



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **J. P.**, zastoupena JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2 - Vinohrady, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5 - Smíchov, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. Zemědělské družstvo vlastníků Dolní Břežany, se sídlem Libeň 224, Libeň, zastoupeno JUDr. Miloslavem Moravcem, advokátem se sídlem Dienzenhoferovy sady 2, Praha 5 - Smíchov, 2. obec Libeň, se sídlem Libeň 35, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2007, čj. 128954/2007/KUSK, sp. zn. SZ 122587/2007/KUSK ÚSŘ/Ru, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2009, čj. 10 Ca 321/2007 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2009, čj. 10 Ca 321/2007 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Zemědělské družstvo vlastníků (dále jen „stěžovatel“) podalo dne 27. 12. 2006 u Obecního úřadu Dolní Břežany (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o vydání stavebního povolení na bioplynovou stanici v obci Libeň, části obce Libeň. Postavení účastníka řízení bylo přiznáno rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 25. 6. 2007 i žalobkyni paní J. P., zastupující zájmy občanů obce. Správní

orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27. 6. 2007, čj. 4738/07, sp. zn. SÚ-8430/06/Ln/SP/R, vyhověl žádosti stěžovatele a vydal stavební povolení.

[2] Žalobkyně spolu s dvěma dalšími účastníky řízení podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný vyhověl odvolání jen zčásti, neboť změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že doplnil podmínku č. 61, dle níž musí být nádrž na skladovanou kejdu pro potřeby bioplynové stanice železobetonová a zastropená. Ve zbytku zůstalo rozhodnutí správního orgánu I. stupně beze změny.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto zrušil rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně a věc jim vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobkyně nebyla vyrozuměna o zahájení řízení o vydání stavebního povolení. Správní orgán I. stupně jí sice přiznal postavení účastníka řízení, avšak příslušné usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu jí zaslal až současně s rozhodnutím ve věci samé. Žalobkyně tak neměla žádnou příležitost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim, resp. uplatnit námítky, případně navrhnout doplnění podkladů pro rozhodnutí. Tvzení žalovaného, že žalobkyně opakovaně nahlížela do spisu a seznamovala se s podklady pro rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Ze spisového materiálu totiž vyplývá pouze to, že dne 9. 7. 2007 (tj. po vydání stavebního povolení) nahlížel do spisu zástupce žalobkyně. Městský soud dále dodal, že pokud není s určitou osobou od počátku jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv jí toto postavení náleží, jedná se o pochybení správního orgánu, jehož důsledky nemůže nést účastník řízení. Jestliže správní orgán I. stupně přiznal žalobkyni postavení účastníka řízení, měl jí po vydání usnesení, jímž bylo rozhodnuto o otázce účastenství, stanovit lhůtu k uplatnění námitek a poskytnout jí možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Správní orgán I. stupně však žalobkyni tato práva zcela upřel.

[4] Městský soud dále ve shodě se žalobkyní dospěl k závěru, že na daný případ nelze aplikovat § 32 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Pod pojmem uzavřený prostor existujících staveb měl zákonodárce na mysli buď prostor obklopený jedinou stavbou, nebo prostor obklopený několika dalšími budovami, které na sebe sice nemusí těsně navazovat, avšak jejich vzdálenosti jsou tak malé, že je možno hovořit o uzavřeném prostoru. Nelze souhlasit s tím, že uzavřeným prostorem je prostor uzavřený oplocením (drobnou stavbou). K oplocení pozemku nelze pro účely aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona přihlížet, je-li stavba vyšší než stávající oplocení, což je tento případ. Část souboru staveb je totiž umísťována do prostoru mezi oplocení a stávající stavby, bude viditelný i při pohledu z vnějšku areálu zemědělského družstva. Podmínka neměnnosti vnějšího výškového uspořádání tak není splněna.

[5] V neposlední řadě přisvědčil městský soud i třetímu žalobnímu bodu. Zaujal právní názor, že stavební úřad je povinen dle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zveřejnit žádost o vydání stavebního povolení i tehdy, proběhlo-li jen zjišťovací řízení dle tohoto zákona. V daném případě ke zveřejnění žádosti o vydání stavebního povolení nedošlo, oznámení o zahájení řízení bylo doručeno jen vymezenému okruhu účastníků řízení. Veřejnost tak nebyla včas informována o navazujícím stavebním

řízení, a tím byla ztížena možnost účastnit se navazujícího řízení od jeho počátku. Jedná se však jen o dílčí procesní vadu, která by bez přistoupení shora uvedených dalších podstatných vad řízení nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[6] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně namítá, že postup správních orgánů nelze považovat za nezákonný, neboť žalobkyni náleželo účastenství sui generis. Žalobkyně byla pouze jedním z představitelů občanů, kteří podepsali petici, a nikoliv jediným představitelem. O zahájení řízení byla žalobkyně informována osobami, které byly účastníky řízení. Žalobkyně neměla typické postavení účastníka řízení ve smyslu § 59 stavebního zákona, nebyla ani mezujícím sousedem, ani vzdálenějším sousedem, do jehož práv by zasáhly účinky stavby. Areál zemědělské činnosti vykazoval při své činnosti (chov krav a býků) obvyklé zápachové exhalace, které byly intenzivnější než exhalace z bioplynové stanice. Postup správního orgánu I. stupně lze sice považovat za nesprávný, ne ovšem natolik, aby bylo třeba rušit správní rozhodnutí ve věci samé.

[7] Stěžovatel dále namítá, že aplikace § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je podmíněna posouzením stavebně-technických otázek. Městský soud se však spokojil jen s právním hodnocením názoru žalobkyně, která nepředložila žádný důkaz svědčící o tom, že navrhované stavební řešení bioplynové stanice nesplňuje technické předpoklady a podmínky uvedené v tomto ustanovení. V otázce nepředložení textového znění judikatury má stěžovatel stejný názor jako městský soud, rovněž jako v případě hodnocení třetího žalobního bodu s výjimkou závěru uvedeného v pátém odstavci na straně 10 rozsudku, který se týká předchozích námitek jako podstatných vad řízení. Soudem vytýkané vady nejsou dle stěžovatele podstatnými vadami řízení, neboť v případě první námítky nebylo zkoumáno, zda úkon správního orgánu I. stupně, jímž bylo přiznáno žalobkyni účastenství, byl úkonem nezbytným. Nebylo postaveno najisto, zda skutečně došlo ke zkrácení práv občanů, kteří podepsali petici a jejichž představitelé byli účastníky řízení v rozsahu, který vylučoval zkrácení či omezení jejich práva. Na závěr stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[8] Osoba zúčastněná na řízení ad 2. ve svém vyjádření ze dne 1. 3. 2010 uvedla, že ke stavbě bioplynové stanice zaujala na základě obav občanů obce z produkce nadměrného zápachu negativní stanovisko, které zůstalo do současné doby nezměněno. Příslušné usnesení zastupitelstva obce je součástí správního spisu. K otázce vymezení okruhu účastníků stavebního řízení se nemůže osoba zúčastněná na řízení ad 2. vyjádřit, ale musí konstatovat, že stavba bioplynové stanice byla předmětem jednání zastupitelstva obce, jehož se účastnila i veřejnost. Rovněž se uskutečnilo veřejné setkání s investorem a projektantem stavby. Všechna zasedání i setkání se účastnila i žalobkyně. Osoba zúčastněná na řízení ad 2. doplňuje, že proti stavebnímu povolení nepodala odvolání, nepřísluší jí

vyjadřovat se k postupu správních orgánů a městského soudu. Posouzení obsahu kasační stížnosti proto ponechává na úvaze Nejvyššího správního soudu.

[9] Žalobkyně ani žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřili, ačkoliv jim byla kasační stížnosti spolu s výzvou k podání vyjádření řádně doručena dne 17. 2. 2010.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že žalobkyni nenáleželo postavení účastníka stavebního řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.A.], a posléze námitkou, že rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně byla zrušena, ačkoliv jimi žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.B.]

IV.A.

Účastenství žalobkyně ve stavebním řízení

[12] Stěžovatel v první řadě brojí proti závěru městského soudu, že v důsledku jím vytknutých vad stavebního řízení byla žalobkyně zkrácena na svých právech. Stěžovatel namítá, že žalobkyně nebyla klasickým účastníkem řízení, nýbrž jí náleželo postavení účastníka řízení *sui generis*.

[13] Nejvyšší správní soud se v návaznosti na tuto námitku stěžovatele musel nejprve zabývat otázkou, zda žalobkyni náleželo postavení účastníka stavebního řízení. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 - 118 (publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS) uvedl, že není rozhodné to, že stavební úřad určitou osobu považoval za účastníka řízení, neboť účastenství v řízení je třeba posuzovat materiálně, a nikoliv podle toho, s kým stavební úřad jednal. Okruh účastníků stavebního řízení je vymezen v § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který je třeba na danou věc aplikovat s ohledem na § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon). Účastníkem stavebního řízení je stavebník, osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich (tzv. sousedé), a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena a další osoby, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon. Stavební zákon tak vymezuje pro účely stavebního řízení speciální okruh účastníků řízení, a vylučuje tak aplikaci obecné definice účastníků řízení dle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Aplikace § 28 správního řádu naproti tomu vyloučena není, neboť se jedná o normu řešící specifickou procesní situaci, kterou stavební zákon neupravuje a ani z něj nevyplývá, že by její aplikace byla vyloučena (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2007, čj. 6 As 50/2005 - 143, viz též rozsudek ze dne 9. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008 - 39 ve věci *Ekoprogres Praha, s. r. o.*).

[14] V první řadě je třeba zdůraznit, že fyzická či právnická osoba je buď plnohodnotným účastníkem stavebního řízení dle § 59 odst. 1 stavebního zákona, nebo jím není vůbec. Stavební zákon neupravuje žádnou mezní kategorii, kterou by bylo lze označit za účastenství *sui generis*. Žalobkyně vystupovala ve stavebním řízení jako „zástupkyně“, „mluvčí“ veřejnosti – občanů části obce Libeň. Stavební zákon ani žádný jiný zákon však nepřiznává účastenství ve stavebním řízení osobám pouze z toho titulu, že vystupují jménem veřejnosti (provolají se zástupci veřejnosti), nebo že jsou členy petičního výboru či tento výbor zastupují ve styku se státními orgány (§ 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním). Výjimkou jsou občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny (tedy ochrana veřejného zájmu) a jimž postavení účastníka stavebního řízení zakládá § 59 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo občanská sdružení ve smyslu legislativní zkratky dle § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a za podmínek uvedených v tomto ustanovení. Žalobkyně však nevystupovala jménem žádného občanského sdružení, nýbrž jen jménem neformalizovaného faktického zájmového uskupení osob, které spojoval zájem zamezit ve výstavbě bioplynové stanice. Právní postavení tzv. zástupce veřejnosti upravil až nový stavební zákon (zejména § 23), který na tuto věc z hlediska časového nedopadá, a omezil jeho účast jen na pořizování územněplánovací dokumentace.

[15] Žalobkyně tudíž nemohla být účastnicí stavebního řízení z toho titulu, že vystupovala jménem veřejnosti (občanů části obce Libeň). Toto postavení jí nelze přiznat ani na základě čl. 6 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.), neboť pravidla v něm obsažená nejsou přímo vykonatelná, a nelze jim proto přiznat aplikační přednost před obyčejným zákonem ve smyslu článku 10 Ústavy (viz rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 - 110 ve věci *Sdružení Jihočeské matky, o. s.*).

[16] Účastníkem stavebního řízení tak mohla být žalobkyně pouze na základě § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jako tzv. soused, čili osoba, jejíž vlastnické právo k sousedním pozemkům či stavbám může být stavebním povolením přímo dotčeno. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.) a nálezu sp. zn. II. ÚS 59/99 ze dne 3. 8. 2000 (N 115/19 SbNU 107) vyplývá, že správní orgán musí posoudit v konkrétním případě dané okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích dopadech na okolí a přistupovat k určení okruhu účastníků řízení individuálně (viz též rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2004, čj. 7 As 30/2004 - 81, publ. pod č. 1004/2006 Sb. NSS, ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 - 48, publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS). Ústavní soud dále uvedl, že pouze extenzivní výklad § 34 odst. 1 [rovněž tak § 59 odst. 1 písm. b)] stavebního zákona lze považovat za souladný s ústavním pořádkem [viz nálezu sp. zn. III. ÚS 609/04 ze dne 7. 4. 2005 (N 79/37 SbNU 97) obdobně též rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 - 69, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS].

[17] S odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008 - 111 (publ. pod č. 2029/2010 Sb. NSS), lze tedy shrnout, že za účastníka řízení je třeba považovat i vlastníka „sousedního“ pozemku v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím vzhledem k velikosti stavebního

pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd., přímo dotčeno. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.). Již z rozsudku NSS ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007 - 83, jednoznačně plyne, že je-li účastenství určité osoby odvozeno od možnosti dotčení jejích práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv jí přísluší výkon účastnických práv a ochrana jejích hmotných práv. Je tak vyloučeno, aby se jednotlivec domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž zcela samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učinily do důsledků či nikoli.

[18] Žalobkyně je výlučnou vlastnící budovy č. p. 107, stavební parcely č. 208 a pozemkových parcel č. 230/4 a 230/5 v katastrálním území Libeň u Libeře, v obci Libeň. Tyto nemovitosti se nachází na severním konci zastavěného území části obce Libeň. Výhrady žalobkyně uplatněné ve stavebním řízení se týkaly výlučně zápachu, který bude vznikat při provozu bioplynové stanice. V této souvislosti je třeba dodat, že bioplynová stanice měla být dle žádosti o vydání stavebního povolení postavena v zemědělském areálu východně za obcí, kde byl do té doby chován skot. Tento chov měl být dle plánu stěžovatele zrušen a nahrazen rentabilnějším záměrem – provozováním bioplynové stanice. Rovněž svoji aktivní žalobní legitimaci v řízení před městským soudem opřela žalobkyně o tvrzení, že realizací bioplynové stanice by došlo k nadměrnému zvýšení pachových imisí (zápach fugátu) působících na nemovitosti žalobkyně (str. 2 a 7 žaloby). Stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě naopak tato tvrzení popřel, uvedl, že nemovitosti žalobkyně se nachází cca 450 m od bioplynové stanice, fugát je biologicky stabilizovaný produkt fermentace, a proto není zdrojem zápachu. Současně zdůraznil, že účastenství žalobkyně jí nezakládá stavební zákon, ale pouze rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[19] Součástí správního spisu je rozptylová studie zpracovaná v květnu 2007 společností Farmtec a. s. (konkrétně Ing. R. P.), která je držitelem osvědčení o autorizaci ke zpracování rozptylových studií dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. V rozptylové studii je uvedeno, že technologie výroby bioplynu anaerobní fermentací je provozována bez spojení s vnějším ovzduším (fermentor nemá žádný výdech). Ke zdrojům emisí pachových látek v zemědělském areálu nepřibudou nové pachové látky, ba naopak lze objektivně očekávat jejich snížení v důsledku upuštění od chovu skotu (keřda bude fermentována v uzavřeném prostoru a vznikající digestát není zdrojem zápachu). Z tohoto důvodu a rovněž s ohledem na nemožnost modelovat emise pachových látek nejsou tyto emise zahrnuty do rozptylové studie. Rozptylová studie řeší anorganické znečištění – emise amoniaku (NH_3) a oxidů dusíku (NO_x , zejména NO_2). V okolí areálu, kde má být postavena bioplynová emise, se nenachází žádný zdroj emisí amoniaku, takže nevzniká efekt spolupůsobení. Z kartografické interpretace výsledků plyne, že realizací záměru významně poklesnou emise amoniaku ze zemědělského areálu do ovzduší (v případě maximální krátkodobé koncentrace z $20 \mu\text{g.m}^{-3}$ na $1 \mu\text{g.m}^{-3}$, v případě průměrné roční koncentrace z $1 \mu\text{g.m}^{-3}$ na $0,01 \mu\text{g.m}^{-3}$). Vnější spojnice vyznačující na mapě tyto hodnoty ve vztahu k navrhovanému stavu přitom sahají pouze do dvou třetin vzdálenosti nemovitostí ve vlastnictví žalobkyně od zemědělského areálu, tj. nejenže dojde k výraznému celkovému poklesu emisí amoniaku, ale tyto emise dokonce vůbec nezasáhnou nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně. Pokud jde o emise NO_2 , bude realizace záměru představovat příspěvek k imisní zátěži (aritmetický průměr za 1 rok) ve výši $0,06 \mu\text{g.m}^{-3}$, příslušná spojnice vyznačující

tuto hodnotu v mapě nedosahuje ani do dvou třetin vzdálenosti nemovitostí ve vlastnictví žalobkyně od zemědělského areálu. Příspěvek k imisní zátěži bude v případě aritmetického průměru za 1 hodinu činit v místě, kde se nachází nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, 4 - 6 $\mu\text{g.m}^{-3}$. K tomu soud dodává, že oxid dusičitý je červenohnědým plynem štiplavého zápachu. Hodnota jeho imisního limitu činí dle přílohy 1 nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší, 200 $\mu\text{g.m}^{-3}$ (aritmetický průměr za hodinu).

[20] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na shora uvedené skutečnosti k závěru, že stěžovatelka není osobou, jejíž vlastnické právo ke stavbě a pozemkům by bylo přímo dotčeno stavebním povolením. Rozptylová studie totiž jednoznačně vylučuje, že by provoz bioplynové stanice mohl výrazněji zasáhnout do vlastnického práva žalobkyně. Dle této studie dojde realizací záměru k poklesu objemu pachových látek v ovzduší, rovněž se zmenší koncentrace amoniaku. Pokud jde o příspěvek bioplynové stanice k imisní zátěži oxidem dusičitým, dojde v místě, kde se nachází nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, pouze k zanedbatelnému nárůstu o 2 - 3% imisního limitu, a to jen u ukazatele sledujícího průměrnou hodinovou koncentraci. V případě aritmetického průměru za rok bude nárůst menší než 0,06 $\mu\text{g.m}^{-3}$, tedy méně než 0,15% imisního limitu, který v případě aritmetického průměru za rok činí 40 $\mu\text{g.m}^{-3}$.

[21] Na platnost tohoto závěru nemůže mít žádný vliv rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který žalobkyni postavení účastníka řízení přiznal. Zde je třeba poukázat na zásadní rozdíl mezi § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. (starý správní řád) a § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. (nový správní řád). Ustanovení § 14 odst. 1 starého správního řádu přiznávalo postavení účastníka řízení každému, kdo tvrdil, že bude rozhodnutím přímo dotčen na svých právech, a to až do doby, než se prokázal opak. Postavení účastníka řízení tak mohl získat kdokoli jen na základě svého tvrzení, že se považuje za účastníka, ačkoliv bylo zjevné, že jím být nemůže. O vyloučení takového účastníka z řízení bylo třeba vydat správní rozhodnutí, důkazní břemeno spočívalo na správním orgánu (jedná se o tzv. procesní pojetí účastnictví, viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008 - 63). Nový správní řád plně spočívá na materiálním pojetí účastnictví, pro nějž není rozhodné, zda správní orgán s určitou osobu jedná jako s účastníkem řízení, či zda určitá osoba tvrdí, že je účastníkem řízení. Relevantní je pouze naplnění kritérií dle § 27 (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 223 - 224). Účastnictví žalobkyně ve stavebním řízení proto nemohlo být založeno jejím tvrzením o přímém dotčení na právech ani procesním rozhodnutím správního orgánu I. stupně vydaným na základě § 28 odst. 1 nového správního řádu, který je třeba aplikovat na danou věc. Její účastnictví je totiž potřeba posuzovat materiálně. Rozhodující je toliko to, zda žalobkyně splňovala podmínky § 59 odst. 1 stavebního zákona (viz rozsudek ve věci *Ekoprogres Praha, s. r. o.*, cit. v bodě [13] shora; aplikace obecné definice účastníků řízení dle § 27 správního řádu je ve stavebním řízení vyloučena, viz bod [13] shora). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dospěl k závěru, že žalobkyně kritéria stanovená v § 59 odst. 1 stavebního zákona nesplňovala (viz zejména bod [20] shora). Žalobkyně mohla být do stavebního řízení přibrána na základě § 59 odst. 3 stavebního zákona jako „jiná osoba“, ani v tomto případě by se však nedostala do pozice účastníka řízení (viz § 59 odst. 3, věta za středníkem).

Zkrácení žalobkyně na jejích právech

[22] Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že žalobkyni nenáleželo účastenství ve stavebním řízení. Dále je proto nezbytné zabývat se dopady tohoto závěru na řízení před městským soudem.

[23] V této souvislosti je třeba striktně rozlišovat aktivní žalobní legitimaci, která je jednou z podmínek řízení, a aktivní věcnou legitimaci, jež je rozhodující pro věcné posouzení žaloby. Městský soud zcela jistě postupoval v souladu se zákonem, jestliže implicitně vyhodnotil podmínky aktivní žalobní legitimace za splněné a žalobu věcně projednal. Požadavkům aktivní žalobní legitimace vyhoví každý, kdo tvrdí, že byl vydaným rozhodnutím přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předchozím řízení zkrácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Subsidiárně se uplatní pravidlo dle § 65 odst. 2 s. ř. s., dle něhož může žalobu podat i účastník správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

[24] Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). V tomto rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem).

[25] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86 (publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), pregnantně shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Na tomto podkladě je třeba uzavřít, že žalobkyně nepochybně splnila podmínky dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť v žalobě dostatečně určité tvrdila, že rozhodnutím žalovaného byla přímo zkrácena na svých právech.

[26] Nejvyšší správní soud však dále dospěl s ohledem na obsah správního spisu k závěru, že žalobkyně nemohla být vydaným stavebním povolením zkrácena na svých hmotných právech, a to ani přímo, ani v důsledku porušení jejích procesních práv. Žalobkyni nenáležela ve stavebním řízení žádná práva, neboť nebyla jeho účastníkem. Její tvrzení o dotčení na vlastnickém právu v důsledku zápachu vznikajícího provozem bioplynové stanice se ukázalo na podkladě zpracované rozptylové studie jako neopodstatněné, jeho pravdivost byla spolehlivě vyvrácena (k tomu blíže viz body [18] až [20] shora). Žalobkyni tak nesvědčila aktivní věcná legitimace (viz rozsudek NSS ze dne 27.

11. 2007, čj. 5 As 43/2007 - 99). Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy zamítnutí žaloby (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005 - 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007 - 98).

[27] I kdyby bylo možné souhlasit s městským soudem v tom, že správní řízení bylo stíženo vadami, které mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně, čímž se však Nejvyšší správní soud nezabýval, nebylo by možné tato rozhodnutí zrušit. Posláním soudního řízení správního je totiž ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), což lze dovodit rovněž z § 65 odst. 1 s. ř. s. a konstrukce aktivní žalobní legitimace, která se následně promítá do aktivní věcné legitimace. Žalobě lze vyhovět a správní rozhodnutí zrušit jen tehdy, pokud je možné učinit závěr, že žalobce byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. V daném případě však takový závěr učinit nelze, a proto i v případě objektivní existence eventuálních (městským soudem pojmenovaných) vad správního řízení či nezákonnosti vydaného stavebního povolení bylo na místě žalobu zamítnout.

[28] Správní soudnictví nepřipouští s výjimkou § 66 s. ř. s. podávat žaloby ve veřejném zájmu, popř. aby se žalobce domáhal soudní ochrany práv třetích osob. Některé veřejné zájmy do jisté míry hájí ve správních řízeních občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí (blíže viz bod [14] shora). Jejich žalobní legitimace je založena § 65 odst. 2 s. ř. s., v soudním řízení správním jim je poskytována soudní ochrana v případě, že byly zkráceny na svých procesních právech, jestliže takový postup mohl vést k nezákonnosti rozhodnutí (z početné judikatury viz rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009 - 251, rozsudek ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006 - 59, publ. pod č. 1483/2008 Sb. NSS). Žalobkyně však jménem takového občanského sdružení nevystupovala.

[29] Nadto je možné doplnit, že městský soud zaujal nesprávný právní názor, pokud jde o zkrácení žalobkyně na jejím právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim, uplatnit námitky či navrhnout doplnění podkladů (§ 36 odst. 3 správního řádu, § 61 odst. 3 stavebního zákona). Tato práva totiž náleží pouze účastníkům stavebního řízení, kterým však žalobkyně nebyla (viz bod [21] shora). Závěr městského soudu o tom, že žalobkyně byla zkrácena na svých právech, je nesprávný, neboť žalobkyně vůbec nebyla nositelkou těchto procesních práv. Další dva důvody rozsudku městského soudu [porušení povinnosti dle § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nesprávný výklad § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona] se rovněž týkají nezákonnosti rozhodnutí žalovaného jako objektivního stavu, aniž by však mohly reálně vést ke zkrácení žalobkyně na jejích právech (ať již procesních, či hmotných).

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2010

senátu

JUDr. Josef Baxa
předseda