



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: Občanské sdružení Záchrana Krajiny** se sídlem U zeleného ptáka 12, Praha 4, IČ: 27057836 proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: SEMMELROCK STEIN- DESIGN Dlažby, a.s.** Fr. Diviše 944, Praha 10, o žalobě na přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7.6.2010, sp. zn. SZ 058004/2010/KUSK REG/LS, č.j. 090066/2010/KUSK,

t a k t o :

- I. Žalobci se přiznává osvobození od soudního poplatku.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje ze dne 7.6.2010, sp. zn. SZ 058004/2010/KUSK REG/LS, č.j. 090066/2010/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 7.6.2010, sp.zn. SZ 058004/2010/KUSK REG/LS, č.j. 090066/2010/KUSK, kterým byla k odvolání žalobce změněna část výroku změny územního rozhodnutí o umístění stavby ze dne 1.2.2010, č.j. MUKV 3422/2010 VYST, které vydal Městský úřad Kralupy nad Vltavou, odbor výstavby a územního plánování, jímž byla vydána změna územního rozhodnutí o umístění stavby a povolena stavba závodu na výrobu betonových výrobků na pozemcích uvedených ve výroku rozhodnutí v katastrálním území Ledčice.

Napadeným rozhodnutím byla ve výroku pod bodem 1. učiněna změna prvostupňového rozhodnutí toliko v části výroku o změně územního rozhodnutí o umístění stavby a to tak, že byla blíže vymezena a definována umísťovaná stavba závodu na výrobu betonových výrobků, spočívající v uvedení parametrů navýšení konkrétních výrobních objektů S-04 a S-07 dle předložené projektové dokumentace na základě změny územního plánu obce Ledčice. Ve zbývajících částech výroku prvostupňového rozhodnutí bylo toto rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrzeno. Ve výroku pod bodem 2. žalovaný zamítl odvolání žalobce ze dne 3.3.2010, které směřovalo do výroku o vydání stavebního povolení jako nepřípustné.

Žalovaný nejprve do odůvodnění napadeného rozhodnutí rozsáhle převzal citaci odvolání žalobce obsažené v bodech 1-17 podaného odvolání a dále i vyjádření společnosti Kámen Zbraslav spol. s r.o. k jednotlivým odvolacím bodům žalobce.

Žalovaný dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí odůvodňoval, proč učinil změnu části výroku rozhodnutí, která se týkala rozhodnutí o umístění stavby, když ve výroku prvostupňového rozhodnutí postrádal navýšení všech objektů, jichž se týkala změna územního rozhodnutí a navýšení těchto objektů do výroku tak doplnil. Žalovaný se dále vypořádával s námitkami žalobce uplatněnými v odvolání, jimiž byla námitka podjatosti, kterou žalobce uplatnil 3.2.2010, tedy až po vydání prvostupňového rozhodnutí s tím, že podjatost byla patrná již při ústním jednání 19.1.2010 a spočívala ve zjištění známosti úředních osob se stavebníkem a dále i v tom, že rozhodnutí bylo nezvykle ve věci vydáno již po 14 dnech od ústního jednání. K tomu žalovaný uvedl, že pokud měl žalobce pochybnosti o nepodjatosti úředních osob již při ústním jednání, měl bez zbytečného odkladu námitku podjatosti uplatnit. Za podjatost nemůže být považován ani postup stavebního úřadu v tom, že nevyvěsil informaci o záměru a o tom, že byla podána žádost o vydání změny územního rozhodnutí. Dle žalovaného žalobce nikterak ani předloženými fotografiemi neprokázal, že by oznámení o zahájení řízení nebylo vyvěšeno. Žalovaný uvedl, že se v řízení jednalo pouze o změnu územního rozhodnutí spočívající ve výškové úpravě objektů proti původnímu územnímu rozhodnutí a tedy veřejnost neprojevila zájem o projednání této změny, i když se mohla seznámit s termínem konání veřejného ústního jednání. Žalobcem namítaná nezvyklá rychlost vydání rozhodnutí může také vypadat naopak, protože žádost o vydání územního rozhodnutí byla doručena stavebnímu úřadu 1.12.2009 a rozhodnutí bylo vydáno dne 2.2.2010, tedy těsně po uplynutí šedesáti denní lhůty stanovené ve správním řádu.

Žalovaný se dále zabýval námitkou žalobce vytýkající spojení řízení o změně územního rozhodnutí a stavebního řízení o povolení stavby a uvedl, že možnost spojení dvou řízení byla využita v souladu se stavebním zákonem, neboť pro dané území je schválen územní plán a správní orgán je povinen využívat zjednodušující postupy, tedy i spojení řízení. Žalovaný uvedl, že předmětem územního řízení je změna územního rozhodnutí, které bylo vydáno 16.3.2009, jímž byl umístěn celý areál závodu a to na základě změny územně plánovací dokumentace (změna č. 1 územního plánu obce Ledčice), která spočívala v navýšení maximální výšky zástavby stanovené v podmínkách pro využití ploch – pro funkční plochu průmyslová výroba, do níž záměr spadá a to z 10 m na 22 m.

Žalovaný dále uvedl, že tím, že předmětem změny je pouze výšková úprava objektů závodu, pak námitky žalobce v odvolání pod č. 1, 2, 6, 7, 9, 14 a 15, směřující proti původnímu územnímu rozhodnutí o umístění stavby a řízení, které mu předcházelo, jsou irelevantní a v tomto řízení se jimi nelze zabývat. Proto se žalovaný vyjádřil pouze k námitkám souvisejícím s vedením tohoto řízení a jedinou námitkou z hlediska zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, kterou je možné vztáhnout na změnu územního rozhodnutí je narušení krajinného rázu v důsledku zvýšení stavby. V tomto směru žalovaný

poukázal na to, že byla vydána změna č. 1 územního plánu obce Ledčice, v jejímž rámci bylo rozhodnuto právě o úpravě výškového regulativu pro stavby závodu. Podle § 89 odst. 2 stavebního zákona pak se k námitkám žalobce k věcem, o kterých bylo již rozhodnuto při vydání územního plánu nepřihlíží. K části prvostupňového rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o vydání stavebního povolení žalovaný uvedl, že odvolání žalobce je nepřípustné, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem řízení podle § 109 stavebního zákona. Z uvedeného důvodu proto žalovaný nepřezkoumal odvolání v části námitek proti stavebnímu povolení. Uvedl, že tím, zda je žalobce účastníkem stavebního řízení se zabýval v rámci vydání usnesení ze dne 2.6.2010 a řádně odůvodnil své rozhodnutí o vyloučení občanského sdružení z projednávání záměru ve stavebním řízení.

Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

Proti uvedenému rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

Žalobce v podané žalobě po předestření přehledu vývoje věci uplatnil v žalobních bodech následující tvrzení.

- 1) Žalobce namítal nezákonné zamítnutí odvolání žalobce ve výroku stavebního povolení pro nepřípustnost. K tomu žalobce předně uvedl, že v průběhu odvolacího řízení byl nezákonně vyloučen ze stavebního řízení, které ale bylo vedeno současně se změnou územního řízení a dokumentace nebyla oddělena. Jakožto občanské sdružení, jehož primárním cílem je dle stanov ochrana přírody a krajiny, je zákonným účastníkem stavebního řízení z hlediska použití zákona 114/1992 Sb. v platném znění. Dle platné judikatury mají občanská sdružení právo být účastníkem i stavebních řízení, jak je patrné z rozsudku NSS vynesného ve věci 5As 41/2009 ze dne 27.5.2010, který dovodil, že účastenství občanských sdružení není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním. Tuto zvláštní úpravu obsahuje § 70 zákona č. 114/1992 Sb. a tedy kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Žalovaný se však řádně nezabýval meritem věci a nepřezkoumal zákonnost rozhodování správního orgánu I. stupně z hlediska hmotněprávního i procesního a nezákonně rozhodl o vyloučení žalobce ze stavebního řízení.
- 2) Žalobce namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nedostatečné zabývání se odvolacími důvody žalobce. Namítal, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav věci a nepřezkoumal důvody odvolání žalobce. Poukázal na obsah rozhodnutí, které obsahuje 26 stran, přičemž část, kterou se snaží věnovat odvolání žalobce, tvoří pouze 3 strany textu, v němž je citace odvolání žalobce a doslovné vyjádření společnosti Kámen Zbraslav spol. s r.o. Žalovaný se věnoval námitce podjatosti s vypořádáním, že tato námitka je opožděná, toto ale bylo předmětem jiného řízení. Dále se zabýval tím, zda informace o záměru změny byla zákonným způsobem zveřejněna. Nevypořádal se však s tím, jak fotografie jako důkazy předložené žalobcem o tom, že informace o záměru vyvěšena nebyla, měly dle jeho názoru skutečnost zobrazovat jinak. Žalobce upozornil, že v průběhu řízení namítal, že žadatel o změnu územního rozhodnutí nevyvěsil zákonným způsobem informaci o zahájení řízení podle § 87 stavebního zákona. Namítal, že se nemohl řádně seznámit se spisem a že mu bylo znemožněno činit si kopie z projektové dokumentace. Dále žalobce napadal rozptylovou studii s tím, že navrhovaná stavba nadlimitně rozsahem a hmotou zatěžuje území, negativně narušuje krajinný ráz, k čemuž žalovaný toliko uvedl, že tato námitka se týká rozhodování o změně územního plánu, a proto k ní tedy nepřihlédl.

Zásah do krajinného rázu by však měl být jednotlivě v každém případě projednán a posouzen. Z hlediska této námitky je rozhodnutí nedostatečné a je v tomto bodě nepřezkoumatelné. Žalobce namítal, že navrhoval přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů podle § 149 správního řádu, tato stanoviska však nebyla v souladu se zákonem přezkoumána.

- 3) Žalobce tvrdil, že žalovaný se vůbec nezabýval nezákonným spojením územního řízení a řízení o vydání stavebního povolení. Pouze obecně uvedl, že je zde možnost spojení řízení, avšak právní úvahy, které jej k tomu vedly a proč tento způsob řízení považuje za správný, neuvedl.
- 4) Žalobce namítal, že mu nebylo umožněno seznámit se se správním spisem a to dne 15.1.2010, kdy se o to pokoušel zástupce žalobce v termínu blížícího se ústního jednání nařízeného 19.1.2010. Žalobce namítal, že spis neobsahoval průvodku spisu, nebylo možné dohledat, jaké dokumenty spis obsahuje, kdy byly do spisu vloženy, spis byl před ústním jednáním v nepořádku, mnoho dokumentů chybělo. S touto námitkou se stavební úřad opět nedostatečně vypořádal a zamítnutí námitky nijak neodůvodnil. Žalobci nebylo umožněno ani v průběhu ústního jednání nahlédnout do spisu proto, že stavebník tvrdil, že žalobce není účastníkem řízení, ačkoliv stavební úřad žalobce jako účastníka řízení pravomocně nevyloučil. K vyloučení došlo až nezákonně zpětně v průběhu odvolacího řízení, aby se žalovaný nemusel zabývat odvoláním žalobce. I zápis z ústního jednání dokládá, že žalobce konstatoval, že účastníci řízení nebyli podrobně v průběhu ústního jednání seznámeni se záměrem. Žalobci bylo dále znemožněno činit si kopie z projektové dokumentace tak, jak je patrné z předávacího protokolu ze dne 15.1.2010 s odkazem na to, že jde o projektovou dokumentaci podle § 168 stavebního zákona. Interpretaci tímto ustanovením je mylná, dokumenty označené autorizovanou osobou jsou pro úřední účely veřejnými listinami a v probíhající územní řízení nelze odepřít přístup do spisu. Právo přístupu do spisu pak obsahuje i právo činit si kopie, výpisy a opisy. O tomto znemožnění se se spisem nevydal stavební úřad usnesení podle § 38 odst. 5 správního řádu a porušil tak zákonný postup. V této souvislosti žalobce také upozornil na to, že dotčená veřejnost má práva na přístup k dokumentaci stavby na základě Aarhuské úmluvy a směrnici č. 35/2003/ES. Dále pojem dokumentace stavby, který obsahuje § 168 stavebního zákona se nevztahuje na územní řízení, které používá jiný pojem a sice dokumentace záměru. Na poskytnutí kopií dokumentace záměru v územním řízení se uplatní obecná úprava nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. I v tomto bodě je k námitkám žalobce rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.
- 5) Žalobce namítal zmatečnost a neurčitost rozhodnutí žalovaného a to v tom, že rozhodnutí žalovaného, které mění částečně výrok prvoinstančního správního orgánu však obsahuje znění, kde jsou zvyšována síla dvě a to silo s označením S-04 a dále jisté silo s označením S-07, přičemž oznámení o zahájení řízení o změně územního rozhodnutí a vydání stavebního povolení je pod číslem S-07 uváděna zrací komora s přistavěnou dílnou/skladem. Rozhodnutí žalovaného je proto chaotické a není jasné, co má být předmětem změny územního rozhodnutí.

Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně s podanou žalobou požádal o přiznání odkladného účinku žaloby. O tomto návrhu soud rozhodl usnesením ze dne 1.12.2010, č.j. 9Ca 169/2010-68, jímž tomuto návrhu nevyhověl a žalobě odkladný účinek nepřiznal, když namísto prokázání vlivu změny stavby a jejího dopadu do daného místa svůj návrh prokazoval nenahraditelnou újmou v důsledku realizace výstavby před rozhodnutím soudu.

Žaloba žalobce byla dále doplněna rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30.7.2010 vydaném po datu vydání napadeného rozhodnutí a před podáním žaloby, kterým Ministerstvo pro místní rozvoj zrušilo usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru regionálního rozvoje ze dne 31.5.2010, jímž bylo rozhodnuto podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu o tom, že občanské sdružení záchrana krajiny není účastníkem stavebního řízení o povolení předmětné stavby. Ministerstvo dospělo k závěru, že neobstojí argumentace krajského úřadu, že stavebnímu řízení předcházelo územní řízení ukončené pravomocným rozhodnutím o umístění stavby ze dne 16.3.2009. Skutečnost, že občanské sdružení se nepřihlásilo do územního řízení ukončeného rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 16.3.2009, sama o sobě nemůže být překážkou tomu, aby se toto občanské sdružení účastnilo stavebního řízení, které je navíc v daném případě spojeno s řízením o změně územního rozhodnutí. Ministerstvo se ani neztotožnilo s argumentací krajského úřadu, již tento odkazoval na ust. § 109 stavebního zákona s tím, že občanské sdružení nesplňuje podmínky pro účastenství ve stavebním řízení. Poukázal na soudní praxi, konkrétně na rozhodnutí NSS ze dne 27.5.2010, čj. 5As 41/2009, v němž NSS neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Ministerstvo tak zavázalo krajský úřad, aby při vydání tohoto rozhodnutí respektovalo právní názor uvedený v citovaném rozsudku soudu.

Ve svém vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že vycházel z několika rozhodnutí, předně z toho, že stavební úřad vydal dne 16.3.2009 územní rozhodnutí o umístění předmětné stavby a učinil tak v územním řízení, do něhož se žalobce jako účastník řízení nepřihlásil, ačkoliv této možnosti uplatnění námitek proti umístění stavby mohl využít. Žalovaný vycházel také z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7.8.2009 ve věci odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, jímž byla stavebníkovi udělena výjimka podle ust. § 56 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. V tomto řízení Ministerstvo životního prostředí odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje potvrdilo. Žalovaný dále vycházel ze skutečnosti, že zastupitelstvem obce Ledčice bylo schváleno pořízení změny č. 1 územního plánu obce Ledčice, jehož předmětem bylo pouze navýšení regulativu podmínky využití plochy a to z maximální výškové hladiny zástavby 10 m stanovené původním územním plánem na 22 m. Tato změna územního plánu byla projednána v procesu řízení o územním plánování a stavebním řádu a nabyla účinnosti dne 8.4.2010. V rámci tohoto řízení byla tedy funkční plocha (průmyslová výroba) posouzena z hlediska krajinného rázu. Protože plocha, na níž je záměr umístěn, byla v řízení o vydání územního plánu posouzena jako zastavitelná a byly stanoveny podmínky pro využití ploch dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. pak byly ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. stanoveny podmínky proto, aby krajinný ráz nebyl v daném místě posuzován. Proto požadavek žalobce jde i nad rámec zákona č. 114/1992 Sb. Žalobce se tohoto řízení mohl účastnit a uplatnit ke změně územního plánu své připomínky. To však žalobce neučinil a žádné připomínky k navýšení výškové hladiny plánované zástavby nepodal. Poté, co byla dne 1.12.2009 u stavebního úřadu podána žádost o změnu územního rozhodnutí a žádost o stavební povolení, stavební úřad využil zjednodušující postup a obě řízení na základě ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona spojil. Žádost stavebníka byla podána v souladu s ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. a žalobce se do řízení přihlásil jako účastník řízení. Stavební úřad žalobce přijal jako právoplatného účastníka řízení, avšak v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně uvedl, že v žádné z námitek žalobce nebyl dotčen předmět řízení, tj. změna územního rozhodnutí, změna výšky stavby, ovšem v námitkách občanského sdružení nebyly žádným způsobem konkretizovány námitky ve

vztahu k předmětnému řízení, ve vztahu ke změně výšky stavby. Prvostupňový správní orgán také uvedl, že žalobce měl na podporu svých argumentů dostatečný prostor, avšak žádné konkrétní důkazy, znalecké posudky či vyjádření nepředložil. Teprve na základě odvolání žalobce do rozhodnutí o změně územního rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení žalovaný přezkoumal námitky žalobce podané v odvolání a vymezil je tak, jak jsou tyto námitky uvedeny pod jednotlivými body 1-17 odvolání. Je toho názoru, že žalobce měl uplatňovat pouze námitky, které se týkají ochrany přírody a krajiny a proto se žalovaný nezabýval námitkami směřujícími proti umístění stavby jako takové. Vyloučil tak vypořádání námitek 1, 2, 6, 7, 9, 14 a 15 a dále námitku č. 2, která směřuje do odůvodnění rozhodnutí, které je nepřípustné. Až teprve poté, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo dne 30.7.2010 rozhodnutí, jímž zrušilo usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje o vyloučení žalobce ze stavebního řízení, vznikla situace, kdy byly dle ust. § 100 správního řádu dány předpoklady k obnově řízení, jelikož bylo zrušeno rozhodnutí, které bylo podkladem pro konečné rozhodnutí. Žalovaný však shledal, že na obnově řízení není veřejný zájem, jelikož námitky podané v odvolání proti změně územního rozhodnutí a stavebního povolení směřovaly do umístění stavby, nikoliv do změny výšky stavby a stavebního povolení. Dále žalovaný ve svém vyjádření shrnul, že se zabýval veškerými námitkami podanými v odvolání žalobce, ačkoliv je přesně nerozdělil do bodů podaných žalobcem a zabýval se i procesními námitkami. Z uvedených důvodů navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

Žalobce v dalším podání navrhl změnu petitu žaloby a to tak, že požadoval vydání rozsudku, v němž by soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánů I. stupně a věc vrátil k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 24.5.2011 uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení společnost SEMMELROCK STEIN+DESIGN Dlažby, a.s. K podané žalobě se však nevyjádřila.

Žalobce s podanou žalobou požádal o osvobození od soudního poplatku s tím, že nemá dostatečné finanční prostředky, neprovozuje žádnou výdělečnou činnost a členové sdružení jsou důchodci nebo studenti, které hradí provozní náklady ze svých zdrojů. Prohlásil, že nevlastní bankovní účet u žádného peněžního ústavu a nevede pokladní knihy. Uvedené vedlo Městský soud v Praze k posouzení, že u žalobce jsou dány podmínky pro osvobození od soudního poplatku i s přihlédnutím k tomu, že v dané věci nejde o mechanické uplatňování práv občanského sdružení.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Při posuzování žalobních námitek soud předně vycházel ze zjištění vyplývajících z podkladů ve správním spise, že napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno ve věci, v níž Městský úřad Kralupy nad Vltavou, Stavební úřad spojil řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby - závodu na výrobu betonových výrobků (vydané dne 16.3.2009) se řízením o povolení stavby, a proto soud posuzoval odvolání žalobce jak ve vztahu k řízení o změně územního rozhodnutí (žalovaný učinil změnu v konkrétním vymezení objektů, u nichž došlo k navýšení umístění stavby), tak i ve vztahu ke stavebnímu povolení (žalovaný odvolání zamítl jako nepřípustné).

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ve vztahu k námitkám žalobce, které projednal, tedy k námitkám žalobce ve vztahu k rozhodnutí o změně části výroku o změně územního rozhodnutí, zabýval námitkou podjatosti, k níž žalobce v podané žalobě tvrdí, že se argumentace žalovaného o opožděnosti této námítky týkala jiného řízení, dále námitkou o nevyvěšení informace o záměru žadatele podle § 87 stavebního zákona s tím, že veřejnost neměla zájem se s takovou informací na místě žadatele seznámit a účastníkům řízení bylo zahájení řízení oznámeno, námitkou o spojení územního i stavebního řízení, neumožnění nahlédnout do projektové dokumentace a s námitkou narušení krajinného rázu, které v podstatě vypořádal tak, že jde toliko o navýšení stavby a námitky nejsou důvodné vzhledem k vydání Změny č. 1 územního plánu Ledčice, v jejímž rámci bylo rozhodnuto o úpravě výškového regulativu pro stavbu závodu pro funkční plochu – průmyslová zóna, do níž záměr spadá. Zda je toto vypořádání námitek s odkazem na vydanou změnu územního plánu postačující z hlediska ochrany krajinného rázu dle zákona č. 114/1992 Sb., souvisí s posouzením zásadní sporné otázky i v tomto řízení, zda měl být žalobce účastníkem stavebního řízení, tj., zda byl žalovaný oprávněn zamítnout jako nepřípustné odvolání žalobce proti stavebnímu povolení vydanému ve spojení se změnou umístění stavby. Napadené rozhodnutí totiž vycházelo z názoru žalovaného, že žalobce není účastníkem stavebního řízení a tedy, že žádné námitky týkající se ochrany krajinného rázu, které mají své místo v územním řízení, již nemůže uplatňovat ve stavebním řízení. Námitky žalobce se přitom týkaly změny územního rozhodnutí spočívající v navýšení stavby nadlimitně hmotově i hlukově zatěžující území, a tedy vypořádání této námítky prvostupňovým orgánem s odkazem na původní vydané pravomocné územní rozhodnutí (to navýšení stavby ještě neřešilo) a na to, že námitky žalobce nebyly konkretizovány (přitom se stavební úřad zmiňuje o námitkách kapacity závodu a požadavku hlukové studie), naprosto ignorují věcnou i procesní podstatu námitek uplatněných žalobcem v řízení a žalovaný tuto skutečnost v napadeném rozhodnutí zcela pomíjí. Možnost, že otázky ochrany přírody a krajiny, nemusí být bez dalšího vypořádány toliko v územním řízení, ale zasahují i do úvah přijímaných stavebním úřadem ve stavebním řízení, v němž je již rozhodováno o povolení stavby a podmínkách, za kterých má být stavba povolena, vyplývá i z právní úpravy, která připouští účastenství zástupců veřejnosti- občanských sdružení i v řízení o povolení stavby.

Již nyní ustálená judikatura správních soudů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 41/2009) dovodila, že stavební zákon v ust. § 109 okruh účastníků stavebního řízení definoval uzavřeným výčtem, přičemž výslovně neuvedl, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. Nicméně absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje. V tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud dovodil, že účastenství občanských sdružení není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním, kterým je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a že tak tento zákon tak činí v ust., § 70, podle kterého platí:

(1) *Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*

(2) *Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“) je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno.

Nejvyšší správní soud tedy vyslovil, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou - občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastnictví pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a *stavebního řízení* s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastnictví dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.

Z uvedeného názoru vychází i žalobcem doložené rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30.7.2010, jímž bylo jako nezákonné zrušeno usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 31.5.2010 o vyloučení žalobce z předmětného stavebního řízení. V důsledku tohoto rozhodnutí byl uznán nárok žalobce na účastnictví ve stavebním řízení, nicméně právo účasti na předmětném stavebním řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny může v posuzovaném případě žalobci svědčit při současném splnění podmínek, že jde o řízení, při kterém němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Tuto otázku ve svém rozhodnutí ministerstvo neposuzovalo a protože ji vzhledem ke svému názoru vylučujícím účastnictví žalobce z řízení neposuzoval ani žalovaný, je stále nevypořádanou otázkou, zda a v jaké míře se změnou územního rozhodnutí a také vydáním stavebního povolení zasahuje v dané lokalitě do přírody a krajiny. Jednou skutečností je, že navýšení stavby umožňuje změna územního plánu, jinou skutečností je, jak v důsledku této změny územního plánu konkrétní záměr a provedení stavby zasáhne do přírody a krajiny, což lze vysledovat a zvážit dle podmínek stanovených v územním rozhodnutí a stavebním povolení a dovozovat zejména z možnosti jejich dodržení. Skutečnost, že pro dané území byl vydána Změna č. 1 územního plánu Ledčice a to z důvodu, že byla provedena právě pro účel jen předmětné stavby, znamená, že není možné rezignovat za objektivní posouzení záměru z hlediska ochrany poskytované zákonem, jejíž cíle žalobce sleduje a zastupuje.

V daném případě nelze přehlédnout způsob, jakým správní orgány k námitkám žalobce přistupovaly. Správní orgán 1. stupně tak učinil s odkazem na změnu územního plánu a na ust. § 89 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého se k námitkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního a regulačního plánu, nepřihlíží, ačkoliv změna územního plánu připouštějící navýšení stavby v určité zóně ještě nemusí vyřešit s konečnou platností otázku ochrany přírody a krajiny před konkrétní stavbou, která tomuto plánu může v obecných rysech vyhovovat. Nicméně i na žalobci bylo, aby své námitky proti záměru odůvodnil a to konkrétně v tom, jakým způsobem, jakými vlivy a v jakých prvcích krajinného rázu a složkách životního prostředí spatřuje ohrožení zájmu přírody a krajiny, aby tak bylo možné posoudit to, co je podstatné – zda jeho námitky mohly zvrátit stavební záměr nikoliv

z hlediska přijaté změny územního plánu, ale právě z hlediska individualizace záměru, navýšení předmětné stavby a jejího vlivu na krajinný ráz. To bylo úkolem jak žalobce tak i správních orgánů, avšak soud takovou konkrétní odezvu a argumentaci v dané věci ve směru od obou stran sporu nenalezl. Protože k vyjasnění otázek krajinného rázu v dané lokalitě nedošlo z důvodu pouhého odkazu na změnu územního plánu a z důvodu odepření přípustnosti té části odvolání žalobce směřující do rozhodnutí o povolení stavby, ačkoliv žalobce měl být účastníkem i stavebního řízení, nebyly vypořádány odvolací námitky žalobce v jejich celku a jednotnosti v rámci společného řízení. Stavební řízení bylo spojeno s řízením o změně územního rozhodnutí, tato řízení se týkala spojených otázek změny stavby současně s parametry jejího provedení a tedy i dopadu a vlivu na přírodu a krajinu v daném místě. Soud proto považuje za nepřipadné, aby odvolací námitky směřující i do změny umístění stavby byly posouzeny bez ohledu na práva žalobce v obou řízeních. Soud postrádá náležité vypořádání námitek k možnosti žalobce seznámit se se záměrem změny umístění stavby souvisejícím s nahlížením do projektové dokumentace a se seznámením se se stanovisky dotčených orgánů státní správy. V porovnání s výrokem napadeného rozhodnutí není ani přezkoumatelná změna výroku rozhodnutí pokud jde o označení konkrétních objektů, jichž se má navýšení týkat. Výrok prvostupňového rozhodnutí vymezuje bez dalšího navýšení síla pro kamenivo a dávkování, napadené rozhodnutí mění tento výrok v označení navýšení objektů S-04 a S-07 s označením, že jde o výrobní objekty. Výrok správního rozhodnutí, zejména pokud jde o změnu stavby navýšením určitých objektů musí být zřejmý při porovnání obou rozhodnutí a změnu stavby nelze dohledávat, jak uvádí žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, z průvodní správy projektové dokumentace a popisu základních charakteristik stavby, není-li tato projektová dokumentace či jiný grafický výkres nedílnou součástí rozhodnutí.

Ze shora uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť bylo vydáno v důsledku porušení ustanovení o řízení spočívajícího v odepření účasti žalobce ve stavebním řízení ve stádiu odvolacího řízení. To zapříčinilo nedostatečnost vypořádání odvolacích námitek žalobce uplatněných ve vztahu ke spojenému územnímu a stavebnímu řízení a v posouzení jejich relevantního významu z hlediska postavení žalobce jako účastníka v obou řízeních hájícího zájmy přírody, krajiny a životního prostředí. Soud přitom postupoval podle § 78 odst. 4 s.ř.s. a zrušil toliko napadené rozhodnutí, neboť právě z důvodu uvedených vad řízení neměl podstatné důvody pro závěr, aby přímo zrušil i rozhodnutí o změně umístění a o povolení stavby.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, když pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání byly dány podmínky ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce sice měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady mu v souvislosti s řízením u soudu nevznikly a byl osvobozen od soudního poplatku.

Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s.ř.s., když této osobě soud v řízení neuložil žádnou povinnost, tudíž jí ani nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinnosti, která by byla soudem uložena.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 21. února 2014

JUDr. Naděžda Řeháková v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
I.Vodehnalová