



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Ekologický právní servis**, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, adresa pro doručování: Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2008, č. j. 580/295/ENV/08, o změně integrovaného povolení, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ArcelorMittal Ostrava a.s.**, se sídlem Vratimovská 689, Ostrava - Kunčice, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2010, č. j. 10 Ca 212/2008 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 11. 7. 2008, č. j. 580/295/ENV/08, jímž zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“) ze dne 12. 3. 2008, č. j. MSK 27493/2008, o změně integrovaného povolení pro zařízení „Závod 13 - Ocelárna“ vydaného osobě zúčastněné na řízení.

Napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu jako důvodnou a ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele, zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů; současně vyslovil, že se věc vrací stěžovateli zpět k dalšímu řízení, v němž je v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

Podstatou projednávané věci byla otázka účastenství žalobce v řízení o změně integrovaného povolení vydaného osobě zúčastněné na řízení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů. Důvodem pro zamítnutí odvolání byl závěr, že žalobce nebyl a nemohl být účastníkem předmětného správního řízení podle zákona o integrované prevenci. Tento závěr však stěžovatel dle názoru městského soudu nedostatečně odůvodnil.

Městský soud přitom primárně vycházel z materiálního pojetí účastenství ve správním řízení, které se odvíjí od toho, zda zákon určité osobě účastenství v řízení přiznává. Rozhodující je proto právní úprava, dle které žalobce jako občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, je účastníkem řízení o změně integrovaného povolení pokud:

- (i) půjde o podstatnou změnu v provozu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí [§ 2 písm. j) ve spojení s § 19a odst. 1 a 2 zákona o integrované prevenci] a
- (ii) jako účastník se písemně přihlásí správnímu orgánu do 8 dnů od zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti o změnu [§ 7 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci] a

To znamená, že účastenství žalobce se odvíjí od toho, zda změna v provozu zařízení, jež je předmětem řízení o změně integrovaného povolení, je podstatná či nikoliv. Bylo tedy třeba, aby stěžovatel ve svém rozhodnutí podrobně a v úplnosti vyložil své úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru, že se v daném případě nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení, což neučinil. Stěžovatel v tomto směru pouze konstatoval, že rozhodnutí krajského úřadu se týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení k předmětnému zařízení podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci a tento postup byl v daném rozhodnutí řádně odůvodněn. V rozhodnutí krajského úřadu je však uvedeno, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení, aniž by bylo patrné, na základě jaké úvahy krajský úřad k tomuto závěru dospěl.

Závěr krajského úřadu, resp. stěžovatele, dle kterého se v projednávaném případě jedná o nepodstatnou změnu v provozu zařízení, v důsledku čehož žalobce nebyl a nemohl být účastníkem předmětného řízení o změně integrovaného povolení, tak nebylo možné přezkoumat. Proto městský soud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že setrvá-li na svém závěru o nepodstatnosti změny v provozu zařízení, vysvětlí, jakým způsobem k němu dospěl.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek městského soudu napadá v plném rozsahu z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje v závěru, dle kterého byl v rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinen podrobně a v úplnosti vyložit své úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru, že se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení. V odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání mají své místo toliko úvahy prokazující nepřipustnost odvolání a nikoli takové, jež by směřovaly k meritornímu posouzení přezkumu prvoinstančního rozhodnutí; právě k tomu však přisvědčuje právní názor vyslovený městským soudem.

Stěžovatel se domnívá, že pokud by skutečně podrobně a úplně přezkoumával rozhodnutí krajského úřadu ohledně správnosti aplikace § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci, zjevně by překročil svou pravomoc danou mu správním řádem pro rozhodování o nepřipustném odvolání. Současně odkázal na text podrobného odůvodnění na str. 10 až 12 rozhodnutí krajského úřadu, z něhož vyplývá, že v případě změny č. 4 integrovaného povolení pro zařízení „Závod 13 – Ocelárna“ nebyl dán žádný ze dvou taxativně vymezených důvodů, s nimiž zákon spojuje podstatný charakter změny, tj. nepříznivé účinky na člověka nebo na životní prostředí. Změna v provozu zařízení měla naopak prokazatelně příznivé účinky a zároveň sama o sobě ani nepřekračovala prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci.

Dále stěžovatel s odkazem na § 92 odst. 1, větu druhou a třetí, správního řádu poznamenal, že jde-li o soudní přezkum rozhodnutí o nepřipustném odvolání, nemůže být tento přezkum rozšiřován též na postup, kterým odvolací správní orgán zkoumá, zda zde nejsou předpoklady pro přezkumné řízení, obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. Má za to, že učinil v daném případě svým povinností zadost, neboť nezákonnost rozhodnutí správního orgánu neshledal a nemusel tak přikročit k žádným dalším opatřením, přičemž své závěry zevrubně podal ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 12. 2008.

Na základě těchto skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil nesouhlas s argumentací stěžovatele. Ta by ve svém důsledku vedla k vyloučení možnosti iniciovat řádný přezkum postupu orgánu integrované prevence ve správním řízení. Souhlasí se závěrem, že rozsah přezkumu ze strany stěžovatele byl omezen jen na otázku přípustnosti odvolání; ta je však vázána na účastenství žalobce v řízení o změně integrovaného povolení podle § 19a zákona o integrované prevenci, které je specificky spojeno právě s otázkou klasifikace požadované změny jako změny podstatné či nepodstatné ve smyslu § 2 písm. j) citovaného zákona. Lze proto jen zopakovat závěr městského soudu, dle kterého je otázka přípustnosti podaného odvolání neoddtělitelně spjata s otázkou klasifikace předmětné změny jako podstatné či nepodstatné, jejíž vyhodnocení není součástí

odůvodnění zamítaného rozhodnutí stěžovatele. Závěrem žalovaný poukázal na účast veřejnosti jako na jeden z řídicích principů integrovaného řízení, který by v případě přistoupení k argumentaci stěžovatele nebyl naplněn.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V dané věci, vzhledem k obsahu kasační stížnosti a napadenému rozsudku, jde především o to, zda městský soud správně vyhodnotil napadené rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné, a to pro nedostatek důvodů k zamítnutí odvolání žalobce pro jeho nepřípustnost podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu.

V této souvislosti je třeba nejprve připomenout, že nestanoví-li zákon jinak, má podle § 81 odst. 1 správního řádu právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu účastník řízení. Odvolání podané osobou od účastníka řízení odlišnou je pak nutno považovat za nepřípustné a podle § 92 odst. 1 správního řádu má správní orgán povinnost takové odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z uvedeného plyne, že na nepřípustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze zamítavým rozhodnutím; k tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

Stěžovatel rozhodl o zamítnutí odvolání žalobce s tím, že nebyl a nemohl být účastníkem předmětného správního řízení ve věci změny integrovaného povolení, neboť: *„rozhodnutí krajského úřadu se týkalo nepodstatné změny integrovaného povolení k předmětnému zařízení podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci a tento postup byl v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněn. Podle uvedeného ustanovení se v tomto případě nevyužívá speciální postup správního řízení ve smyslu § 3 – 15 zákona o integrované prevenci, a to na rozdíl od řízení o podstatné změně v provozu zařízení ve smyslu § 19a odst. 1 zákona o integrované prevenci, resp. od řízení o vydání integrovaného povolení. Znamená to také, že v řízení o nepodstatné změně integrovaného povolení, kterou provede úřad z moci úřední, se nevyužívá ust. § 7 vymezující okruh účastníků řízení v řízení o vydání integrovaného povolení nebo v řízení o podstatné změně integrovaného povolení...“.*

Z uvedeného je nepochybné, že stěžovatel, stejně jako posléze i městský soud, správně vycházel z materiálního vymezení účastníků správního řízení, nikoli z toho, s kým krajský úřad ve skutečnosti jednal (k tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu

ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publikované pod č. 162/2004 Sb., dostupné též z www.nssoud.cz, stejně jako další citovaná rozhodnutí zdejšího soudu).

Účastníkem řízení je totiž ten, komu správní řád (§ 27), případně zvláštní zákon takové postavení přiznává, resp. kdo splňuje podmínky hypotézy příslušné právní normy; tou je v daném případě zákon o integrované prevenci. Uvedený zákon v § 7 samostatně vymezuje okruh účastníků řízení o vydání integrovaného povolení, mezi které pod písm. d) řadí občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8 citovaného zákona.

Žalobce tedy jako občanské sdružení ve výše uvedeném smyslu může být účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení. Je-li integrované povolení již vydané a vede se řízení o jeho změně, je možnost účastenství žalobce závislá na tom, o jakou změnu se jedná. V případě změny podstatné se podle § 19a odst. 1 postupuje přiměřeně podle § 3 až § 15 zákona o integrované prevenci, tedy se užije též § 7 umožňující účastenství žalobce. Naproti tomu v případě, že se nejedná o změnu podstatnou, tak se uvedená ustanovení včetně § 7 nepoužijí a podle § 19a odst. 2 zákona o integrované prevenci změnu povolení provede úřad sám a zveřejní ji. Potud je argumentace stěžovatele obsažená v jeho rozhodnutí zcela v pořádku a odpovídá relevantní právní úpravě, dle které je pro posouzení možného účastenství žalobce určující závěr ohledně toho, o jak rozsáhlou změnu integrovaného povolení, resp. jím upravených podmínek, provozu se jedná.

Kritéria pro toto posouzení a určení, zda se v konkrétním případě skutečně jedná o podstatnou změnu v provozu zařízení či nikoli jsou přitom dána v § 2 písm. j) zákona o integrované prevenci, který jako podstatnou změnu v provozu zařízení stanoví takovou změnu: „... , která může mít podle uvážení správního úřadu, který je místně příslušný k vydání integrovaného povolení, významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí; změny v provozu zařízení nebo rozšíření provozu zařízení se vždy považují za podstatné, když změna nebo rozšíření samy o sobě překračují prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“.

Stěžovatel se ve svém rozhodnutí ohledně rozsahu změny integrovaného povolení žádným způsobem věcně nevymezil a nevysvětlil nesplnění uvedených kritérií; pouze odkázal na rozhodnutí krajského úřadu s tím, že jeho postup byl řádně odůvodněn. Nicméně ani v rozhodnutí krajského úřadu není obsaženo nic, z čeho by ve smyslu výše uvedených zákonných kritérií bylo možné dovodit, že se v případě změny integrovaného povolení pro zařízení „Závod 13 – Ocelárna“ skutečně jedná o změnu nepodstatnou. V kasační stížnosti sice stěžovatel odkazuje na podrobné odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, konkrétně na str. 10 až 12, avšak zde z hlediska posouzení rozsahu změny krajský úřad pouze stručně konstatuje, že na základě předložených podkladů došel k závěru, že: „se nejedná o podstatnou změnu v provozu zařízení ve smyslu § 2 písm. m) zákona o integrované prevenci...“ [pozn. NSS: správně § 2 písm. j) zákona o integrované prevenci, neboť s účinností od 12. 2. 2008, tj. již v době vydání rozhodnutí krajského úřadu,

bylo novelou provedenou zákonem č. 25/2008 Sb. dosavadní písm. m) označeno jako písm. j), pozn. Nejvyššího správního soudu].

Úvaha krajského úřadu ohledně rozsahu změny v provozu zařízení v odůvodnění jeho rozhodnutí není uvedena, a to jak ve vztahu k účinkům na člověka a životní prostředí, tak ve vztahu k případnému překročení prahových hodnot dle přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Stejně tak je tomu i v případě odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, v němž v podstatě pouze odkázal na rozhodnutí krajského úřadu, aniž cokoli dalšího doplnil. Není tedy jasné, na základě jakých důvodů byla v daném případě změna v provozu zařízení vyhodnocena jako změna nikoli podstatná, což je třeba ve shodě s městským soudem považovat za závažný deficit rozhodnutí stěžovatele, pro který bylo jeho rozhodnutí nutno zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Bez uvedené úvahy nemůže rozhodnutí stěžovatele obstát a dlužno dodat, že se nejedná o úvahu směřující k meritornímu posouzení rozhodnutí krajského úřadu, ke které by stěžovatel nebyl oprávněn, jak tvrdí v kasační stížnosti. Jak již bylo vysvětleno výše, jedná se o klíčovou úvahu z hlediska účastenství žalobce v příslušném správním řízení, které bylo předmětem rozhodování ze strany stěžovatele a které není samoučelné, neboť žalobce je díky němu nositelem procesních práv, jejichž prostřednictvím usiluje o dosažení co nejlepšího výsledku řízení z hlediska zdraví lidí a ochrany životního prostředí. Ostatně ochrana těchto hodnot je jedním z cílů zákona o integrované prevenci, který, vedle ostatních právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí, veterinární péče a ochrany zdraví, směřuje k trvale udržitelnému rozvoji pomocí maximální možné prevence průmyslového znečištění všech složek životního prostředí.

Lze proto uzavřít, že stěžovatel byl povinen rozhodnutí řádně odůvodnit (v intencích výše uvedeného), toto odůvodnění nelze nahradit vyjádřením obsaženým v kasační stížnosti, resp. vyjádřením k žalobě, na které stěžovatel odkazuje. Nedostatek odůvodnění vydaného rozhodnutí nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbohem právní problematiky učiněným až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, publikovaný pod č. 73/2004 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

Nutno totiž zdůraznit, že soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem, přičemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nahradit svou vlastní úvahou. Ta musí být obsažena v samotném správním rozhodnutí, které musí splňovat předepsané náležitosti, a to jak formální, tak obsahové. Náležitosti správního rozhodnutí jsou explicitně upraveny v § 68 správního řádu a jsou jimi: výroková část, odůvodnění a poučení účastníků, přičemž odůvodnění má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. Jinak řečeno, z odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí tak musí být zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

Úlohou odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí.

V souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu je zde nutno uvést: (i) důvody výroku rozhodnutí, (ii) podklady pro jeho vydání, (iii) úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a (iv) informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že těmto požadavkům stěžovatel svým rozhodnutím nedostál, neboť v jeho odůvodnění není obsažena pro posuzovanou věc zcela zásadní úvaha ohledně rozsahu změny v provozu zařízení „Závod 13 – Ocelárna“, městský soud nepochybil, pokud jeho rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 věty poslední zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť z titulu svého postavení v řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil, nebyly shledány ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné.

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

V Brně dne 13. července 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu