



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **R. D.**, zast. Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 47/2006 – 33,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 47/2006 – 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 8. 2005, č. j. 11114/213/05, bylo vyhověno žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správy Ostrava o časově omezené povolení provozovat nadlimitně hlučnou silnici I/48 v úseku provozního staničení 51,983 - 67,598 km do 31. 12. 2008. Odvolání žalobkyně proti tomuto usnesení bylo zamítnuto žalovaným jako nepřijatelné rozhodnutím ze dne 16. 12. 2005, č. j. SOZ-30.1-2.11.05-38081/I. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě se jednalo o řízení vedené podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tj. o správní řízení, v němž příslušný orgán ochrany veřejného zdraví rozhoduje o návrhu na vydání časově omezeného povolení k provozování zdroje nadlimitního hluku nebo vibrací. Žalovaný poukázal na § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se na rozhodování podle tohoto zákona vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Zákon o ochraně veřejného zdraví v § 94 odst. 2 mimo jiné stanoví, že účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 téhož zákona je pouze navrhovatel. To podle žalovaného znamená, že tento navrhovatel je také jedinou osobou oprávněnou rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví vydané v tomto řízení napadnout odvoláním. Protože zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) je podle § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví pouze subsidiárním předpisem a tentýž zákon v § 94 odst. 2 výslovně

a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení podle § 31 odst. 1 pouze na navrhovatele, je podle žalovaného v daném řízení vyloučena aplikace § 14 správního řádu, která obecně vymezuje okruh účastníků správního řízení. S ohledem na § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je tak žalobkyně z účastenství v předmětném řízení vyloučena; její odvolání žalovaný posoudil jako nepřipustné.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, v níž namítala zkrácení na svých právech tím, že žalovaný napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a také tím, že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Vyjádřila názor, že je dotčena na svém vlastnickém právu chráněném čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) včetně práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, dále právu na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny a čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, právu na příznivé životní prostředí chráněném čl. 35 Listiny a právu na spravedlivý proces a rovnost účastníků v řízení podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Žalobkyně zdůraznila, že měla právo zúčastnit se správního řízení o udělení časově omezeného povolení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť v tomto řízení byla dotčena její práva.

Žalovanému dále vytýká, že nezjistil řádně skutkový stav a jeho rozhodnutí nesplňuje požadavky § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že je majitelkou obytného domu sousedícího s komunikací, která je zdrojem nadlimitního hluku a vibrací, což zasahuje do jejího právního a také faktického postavení. V důsledku hluku totiž dochází ke snížení hodnoty její nemovitosti. Hluk rovněž negativně ovlivňuje její zdravotní stav (žalobkyně podrobně rozebrala jakým způsobem hluk působí na zdravotní stav obyvatel). Namítala rovněž, že správní orgán prvního stupně v rozhodnutí nevymezuje, z jakých vážných důvodů nelze hygienické limity dodržet, jaká přicházejí v úvahu další opatření k omezení hluku a vibrací a nezdůvodnil ani, jak jednotlivá opatření (jejich kombinaci) zvažoval vzhledem ke kritériu rozumně dosažitelné míry jejich účinku. Podle žalobkyně tak nedošlo k posouzení a výběru z alternativ protihlukových opatření a jejich kombinací z hlediska účinnosti a dosažitelnosti. V důsledku toho, že jí žalovaný nepřiznal postavení účastníka řízení s možností hájit svá práva v řízení před správním orgánem, byla tak zkrácena na právech, jež by jí příslušela zejména podle § 3 odst. 1 až 4, § 32, § 33 a § 46 správního řádu. Na uvedené argumentaci podle žalobkyně nic nemění ani to, že jí zůstává právo žalovat až konečné rozhodnutí vydané na základě § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Poukázala na skutečnost, že osoba stojící mimo správní řízení nemá záruku, že se dozví o tom, že řízení o výjimce je vedeno a že bylo vydáno rozhodnutí.

Namítala rovněž, že úprava okruhu účastníků řízení podle § 31 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je neústavní, neboť odporuje výše uvedeným ústavním garancím, když bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která může být rozhodnutím vydávaným v řízení o výjimce z hlukových limitů dotčena ve svých právech a to i v právech ústavně chráněných. Na podporu svých tvrzení žalobkyně poukázala na náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, a dodala, že podle čl. 11 odst. 1 Listiny má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu a není tedy možné zvýhodňovat vlastníka nadlimitního zdroje hluku nad vlastníkem hlukem postižené nemovitosti tím, že by vlastníku dotčené nemovitosti ve správním řízení vůbec nebylo umožněno hájit svá práva. Pokud předmětná úprava účastenství podle zákona o ochraně veřejného zdraví preferuje ochranu práv jedné skupiny vlastníků před právy ostatních vlastníků, nemůže se jednat o úpravu ústavně konformní. Žalobkyně tak dospěla k závěru, že právní úprava účastenství v řízení o povolování výjimek podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně

veřejného zdraví ve spojení s § 94 odst. 2 téhož zákona je neústavní a navrhl, aby městský soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) řízení přerušil a věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu. Navrhovala rovněž, aby městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil mu povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na povahu řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a konstatoval, že z dikce cit. ustanovení, v němž je mimo jiné uvedeno, že orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba (provozovatel hluku) prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru, jednoznačně vyplývá, že za splnění v něm uvedených podmínek vzniká žadateli na vydání časově omezeného povolení právní nárok. V předmětném řízení bylo prokázáno, že hluk bude omezen na rozumně dosažitelnou míru a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v souladu se zákonem. K tvrzení žalobkyně, že je hlukem dlouhodobě obtěžována, což má vliv na její majetkové poměry, pohodu bydlení, kvalitu života a zdravotní stav, žalovaný uvedl, že tyto námitky s věcí nesouvisejí a je nutno je považovat za právně irrelevantní. Dovožoval, že i pokud by žalobkyně byla účastníkem v předmětném řízení, nemohly by být její námitky zohledněny. Žalovaný se neztotožnil s námitkou žalobkyně ohledně zkrácení na jejích právech tím, že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, neboť v tomto řízení se nejedná o realizaci subjektivních práv žalobkyně, která by jí podle veřejnoprávního předpisu náležela. Jde výlučně o ochranu veřejného zájmu, o posuzování hledisek, týkajících se ochrany veřejného zdraví, tedy o speciální činnost orgánů ochrany veřejného zdraví, která má odborný charakter a výkon státní správy v této oblasti je důsledkem tohoto odborného posouzení tam, kde to předpis stanoví. Účastenství v takovém řízení nemůže být založeno ani zájmem, který má žalobkyně z důvodu jejích soukromých práv, neboť pouhý zájem platnou normou práva veřejného nechráněný, nemůže založit požadovaná procesní práva. Žalovaný uzavřel, že § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví zamezuje v řízení podle § 31 odst. 1 téhož zákona účast jiných osob krom navrhovatele, aniž by se tím stal ústavně nekonformním, neboť tím nijak nezasáhl do hmotných práv třetích osob, tedy i žalobkyně. Navrhoval, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl a nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 47/2006 – 33, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V odůvodnění usnesení odkázal na § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.) a vyslovil názor, že žalobní legitimace žalobkyně může vyplývat toliko z ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., pokud by ovšem žalobkyně skutečně měla postavení účastníka řízení před správním orgánem. Městský soud poukázal na ustanovení § 31 odst. 1, § 94 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, z nichž dovodil, že správní řád je vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví subsidiárním právním předpisem. Obecné ustanovení § 14 správního řádu o tom, kdo je účastníkem řízení tedy nelze použít, neboť zvláštní úprava v § 94 odst. 2 cit. zákona výslovně určuje, kdo je účastníkem řízení. Žalobkyně tak s ohledem na naposledy uvedené ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla a nemohla být účastníkem správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí. Městský soud uvedl, že pokud soudní řád správní omezil žalobní legitimaci jen na toho, kdo byl účastníkem správního řízení, pak se tak stalo v ústavních mezích, neboť článek 36 odst. 2 Listiny stanoví, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. V tomto případě zákonodárce využil při tvorbě zákona o ochraně veřejného zdraví možnosti omezit okruh účastníků jen na navrhovatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. prakticky znemožnil třetím osobám domáhat se soudní kontroly

takového rozhodnutí; proto zde podle názoru městského soudu není důvod považovat takové zákonné ustanovení za neústavní, takováto výluka je ústavně možná a nikdo jiný, než navrhovatel v řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví k žalobě legitimován není. Městský soud dovodil, že v případech, kdy zákon omezuje účastnictví v některých druzích správního řízení jen na navrhovatele nedochází ke zkrácení třetích osob v jejich právech na ochranu veřejného zdraví, neboť tyto osoby nejsou kráceny v tomto právu, musejí se však domáhat svého práva jinými prostředky, právními i mimoprávními, které právní řád České republiky umožňuje či akceptuje.

Ve včas podané kasační stížnosti se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dovolává nezákonnosti napadeného usnesení Městského soudu v Praze, tedy důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Domnívá se, že žalobou napadenými rozhodnutími správních orgánů ochrany veřejného zdraví byla zkrácena na svém právu na ochranu před hlukem, jakožto součástí práva na ochranu zdraví (článek 31 Listiny), práva na ochranu výkonu vlastnického práva (čl. 11 Listiny, článek 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), práva na ochranu soukromého a rodinného života (článek 10 odst. 2 Listiny a článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a práva na příznivé životní prostředí. Podle názoru stěžovatelky je právo na ochranu před hlukem jejím veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení vydáním rozhodnutí správního orgánu podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se může domáhat ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. před správním soudem. Namítá, že v důsledku § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něž je jediným účastníkem řízení o povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku navrhovatel, nemá k dispozici žádné právní prostředky, jak ovlivnit délku dalšího překračování hluku, časový harmonogram odstraňování hlukové zátěže a zvolení technického řešení tohoto stavu, ačkoliv tyto skutečnosti mají zásadní vliv na výkon jejích práv. Rozhodnutí podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví může navrhovateli stanovit povinnost k stavebnětechnickým nebo jiným úpravám na nemovitosti stěžovatelky, aniž by ona měla možnost to jakkoliv ovlivnit, či se o tom vůbec dozvědět. Zákon o ochraně veřejného zdraví neposkytuje stěžovateli ani dalším dotčeným osobám procesní ochranu ve věci zásahu do jejich hmotných práv v důsledku rozhodnutí o povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku. Stěžovatelka je přesvědčena, že napadené rozhodnutí městského soudu je v rozporu s principem materiálního právního státu. K tomu poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 7/2000, I. ÚS 521/06, II. ÚS 228/04. Poukázala rovněž na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, ve kterém Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu, a na další rozhodnutí (č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, sp. zn. 2 As 64/2005, 4 As 75/2006) tohoto soudu týkající se zásahů do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Stěžovatelka městskému soudu vytýká způsob, kterým se vypořádal s jejím návrhem, aby pro rozpor úpravy okruhu účastníků řízení podle § 31 odst. 1 zákona o veřejném zdraví s ústavním předpisem - čl. 36 Listiny řízení dle článku 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s ustanovení § 48 odst. 1 s. ř. s. přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu k rozhodnutí. Namítá, že konstrukce ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je v rozporu s ústavním pořádkem. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud věc předložil Ústavnímu soudu k rozhodnutí. Navrhuje rovněž, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2007, č. j. 12 Ca 47/2006 - 33, zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s výrokem a odůvodněním napadeného usnesení městského soudu. Domnívá se, že městský soud své rozhodnutí dostatečně a srozumitelně odůvodnil a řádně přezkoumal důvody, které vedly k vydání napadeného

rozhodnutí. Neshledává ani žádný jiný nedostatek, který by odůvodňoval podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z dikce ustanovení § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, které stanoví i meze správní úvahy a podmínky, za nichž je možno povolení vydat, lze jednoznačně dovodit, že za splnění v něm stanovených hmotněprávních podmínek vzniká žadateli na povolení právní nárok. Tímto ustanovením se tak zakládá veřejné subjektivní právo žadatele na vydání povolení, což již samo o sobě vylučuje, aby se jednalo o řízení, v němž může být více účastníků ve vzájemném sporném postavení, jak předpokládá stěžovatelka. V tomto řízení jde tedy výlučně o subjektivní veřejná práva navrhovatele. Stěžovatelka dovolávající se ochrany svých práv, není podle žalovaného nositelem ani hmotných práv, jichž se předmět řízení týkal, ani procesních práv, jejichž porušení by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, v důsledku čehož nesplňuje podmínky § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Nositelem práv a povinností je v dané věci pouze navrhovatel, na základě jehož žádosti je zahajováno správní řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, který je tak jediný legitimován k podání příslušné správní žaloby, jejímž prostřednictvím by se mohl domáhat soudní kontroly rozhodnutí vydaného podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Žalovaný považuje i s ohledem na judikaturu řešící otázku účastenství v případech, kdy ji zvláštní zákon stanoví jinak než obecný procesní předpis (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96), legislativní řešení účastenství v řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví za ústavně konformní. Zdůrazňuje, že ve správním řízení vedeném v dané věci postupovaly správní orgány v souladu se zákonem. V řízení samém se nejednalo o právech stěžovatelky a rozhodnutími správních orgánů nebyla dotčena její práva. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a nepřiznal stěžovatelce náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu, vycházející z principu vázanosti rozsahem a důvody kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. Postupoval však přitom i podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je sice Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, což však neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že spornou otázkou mezi účastníky je otázka účastenství stěžovatelky v řízení podle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví, tedy řízení o povolení časově omezené výjimky k provozování nadlimitně hlučné silnice, když § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně uvádí, že účastníkem řízení podle § 31 odst. 1 uvedeného zákona je pouze navrhovatel, tedy žadatel o udělení takové výjimky. V důsledku toho se tak spornou mezi účastníky stala otázka žalobní legitimace stěžovatelky v soudním řízení. Městský soud v Praze uvážil, že s ohledem na ustanovení § 94 odst. 2 cit. zákona nemohla být stěžovatelka účastníkem předchozího správního řízení a pokud soudní řád správní omezil žalobní legitimaci jen na toho, kdo byl účastníkem správního řízení, pak se tak stalo v ústavních mezích, neboť článek 36 odst. 2 Listiny stanoví, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. V tomto případě však zákonodárce využil při tvorbě zákona o ochraně veřejného zdraví možnosti omezit okruh účastníků jen na navrhovatele, čímž v důsledku § 65 s. ř. s. znemožnil třetím osobám domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí. Městský soud z toho činí závěr, že ke zkrácení práv stěžovatelky na ochranu veřejného zdraví tak nemohlo dojít a uzavřel, že stěžovatelka je osobou zjevně

neoprávněnou k podání žaloby na přezkoumání takového rozhodnutí ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud především vyslovuje přesvědčení, že postup městského soudu, jímž podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. stěžovatelčinu žalobu odmítl, nepovažuje za správný. Podle tohoto ustanovení soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud má za to, že v posuzované věci podmínky pro postup podle tohoto ustanovení splněny nebyly.

Nejvyšší správní soud pokládá v této souvislosti za potřebné připomenout předchozí právní úpravu a vývoj institutu žaloby podané osobou neoprávněnou (zjevně neoprávněnou) v Občanském soudním řádu č. 99/1963 Sb., a výklad k němu, uvedený v publikaci Občanský soudní řád 5. vydání str. 1188. Přestože jde o výklad k ustanovení zákona obsaženém v bývalé části 5 o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 2002, lze tento výklad podle Nejvyššího správního soudu použít i ve vztahu k ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se týká rovněž postupu a výkladu pojmu návrhu, který podala osoba zjevně neoprávněná.

Podle uvedeného výkladu zákonodárce v tomto ustanovení převzal i důvod nedostatku věcné legitimace k návrhu, a vyjádřil jej pojmem „neoprávněné osoby“ (po novele o. s. ř. „zjevně neoprávněné osoby“). Tím došlo k jistému smísení procesní a hmotné legitimace a stalo se tak nanejvýš subtilní otázkou, jak oba tyto případy odlišit. Jde tu o to, že žalobce musí být s to, aby tvrdil své právo, které napadeným rozhodnutím mohlo být zkráceno. Jinak řečeno, není-li tu vůbec subjektivní právo žalobce, které by mohlo být rozhodnutím dotčeno, není žaloba přípustná a řízení o ní musí být zastaveno. To je ovšem nekorektní, neboť řízení o žalobě se zastavuje, protože žalobce je neoprávněnou osobou – ale tím je současně řečeno to, co mělo být řečeno až zamítavým rozsudkem ve věci samé, že totiž žalobce nemá ono právo, které v žalobě tvrdí. Soud tak má procesním rozhodnutím rozhodnout věc samu, pod maskou procesní legitimace řešit otázku legitimace věcné. Jinak řečeno: i když materiálně chybí tvrzené subjektivní právo (hmotná legitimace), nechybí tvrzení jako předpoklad procesní (procesní legitimace), a není tedy důvod, aby řízení řádně neproběhlo a neskončilo zamítavým rozsudkem. Pro správné použití tohoto ustavení by měla být rozhodující úvaha o tom, že zastavení řízení podle § 250d odst. 3 o. s. ř. přichází v úvahu tehdy, je-li zřejmé, že je vyloučeno, aby žalobci tvrzené právo vůbec příslušet mohlo (tak například, je-li žalobce právnickou osobou a tvrzené právo může podle zákona příslušet jen osobě fyzické, je-li cizincem, ale právo může příslušet jen státnímu občanu, atd.). Řádný postup v řízení a věcné rozhodnutí (zamítnutí žaloby rozsudkem) pak bude na místě při negativní odpovědi na tuto otázku, tedy při zjištění, že tvrzené právo žalobci příslušet zásadně může.

Nejvyšší správní soud pak dále poukazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, sp. zn. 6 A 56/94, k výkladu, kdy je žaloba podána osobou neoprávněnou. Podle uvedeného rozsudku zastavení řízení předsedou senátu proto, že žaloba byla podána osobou neoprávněnou (§ 250d odst. 3 o. s. ř.), nyní odmítnutí návrhu soudem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podané osobou k tomu *zjevně neoprávněnou*, přichází v úvahu jen při nedostatku procesní legitimace; u nedostatku legitimace hmotné bude takový postup výjimečný, a to jen tam, kde takový nedostatek je zjistitelný okamžitě, zpravidla již ze žaloby samotné, např. v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem.

Podle výkladu k Soudnímu řádu správnímu, komentář, první vydání, a to k ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., str. 97 a 98 – ze znění ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) (které dovoluje, resp. ukládá, aby soud odmítl návrh, je-li podán „osobou k tomu zjevně

neoprávněnou“), vyplývá, že zákonodárce, narozdíl od případu předčasnosti, opožděnosti či nepřipustnosti návrhu podle písm. b) nebo d) téhož ustanovení, počítá s tím, že někdy bude nejasnou otázkou, zda aktivní legitimace k podání návrhu je či není dána (např. u návrhu na obnovu řízení), takže neoprávněnost navrhovatele nebude „zjevná“. Z toho je nutné vyvodit, že soud může návrh po jeho podání odmítnout jen když nedostatek aktivní legitimace je zcela nesporný, nepochybný, ale pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit“ do řízení ve věci, kde teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace navrhovatele najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost věc posouzena. Dovozuje, že ani pak, vyjde-li najevo zjevná neoprávněnost podatele k takovému úkonu, není vyloučeno, aby byl návrh odmítnut. Naopak návrh by byl podán osobou zjevně neoprávněnou, kdyby jej za osobu oprávněnou podala osoba jiná, která by nebyla zákonným zástupcem, zmocněncem, případně opatrovníkem osoby oprávněné. V takovém případě musí soud návrh usnesení bez dalšího odmítnout.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nejde o případ, kdy je nedostatek aktivní legitimace žalobkyně na první pohled zcela zřejmý a nepochybný. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i obsáhlé odůvodnění napadeného usnesení městského soudu, v němž se uvedený soud otázkou aktivní legitimace stěžovatelky, ať již legitimace procesní či hmotné, z hlediska ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., jakož i příslušných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, konkrétně § 31 odst. 1 cit. zákona ve vztahu k § 94 odst. 1 a 2 téhož zákona, podrobně zabýval. Podle názoru Nejvyššího správního soudu podpořeného výše uvedeným výkladem měl městský soud návrh „propustit do řízení“, kde teprve, vyšel-li by nedostatek aktivní legitimace najevo, měl s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem. V tomto se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s citovaným výkladem v komentáři k občanskému soudnímu řádu a naopak ne zcela se ztotožňuje se závěrem v komentáři k soudnímu řádu správnímu, kde je dovozováno, že ještě i po „propuštění“ věci do řízení – vyjde-li po ověření potřebných skutečností, že chybí aktivní legitimace účastníka k podání žaloby, může žalobu odmítnout. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však v takovém případě nemůže jednat o návrh podaný osobou „zjevně“ neoprávněnou. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že návrh by nemohl být odmítnut ani podle písm. a) téhož ustanovení, neboť aktivní legitimace jeho podatele nepatří mezi podmínky řízení (při jejichž absenci lze návrh odmítnout). Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro odmítnutí návrhu, uvedené v ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nebylo možno zjistit zcela okamžitě a bez dalších úvah, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Městský soud v Praze měl proto ve věci nařídít jednání, případně postupovat podle § 51 odst. 1 s. ř. s. (tedy při splnění podmínek tam uvedených rozhodnout bez jednání), ale v každém případě ve věci rozhodnout rozsudkem. Neučinil-li tak, odepřel stěžovatelce právo uvedené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a ve stanovených případech u jiného orgánu. Za takto stanovený postup nepovažuje Nejvyšší správní soud odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť ten, jak již bylo výše zdůrazněno, lze vyhradit toliko případům nedostatku procesní legitimace, např. absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatku tvrzení o poškozených právech, nedostatku tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné, a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez jakýchkoliv pochyb, okamžitě zpravidla již ze žaloby samotné (např. v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem – shodně též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, č. j. 6 A 56/94 – 28).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samotné.

Pokud tomu tak není, musí soud návrh propustit do řízení ve věci, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem, neučiní-li tak, je jeho postup v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a znamená jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). K ní musí soud přihlídnout z úřední povinnosti, aniž by byl vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud pro úplnost k otázce aktivní legitimace stěžovatelky v tomto řízení odkazuje na své úvahy uvedené v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 4 Ads 49/2008 – 73, kdy ve věci týchž účastníků (ve stejném procesním postavení) bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, č. j. 12 Ca 40/2006 – 39, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky proti sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. 6. 2005, č. j. HEM-301-27.5.05-19168, (jímž bylo k odvolání žalobkyně (a dalších fyzických osob) proti sdělení Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje potvrzeno stanovisko správního orgánu I. stupně, že s ohledem na § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, nemůže být žalobkyně účastníkem řízení o povolení časově omezené výjimky k provozování nadlimitně hlučné silnice I/48 Dobrá – Dolní Žukov, vedeném podle § 31 odst. 1 téhož zákona). V označeném zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud – v souvislosti s konstatováním nutnosti soudního přezkumu připsu žalovaného, který žalovaný a shodně s ním městský soud pokládal za pouhé oznámení (konstatování) zákonné úpravy, avšak Nejvyšší správní soud jej podle obsahu označil za rozhodnutí v materiálním slova smyslu o otázce účastenství stěžovatelky v uvedeném řízení, se Nejvyšší správní soud k otázce aktivní legitimace stěžovatelky v řízení podle § 31 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. v řízení, v němž příslušný orgán ochrany veřejného zdraví rozhoduje o návrhu na vydání časově omezeného povolení k provozování zdroje nadlimitního hluku nebo vibrací, již vyjádřil. Stejně tak se vyjádřil i k návrhu stěžovatelky na přerušování řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a předložení věci Ústavnímu soudu, když konstatoval, že ustanovení § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví nepovažuje za protiústavní. Při posouzení námítky stěžovatelky, která tvrdila, že toto ustanovení je s ohledem na čl. 36 odst. 2 Listiny v rozporu s ústavním pořádkem, vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení tohoto soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, v němž konstatoval, že pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, není zde důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího za neústavní. Ke shodnému závěru došel i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 7. 12. 2000, č. j. 6 A 90/2000 – 19, a rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002, č. j. 5 A 175/2000 – 24.

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

a to "vedle" účastníků řízení, jejichž okruh vyplývá z § 14 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud tak nespatřuje žádný důvod, proč by se měl od výše uvedené argumentace odchýlit a považovat § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví za protiústavní. To však nemění nic na tom, že otázka účastenství stěžovatelky ve správním řízení musí být soudem přezkoumána věcně a její žalobu nelze odmítnout jako podanou osobou zjevně neoprávněnou.

Na základě výše uvedeného Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem v tomto rozsudku vyjádřeným.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. dubna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu