



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) Obec Přísečná**, se sídlem Přísečná 25, **b) Zambelli – technik, spol. s r. o.**, se sídlem Tovární 177, Domoradice, oba zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti žalovanému: **Městský úřad Český Krumlov**, se sídlem Kaplická 439, Český Krumlov, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2015, č. j. 10 A 16/2015 – 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2015, č. j. 10 A 16/2015 – 18, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 13. 11. 2014 rozhodnutí č. j. MUCK 58303/2014, kterým k žádosti stavebníka - společnosti CARTHAMUS a. s. (dále též „stavebník“) podle § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) prodloužil do 31. 12. 2006 dobu zkušebního provozu stavby „úpravy tepelného zdroje v Č. Krumlově-Domoradicích na spalování biomasy na pozemku st. p. 240, 243, 244/1, 244/2, 362, 374, parc. č. 964/4, 988/3 v k. ú. Přísečná“, dále blíže vymezené v tomto rozhodnutí (dále též „předmětná stavba“) a zároveň stanovil tyto podmínky zkušebního provozu: 1) Budou dodrženy všechny podmínky stanovené v rozhodnutí o povolení provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší „Carthamus a.s. – Energoblok Domoradice“, které vydal dne 12. 11. 2014 pod č. j.: KUJCK 66003/2014/OZZL správní orgán ochrany ovzduší – Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, 2) Podmínky č. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12 rozhodnutí stavebního úřadu žalovaného ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. S-MUCK 48806/2012 – Bo, č. j.: MUCK 51766/2012, kterým byl povolen zkušební provoz, zůstávají v platnosti i nadále, 3) V průběhu prodlouženého zkušebního provozu budou

provedena taková opatření při manipulaci a skladování štěpky, která zamezí případným vznikům požárů. Dále žalovaný uvedl, že účastníkem, na něhož se vztahuje toto rozhodnutí, je stavebník. V poučení žalovaný uvedl, že proti tomuto rozhodnutí může podat účastník odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení.

[2] Žalobci toto rozhodnutí žalovaného napadli žalobou, v níž namítali, že nebyli a nemohli být účastníky předmětného řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí žalovaného, neboť § 124 odst. 2 stavebního zákona upravuje okruh účastníků řízení o povolení zkušebního provozu tak, že jej omezuje pouze na stavebníka a vlastníka stavby. Obecné ustanovení o účastenství podle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pak nelze využít, protože stavební zákon upravuje účastenství v tomto řízení speciálně. V této souvislosti žalobci poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, a ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 – 26. Vzhledem k tomu, že žalobci nebyli účastníky řízení o povolení zkušebního provozu, nebyli ani oprávněni podat odvolání ve smyslu § 81 správního řádu. Před podáním žaloby proto vyčerpali řádné opravné prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.

[3] Žalobce a) namítal, že dosavadním provozem předmětné stavby je zasahováno do práv na ochranu vlastnictví, životního prostředí a zdraví občanů obce Přísečná a v neposlední řadě provozovatel předmětné stavby v rozporu s vydanými povoleními využívá k dopravě paliva místní komunikaci ve vlastnictví obce Přísečná, která není na takovou zátěž přizpůsobena a dochází k jejímu ničení. Dosavadní zkušební provoz předmětné stavby, která je též vyjmenovaným zdrojem znečištění ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a záměrem ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí podle žalobce a) významným negativním způsobem (imise zápachu, prachu, páry, doprava paliva, pokles hladiny podzemních vod), ovlivňuje své okolí, tj. území žalobce a). Tím jednak snižuje hodnotu nemovitostí žalobce a) a občanů obce a zároveň výrazně negativním způsobem zasahuje do práva na územní rozvoj obce. Žalobce a) dále poukázal na množství a způsob, jakým je do areálu předmětné stavby navážena biomasa a na skutečnost, že oproti původnímu záměru počítajícímu se vzduchovým chlazením, posuzovanému v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) došlo k více než osminásobnému navýšení odběru podzemní vody a tato nepovolená změna způsobuje zásadní problémy na území žalobce a), kde dochází k významnému poklesu hladiny spodní vody a úbytku vody ve studních občanů obce a společností podnikajících na území obce.

[4] Dosavadní provoz stavby znamená také požárně bezpečnostní riziko, kterého se žalobce a) obává. V poslední době totiž došlo již ke třem požárům v rámci provozu, přičemž z vyjádření Hasičského záchranného sboru Jihočeského kraje ze dne 13. 8. 2014, č. j. HSCB/CK-2005, je zřejmé, že požáry vznikají z důvodu provozu předmětné stavby v rozporu s podmínkami dosud vydaného povolení. Provoz předmětné stavby je dále zdrojem nepřiměřených a obtěžujících emisí zápachu. Jak vyplývá ze závěru měření provedeného Zkušební laboratoří ODOUR s. r. o., naměřené hodnoty pro imisní prostředí jsou velmi vysoké a obtěžující. Stavba sušárny, která je významným zdrojem zápachu podle tohoto měření, byla realizována bez jakéhokoliv povolení stavebního úřadu.

[5] Žalobce b) poukázal na skutečnost, že jeho provozovna je v bezprostředním sousedství pozemku, na němž je předmětná stavba umístěna. Dosavadní provoz předmětné stavby negativně ovlivňuje své okolí, včetně nemovitých věcí a provozu žalobce b). Tento žalobce dále poukázal na to, že doprava paliva probíhá po zcela nevyhovující účelové komunikaci (neumožňuje obousměrný provoz a není dostatečně únosná), s omezeným provozem v jeho vlastnictví. Za zásadní problém označil přímé imise páry z technologie chlazení provozu předmětné stavby, které kondenzují a dopadají na jeho majetek. Umístění stavebních objektů chladicího zařízení

pokračování

je podle žalobce b) v rozporu s ověřenou situací umístění stavby podle územního rozhodnutí a ověřené dokumentace pro stavební povolení a jedná se tak o černou stavbu. Mokrý chlazení způsobuje také mikrobiologický problém a je tak v rozporu s požadavky na ochranu životního prostředí a ochranu zdraví.

[6] S ohledem na výše uvedené mají žalobci za to, že vydáním rozhodnutí žalovaného došlo k ohrožení zdraví a životního prostředí a tím i k porušení § 133 odst. 2 písm. c) a § 119 odst. 2 stavebního zákona a § 11, § 12 odst. 1 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Žalobci dále upozornili na skutečnost, že KHS JČK dne 11. 9. 2014 vydala souhlasné závazné stanovisko k prodloužení zkušebního provozu předmětné stavby, přestože si neověřila, zda došlo ke splnění podmínky č. 3 z původního rozhodnutí žalovaného o povolení zkušebního provozu ze dne 29. 11. 2012, č. j. MUCK 51766/2012, podle níž bude v průběhu zkušebního provozu provedeno měření hluku. Až teprve k podnětu žalobce a) ze dne 10. 10. 2014 ve věci podezření na provoz nadlimitního zdroje hluku si KHS JČK vyžádala od SÚ MěÚ Český Krumlov informaci, zda stavebník v rámci zkušebního provozu předložil měření hluku v souladu s výše citovanou podmínkou rozhodnutí o povolení zkušebního provozu. Z odpovědi žalovaného ze dne 4. 11. 2014, č. j. MUCK 59365/2014, pak vyplývá, že stavebník žádné měření v souladu se závaznou podmínkou rozhodnutí o povolení zkušebního provozu dosud neprovedl a nepředložil jeho výsledky. Z výše uvedeného postupu KHS JČK při vydání souhlasného závazného stanoviska žalobci dovozují porušení ustanovení § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu. Za nezákonná považují žalobci i další závazná stanoviska, která jsou podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí.

[7] Žalobci dále vyjádřili přesvědčení, že povolení prodloužení zkušební doby rozhodnutím žalovaného o dva roky je s ohledem na skutečnost, že předmětná stavba již předtím byla po dva roky ve zkušebním provozu a jeho celková doba tak činí 4 roky, zneužitím institutu zkušebního provozu. Tato doba se žalobcům jeví jako nepřiměřeně dlouhá. Předmětná stavba byla podle žalobců realizována v rozporu se stavebním povolením vydaným žalovaným dne 3. 6. 2009, pod č. j. MUCK 13308/2009. Rozpor realizace předmětné stavby se stavebním povolením spočívá v těchto záležitostech: a) neoprávněná změna systému chlazení ze vzduchového na vodní, b) realizace stavebního objektu chlazení v rozporu s ověřenou situací umístění stavby dle územního rozhodnutí a ověřené projektové dokumentace pro stavební povolení, c) neoprávněné používání silniční dopravy k závozu paliva do předmětné stavby, d) realizace stavby sušárny a třídičky biomasy je bez jakéhokoliv povolení stavebního úřadu.

[8] Rozhodnutí žalovaného je podle žalobců nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný nezdůvodnil dobu trvání prodloužení zkušebního provozu, která je přitom zásadní okolností napadeného rozhodnutí mající vliv na práva osob zúčastněných na řízení a dotčených osob, včetně žalobců a nezabývá se nesouhlasným stanoviskem žalobce a).

[9] S ohledem na výše uvedené žalobci navrhli, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu nahradit žalobcům náhradu nákladů řízení do 3 dnů od právní moci rozsudku.

[10] Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 20. 2. 2015, č. j. 10 A 16/2015 – 18, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Shledal totiž, že žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které nebylo v zákonem stanovené lhůtě napadeno odvoláním, žalobci tak nevyčerpali všechny řádné opravné prostředky v řízení před správními orgány, a jsou tudíž naplněny podmínky § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v důsledku čehož je projednávaná žaloba nepřijatelná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S argumentací žalobců o nemožnosti

vyčerpat řádné opravné prostředky uvedenou v žalobě se krajský soud neztotožnil, neboť má za to, že žalobci měli možnost brojit svému nezahrnutí mezi účastníky správního řízení již v řízení o prodloužení doby zkušebního provozu. Pokud by tohoto svého práva využili, správnímu orgánu prvního stupně by vznikla povinnost o účastenství žalobců rozhodnout. Pokud by toto rozhodnutí bylo ve vztahu k žalobcům negativní, měli by následně možnost napadnout toto rozhodnutí opravným prostředkem ve správním řízení, případně též následně u správního soudu. V nyní projednávaném stadiu řízení nelze připustit, aby žalobci tímto způsobem obcházel možnost dovolat se svého účastenství přímo ve správním řízení. Pokud by správní soud takovéto obcházení správního řízení připustil, založil by tímto rozhodnutím aktivní legitimaci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu každému, kdy by nebyl účastníkem řízení před správním orgánem. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77.

[11] Proti tomuto usnesení krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Argumentaci krajského soudu stěžovatelé označili za nezákonnou a rozpornou s judikaturou Nejvyššího správního soudu přímo dopadající na řešenou otázku aktivní žalobní legitimace stěžovatelů, kterou uvedli v žalobě. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání podat pouze účastník řízení. Stavební zákon v § 124 odst. 2 upravuje okruh účastníků řízení o povolení zkušebního provozu specificky a taxativně – omezuje jej pouze na stavebníka a vlastníka stavby. Obecné ustanovení o účastenství podle § 27 správního řádu tak podle stěžovatelů nelze využít s ohledem na speciální úpravu ve stavebním zákoně. Stěžovatelé proto nebyli účastníky řízení a nebyli proto oprávněni podat odvolání ve smyslu § 81 správního řádu. Před podáním žaloby proto vyčerпали řádné opravné prostředky a odmítnutí jejich žaloby z důvodu nepřipustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s. bylo nezákonné.

[12] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud otázku přípustnosti jejich odvolání neřeší a opomíjí a napadené usnesení je proto nepřezkoumatelné. Stejně jako již v žalobě stěžovatelé poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, a ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 – 26. Dále poukázali na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09 a III. ÚS 224/98. S ohledem na výše uvedené jsou stěžovatelé přesvědčeni, že před podáním žaloby proti rozhodnutí žalovaného vyčerпали veškeré možnosti, které jim právní řád dává k dispozici. Stěžovatelé tak mají za prokázané, že byli aktivně legitimováni k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného a krajský soud pochybil, pokud o jejich žalobě meritorně nerozhodl. Stěžovatelé uplatnili nárok na náhradu nákladů řízení a s ohledem na výše uvedené navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[14] 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.

pokračování

[15] Stěžovatelé kasační stížnost podali výslovně z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda stěžovatelé byli oprávněni k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného, přestože ve správním řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, nevystupovali jako účastníci řízení a nepodali z tohoto důvodu proti rozhodnutí žalovaného odvolání a zda tedy postupoval krajský soud správně, když žalobu stěžovatelů odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Touto otázkou se již zdejší soud ve své judikatuře zabýval, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal v posuzované věci žádný důvod se od níže uvedených závěrů odchýlit.

[18] 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.* Podle § 68 písm. a) s. ř. s., *žaloba je nepřijatelná také tehdy, nevychránil-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 (...).*

[19] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*

[20] 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 téhož ustanovení k tomu doplňuje: *Účastníkem řízení podle odstavce 1 je stavebník a vlastník stavby.*

[21] V rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, č. 3060/2014 Sb. NSS, v němž se zdejší soud stejně jako v posuzované věci zabýval případem, kdy správní soud odmítl žalobu proti rozhodnutí o zkušebním provozu stavby proto, že žalobci nevyužili práva podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*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).*

[22] *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 „také“, „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 dotýkalo 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.

[23] 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. (...) Zásada subsidiarity soudního přezkumu však nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřipustného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku připustného 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 podmiňován přístup k soudu. (...) 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. (...)

[24] 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.).

pokračování

[25] V rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 - 29, Nejvyšší správní soud poukázal ve vztahu k otázce aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. na závěry uvedené v usneseních rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64 a nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/1999 a konstatoval, že „z dikce ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., z předestřených výkladů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jako soudu sjednocujícího výklad zákona ve správním soudnictví a z principů vyslovených Ústavním soudem proto vyplývá, že aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví není a nemůže být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv stěžovatelky, ani není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného. Aktivní žalobní legitimace je naopak spojena s tvrzeným zásahem do právní sféry stěžovatelky jako žalobkyně.

[26] Pokud pak stěžovatelka ve své žalobě tvrdila (čl. IV. a násl. žaloby), že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo k zásahu do její právní sféry - konkrétně, že např. v důsledku povoleného předčasného užívání čistíčky odpadních vod došlo k obrožení jejího zdraví a životního prostředí (právo na zdraví a na příznivé životní prostředí), ke zhoršení kvality jejího života, k zásahu do jejího vlastnického práva, je potom neudržitelná taková interpretace ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. provedená krajským soudem, která omezuje přístup stěžovatelky k soudu tím, že váže její aktivní legitimaci na její účastenství ve správním řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[27] *Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není, jak mylně dovodil krajský soud, vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.*

[28] S ohledem na výše uvedené, podrobně zdůvodněné závěry v obdobných věcech (v nichž krajské soudy pro nevyčerpání opravných prostředků odmítly žaloby žalobců, kteří nebyli účastníky řízení v řízení o vydání rozhodnutí o zkušebním provozu), které přímo dopadají na posuzovanou věc a není třeba k nim již cokoli dodávat, Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor vyslovený krajským soudem, podle něhož musí být žaloba podaná stěžovateli odmítnuta z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, je nesprávný, a kasační stížností napadené usnesení tedy musí být zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[29] Ve shodě se shora citovaným rozsudkem č. j. 4 As 157/2013 - 33, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dalším řízení bude na krajském soudu, aby vyhodnotil žalobu z toho hlediska, zda stěžovatelé (případně některý z nich) nejsou osobami k podání žaloby zjevně neoprávněnými ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přitom bude krajský soud vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž existuje „presumpce přezkumní“ 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). Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na závěry uvedené v rozsudku v č. j. 4 As 157/2013 - 33, body 34 - 38.

[30] Pakliže krajský soud dospěje k závěru, že stěžovatelé jsou aktivně legitimováni k podání žaloby, jelikož plausibilně tvrdí, že rozhodnutí žalovaného zasahuje do jejich právní sféry, bude na místě, aby žalobu projednal a věcně se vypořádal s jejich výše uvedenými námitkami vznesenými proti rozhodnutí žalovaného.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal důvod odmítnutí žaloby stěžovatelů krajským soudem nezákonným, nezbylo mu, než aby přistoupil ke zrušení napadeného usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] 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.).

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu