ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **Obec Stojčín** se sídlem Stojčín 22, Žirovnice, zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti:** L. K., zast. obecným zmocněncem L. T. o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2010, č. j. 7242/560/09; 96451/ENV/09, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2011, č. j. 10 A 62/2010 – 63.

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2011, č. j. 10 A 62/2010 – 63 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým zrušil jeho shora citované rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Jím žalovaný zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Vysočina ze dne 17. 4. 2007, č.j. KUJI 25292/2007; OZP 1586/2006.292/2007 Hab, kterým bylo zúčastněné osobě L. K. vydáno povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší), ke změně stavby středního zdroje znečišťování ovzduší „rekonstrukce kotelny a olejového hospodářství“ v obci Stojčín a byly stanoveny podmínky pro ochranu ovzduší.

V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud nejprve podrobně popsal průběh správních řízení, případně s nimi souvisejících řízení soudních, která vydání napadeného rozhodnutí předcházela. Dále uvedl, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto jako nepřípustné s odůvodněním, že

žalobci nepříslušelo v řízení o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší postavení účastníka řízení, neboť rozhodnutí vydané v I. stupni se podle žalovaného nemohlo přímo dotknout (zasáhnout) jeho práva. Městský soud poté, co konstatoval, že ohledně určení okruhu účastníků předmětného správního řízení je nutno aplikovat ustanovení § 27 správního řádu, učinil závěr, že s ohledem na znění § 27 odst. 2 správního řádu není pro posouzení účastenství v řízení podstatné, zda rozhodnutím krajského úřadu bylo do práv a právem chráněných zájmů žalobce skutečně zasaženo, ale zda zasaženo být mohlo.

Poukázal na skutečnost, že mezi žalobcem a žalovaným panují rozdílné názory na to, zda rozhodnutím krajského úřadu byla osobě zúčastněné na řízení povolena změna stávajícího zdroje znečištění nebo zda jde o povolení zcela nového zdroje znečištění. Dle městského soudu je formální stav takový, že bylo vydáno povolení ke změně stavby stávajícího středního zdroje znečišťování ovzduší. Z materiálního hlediska je však dle jeho názoru situace jiná. S odkazem na důkazy provedené ve správním řízení vyslovil názor, že důsledky rozhodnutí krajského úřadu jsou totožné se situací, kdy by byl povolen zcela nový zdroj znečišťování ovzduší. Provoz dané kotelny byl totiž v minulosti jejím předchozím provozovatelem fakticky i právně ukončen. Dle městského soudu i žalovaný připustil, že pokud by tomu tak mělo být, pak by práva žalobce rozhodnutím krajského úřadu dotčena byla.

Městský soud proto uzavřel, že předmětným rozhodnutím krajského úřadu, kterým fakticky povolil nový zdroj znečišťování ovzduší, byla žalobcova práva zasažena, a z toho důvodu na něj mělo být nahlíženo jako na účastníka daného správního řízení. K tomuto závěru dospěl, na rozdíl od žalovaného, i krajský úřad, který se žalobcem jako s účastníkem řízení jednal. Pokud tedy žalovaný zamítl odvolání jako nepřípustné, shledal jeho rozhodnutí nezákonným a rozhodl, jak shora uvedeno.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů, které formálně podřadil ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Právní závěr městského soudu, že vzhledem k tomu, že důsledky rozhodnutí krajského úřadu jsou z materiálního hlediska stejné jako v případě povolování zcela nového zdroje, mělo být se žalobcem jednáno jako s účastníkem řízení, považoval za nesprávný a nepodpořený dostatečnými argumenty.

Předně dle stěžovatele ze správního spisu nevyplývá, že by krajský úřad kdy učinil úvahu, že žalobci přísluší postavení účastníka předmětného správního řízení, respektive že by teprve na základě takové úvahy žalobce za účastníka řízení vzal. Krajský úřad určil žalobce za druhého účastníka řízení toliko s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, č. j. 11 Ca 71/2005 - 40, aniž by jakkoliv konkretizoval práva nebo povinnosti, ve kterých by žalobce mohl být rozhodnutím ve věci dotčen. Daný soudní rozsudek přitom účastenství žalobci přímo nepřiznává, jak si krajský úřad mylně vyložil. Soud v něm jen konstatoval, že se v řešeném případě odvolací orgán postavením obce dostatečně nezabýval a rozhodnutí tedy zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

Dále stěžovatel zdůraznil, že zodpovědnost za určení okruhu účastníků správního řízení nesou správní orgány po celé řízení, tedy nejen při řízení v první instanci.

Účastenství je přitom třeba posuzovat materiálně. Účastníkem správního řízení tak není ten, komu správní orgán nad rámec zákona takové postavení neoprávněně přiznal.

Stěžovatel důrazně odmítl závěr městského soudu, že se snad sám v napadeném rozhodnutí měl vyslovit v tom směru, že při případném povolování kotelny jako nového zdroje znečišťování ovzduší by žalobci postavení účastníka správního řízení náleželo. Citace části odůvodnění napadeného rozhodnutí, na níž se městský soud odvolával, byla dle jeho názoru vytržena z kontextu. V uvedené části odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný naopak dovodil, že ústavní právo základního územního samosprávného celku na samosprávu samo o sobě nezakládá účastenství žalobce v předmětném řízení. Současně odůvodnil svůj názor, že se dané správní řízení ve věci rekonstrukce kotelny (situované do prostoru původní kotelny v existující stavbě, jejíž výškové uspořádání, včetně vyústění kotle do stávajícího zděného komína o výšce 32 m, se nemění) nemůže práva územního samosprávného celu na samosprávu dotýkat. Dotčení práva na samosprávu dle jeho názoru nezakládá účastenství ve správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, žalobce jako obec by měl mít ve smyslu § 136 odst. 2 téhož zákona postavení dotčeného orgánu.

Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že pokud by zákonodárce zamýšlel přiznat dotčeným obcím postavení účastníka v řízeních týkajících se umisťování staveb zdrojů znečišťování ovzduší nebo jejich změn, explicitně by to do zákona o ochraně ovzduší zakotvil. Poukázal na to, že v připravovaném návrhu nového zákona o ochraně ovzduší má být v řízeních týkajících se umístění nových zdrojů přiznáno obecnímu úřadu postavení dotčeného orgánu, jehož vyjádření ale nebude mít formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Napadený rozsudek městského soudu jde dle stěžovatele také proti ustálené rozhodovací praxi správních úřadů, které při rozhodování dle § 17 zákona o ochraně ovzduší obcím postavení účastníků řízení (jenom z titulu jejich možného dotčení práva na samosprávu) nepřiznávají, a není přitom přesvědčivě zdůvodněn. Za klíčové považoval, že městský soud zcela pominul rozlišení subjektů na účastníky řízení a dotčené orgány. Právě v absentující diferenciaci postavení územního samosprávného celku v předmětném řízeních spatřoval stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky soudem.

Připomněl ještě, že krajský úřad se žalobcem v celém průběhu prvoinstančního řízení jako s účastníkem jednal, přiznal mu tedy vyšší procesní práva, než jaká by měl coby dotčený orgán. Mimo jiné vypořádal ve svém rozhodnutí všechny žalobcem vznesené námitky. Dle stěžovatele tak k újmě na právech žalobce v postavení dotčeného orgánu nemohlo dojít.

Vlastnictví nemovitostí v dané lokalitě pak dle mínění stěžovatele nezakládá samo o sobě dotčení žalobcových práv způsobem, který by odůvodňoval jeho účastenství v daném řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud nelze striktně vymezit území s dopadem emisí, bylo by o to obtížnější vymezit okruh vlastníků emisemi potenciálně zasažených nemovitostí a těm přiznat postavení účastníků řízení. Navíc rozhodnutí krajského úřadu nenahrazuje nutné rozhodnutí stavebního úřadu, ani investora neopravňuje ke zprovoznění kotelny. Teprve po její rekonstrukci bude investor žádat krajský úřad o povolení k jejímu uvedení do zkušebního provozu [§ 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší] a následně bude povinen ve zkušebním provozu prokázat plnění všech předepsaných emisních limitů.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že z odůvodnění napadeného rozsudku není ani jednoznačně zřejmé, jaká práva nebo povinnosti žalobce mohla být rozhodnutím krajského úřadu ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu přímo dotčena, a proto je možno považovat rozsudek za nepřezkoumatelný.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ani zúčastněná osoba vyjádření ke kasační stížnosti nepodali.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k následujícím skutkovým a právním zjištěním a závěrům.

Z logiky věci se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu.

Závěry městského soudu by mohly být teoreticky nepřezkoumatelné z důvodu jejich nesrozumitelnosti nebo pro nedostatek důvodů [srovnej § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaný sice výslovně nespecifikoval, o který z uvedených případů nepřezkoumatelnosti by se mělo jednat (byť z kontextu jeho námitky zřejmě o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů), ale protože k případné existenci nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je soud ve správním soudnictví povinen přihlédnout i z moci úřední, nepřičítá Nejvyšší správní soud tuto nekonkrétnost tvrzení žalovanému k tíži. Souhlasit s ní však nemůže.

Nesrozumitelným se rozumí rozhodnutí, které z hlediska větného, významového či logického nedává smysl, například pro zjevný rozpor mezi výrokem a odůvodněním, pro nesmyslné větné vazby, vyjádření či argumenty soudu. Takovou vadou závěry městského soudu ohledně dané problematiky evidentně netrpí, rozhodnutí je v celém rozsahu pochopitelné a srozumitelné.

Neobstojí ani námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Žalovanému nelze přisvědčit v tom, že městský soud nevyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí, z jakého konkrétního důvodu by mělo žalobci příslušet postavení účastníka dotčeného správního řízení, tedy jaké jeho konkrétní právo by mohlo být daným rozhodnutím dotčeno, s čímž právě žalovaný spojoval nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Městský soud argumentoval zejména existencí rozporu mezi formálním a faktickým stavem věci. Za důležitou považoval skutečnost, že ačkoliv formálně došlo pouze k povolení změny stávajícího zdroje znečištění ovzduší, fakticky byl povolen zcela nový zdroj znečištění ovzduší. Tím dle jeho názoru s ohledem na dopady povolení na kvalitu ovzduší v obci Stojčín došlo k založení práva na účastenství žalobce v daném správním řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Městský soud své skutkové i právní závěry odůvodnil způsobem, který umožňuje přezkum jejich zákonnosti a správnosti.

Nejvyššímu správnímu soudu tedy nic nebránilo napadený rozsudek městského soudu přezkoumat a to z pohledu všech stížních námitek.

Ještě před tím, než přistoupil k vlastnímu přezkumu, považuje Nejvyšší správní soud za důležité konstatovat, že ani jeden z účastníků soudního sporu, ani Městský soud v Praze nezpochybnili, že povolení správního orgánu dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., tedy že je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. K takovému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, přesto považuje za vhodné upozornit, že charakter zmíněného správního aktu není jednoznačný. V souvislosti s tím poukazuje zejména na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113; dostupný na www.nssoud.cz.; v němž se snažil vymezit kritéria, při jejich naplnění je nutno nahlížet na úkon správního orgánu jako na rozhodnutí podléhající samostatné přezkoumatelnosti ve smyslu § 65 s. ř. s., a ve kterých případech naopak úkon správního orgánu představuje toliko závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

S ohledem na tato vymezená kritéria nelze v přezkoumávané věci přehlédnout, že předmětné povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší je výsledkem správního řízení, které má relativně samostatně vymezený předmět. Tím je zvážení podmínek pro povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší a k jejich změnám a v případě kladného výsledku také stanovení podmínek ochrany ovzduší. Na této skutečnosti nemění nic fakt, na který poukazoval žalovaný, tedy že uvedené povolení je vydáváno „k řízením podle zvláštního předpisu“, kterým je stavební zákon. V přezkoumávané věci tedy k řízení o dodatečném povolení „Stavebních úprav kotelny a olejového hospodářství v areálu Stojčín č.p. 34“, které má ovšem předmět zčásti odlišný od správního řízení předcházejícího vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Vydané povolení pak rovněž autoritativně zakládá, mění či ruší práva nebo povinnosti a je tedy schopné zasáhnout do právní sféry osob, jichž se dotýká. Vymezení okruhu osob, jichž se vydané povolení může v tomto smyslu dotknout, se Nejvyšší správní soud bude věnovat níže. Uvedeným závěrům o přezkoumatelnosti tohoto povolení ve správním soudnictví vycházejícím z jeho materiálních aspektů pak svědčí i jeho znaky formální. Tedy povolení má podobu správního rozhodnutí a na řízení, které mu předchází, se vztahuje správní řád (§ 53 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší), včetně možnosti podat proti povolení řádný opravný prostředek. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší nelze považovat za závazné stanovisko vydávané dle § 149 správního řádu, ale je nutno na ně pohlížet jako na rozhodnutí splňující požadavky stanovené § 65 s. ř. s.

Spornou však mezi stranami sporu byla otázka, zda obci, v jejímž katastrálním území se má nacházet stacionární zdroj znečištění, o němž správní orgán dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší rozhoduje, přísluší postavení účastníka tohoto správního řízení a pokud ano, z jakého důvodu. Tato otázka je však součástí širší problematiky, a to komu vlastně přísluší v uvedeném správním řízení postavení účastníka, tedy které osoby mohou být uvedeným rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech.

Je nepochybné, že zákon o ochraně ovzduší neobsahuje speciální úpravu účastenství v daném typu správního řízení. Nepřiznává tedy právo být účastníkem takového správního řízení ani obci, v jejímž katastrálním území se zdroj znečišťování ovzduší nachází. Jako právní titul, z něhož by žalobce mohl odvozovat své účastenství v daném řízení, tak přichází v úvahu toliko § 27 odst. 2 správního řádu. Dle něho jsou účastníky

řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech.

Žalovaný vytýkal městskému soudu, že ačkoliv dovodil právo žalobce být účastníkem daného správního řízení, nespecifikoval přesně, jaká žalobcova práva by mohla být rozhodnutím dotčena. V souvislosti s tím žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí i v kasační stížnosti obsáhle argumentoval, proč dle jeho názoru není přípustné, aby žalobce dovozoval své účastenství z Ústavou zakotveného práva na samosprávu. S uvedenou argumentací se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Připomíná, že k dané problematice se již v minulosti vyjádřil a to konkrétně ve svém rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84; dostupný na www.nssoud.cz. V něm uvedl: „*Ústavní právo na samosprávu samozřejmě musí být každé obci zaručeno, není však samo o sobě důvodem účastenství obce ve správním řízení. Pokud by tomu tak bylo, musela by obec být účastníkem všech správních řízení, která se týkala jejího území. Takový závěr by ovšem byl absurdní. Pokud nejsou v konkrétním správním řízení dotčena vlastnická či jiná práva obce, je obec účastníkem řízení pouze tam, kde jí zákon takové postavení přiznává.*“ Protože zákon o ochraně ovzduší takovou výsadu pro obce nezakotvil, nemůže se žalobce s úspěchem domáhat práva být účastníkem daného správního řízení z důvodu ústavního práva na samosprávu.

Dlužno ovšem konstatovat, že shora uvedený důvod nebyl tím hlavním, pro který se žalobce za účastníka správního řízení považoval. Jak je patrno zejména ze žaloby a z repliky k vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 8. 3. 2011, žalobce zdůvodňoval svoje účastenství v řízení zejména tvrzením, že bude v důsledku zhoršení kvality ovzduší v obci dotčen výkon jeho vlastnických práv k nemovitostem, které na území obce vlastní. Zdůrazňoval, že v dalších řízeních, která budou navazovat, zejména v řízení dle stavebního zákona, nebude mít možnost otázky, které jsou předmětem řízení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, relevantně ovlivnit, protože se již v navazujících řízeních s ohledem na závaznost vydaného povolení nebudou řešit.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předně zdůraznit, že na rozdíl městského soudu není dle jeho názoru pro posouzení otázky účastenství žalobce významné, zda je rozhodnutím dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší povolována stavba nového zdroje znečišťování ovzduší nebo změna takové stavby. Podstatné je, zda uvedeným rozhodnutím může být dotčeno některé z práv žalobce či nikoli a v tomto směru není mezi oběma shora uvedenými skutkovými situacemi rozdílu.

Při hledání odpovědi na otázku, na které osoby je třeba pohlížet jako na účastníky správního řízení o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, je dle Nejvyššího správního soudu nutno se vrátit ke shora již zmíněnému předmětu daného řízení a z něho vyplývajícímu obsahu rozhodnutí. Pokud správní orgán k žádosti stavebníka k řízení podle zvláštního právního předpisu, kterým je stavební zákon (srovnej poznámku pod čarou k § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší) vydá požadované povolení, musí toto povolení v souladu s § 17 odst. 7 citovaného zákona obsahovat zejména a), jde-li o zvláště velký, velký nebo střední stacionární zdroj, jeho popis nebo popis zařízení, výrobku nebo materiálu, který je předmětem žádosti, včetně uvedení identifikačního čísla zdroje, pod kterým je veden v registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší podle § 13 odst. 1, pokud je přiděleno, b) závazné podmínky provozování stacionárního zdroje z hlediska ochrany ovzduší. Mezi podmínky provozování stacionárního zdroje pak dle odst. 8 téže

normy patří zejména a) emisní limity znečišťujících látek a další podmínky ochrany ovzduší, b) opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a c) podmínky zajišťující ochranu životního prostředí.

Tak tomu bylo i v přezkoumávané věci, kdy správní orgán prvého stupně povolil změnu stavby zdroje znečišťování ovzduší pod názvem „Rekonstrukce kotelny a olejového hospodářství“ v obci Stojčín a současně stanovil následující podmínky ochrany ovzduší: 1. Na výstupu z kotelny bude zřízeno místo pro měření emisí plynných škodlivin a tuhých znečišťujících látek, které bude splňovat požadavky § 7 vyhl. č. 356/2002 Sb. a příslušných technických norem. 2. Po dokončení stavby zdroje znečišťování požádá provozovatel zdroje příslušný orgán ochrany ovzduší o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší k uvedení zařízení do zkušebního provozu. K žádosti budou předloženy mimo jiné náležitosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší a jeho prováděcími předpisy i aktuální zpráva oprávněné osoby o provedené revizi stávajícího zděného komína.

Ze shora citovaného vyplývá, že povolením dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší k faktickým zásahům do práv nebo povinností vlastníků nemovitostí nacházejících se v okolí předmětného zdroje znečišťování ovzduší nedochází. Povolení totiž obsahuje formulaci podmínek pro ochranu ovzduší a teprve v navazujícím řízení dle stavebního zákona, jehož je žalobce z titulu vlastnictví okolních nemovitostí účastníkem, budou tyto podmínky zahrnuty do podkladů pro rozhodování stavebního úřadu. Stanovení podmínek ochrany životního prostředí není dle názoru Nejvyššího správního soudu způsobilé práva či povinnosti vlastníků okolních nemovitostí přímo zasáhnout. Takový následek může způsobit až navazují rozhodnutí stavebního úřadu v řízení dle stavebního zákona.

Uvedený závěr lze vhodně demonstrovat právě na shora citovaném obsahu výroku povolení vydaného orgánem ochrany ovzduší v přezkoumávané věci. Je pochopitelné, že žalobce brojí proti tomu, že na jeho území má být povolena stavba (ať už se formálně jedná o stavbu novou nebo o změnu stavby stávající) stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, která bude následně uvedena do provozu. Konkrétní námitky žalobce ve správních řízeních, jejichž předmětem dané problematiky budou, si lze jistě dobře představit. Není ovšem jasné, jak se vlastnických práv žalobce může dotknout vymezení podmínek ochrany ovzduší spočívající v povinnosti provozovatele zdroje znečišťování zřídit na výstupu z kotelny místo pro měření emisí plynných škodlivin a tuhých znečišťujících látek a v následné povinnosti tohoto provozovatele požádat příslušný orgán ochrany ovzduší o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší k uvedení zařízení do zkušebního provozu. Dle Nejvyššího správního soudu nikterak, protože uvedené povolení samo o sobě, tedy bez následujících rozhodnutí v řízení dle stavebního zákona či dle zákona o ochraně ovzduší, se ještě práv vlastníků okolních nemovitostí schopné přímo dotknout není. Takovou schopnost má pouze vůči jedinému subjektu, a to je osoba, která orgán ochrany ovzduší o vydání povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší žádá. Pouze této osobě přísluší postavení účastníka správního řízení, které vydání dotčeného povolení předchází, a pouze tato osoba má právo napadnout rozhodnutí o své žádosti řádným opravným prostředkem a je aktivně legitimována k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

Žalovaný tak nepochybil, pokud odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné, neboť bylo podáno osobou, které nepříslušelo postavení účastníka řízení, přestože s touto osobou správní orgán prvního stupně nesprávně jako s účastníkem řízení jednal (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118; dostupný na www.nssoud.cz).

Ze shora uvedených důvodů proto shledal Nejvyšší správní soud právní názor městského soudu, že žalobci příslušelo dle § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníka dotčeného správního řízení, za nesprávný.

Protože tedy Nejvyšší správní soud shledal stížní námitku nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ze shora uvedených příčin důvodnou, nezbylo mu, než kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je městský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení rozhodne městský soud i o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Obiter dictum ještě Nejvyšší správní soud dodává, že dle jeho názoru za situace, kdy soud ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí správního orgánu, kterým zamítl odvolání jako nepřípustné nebo opožděné dle § 92 odst. 1 správního řádu, nepřísluší dalším účastníkům správního řízení postavení zúčastněné osoby ve smyslu § 34 s. ř. s. Soud totiž v takovém případě je oprávněn přezkoumávat pouze to, zda se jednalo o opožděné odvolání či o odvolání nepřípustné, tedy zda žalobce byl zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112; dostupný na www.nssoud.cz). Další účastníci správního řízení (v daném případě žadatel o povolení, s nímž městský soud jako se zúčastněnou osobou jednal) však v takovém případě materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. nenaplňují.

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

V Brně 27. června 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu