



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **a) obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsi 26, Říčany u Prahy, **b) obec Herink**, se sídlem Do Višňovky 28, Herink, **c) obec Modletice**, se sídlem Modletice 6, Říčany u Prahy, **d) Sdružení občanů okolí SOKP proti hluku z dopravy**, se sídlem Mladíkov 406, Jesenice, **e) D. Z.**, všichni zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) – e) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41, **s e** v části týkající se výroků I. a III. **z r u š u j e a v ě c s e** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 27. 6. 2013 rozhodnutí č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým povolil k žádosti České republiky – Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též „žadatel“) zkušební provoz stavby „*Silniční okruh kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec*“ (dále též „předmětná stavba“), blíže vymezené v tomto rozhodnutí a zároveň stanovil tyto podmínky zkušebního provozu: 1) dobu trvání zkušebního provozu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015, 2) V průběhu zkušebního provozu budou realizovány protihlukové stěny označené jako PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/2013, č. zak. 3-0512-0008-69, zpracovatel PUDIS a. s. Dále žalovaný uvedl, že podle § 124 odst. 2 stavebního zákona jediným účastníkem řízení je žadatel, který je zároveň stavebníkem

i vlastníkem stavby. V poučení žalovaný uvedl, že proti tomuto rozhodnutí může podat účastník odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení.

[2] Toto rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013 napadli žalobci a) až e) žalobou ze dne 26. 8. 2013 u Městského soudu v Praze. Žalobci uvedli, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejich práv, a to do práva na ochranu života a zdraví, vlastnického práva, práva na samosprávu, práva na příznivé životní prostředí, dále práv vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí účasti veřejnosti (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s., dále též „Aarhuská úmluva“). Konkrétně své zkrácení na právech tvrdí následovně:

[3] Žalobce a) je obcí, jejímž katastrálním územím procházejí v současné době dvě významné silniční komunikace. Předmětná stavba byla nově vybudována v jižní a jihovýchodní části obce a byla od září 2010 v provozu na základě povolení k předčasnému užívání stavby, jehož platnost končila 30. 6. 2013. Územím obce dále prochází silnice II/0101, která se na území obce kříží s předmětnou stavbou. K území obce dále přiléhá dálnice D1. Od zahájení provozu výrazně vzrostlo zatížení území, obytných zón, hlukem z dopravy a dochází ke kumulaci hluku ze všech zmíněných komunikací. Občané žalobce a) si stěžují, že se jedná o nesnesitelný hluk, který je nepřetržitý a natolik intenzivní, že není možné spát. Žalobce a) se zúčastnil předchozích fází projednávání předmětné stavby a usiloval o realizaci opatření k minimalizaci hlukových imisí, konkrétně o výstavbu protihlukových stěn na mostě přes Sulín, což bylo odmítnuto s odkazem na hlukovou studii, podle níž by zatížení obytných zón nemělo přesáhnout 47,1 dB, což je menší hodnota než připouštějí normy. Po zahájení provozu však bylo ve dnech 4. a 5. 10. 2011 provedeno měření skutečné hlukové hladiny, které jsou vystaveny obytné domy v Dobřejovicích [konkrétně dům ve vlastnictví žalobkyně e)], a bylo prokázáno, že skutečná průměrná hodnota hluku v noční době činila 55 dB, což je hodnota výrazně vyšší než kalkulovaná na základě hlukové studie využití v předchozích povolovacích řízeních a zároveň podstatně překračující povolené hygienické limity. Tyto údaje byly potvrzeny i při dalších měřeních provedených ve dnech 6. až 9. 8. 2013. Obyvatelé žalobce a) se domáhali omezení hluku i prostřednictvím petice „*Za snížení hlukového zatížení obcí v okolí SOKP v části 512*“, kterou podepsalo 1480 osob a byla předána Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu dopravy.

[4] Žalobce b) je obec, jejímž územím předmětná stavba rovněž prochází. Zástavba rodinných domů je vzdálena cca 800 m od předmětné stavby a obyvatelé žalobce jsou celoročně obtěžováni hlukem z provozu předmětné stavby. Protihluková opatření (stěny, valy) na předmětné stavbě v úseku přiléhajícím k zastavěnému území žalobce b) byla vybudována nelogickým způsobem na straně odvrácené od obce směrem k polím, zatímco na straně přilehlé k zástavbě žádná protihluková opatření vybudována nebyla. Petici „*Za snížení hlukového zatížení obcí v okolí SOKP v části 512*“ podepsalo 99% obyvatel žalobce b). Podle měření překračovalo noční hlukové zatížení zastavěného území obce povolené limity o 2,5 dB. Slib bývalého ministra dopravy Dobeše týkající se vybudování protihlukových opatření nebyl splněn.

[5] Žalobce c) je obec, na jejímž území je jak dálnice D1, tak nyní i předmětná stavba, zatížení hlukem vzrostlo po zprovoznění předmětné stavby tak, že nyní se jedná o nepřetržitý nesnesitelný hluk. Měření prokázalo, že hlukové studie použité v povolovacích řízeních, které uváděly, že nebude docházet k překračování hlukových limitů, byly nesprávné a fakticky hlukový limit stanovený pro noční hodiny je překračován. Hlukovými imisemi jsou rovněž postiženy nemovitosti ve vlastnictví žalobce c) (pozemky se sportovními hřišti, dětským hřištěm, hasičská zbrojnice). Občané žalobce b) jsou rovněž mezi signatáři výše zmíněné petice.

[6] Žalobci a) až c) shodně tvrdí, že napadeným rozhodnutím je porušováno jejich právo na samosprávu zaručené čl. 8 a čl. 100 až 104 Ústavy České republiky, jehož obsahem

pokračování

je v souladu s § 2 odst. 2 a § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), péče o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb, ochranu zdraví jejich občanů, rozvoje kultury a ochranu veřejného pořádku. Z § 10 písm. c) zákona o obcích žalobci dovozují, že obce jsou také povinny dbát o ochranu životního prostředí na svém území. Povolením zkušebního provozu předmětné stavby došlo k závažnému ohrožení uvedených hodnot zejména pohody bydlení, života a zdraví občanů a ke zhoršení životního prostředí v předmětných obcích.

[7] Žalobce d) je občanské sdružení (spolek) podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Předmětem jeho činnosti je ochrana veřejného zdraví před hlukem z dopravy, především v oblasti kolem silničního okruhu kolem Prahy, ochrana přírody a krajiny před negativními vlivy dopravy. Tyto cíle prosazuje žalobce d) účastí ve správních řízeních, komunikací s úřady a veřejnou kampaní. Žalobce d) tvrdí, že napadeným rozhodnutím byl především zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí.

[8] Žalobkyně e) je spoluvlastnicí a obyvatelkou domu D. č. p. X na pozemku č. st. 475 v obci a katastrálním území D. Žalobkyně e) uvedla, že koridor předmětné stavby vede cca 415 m od nemovitosti v jejím vlastnictví. Objektivně zde existuje celoroční a celodenní zátěž z provozu předmětné stavby, a to zejména hluk a znečištění ovzduší. Měření hluku provedené u nemovitosti žalobkyně e) ve dnech 4. až 5. 10. 2011 prokázalo výrazné překračování hlukových limitů. Napadené rozhodnutí proto porušuje právo žalobkyně e) na ochranu jejího vlastnictví a dále i právo na ochranu zdraví.

[9] Žalobci a) až e) shodně tvrdí, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), které jim ukládá, aby po stanovenou dobu (a možná i déle) strpěli nadlimitní hlukovou zátěž. Žalobci dále dovozovali svou žalobní legitimaci i z čl. 11 směrnice 2011/92/EU a z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Na podporu svého názoru, že jsou oprávněni domáhat se soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, citovali i rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*.

[10] Žalobci dále uvedli řadu nezákonností napadeného rozhodnutí, které jsou podle jejich názoru důvodem pro jeho zrušení [rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví, porušení § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o ochraně životního prostředí, porušení § 119 odst. 2 a 3 a § 124 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nesplnění podmínek č. 34, 53 a 54 stanovených ve stanovisku EIA, nedodržení podmínek uvedených v pravomocném stavebním povolení]. Žalovaný mj. pochybil, když na základě mimořádných institutů (předčasné užívání, zkušební provoz) umožňuje dlouhodobé užívání předmětné stavby, čímž obchází nezbytnost kolaudace vyžadovanou stavebním zákonem. Není splněna ani podmínka vyžadovaná stavebním zákonem pro uložení zkušebního provozu, tj. potřeba ověření funkčnosti a provedení stavby, vlastnosti předmětné stavby totiž byly ověřeny již tříletým fakticky neomezeným provozem, aniž by byly provedeny jakékoli změny či úpravy, které by tyto (škodlivé) vlastnosti stavby jakkoli měnily či omezovaly. Napadené rozhodnutí rovněž postrádá dostatečné odůvodnění a bylo tedy vydáno v rozporu s § 2, 3 a 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[11] Eventuálně, pro případ, že by správní soudy dospěly k názoru, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., navrhli žalobci, aby bylo napadené rozhodnutí posouzeno jako nezákonný zásah a aby soud deklaroval, že se jedná o nezákonný zásah a aby žalovanému zakázal v zásahu pokračovat.

[12] Zároveň žalobci navrhli, aby městský soud vydal předběžné opatření, kterým by zakázal zkušební provoz předmětné stavby nebo alternativně, aby uložil Ministerstvu dopravy

na přechodnou dobu stanovit na předmětné stavbě úpravu provozu spočívající v omezení rychlosti jízdy osobních vozidel na nejvýše 100 km/h a pro nákladní vozidla nejvýše 60 km/h.

[13] Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41, žalobu odmítl (výrok I.), zamítl návrh na vydání předběžného opatření (výrok II.), dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.) a že žalobcům se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 11.000 Kč (výrok IV.). Městský soud v odůvodnění uvedl, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv pouze po vyčerpání opravných prostředků, které připouští zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Proti napadenému rozhodnutí správního orgánu je přípustné odvolání a dokonce obsahuje příslušné poučení o možnosti podat odvolání. Městský soud uzavřel, že žalobci a) až d) nevyužili práva podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, proto je jejich žaloba nepřipustná a musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K eventuálnímu návrhu posoudit napadené rozhodnutí jako nezákonný zásah žalovaného městský soud uvedl, že pokud určitý úkon správního orgánu může být přezkoumán v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nelze se domáhat jeho přezkumu žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

[14] Žalobci a) až e) [dále též „stěžovatelé a) až e)“] podali proti usnesení městského soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 6 A 162/2013 – 41, kasační stížnost, a to pouze v rozsahu výroků I. a III. Městský soud dle stěžovatelů odmítl jejich žalobu nezákonně, neboť není pravda, že nevyčerпали opravné prostředky v řízení před správními orgány, které by jim právní předpisy umožňovaly podat. Odvolání může podle § 81 odst. 1 správního řádu pouze účastník řízení. Účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu je podle § 124 odst. 2 správního řádu pouze vlastník stavby a stavebník (v daném případě pouze žadatel). Stěžovatelé a) až e), kteří nebyli účastníky správního řízení, tedy nemohli podat odvolání proti napadenému rozhodnutí, neboť zvláštní zákon (správní řád a stavební zákon) jim takové právo nepřiznával. Stěžovatelé dále poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, z něhož vyplývá, že podmínka vyčerpání opravných prostředků v řízení před správním orgánem se vztahuje pouze na účastníka řízení. Obecnou úpravu účastnictví v řízení nelze dle stěžovatelů v daném případě aplikovat, neboť ji vylučuje zvláštní zákon, zde § 124 odst. 2 stavebního zákona. Městský soud se ani nijak nezabýval otázkou, z čeho by stěžovatelům mělo vyplývat právo podat odvolání proti napadenému rozhodnutí, a napadené usnesení je tak i nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K aktivní legitimaci stěžovatelů a) až c) dále poukázali na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, z něž vyplývá, že obec je oprávněna domáhat se soudní ochrany svých obyvatel proti imisím. Stěžovatelé také odkázali na judikaturu Ústavního soudu (III. ÚS 542/09 a III. ÚS 224/98), podle níž soudy jsou povinny poskytovat efektivní ochranu práv účastníků. Pokud z důvodu procesního formalismu dojde k tomu, že se rozhodnutí v této věci posune na dobu, kdy již nebude o čem rozhodovat, bylo by právo stěžovatelů na účinnou a včasnou soudní ochranu porušeno. S ohledem na to navrhli stěžovatelé zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 12. 2013 uvedl, že dotčený orgán státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví, tedy Krajská hygienická stanice Středočeského kraje vydala se zkušebním provozem souhlasné stanovisko s podmínkou, že v průběhu zkušebního provozu budou zrealizovány protihlukové stěny PHS_01 až PHS_05 dle hlukové studie z 03/12, zpracovatel PUDIS a.s., včetně vyhodnocení účinku. Tyto protihlukové stěny mají být vybudovány do jara 2015. Žadatel dále provede měření hluku, aby prokázal, že realizovaná protihluková opatření jsou dostatečná a že nejsou překračovány hygienické limity

pokračování

hluku. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatelé mohli podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, ačkoli nebyli účastníky řízení. V takovém případě by pak odvolací orgán postupoval podle § 92 odst. 1 správního řádu a současně by posoudil, zda nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, případně obnovu řízení. Žalovaný tak souhlasil se závěrem městského soudu, že stěžovatelé nevyčerpali opravné prostředky ve správním řízení a jejich žaloba tak byla nepřijatelná.

[16] V replice ze dne 3. 2. 2014 stěžovatelé uvedli, že na realizaci protihlukových opatření a ověření jejich účinku měl žadatel již tři roky čas, neboť předmětná stavba je v provozu od září 2010. Stěžovatelé dále uvedli, že za řádný opravný prostředek připuštěný dle zvláštního zákona ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. nelze pokládat jakýkoli prostředek, tedy i např. nepřijatelné odvolání nebo podnět k zahájení přezkumného řízení, či dokonce stížnost či trestní oznámení. Stěžovatelé uvedli, že se nápravy protiprávního stavu domáhají i všemi myslitelnými právními i mimoprávními prostředky, včetně petice, podnětu veřejnému ochránci práv, podnětů adresovaných různým úřadům. Soudní žalobu považují až za poslední krok, k němuž se uchýlili poté, co se ani po třech letech nedomohli nápravy jinými prostředky.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[18] Stěžovatelé kasační stížnost podali výslovně z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[19] Z popsaných důvodů kasační stížnosti však vyplývá, že může být dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud ostatně již v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, konstatoval, že je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Podle § 5 s. ř. s. *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.* Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. k tomu uvádí, že *žaloba je nepřijatelná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného (...).*

[22] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.* Stavební zákon v § 124 odst. 1 stanoví, že *zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném*

odůvodněném případě. V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby, a je-li to nutné, stanoví pro něj podmínky, popřípadě podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu. Stavební úřad může též v případě nutnosti pro provedení zkušebního provozu uloženého podle § 115 odst. 2 stanovit novým rozhodnutím další podmínky. Za doby trvání zkušebního provozu lze bez předchozího řízení vydat nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu. Odstavec 2 k tomu doplňuje: Účastníkem řízení podle odstavce 1 je stavebník a vlastník stavby.

[23] Nejvyšší správní soud se v rámci posuzování důvodnosti kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatelé byli účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí a zda jim tedy příslušelo právo podat proti napadenému rozhodnutí odvolání ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud předesílá, že pro posouzení této otázky je nerozhodné to, že žalovaný se stěžovateli jako s účastníky řízení fakticky nejednal, neboť účastenství v řízení nemůže být založeno na skutečnosti, že s určitou osobou správní orgán jednal, ani osoba, které účastenství dle zákona náleží, nemůže postavení účastníka pozbyt tím, že fakticky s ní jako s účastníkem jednáno nebylo (srov. rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, č. 825/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 – 98, bod 13, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[24] Je proto třeba posoudit, zda právní úprava účastenství v řízení o povolení zkušebního provozu obsažená v § 124 odst. 2 stavebního zákona vylučuje obecnou právní úpravu účastenství v řízení obsaženou v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud má za to, že výčet účastníků řízení v § 124 odst. 2 stavebního zákona je výčtem taxativním, který vylučuje obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu. Tomuto závěru nasvědčuje jak doslovný výklad ustanovení § 124 odst. 2 stavebního zákona (není zde nijak naznačeno, že by se jednalo o výčet demonstrativní, např. použitím výrazu „takež“, „především“, „vždy“ apod.). Jiný výklad by ostatně vedl k nadbytečnosti tohoto ustanovení, neboť i v případě aplikace samotného § 27 správního řádu by vždy byli stavebník a vlastník stavby (zpravidla v jedné osobě) účastníky řízení (a to dokonce podle § 27 odst. 1 správního řádu). Lze dále argumentovat i tím, že k obdobnému závěru judikatura dospěla i ve vztahu k analogickému ustanovení § 109 stavebního zákona, který upravuje účastenství ve stavebním řízení. I zde bylo judikováno, že výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona je výčtem uzavřeným, který vylučuje použití § 27 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Argumentovat lze i (již historickou) judikaturou k účastenství v řízeních týkajících se užívání staveb, vztahující se ovšem ke stavebnímu zákonu z roku 1976. Výčet účastníků těchto řízení byl vždy považován za uzavřený (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 - 78, č. 943/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, č. j. 6 As 49/2008 - 96, náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99). Tento výklad je rovněž v souladu s účelem právní úpravy, kterou je rychlé a efektivní rozhodování ve věci zkušebního provozu, a eliminování případných procesních obstrukcí ze strany třetích osob, které zpravidla měly dostatečnou příležitost vyjádřit se k samotnému záměru již v předchozích fázích jeho povolování a v procesu územního plánování. Zákonodárce rovněž vycházel ze správného předpokladu, že situace, kdy by se povolení zkušebního provozu týkalo práv třetích osob, mohou nastat spíše výjimečně. Lze tedy učinit mezitímní závěr, že stěžovatelé nebyli účastníky správního řízení o povolení zkušebního provozu, neboť nebyli ani stavebníky, ani vlastníky předmětné stavby.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval otázkou možné účasti stěžovatele d) ve správním řízení z titulu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tomu tak proto,

pokračování

že stěžovatel d) netvrdil žádné skutečnosti, které by úvahu o jeho možné účasti ve správním řízení činily potřebnou. Zejména stěžovatel d) netvrdil, ani nedokládal, že by v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovanému písemně oznámil ve lhůtě 8 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, že se hodlá správního řízení účastnit. Za těchto okolností by úvahy o hypotetickém účastenství stěžovatele d) v řízení o povolení zkušebního provozu, včetně posouzení otázky, zda takové účastenství v řízení podle § 124 stavebního zákona je vůbec možné, byly pouhým teoretizováním bez vlivu na řešení předmětné věci.

[26] Dále bylo třeba posoudit otázku, zda řádným opravným prostředkem, který připouští zvláštní zákon, který je žalobce povinen před podáním žaloby vyčerpat, je odvolání v případě žalobce, který nebyl účastníkem řízení. I tuto otázku je nutné zodpovědět negativně. Nejvyšší správní soud pokládá zásadu subsidiarity soudního přezkumu vyjádřenou v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. za jednu ze základních zásad správního soudnictví. V usnesení ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 - 106, č. 454/2005 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl následující: „*Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo obrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace tak dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“ by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc in foro, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění. Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení možnost procesní oprávnění („právo“) iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve než nabude právní moci. Řádné, tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy s sebou pravidelně přináší suspensivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci a potažmo i vykonatelnosti se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).*“ (Zvýraznil čtvrtý senát.)

[27] Zásada subsidiarity soudního přezkumu však nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmínována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřipustného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. Z toho, že správní řád upravuje postup odvolacího orgánu v případě podání odvolání nepřipustného (§ 92 správního řádu) nelze dovozovat, že by takovým nepřipustným odvoláním (respektive rozhodnutím o něm) měl být podmínován přístup k soudu. V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 - 62, č. 2959/2014 Sb. NSS). Ostatně žaloba proti rozhodnutí o nepřipustném odvolání podle § 92 správního řádu je sice projednatelná, avšak správní soudy zde přezkoumávají pouze, zda obstojí závěr žalovaného správního orgánu o nepřipustnosti nebo opožděnosti podaného odvolání. Touto cestou se tedy stěžovatelé nemohli domoci meritorního soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.

[28] Nelze rovněž zapomínat na to, že právní úprava přípustnosti žaloby je zákonným provedením ústavního práva na spravedlivý proces a na soudní přezkum rozhodnutí veřejné

správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje i právo na přístup k soudu. Zákonná omezení tohoto práva na přístup k soudu, včetně omezení vyplývajících z § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., je třeba vykládat a aplikovat restriktivně, jak vyplývá z rozsáhlé judikatury Ústavního soudu. K této zásadě lze ve stručnosti odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, 886/2006 Sb. NSS nebo nejnověji usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS. V žádném případě nelze výkladem ustanovení Listiny základních práv a svobod a zákonných ustanovení je provádějících dospět k závěrům, které by znamenaly faktické popření podstaty a smyslu základních práv (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Právě takové faktické popření smyslu a účelu práva na přístup k soudu by mělo za následek akceptování názoru městského soudu, že podmínkou pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je podání odvolání i v případě, že takové odvolání není přípustné.

[29] S touto otázkou souvisí i to, zda vůbec mohou nastat případy, kdy bude rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, kdo není účastníkem správního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoli taková situace je krajně nežádoucí, nelze *a priori* vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, který právo na účastenství spojuje i s potenciálním dotčením na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, č. 1787/2009 Sb. NSS), nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu, jako je tomu v nyní posuzovaném případě. Oproti právní úpravě správního soudnictví obsažené v části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do konce roku 2002, soudní řád správní již nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení (srov. § 250 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, resp. § 65 odst. 1 s. ř. s.). V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 - 29, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenal, že „[n]a tomto závěru [tj. že stěžovatelka byla oprávněna k podání žaloby] nemůže nic změnit ani to, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, v němž byla jejímu synovi snížena výše příspěvku na péči. Konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení a z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, který vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42. Tato nová judikatura pak překonala opačný závěr učiněný v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001 - 65, na něhož odkázal krajský soud v napadeném usnesení.“

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospívá k závěru, že (v obecné rovině) je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Obdobně je přípustná např. i žaloba nejvyššího státního zástupce, případně veřejného ochránce práv, i proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového orgánu za podmínek uvedených v § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s.

[31] Pokud by totiž skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení stěžovatelů na jejich právech mohlo by následkem aplikace právního názoru vyjádřeného

pokračování

v napadeném usnesení městského soudu dojít až k odepření spravedlnosti, a to zejména za situace, kdy v důsledku nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I.ÚS 451/11, byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy.

[32] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval úvahou, zda ustanovení § 124 odst. 2 stavebního zákona, které z účastenství v řízení o povolení zkušebního provozu prakticky vylučuje jiné osoby než vlastníka stavby a stavebníka, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zda tedy není důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tj. předložení věci Ústavnímu soudu spolu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení zákona. Z obdobného důvodu totiž Ústavní soud v minulosti zrušil § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nálezem ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99 [srov. též nález ze stejného dne ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/99, zrušující ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976]. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že důvodem zrušovacího nálezů Ústavního soudu v citovaných věcech byla výše uvedená tehdy platná procesní úprava oprávnění k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která toto oprávnění spojovala s účastenstvím ve správním řízení. Vyloučení osob, do jejichž práv rozhodnutí správního orgánu mohlo zasahovat, z řízení před správním orgánem tedy mělo za následek rovněž odnětí soudní ochrany těmto dotčeným osobám. Nyní platná právní úprava aktivní legitimace však je odlišná a nespojuje přímo právo na přístup k soudu a účastenství ve správním řízení. Proto Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci nesoulad zákonné úpravy obsažené v § 124 odst. 2 stavebního zákona s ústavním pořádkem.

[33] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor vyslovený městským soudem, podle něhož musí být žaloba podaná stěžovateli odmítnuta z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, je nezákonný, a napadené usnesení tedy musí být zrušeno a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

[34] V dalším řízení bude na městském soudu, aby pečlivě vyhodnotil žalobu z toho hlediska, zda stěžovatelé (případně někteří z nich) nejsou osobami k podání žaloby zjevně neoprávněnými ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přitom bude městský soud vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž existuje „*presumpce přezkumu*“ a žalobu lze odmítnout pouze v případě, že soudní přezkum, respektive aktivní legitimace, je bez pochybností zákonem vyloučen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS). Jak bylo rovněž již výše naznačeno, při těchto úvahách je nutné zohlednit, že judikatura týkající se aktivní legitimace prošla v čase určitým vývojem, přičemž je nutno vyjít z právního stanoviska rozšířeného senátu k výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., vyjádřeného mj. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS: „*Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závažně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závažně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“

[35] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále uvádí, aniž by předjímal posouzení otázky aktivní legitimace stěžovatelů městským soudem, že na nyní posuzovanou věc nejsou bez dalšího aplikovatelné ani závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2008, č. j. 8 As 8/2008 - 33, v němž Nejvyšší správní soud neshledal žalobní legitimaci žalobce, vlastníka sousední nemovitosti, k podání žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí vydanému podle § 81 a 82 stavebního zákona z roku 1976. Nejvyšší správní soud shledává oproti citovanému rozsudku v nyní projednávané věci podstatné odlišnosti spočívající jednak v tom, že se jedná o povolení ke zkušebnímu provozu, nikoli o kolaudaci, dále i v tom, že se jedná o postup podle odlišného zákona (platný stavební zákon vs. stavební zákon z roku 1976) a zejména v povaze

a rozsahu záměru, o jehož užívání jde (zde silně frekventovaná dálnice, tam předávací stanice plynovodu).

[36] Při úvaze o žalobní legitimaci stěžovatelů a) až c) městský soud přihlédne i k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013, v němž rozšířený senát posuzoval aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy. Jednalo se sice o výklad § 101a s. ř. s. vymezujícího aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, avšak v obou případech je aktivní legitimace založena tvrzením o zkrácení na právech napadeným úkonem správního orgánu (rozšířený senát neuvedl, že by se v případě jím dovozené aktivní legitimace jednalo o oprávnění podle § 101a odst. 2 s. ř. s., naopak dovozoval oprávnění k podání žaloby tvrzením o zkrácení navrhovatele na právu na samosprávu). Městský soud rovněž zohlední i stěžovateli namítanou judikaturu Nejvyššího soudu přiznávající obci právo na podání negatorní žaloby podle § 127 občanského zákoníku z roku 1964 na ochranu svých obyvatel a jejich nemovitostí proti imisím. Nejvyšší soud tak v rozsudku ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, vyslovil, že: „[z] uvedených ustanovení vyplývá, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ obč. zák.). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 obč. zák. může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel. V daném případě je žalobkyně obcí, jejíž občané jsou při užívání jejich staveb a pozemků rušeni přinejmenším hlukem způsobovaným leteckým provozem žalované. Proto je žalobkyně oprávněna uplatnit u soudu právo na ochranu před obtěžováním hlukem (popř. i vibracemi) ve smyslu ustanovení § 127 odst. 1 obč. zák.“

[37] V neposlední řadě musí městský soud v rámci posouzení aktivní legitimace stěžovatelů přihlédnout i k tomu, že se jedná o záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a v důsledku toho je nutné při výkladu procesních předpisů týkajících se přípustnosti žaloby vycházet i z Aarhuské úmluvy a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Podle bodu 21 odůvodnění uvedené směrnice je cílem směrnice mj. implementace ustanovení Aarhuské úmluvy, která stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v článku 6 uvedené úmluvy. Soudní dvůr EU dále vyslovil ve svém rozsudku ze dne 8. 3. 2011, ve věci C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, bod 45 a násl.: „Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu. Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když jsou formulována obecně, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí. V případě neexistence právní úpravy Unie v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, v projednávaném případě ze směrnice o stanovištích, členské státy jsou přitom v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, *Impact*, C-268/06, *Sb. rozh. s. I-2483*, body 44 a 45). (...) Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie (...).“ Tato výkladová vodítka bude nutné respektovat i při interpretaci § 65 odst. 1 a § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v nyní posuzované věci. Je tomu tak i proto, že se stěžovatelé v podané žalobě výslovně domáhali svých práv vyplývajících jim ze směrnice 2011/92/EU a z Aarhuské úmluvy. Povinnost vykládat předpisy českého práva tak, aby jejich aplikace nebyla v rozporu s právem EU, připomíná Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře. Lze zde např. ve stručnosti

pokračování

odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 5 As 69/2009 - 86, č. 2245/2011 Sb. NSS, v němž se uvádí: „Je třeba připomenout, že veškeré orgány členského státu, včetně soudů, jsou podle ustálené judikatury Soudního dvora povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice či jiného právního předpisu Unie, ke jehož implementaci slouží (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, *von Colson a Kamann*, 14/83, *Recueil*, s. 1891, bod 26 a ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing*, C-106/89, *Recueil*, s. I-4135, bod 8, srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 3/2007 - 83, publikovaný pod č. 1401/2007 Sb. NSS).“

[38] Pokud nebude možné vyložit § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, že stěžovatelům náleží žalobní legitimace, bude nutné dále zkoumat, zda stěžovatelům (popř. alespoň některým z nich) případně nenáleží oprávnění k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí podle § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve spojení s § 66 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření ke dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního.*

[39] V souvislosti se specifickou problematikou žaloby podané osobou, která není účastníkem řízení před správním orgánem, Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že je nutné rovněž vyhodnotit včasnost podané žaloby. Pokud stěžovatelům nebylo napadené rozhodnutí žalovaným standardně oznamováno, bude třeba aplikovat názor vyslovený Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku ze dne 6. 9. 2011, č. j. 9 As 92/2011 - 186: „při hodnocení včasnosti podané žaloby je namístě vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 (č. 1838/2009 Sb. NSS), podle něhož i rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí. ... Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.“

[40] Zcela závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že v případě povolení ke zkušebnímu provozu se zjevně nejedná o jeden ze souhlasů udělovaných stavebním úřadem mimo správní řízení, u nichž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že se jedná o úkony dle části čtvrté správního řádu, proti nimž se lze domáhat ochrany cestou žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS). Je tomu tak proto, že stavební zákon v § 124 výslovně (srov. výrazy „povolí“, „nařídí“, „rozhodnutí“, „účastníci řízení“ apod.) předvídá, že povolení ke zkušebnímu provozu se vydává ve správním řízení rozhodnutím, v němž lze stanovit mj. podmínky zkušebního provozu. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, respektive § 65 s. ř. s. Stěžovatelé proto zvolili správní procesní režim, pokud podali proti napadenému rozhodnutí žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Naproti tomu žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu by byla nepřipustná dle § 85 s. ř. s.

III. Závěr

[41] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal názor městského soudu, na němž založil své rozhodnutí o odmítnutí žaloby stěžovatelů, nezákonným, nezbylo mu, než aby přistoupil ke zrušení napadeného usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[42] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 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 18. dubna 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu