



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) obec Ovesná Lhota**, se sídlem Ovesná Lhota 49, Světlá nad Sázavou, **b) M. K.**, a **c) M. J.**, všech zastoupených JUDr. Robertem Jonákem, advokátem se sídlem Horní 14, Havlíčkův Brod, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2012, č. j. KUJI 6582/2012, sp. zn. OUP 501/2011 No-5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Agroprodukt plus a.s.**, se sídlem Zámecká 7, Světlá nad Sázavou, **II) Društvo vlastníků Petrovec**, se sídlem Ovesná Lhota 78, Světlá nad Sázavou, obou zastoupených JUDr. Zdeňkem Novákem, advokátem se sídlem Čechova 2, Přerov, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 5. 2012, č. j. 30 A 19/2012 - 66,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 5. 2012, č. j. 30 A 19/2012 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Osobám zúčastněným na řízení **se vrací** soudní poplatky za návrhy na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem v celkové výši 2.000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám jejich zástupce, JUDr. Zdeňka Nováka, advokáta se sídlem Čechova 2, Přerov do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

- I.
Vymezení věci

[1] Městský úřad Světlá nad Sázavou, odbor stavebního úřadu a územního plánování (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 3. 10. 2011, č. j. MSNS/14866/2011/OSÚ-7, vydal stavební povolení na stavbu Bioplynová stanice Ovesná Lhota na pozemcích st. p. 88/3, 94, parc. č. 255/1, 255/4, 1219/1, 1258, p. p. k. 300, 324/1, 325, 326 v katastrálním území Ovesná Lhota (dále jen „stavba“).

[2] Proti stavebnímu povolení podali odvolání žalobci a H. a V. N. Žalovaný v záhlaví popsáním rozhodnutí odvolání dvou posledně jmenovaných osob zamítl jako nepřipustné, zbylá odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak vydané stavební povolení. Krajský soud uvedl, že stěžejní bod soudního přezkumu představuje otázka, zda stavební úřad musí ve stavebním řízení podrobit žádost o vydání stavebního povolení též zkoumání ve směru k platnému územnímu plánu, resp. zda lze vydat stavební povolení jen na základě stále platného územního rozhodnutí, a to i přesto, že se posléze stalo rozporné s platným územním plánem. Z odůvodnění žalovaného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný vycházel při řešení této otázky správně z § 111 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle krajského soudu si je však chybně vyložil. Podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost o vydání stavebního povolení a připojené podklady mimo jiné i z hlediska, zda lze stavbu podle nich provést a ověřit zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Prvoinstanční orgán se touto otázkou nezabýval vůbec, v tomto směru odkázal na výsledky šetření Veřejného ochránce práv. Žalovaný pak dospěl k závěru, že stavební úřad nemá povinnost ověřovat ve stavebním řízení, zda projektová dokumentace připojená k žádosti o stavební povolení je v souladu s územně plánovací dokumentací, bylo-li pro takovou stavbu vydáno územní rozhodnutí.

[4] Krajský soud se s tímto názorem žalovaného neztotožnil. Nejen s odkazem na jazykový, ale též teleologický výklad § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona dospěl k závěru, že stavební úřad má povinnost ve stavebním řízení ověřovat, zda je projektová dokumentace v souladu s územně plánovací dokumentací vždy bez ohledu na to, zda pro takovou stavbu bylo vydáno a nadále existuje platné územní rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže podle krajského soudu změnit ničeho ani žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 4/2009. Jednak se týkal zcela jiné věci, v níž nebylo o změně územního plánu ani zmínky. Nadto Nejvyšší správní soud zde uvedl, že soulad plánované stavby s územním plánem je řešen *zásadně* v územním řízení. Výraz *zásadně* ovšem neznamena dle soudu pokaždé, bezvýjimečně. Právě projednávaná věc je v tomto ohledu výjimkou. Žalovaný závažným způsobem pochybil, pokud odmítl přezkoumat žádost o vydání stavebního povolení rovněž dle platné územně plánovací dokumentace. Protože k tomuto přezkoumání nedošlo v řízení před žalovaným, ani před stavebním úřadem, krajský soud zrušil rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že žalovaný pochybil při stanovení okruhu účastníků řízení, jehož výsledkem bylo jeho rozhodnutí podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona

č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší). Citovaný zákon nestanoví pro tento případ okruh účastníků, nicméně nevylučuje, že by účastníkem řízení byl pouze žadatel (navrhovatel). Bylo na místě zjišťovat okruh účastníků řízení podle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a to ve spojitosti s § 17 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 205/2009 Sb., o zjišťování emisí ze stacionárních zdrojů a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Ve světle těchto ustanovení nemá krajský soud pochybnost o tom, že žalobce a) měl být účastníkem řízení o vydání povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Z odůvodnění rozhodnutí o povolení je přitom zřejmé, že žalovaný se otázkou okruhu účastníků vůbec nezabýval.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasačních stížnostech

[6] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnost žalovaný a osoby zúčastněné na řízení.

[7] Žalovaný [dále též „stěžovatel a)“] napadá rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele a) krajský soud nesprávně zrušil rozhodnutí správních orgánů pro vadu, kterou spatřoval v tom, že v rámci stavebního řízení neposuzovaly soulad stavby s územním plánem. S tímto závěrem nelze souhlasit, neboť posouzení souladu navržené stavby s územním plánem se provádí v rámci předcházejícího územního řízení. Ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona je třeba vyložit tak, že posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací připadá v úvahu pouze tehdy, nebyl-li daný záměr dříve územně projednán. V případě předchozího územního projednání byl soulad s územním plánem již posouzen a ve stavebním řízení se ověří, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Pravomocně vydané územní rozhodnutí je závazné jak pro účastníky, tak i pro správní orgány, a následným vydáním územního plánu jej nelze zrušit. Územní plán může jiný způsob zástavby či využití území (než určeného územním rozhodnutím) stanovit pouze do budoucna.

[8] Stěžovatel a) svůj postup odvozuje jak z rozhodovací praxe Ministerstva pro místní rozvoj, tak zejména z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 2 As 4/2009, 2 As 89/2011 a 8 As 54/2011).

[9] Co se týče výtky soudu související s rozhodnutím o povolení výjimky podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, dle stěžovatele a) zmíněný zákon důsledně zabezpečil převzetí závěrů úseku ochrany ovzduší do správních rozhodnutí na úseku stavebního řádu. Citovaný zákon podrobně řeší postavení obcí v samostatné i přenesené působnosti v uvedených řízeních – na úseku přenesené působnosti je obec výslovně určena jako dotčený správní orgán. Požadavek na vyjádření obce již k žádosti o povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, který stanovuje § 17 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 205/2009 Sb., je nepochybně výrazem dotčení práva obce na samosprávu v řízeních o povolování staveb stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Nelze ale ztotožňovat právo obce na samosprávu s postavením účastníka řízení v povolovacích procesech v územním obvodu obce. Dle stěžovatele má obec v případě povolovacího procesu podle § 17 odst. 1

písm. c) zákona o ochraně ovzduší postavení dotčeného orgánu, nikoli účastníka řízení – opačný závěr by vedl k porušení zásady rovnosti mezi dotčenými osobami podle § 7 odst. 1 správního řádu.

[10] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) [dále též „stěžovatel b)“ a „stěžovatel c)“] podaly obsahově shodné kasační stížnosti, v nichž uplatňují důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasačních stížnostech namítají, že krajský soud nedostatečně odůvodnil svůj výklad slova „zásadně“ obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 4/2009, tak že neznamená „pokaždé“, „bezvýjimečně“.

[11] Stěžovatelé b) a c) pokládají výklad § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona provedený krajským soudem za značně extenzivní, v rozporu s platnou právní úpravou, nezohledňující teleologický výklad normy a výrazným způsobem zasahující do práv a povinností účastníků stavebního řízení a ovlivňující právní jistotu subjektu v závaznost pravomocných správních rozhodnutí. Krajský soud nevyhodnotil všechny okolnosti, které byly zřejmé z obsahu správního spisu, vybočil při aplikaci svého právního názoru z kautel uvedených v § 75 s. ř. s. a nepřiměřeně „upřednostnil“ tzv. veřejný zájem nad zájmem soukromým, který byl zcela jednoznačně založen pravomocnými správními rozhodnutími.

[12] V dané věci proběhlo zákonným způsobem územní řízení, stavebník musel v jeho rámci řešit otázku, zda je jeho investiční záměr v souladu s platným územním plánem, tedy zajistit si i stanovisko obce Ovesná Lhota. Jednoznačný souhlas obce s tímto záměrem byl vydán dne 6. 11. 2009. Správním orgánům nelze klást k tíži, že vycházely z tohoto kladného stanoviska, ačkoli to bylo v důsledku voleb do místních orgánů samosprávy, později přehodnoceno. Obec Ovesná Lhota využila možností dané jí stavebním zákonem a změnila územní plán obce, neboť se domnívala, že to je jediný způsob, jak zvrátit pravomocné územní rozhodnutí. Je zcela zřejmé, že nový územní plán není podmíněn základními cíli územního plánování dle § 18 stavebního zákona, ale účelovým důvodem – zabránit stavebníkům, tedy stěžovatelům b) a c), aby realizovali svůj podnikatelský záměr. Daný postup lze hodnotit jako „zneužití práva“, neboť v dané stavebně-správní věci se promítlo „politikum“ právě jako výsledek municipálních voleb. Stěžovatelé b) a c) považují nově schválený územní plán za zásah do jejich ústavně zaručených práv – práva vlastnického, práva svobodného povolání a práva podnikat.

[13] Vzhledem k výše uvedenému všichni stěžovatelé požadují, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobců ke kasačním stížnostem

[14] Žalobci ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedli, že považují rozsudek krajského soudu ve všech výrocích za správný. Podle žalobců je povinností stavebního úřadu v řízení o povolení stavby přezkoumat a ověřit, zda připojená projektová dokumentace je v souladu jak s územním rozhodnutím, tak s územním plánem. Odkaz na judikát Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 4/2009 není namístě již proto, že se vztahuje na skutkově odlišný případ, který nepředpokládá změnu územního plánu v průběhu řízení. Toliko

v případě, že mezi územním rozhodnutím a územním plánem existuje plný a bezvýhradný soulad, je možné odkázat na pravomocné územní rozhodnutí.

[15] Výhrady osob zúčastněných na řízení k okolnostem, za nichž došlo ke změně územního plánu, nejsou pro posouzení věci rozhodné. Je svrchovaným právem obecního zastupitelstva jako orgánu místní samosprávy v souladu s příslušnými právními předpisy rozhodovat o koncepci rozvoje území, ochraně jeho hodnot a podmínkách pro využití jednotlivých ploch. Nadto obec Ovesná Lhota v průběhu územního řízení upozorňovala příslušné správní orgány na probíhající změnu územního plánu. Obec nemůže nést odpovědnost za to, že tyto orgány na její upozornění nereagovaly a probíhající řízení o změně územního plánu ignorovaly. Žalobci plně souhlasí i s názorem krajského soudu, podle něž měla být obec Ovesná Lhota účastníkem řízení, v němž se rozhodovalo o povolení předmětné stavby z pohledu ochrany ovzduší.

[16] Žalobci navrhuji, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud vázán důvody a rozsahem podaných kasačních stížností přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[18] Stěžovatelé b) a c) podali dne 27. 7. 2012 návrhy na přiznání odkladného účinku jejich kasačním stížnostem. Přípisem ze dne 14. 8. 2012 byli stěžovatelé b) a c) vyzváni k doplnění těchto návrhů ve lhůtě jednoho týdne od doručení přípisu. Dne 15. 8. 2012 požádali o prodloužení lhůty k doplnění žádosti nejméně do 30. 8. 2012; této žádosti předsedkyně senátu vyhověla dne 21. 8. 2012. Doplnění návrhů na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud obdržel dne 31. 8. 2012. Vzhledem ke skutečnosti, že se v mezidobí nyní souzená věc dostala na pořad projednání, nerozhodoval již soud samostatně o návrzích na přiznání odkladného účinku, ale přistoupil k jejímu meritornímu projednání, neboť takový postup považuje z hlediska procesní ekonomie za nejvhodnější.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nesprávného posouzení otázky, zda je nutno posuzovat soulad projektové dokumentace stavby s územním plánem účinným až po vydání územního rozhodnutí k této stavbě (důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; IV.A) a dále námitkou nesprávného posouzení otázky okruhu účastníků v řízení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší (důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; IV.B).

IV. A) Posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací

[20] Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu zjistil následující skutečnosti podstatné pro posouzení celé věci.

[21] Stavební úřad dne 19. 1. 2011 vydal pod č. j. 13526/2010/OSÚ-32 rozhodnutí o umístění stavby popsané v bodu [1] tohoto rozsudku. Proti územnímu rozhodnutí podal odvolání žalobce a), jeho odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 5. 2011, č. j. KUJI 45841/2011, sp. zn. OUP 128/2011 No-6, které nabylo právní moci dne 30. 5. 2011.

[22] Zastupitelstvo obce Ovesná Lhota [žalobce a)] vydalo formou opatření obecné povahy územní plán obce Ovesná Lhota, a to usnesením zastupitelstva ze dne 27. 5. 2011. Územní plán byl na úřední desce vyvěšen dne 30. 5. 2011, účinnosti nabyl patnáctým dnem po vyvěšení, tedy 14. 6. 2011.

[23] Dne 15. 7. 2011 obdržel stavební úřad žádost osob zúčastněných na řízení o stavební povolení pro výše popsanou stavbu. Stavební úřad stavební povolení vydal dne 3. 10. 2011.

[24] Podle krajského soudu žalovaný i stavební úřad pochybili, nezkoumali-li ve stavebním řízení soulad projektové dokumentace přiložené k žádosti o stavební povolení s platným územním plánem – tedy územním plánem, který nabyl účinnosti poté, co územní rozhodnutí povolující umístění stavby předmětné Bioplynové stanice nabylo právní moci. Krajský soud svůj závěr opírá o § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Podle krajského soudu je toto ustanovení nutno vyložit tak, že pokud v době mezi vydáním územního rozhodnutí a rozhodnutím o žádosti o stavební povolení dojde ke změně územně plánovací dokumentace, územní rozhodnutí se ocitne v rozporu s cíli a záměry územního plánování a v takovém případě je ve stavebním řízení nutno přistoupit k posouzení otázky, zda je projektová dokumentace přiložená k žádosti o stavební povolení v souladu s „novou“ územně plánovací dokumentací.

[25] Tento názor krajského soudu není správný.

[26] Podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost o stavební povolení a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

[27] Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Jde o vyjádření principu tzv. koncentrace, který vyjadřuje požadavek, aby námitky, které se věcně vztahují k určitému typu řízení, byly uplatňovány právě v onom řízení a nebylo možné jimi argumentovat v řízení jiném.

[28] K otázce posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací v územním a stavebním řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 – 107. Zde vyslovil, že „v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je dokumentace záměru v souladu s územně plánovací dokumentací (územním plánem) a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Shledá-li stavební úřad rozpor s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítne. Pokud se účastník řízení domnívá, že plánovaná stavba v souladu s územním plánem není, je oprávněn

brojit proti územnímu rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, případně následně v řízení před správními soudy. Tutéž námitku však již účastník nemůže ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona účinně uplatnit v řízení stavebním. Stavební úřad k takto vznesené námitce nebude přihlížet“. V této souvislosti je nutno uvést, že shodný závěr vyslovil zdejší soud i v rozsudku ze dne 29. 5. 2009, č. j. 2 As 4/2009 – 111, na který odkazoval ve svém rozhodnutí žalovaný a v kasačních stížnostech všichni stěžovatelé. Úvahy obsažené v tomto rozsudku sice vycházely z předchozí právní úpravy (zákon č. 50/1976 Sb.), koncepce v současnosti účinného stavebního zákona však stojí na obdobných základech jako úprava předchozí, proto lze souhlasit se stěžovateli, že závěry uvedené v posledně citovaném rozsudku zdejšího soudu lze přiměřeně aplikovat i v nyní projednávané věci.

[29] Právě v územním rozhodnutí tedy stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území (§ 92 stavebního zákona). V územním, nikoli stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů popř. s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011 – 344). Výsledkem shora nastíněného posuzování je pak územní rozhodnutí, které osvědčuje, že navržený záměr je v souladu mimo jiné i s územně plánovací dokumentací, a podmínkami obsaženými v územním rozhodnutí tento soulad zajišťuje.

[30] Ze shora uvedeného vyplývá pro nyní souzenou věc podstatný závěr – stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí. Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby. Zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází celého procesu probíhajícího podle stavebního zákona (od územního plánování přes územní řízení, stavební řízení po kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128), a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné (předchozí), nemůže být prolomena skutečností, že po ukončení určité fáze procesu vydáním pravomocného rozhodnutí dojde ke změně podstatné okolnosti, která byla podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí.

[31] V prvé řadě by takový postup stavebního úřadu představoval nepřípustný zásah do práv účastníků předcházejících řízení (zde řízení územního) nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Žadateli o územní rozhodnutí bylo umístění stavby povoleno a nabylo právní moci. Tímto rozhodnutím byl stvrzen soulad záměru s územně plánovací dokumentací a žadatel je tak v dobré víře, že jeho záměr vyhovuje zákonným požadavkům. Není myslitelné, aby stavební úřad v pozdějších fázích procesu zpochybnil pravomocné

územní rozhodnutí na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání. Účinky územního rozhodnutí jsou závazné nejen pro adresáty tohoto rozhodnutí, ale též pro správní orgány, přičemž zákon neposkytuje žádnou možnost, jak by stavební úřad mohl v řízení o povolení stavby účinky tohoto rozhodnutí zvrátit, změnit jej či snad konstatovat jeho nezákonnost. Tato možnost je dána účastníkům územního řízení prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby a případně v navazujících soudních řízeních (resp. prostřednictvím mimořádných opravných prostředků). Pouze oprávněným z územního rozhodnutí pak stavební zákon dává možnost na jejich žádost toto rozhodnutí změnit nebo zrušit postupem podle § 94 odst. 1 tohoto zákona. Z moci úřední lze územní rozhodnutí změnit nebo zrušit pouze v případě řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření (§ 94 odst. 3 stavebního zákona).

[32] Připuštění výkladu učiněného krajským soudem by navíc vedlo k akceptaci retroaktivního působení územně plánovací dokumentace. Výsledkem územního řízení je pravomocné územní rozhodnutí, které osvědčuje, že navržený záměr je s územně plánovací dokumentací v souladu. Přezkoumával-li by následně stavební úřad v rámci stavebního řízení soulad stavby s nově přijatým územním plánem, přiznal by *de facto* územnímu plánu retroaktivní účinek, neboť by jeho použitím zpochybňoval zákonnost již vydaného (a pravomocného) územního rozhodnutí.

[33] Shora popsané úvahy podporuje i judikatura zdejšího soudu. Ten např. v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011 – 344, vyslovil, že „[s]tavební zákon z roku 2006 obsahuje relativně samostatnou úpravu několika druhů řízení, která na sebe mohou v procesu realizace výstavby navazovat, a to z chronologického hlediska i míry obecnosti od činnosti plánovací, přes problematiku umísťování již konkrétních staveb v územním řízení po stanovení podmínek jejich realizace ve stavebním řízení. Bylo by v rozporu s požadavkem právní jistoty, pokud by byl účastník správního řízení oprávněn v řízení brojít proti závěrům, které vyplývaly z řízení jiného a fakticky tak derogovat předchozí pravomocné správní rozhodnutí“.

[34] Ani skrze ustanovení § 111 stavebního zákona nelze překonat požadavek obsažený v § 114 odst. 2, aby námitky, které mohly být uplatněny v územním řízení, také skutečně v tomto řízení uplatněny byly. Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 – 67, zdůraznil, že „nepřípustnost předmětné námitky však nezabavuje stavební úřad povinnosti postupovat ve stavebním řízení v intencích ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a posoudit i bez námitky účastníků, zda předložená projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací. Neznamená to, že by stavební úřad znovu přezkoumával soulad stavby s územním plánem, resp., že by se znovu zabýval stejnými otázkami jako v řízení územním. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací přezkoumaný již ve fázi územního řízení stavebnímu úřadu nepřísluší“.

[35] Posledně popsané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak sice zcela nevylučuje posuzování souladu projektové dokumentace ve stavebním řízení s územně plánovací dokumentací, nemůže se tak však dít v návaznosti na námitku účastníka stavebního řízení (jak vyplývá z výše citované judikatury zdejšího soudu – srov. bod [28] a násl.) a jedná se o toliko „nepřímé“ posuzování takového souladu – stavební úřad totiž primárně posuzuje soulad projektové dokumentace s dokumentací záměru, resp. podmínkami územního rozhodnutí. Teprve v případě, kdy by se projektová dokumentace odchýlila od

dokumentace záměru, jehož soulad s územně plánovací dokumentací je již osvědčen rozhodnutím o umístění stavby, a v této části by se předložená projektová dokumentace dostala do rozporu s územně plánovací dokumentací, bylo by na místě ve stavebním řízení konstatovat rozpor s územně plánovací dokumentací. Je však opět nutno připomenout, že i v takovém případě by muselo jít o nesoulad s územně plánovací dokumentací, která byla podkladem pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, nikoli s jakoukoli jinou (pozdější) územně plánovací dokumentací. Nadto ani tímto postupem nemůže dojít ke znovuotevření již pravomocně rozhodnutých otázek. Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že přímé posuzování souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací (nikoli toliko prostřednictvím posuzování souladu s dokumentací záměru, resp. podmínek územního rozhodnutí) ve stavebním řízení by přicházelo v úvahu, jak dovodil správně též žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, pouze u těch staveb, u kterých není vedeno řízení o umístění stavby – předchozí potvrzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací není dáno, a proto je stavební úřad v řízení o povolení stavby povinen tento soulad zkoumat. To však nebyl případ dotčené Bioplynové stanice.

[36] Nejvyšší správní soud aplikoval shora popsané úvahy na nyní souzenou věc takto. Stavební úřad v rozhodnutí o povolení stavby uvedl, že „*přezkoumal předloženou žádost z hledisek uvedených v § 111 stavebního zákona*“ a následně konstatoval, že „*projektová dokumentace stavby splňuje obecné technické požadavky na stavby, zejména vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a podmínky územního rozhodnutí o umístění stavby č.j. 13526/2010/OSÚ-32 ze dne 19.1.2011, které nabylo právní moci dne 30.5.2011*“. Jak vyplývá ze shora uvedeného, ve stavebním řízení nemohla být účinně uplatněna námitka nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací účinnou v době vydání územního rozhodnutí, natož pak námitka nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací účinnou až poté, co územní rozhodnutí nabylo právní moci. Stavební úřad poté, co konstatoval soulad projektové dokumentace s územním rozhodnutím (resp. dokumentací záměru) se již nemusel ani z úřední povinnosti zabývat případným vztahem územně plánovací dokumentace (účinné v době vydání územního rozhodnutí) a projektové dokumentace. Žalovaný pak v rozhodnutí k námitce nutnosti posuzovat ve stavebním řízení soulad projektové dokumentace s „novým“ územním plánem zcela správně a ve shodě s výše uvedenou judikaturou dovodil, že „*stavební úřad nepochybil, když ve stavebním řízení neposuzoval soulad požadovaného záměru s nově vydaným územním plánem Obce Ovesná Lhota, toto posouzení by mělo své místo v územním řízení, které bylo již pravomocně skončeno kladným (tj. územním) rozhodnutím*“. Nejvyšší správní soud považuje takové posouzení celé věci správními orgány za správné a dostatečné.

[37] Z výše uvedeného se také podává, že není správný názor krajského soudu, že záměr stěžovatelů b) a c) je v současné chvíli „nerealizovatelný“, neboť je v rozporu s platným územním plánem. Pro uvedený záměr existuje pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, jehož zákonnost nemůže být zpochybněna později vydaným územním plánem. Tento nový územní plán totiž nemá pro posouzení „realizovatelnosti“ předmětné stavby žádnou relevanci.

[38] V této souvislosti lze též poznamenat, že územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy

v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.

[39] Tato kasační námitka je důvodná.

[40] Co se týče námitek stěžovatelů b) a c) směřujících proti postupu žalobce a) při schvalování územního plánu a proti obsahu samotného územního plánu, nemohl je Nejvyšší správní soud v tomto řízení projednat – jeho předmětem totiž bylo řízení o povolení stavby, nikoli územní plán jako opatření obecné povahy vydané žalobcem a). Tyto námitky mohou stěžovatelé b) a c) případně uplatnit v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., jehož předmětem může být právě dotčený územní plán.

V. B) Okruh účastníků v řízení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší

[41] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele a) ohledně nesprávného posouzení právní otázky okruhu účastníků podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

[42] Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 8. 2010, č. j. KUJI 61120/2010, OZP 1185/2010 Hab, jako příslušný orgán státní správy na úseku ochrany ovzduší povolil na základě předložených dokladů stavbu zdrojů znečišťování ovzduší (Bioplynová stanice Ovesná Lhota) podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Jako s jediným účastníkem řízení jednal žalovaný se žadatelem o vydání povolení.

[43] Podle krajského soudu měl žalovaný zvažovat, zda kromě žadatele o vydání povolení podle citovaného ustanovení nejsou účastníkem řízení o vydání povolení též další osoby podle § 27 správního řádu. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce a) – obec Ovesná Lhota – měl být vzhledem ke všem okolnostem účastníkem tohoto řízení. Naopak žalovaný se domnívá, že závěr krajského soudu není správný a obec měla v tomto řízení vystupovat toliko jako dotčený orgán.

[44] Totožnou otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012 – 21, ve kterém dovodil, že *jediným účastníkem řízení o vydání povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší je osoba, která orgán ochrany ovzduší o vydání povolení požádala.*

[45] Nejvyšší správní soud nevidí důvodu, proč by se měl v nyní posuzované věci od závěru vyjádřeného ve shora popsaném rozsudku odchýlit, přičemž v podrobnostech odkazuje na argumentaci v tomto rozsudku obsaženou.

[46] Z výše uvedeného vyplývá, že názor krajského soudu, podle něž měl žalovaný v řízení podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší zkoumat, zda nesvědčí účastenství v tomto řízení ještě dalším osobám, je nesprávný. Naopak souladný se zákonem byl postup žalovaného, který za účastníka tohoto řízení považoval toliko žadatele o vydání povolení podle citovaného ustanovení.

[47] Tato kasační námitka je důvodná.

V.

Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatelů důvodnými, proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu v řízení, v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[49] Osoby zúčastněné na řízení společně se soudním poplatkem za podané kasační stížnosti uhradily též poplatek ve výši 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem. V souladu s judikaturou zdejšího soudu (usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 – 32) povinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovatelé uložena povinnost soudní poplatek zaplatit. Vzhledem k tomu, že soud samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku nerozhodoval, je zjevné, že osobám zúčastněným na řízení povinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku nevznikla. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 10 odst. 1 větou první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích rozhodl výrokem II. tohoto rozsudku tak, že se osobám zúčastněným na řízení zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem vrací. Celková částka vrácených soudních poplatků ve výši 2.000 Kč (2 x 1.000 Kč) bude vyplacena k rukám právního zástupce osob zúčastněných na řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. září 2012

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně senátu