny se ztotožňuje se závěry městského soudu; rozhodnutí žalovaného se netýká stěžovatelova práva podnikat, ani neomezuje provozování jeho předmětu činnosti. Stěžovatel je však povinen respektovat zákonnou úpravu přeshraniční přepravy odpadů. V tomto ohledu není pravdou, že by se městský soud namítanou nerovností smluvních stran nezabýval; učinil tak na straně 8 napadeného rozsudku.

Taktéž dle žalovaného není možné souhlasit se závěrem, že by nařízení č. 259/93 přiznávalo postavení účastníka řízení i příjemci odpadu. Nařízení se k otázce účastenství v řízení o plánované přepravě odpadů nevyslovuje, přičemž tuto otázku jednoznačně řeší § 55 odst. 1 zákona o odpadech. Ze všech výše uvedených důvodů tak žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že v daném případě byl rozklad stěžovatele zamítnut dle § 60 správního řádu jako nepřijatelný. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, www.nssoud.cz) v případě žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání (resp. rozklad) žalobce zamítnuto jako opožděné či nepřijatelné, přezkoumává správní soud napadané rozhodnutí pouze z toho hlediska, zda skutečně bylo, či nebylo odvolání (rozklad) žalobce po právu zamítnuto jako opožděné či nepřijatelné, zda tedy odvolatel (žalobce) byl, či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání správního rozhodnutí prvního stupně. Samotnému přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí 1. stupně se tedy správní soudy v tomto řízení věnovat nemohou.

Městský soud tedy zcela důvodně zaměřil veškerou svou pozornost na otázku, zda právní úprava účinná v rozhodné době přiznávala stěžovateli právo být účastníkem předmětného správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů, či nikoliv. Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech přitom výslovně hovoří o tom, že „*účastníkem řízení zahájeného oznámením podle tohoto odstavce je pouze oznamovatel*“. Naproti tomu § 14 odst. 1 správního řádu, který měl být dle stěžovatele aplikován přednostně, stanovil, že „*účastníkem řízení je 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*“.

V daném případě neměl Nejvyšší správní soud pochyb o správnosti výkladu podaného městským soudem, neboť okruh účastníků předmětného řízení je zcela jednoznačně a taxativně vymezen zvláštním ustanovením § 55 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž se omezuje pouze na subjekt jediný, tedy na oznamovatele. Naproti tomu § 14 odst. 1 správního řádu představuje ustanovení obecné, jehož aplikace je vyloučena existencí již citovaného ustanovení zákona o odpadech.

V této souvislosti lze skutečně odkázat již na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 - 24 (zveřejněný v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329), podle něhož nepřísluší postavení účastníka řízení jiným osobám, kde „*zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona*“. Obdobně lze uvést ze závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publikovaného pod č. 162/2004 Sb. NSS, že pokud zákon (zde se jednalo opět o § 14 odst. 1 atomového zákona) „*výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastnictví, 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*“ (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 - 111, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 7 As 50/2007 - 137 a 7 As 51/2007 - 127, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

V případě „kolize“ ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech a § 14 odst. 1 správního řádu je tedy třeba dát dle zásady *lex specialis derogat legi generali* přednost zákonu zvláštnímu, speciálnímu, přičemž za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní, což je v daném případě nepochybně ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech oproti obecně použitelnému ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu.

Obecně lze tedy říci, že jiným osobám (tedy ani stěžovateli) nelze přiznat postavení účastníka řízení tam, kde zvláštní zákon výslovně určuje, kdo je jediným či výlučným účastníkem, jako je tomu u § 55 odst. 1 zákona o odpadech. V již jmenovaném rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 - 111, www.nssoud.cz, rovněž v souvislosti s výkladem atomového zákona Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*jazykový výklad (...) je zde možno omezit na prostou úvahu, že pokud zákon říká, že žadatel (pozn.: v předmětné věci „oznamovatel“) je jediným účastníkem řízení, je třeba to vykládat tak, že jediným účastníkem řízení je žadatel“*. Z hlediska teleologického výkladu, pokud by zákonodárce měl v úmyslu, aby možný okruh účastníků předmětného správního řízení byl širší, „*mohl by to učinit prostým vypuštěním slova „jediným“ (pozn.: v předmětné věci „pouze“)*. *Pokud to tak neučinil, nelze to chápat jako formulační rozmar zákonodárce, nýbrž je třeba respektovat, že jeho úmyslem v daném případě bylo tuto novou normu konstruovat jako restriktivní, uzavřenou normativnímu dopadu jiných norem stejné právní síly a speciality*, (pozn.: nemluvě již o normách obecných) *jež by potenciálně mohly vymezení okruhu účastníků v tomto typu řízení rozšířit“*. (Toto rozhodnutí ostatně prošlo testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu směřující Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV.ÚS 1791/07, <http://nalus.usoud.cz>.)

Obdobně se vyjadřuje judikatura Nejvyššího správního soudu mj. i v případě vztahu § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a § 14 odst. 1 správního řádu, a to např. v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 - 78, publikovaném pod č. 943/2006 Sb. NSS: „*Není pochyb o tom, že definice podle § 78 odst. 1 stavebního zákona je definicí taxativní, tedy uzavřenou, jež jinou osobu, než která bude odpovídat rozsahu této definice, jako účastníka kolaudačního řízení nepřipouští. Definice okruhu účastníků uvedená v § 78 odst. 1 stavebního zákona je nepochybně speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastnictví uvedené v § 14 odst. 1 správního řádu. To ostatně vyslovil již Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. (též zveřejněno jako náleží č. 42 ve svazku 17 Sbíreký náleží a usnesení Ústavního soudu). Pokud by tedy měl být účastníkem kolaudačního řízení ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním.“* (Toto rozhodnutí také prošlo testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu směřující Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, <http://nalus.usoud.cz>.) Obdobně se pak Nejvyšší správní soud vyslovil např. i v rozsudku ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 18/2006 - 70, www.nssoud.cz.

S ohledem na uvedené tedy nemůže uspět ani argumentace stěžovatele řízením o povolení vkladu do katastru nemovitostí dle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona (které představuje ustanovení speciální ke správnímu řádu) totiž určuje, že účastníky řízení o povolení vkladu jsou účastníci toho právního úkonu, na jehož podkladě má být zapsáno právo do katastru. Zde se účastnictví na daném řízení tedy odvozovalo nikoli od § 14 odst. 1 správního řádu jakožto předpisu obecného, ale od již citovaného ustanovení předmětného zákona, které, jak již bylo řečeno, představuje ustanovení zvláštní (a tedy zároveň navazovalo na § 14 odst. 2 správního řádu, podle něhož byl účastníkem řízení i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznával). Paradoxně tedy daná argumentace stěžovatele podporuje závěr městského soudu o tom, že je třeba postupovat dle předpisu zvláštního, upravuje-li taxativně účastnictví v řízení, a nikoli dle předpisu obecného.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že speciální ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech upravuje otázku účastnictví v řízení zahájeném oznámením o přeshraniční přepravě odpadů, které podal oznamovatel, zcela jednoznačně a tedy způsobem nepřipouštějícím jiný, ani extenzivní výklad než ten, že jediným účastníkem tohoto řízení je právě oznamovatel.

Lze jistě souhlasit s tím, že pokud by nařízení č. 259/93 upravovalo otázku účastenství v předmětném správním řízení, přičemž § 55 odst. 1 zákona o odpadech by byl s takovou komunitární úpravou v rozporu, musel by zůstat neaplikován a přednost by dostala úprava v nařízení (princip přednosti přímo použitelného komunitárního práva). Nařízení č. 259/93 se ovšem otázkou účastenství v daném řízení nezabývalo a tato otázka tak byla přímo upravena pouze vnitrostátním právním předpisem, tedy § 55 odst. 1 zákona o odpadech, jež je součástí části deváté tohoto zákona (Přeshraniční přeprava odpadů) přijaté k adaptaci uvedeného nařízení v rámci českého právního řádu (nyní tato část zákona slouží k adaptaci nařízení ES č. 1013/2006, jež od 12. 7. 2007 nahradilo nařízení č. 259/93). Z ustanovení čl. 7 odst. 1 a 5 nařízení č. 259/93 přitom rozhodně právo příjemce na účastenství v řízení nevyplývalo, jak dovozoval stěžovatel, neboť dle těchto ustanovení měl příjemce pouze obdržet kopie příslušných dokumentů (viz výše). Z práva na obdržení těchto kopií, které byly zasílány příjemci pouze na vědomí, nelze konstruovat právo na to být účastníkem správního řízení o přeshraniční přepravě odpadů zahájeného oznamovatelem; samo nařízení ani se zasláním těchto kopií příjemci další účinky nespojovalo. Nejvyšší správní soud provedl analýzu dosavadní judikatury Soudního dvora, z níž nevyplývalo, že by se Soudní dvůr k této otázce vyjádřil. Uvedené závěry však považuje Nejvyšší správní soud za natolik zřejmé a nepřipouštějící jiný výklad, že odůvodňují použití doktríny *acte clair* vytvořené Soudním dvorem Evropských společenství (viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, [1982] ECR 3415). Další námitky opírající se komunitární právo stěžovatel neuplatnil, Nejvyšší správní soud se tedy případnými dalšími souvislostmi řešené otázky s komunitárním právem nezabýval.

Stěžovatel rovněž namítal v souvislosti s odepráním účastenství v daném řízení porušení jeho práva podnikat dle čl. 26 Listiny, dále porušení jeho procesních práv zaručených článkem 36 odst. 1 a 2 Listiny a také ústavního principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny. Tuto námitku nelze interpretovat jinak, než že stěžovatel namítá rozpor § 55 odst. 1 zákona o odpadech s ústavním pořádkem, neboť, jak již bylo řečeno, jiný výklad tohoto ustanovení, než že účastníkem řízení je pouze oznamovatel, dané ustanovení s ohledem na svou jednoznačnou dikci nepřipouští (jiný výklad by byl *contra legem*), přičemž samozřejmě nejen správní orgán, ale i soud je zákonem vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Pokud by tedy Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že tato zákonná úprava je skutečně v rozporu s ústavním pořádkem, nezbývalo by mu než věc dle čl. 95 odst. 2 Ústavy [a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] předložit Ústavnímu soudu, jak ostatně stěžovatel zmiňoval v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že předmětnou zákonnou úpravu lze považovat za ústavně konformní.

Nejvyšší správní soud především souhlasí s městským soudem, že je v daném případě třeba důsledně rozlišovat rovinu soukromoprávní a rovinu veřejnoprávní. Z hlediska soukromoprávního byla v daném případě uzavřena mezi stěžovatelem, výše uvedenou německou společností a dalším subjektem označeným jako koordinátor smlouva o odběru odpadů, z jejichž ustanovení vyplývají dle názoru Nejvyššího správního soudu výlučně práva a závazky těchto smluvních stran soukromoprávní povahy. Jiná věc je, že tato smlouva ke svému naplnění vyžadovala veřejnoprávní povolení příslušného správního orgánu s přepravou odpadů do České republiky. Nařízení č. 259/93 v této souvislosti stanovilo (v terminologii české doktríny i soudního řádu správního) veřejnou subjektivní povinnost tzv. oznamovatelů, tj. subjektu definovanému v čl. 2 písm. g) nařízení č. 259/93, přepravu odpadů z jednoho členského státu do druhého ať již za účelem jeho odstranění (čl. 3 odst. 1 nařízení) či využití (čl. 6 odst. 1 a čl. 10) předem oznámit příslušným správním orgánům dotčených členských států. Této povinnosti *oznamovatele* pak odpovídalo veřejné subjektivní právo *též* osoby, aby jí byl vydán souhlas příslušných orgánů členských států s uskutečněním přepravy, resp. ve vymezených případech, aby proti přepravě odpadů příslušné orgány nevznesly námitky, pokud oznamovatel vyhověl všem podmínkám stanoveným nařízením č. 259/93 a v případě přepravy do ČR též podmínkám

stanoveným v mezích nařízení zákonem o odpadech. § 55 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, tedy na tuto úpravu navazoval tím, že právě s oznámením spojoval zahájení řízení o přeshraniční přepravě odpadů a zároveň stanovil, že účastníkem tohoto řízení je pouze oznamovatel (tj. navrhovatel v řízení zahájeném jím podaným návrhem – viz § 18 odst. 1 správního řádu). Obdobně § 55 odst. 2 zákona o odpadech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, vymezoval případy, kdy byl oznámení o přepravě odpadů povinen podat příjemce, přičemž jediným účastníkem takového řízení byl opět pouze příjemce, tj. navrhovatel v takovém řízení.

Je tedy zřejmé, že rozhodnutí vydané ve správním řízení podle § 55 odst. 1 zákona o odpadech mohlo zakládat veřejná subjektivní práva a povinnosti pouze pro adresáta tohoto rozhodnutí, tj. pro oznamovatele, a pouze oznamovatel tedy také mohl nést veřejnoprávní delikttní odpovědnost [viz § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech] za případné porušení podmínek ve věci přeshraniční přepravy odpadů v tomto rozhodnutí stanovených. O právech a povinnostech příjemce tedy v tomto řízení přímo rozhodováno nebylo, jiná věc je, že byl prostřednictvím smluvního ujednání ekonomicky zainteresován na tom, aby uvedená přeprava odpadu byla povolena, případně, aby byla povolena za určitých podmínek. Toto smluvní postavení však příjemci bez dalšího nemůže založit právo na účast ve správním řízení, jak se domnívá stěžovatel. Tvzení, že každý, kdo je stranou soukromoprávní smlouvy, jejíž uskutečnění závisí na vydání veřejnoprávního povolení, má bez ohledu na zákonnou úpravu ústavní právo na účastenství v příslušném správním řízení, je neudržitelné, neboť uplatnění takového principu by vedlo k absurdním důsledkům, např. by se účastenství ve stavebním řízení mohli v takovém případě domáhat všichni, kdo se mají po vydání stavebního povolení smluvně podílet na realizaci povolované stavby a již o tom se stavebníkem uzavřeli smlouvu. Naopak, je třeba zdůraznit, že je plně na účastnících daného smluvního vztahu, jaké soukromoprávní důsledky si dohodnou pro případ, že by příslušné veřejnoprávní povolení nebylo vydáno a jakým způsobem budou tedy ve smlouvě pro tento případ ošetřeny jejich zájmy.

Uvedená právní úprava tedy nemohla být v rozporu s principem rovnosti smluvních stran, jak dovozoval stěžovatel, neboť nezakládala smluvním stranám z hlediska jejich soukromoprávních vztahů nerovné postavení, navíc jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu, princip rovnosti nelze chápat absolutně, ale pouze tak, že zákon nesmí činit mezi osobami, jež se nacházejí ve srovnatelném postavení, neodůvodněné rozdíly, v daném případě ovšem, jak již bylo vysvětleno, oznamovatel na straně jedné a příjemce na straně druhé ve srovnatelném postavení nebyli, neboť právě oznamovatel na rozdíl od příjemce nesl oznamovací povinnost a právě jejím splněním, tj. oznámením o přeshraniční přepravě odpadů se zahajovalo příslušné správní řízení. V této souvislosti je nutno odmítnout i námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu, neboť ten se s tímto argumentem stěžovatele, byť stručně, vypořádal, když na str. 8 svého rozsudku poukázal právě na rozdíl mezi soukromoprávní sférou účastníků smluvního vztahu na straně jedné a předmětnou veřejnoprávní regulací na straně druhé, což považuje v dané věci za klíčové rovněž Nejvyšší správní soud.

Z výše uvedených důvodů nemůže být posuzovaná právní úprava v rozporu ani s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť jestliže se v daném správním řízení, jak bylo výše uvedeno, přímo nerozhodovalo o subjektivních právech a povinnostech příjemce, neodporovala v daném případě skutečnost, že příjemce nebyl účastníkem tohoto řízení, principu, že každý se může domáhat *svého práva* stanoveným postupem, a to ve stanovených případech u jiného orgánu, než je soud. Jiná věc je, zda a případně do jaké míry by příjemce mohl být na svých právech (či oprávněných zájmech) rozhodnutím vydaným v předmětném správním řízení dotčen. Již předchozí právní úprava dle § 14 odst. 1 správního řádu, již se v této věci dovolával stěžovatel, byť byla zvláštním zákonem vyloučena, definovala dvě kategorie účastníků řízení – ty subjekty,

o jejichž právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech se v řízení jednalo, a dále pak ty subjekty, jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohly být rozhodnutím *přímo dotčeny*. Nový správní řád č. 500/2004 Sb., již striktně odlišuje na jedné straně právě žadatele a další osoby, jimž má být rozhodnutím založeno, změněno nebo zrušeno právo či povinnost, nebo prohlášeno, že právo či povinnost mají nebo nemají (§ 27 odst. 1) a další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím *přímo dotčeny* na svých právech a povinnostech (§ 27 odst. 2), přičemž jim přiznává v některých procesních otázkách odlišné postavení. U druhé kategorie účastníků dle obecné úpravy správního řízení je dle názoru Nejvyššího správního soudu v odůvodněných případech z ústavněprávního hlediska přípustné, aby byla jejich účast v řízení vyloučena zvláštním zákonem.

Jestliže také rozhodnutí, které je v tomto správním řízení vydáno, přímo nezakládá práva ani povinnosti stěžovatele, není v daném případě porušením práva na soudní ochranu ve správním soudnictví dle čl. 36 odst. 2 Listiny, že stěžovatel není oprávněn napadnout takové rozhodnutí (tj. v daném případě správní rozhodnutí 1. stupně, resp. rozhodnutí 2. stupně vydané dle § 59 správního řádu k rozkladu řádného účastníka správního řízení, tj. oznamovatele – viz věc sp. zn. 5 As 25/2008) správní žalobou. Samotným tvrzením stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech právě tím, že byl jeho rozklad proti správnímu rozhodnutí 1. stupně zamítnut jako nepřijatelný, se ovšem správní soudy zabývaly právě v předmětné věci, přičemž ho neshledaly důvodným. Navíc skutečnost, že stěžovatel není aktivně legitimován k žalobě proti výše uvedeným rozhodnutím, neboť nejde o rozhodnutí, jimiž se zakládají mění, ruší nebo závazně určují *jeho* práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), ani nebyl účastníkem správního řízení, aby mohl svou žalobní legitimaci odvozovat do § 65 odst. 2 s. ř. s., ještě neznamená, že by nemohl splňovat podmínky uvedené v § 34 s. ř. s. pro přiznání procesního postavení osoby zúčastněné na řízení vyvolaném správní žalobou oznamovatele, včetně následného práva kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o takové žalobě (viz procesní situace ve věci, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007 - 212, publikovaným pod č. 1768/2009 Sb. NSS).

Tyto skutečnosti kromě toho nejsou na újmu možností ochrany stěžovatele poskytované soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení, pokud jde o jeho soukromoprávní nároky, které případně vyplývají z jím uzavřené smlouvy, či které by z ní mohly vyplývat, pokud by stěžovatel takové podmínky v dané smlouvě sjednal. Právě tato soudní ochrana je primárně zaručena článkem 36 odst. 1 Listiny.

Skutečností, že se stěžovatel nemohl účastnit daného správního řízení, nebylo porušeno ani jeho právo podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Veřejnoprávní regulace přeshraniční přepravy odpadu, jež sleduje veřejný zájem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, jako taková jistě představuje určité, ovšem ústavně přípustné (srov. čl. 26 odst. 2 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) omezení práva podnikat v tomto oboru, resp. vymezuje podmínky, za nichž je takové podnikání možné, avšak stěžovatel musí v každém případě respektovat zákonnou úpravu, podle níž veřejnoprávní povinnost požádat o povolení přepravy odpadu má oznamovatel, a nikoliv příjemce odpadu.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že neshledal důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Posuzované ustanovení § 55 odst. 1 zákona o odpadech pouze s ohledem na účel a smysl dané právní regulace restriktivně určuje okruh účastníků příslušného správního řízení (takové omezení není, jak bylo ilustrováno výše, ojedinělé), přičemž jeho aplikací nedošlo k porušení žádného ze stěžovatelem uváděných ústavních práv.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. března 2009

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu