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 žalobce **Občanského sdružení Vulpes Polar**, se sídlem Malá Skála 382, zastoupeného Mgr. Filipem Macháčkem, advokátem se sídlem Přemyslovská 28, Praha 3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SOLAR PROJEKT LIBNÍČ s.r.o.**, se sídlem Olomoucká 3419/7, Brno, zastoupené JUDr. Martinem Florou, advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2011, č. j. OREG 1623/2011/luka, sp. zn. OREG/17827/2010/mavob, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 5. 2011, č. j. 10A 19/2011 - 61,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 5. 2011, č. j. 10A 19/2011 – 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Rudolfov, odbor výstavby a správy majetku města (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 29. 1. 2010, č. j. MěÚ/0329/2010/Do, k žádosti společnosti SOLAR PROJEKT LIBNÍČ s.r.o. (dále též „osoba zúčastněná na řízení“), vydal stavební povolení na stavbu „FVE - fotovoltaická elektrárna velikosti 3,0 MWp, dva objekty trafostanice a oplocení na pozemku parc. č. 473/39, 473/41 a 473/1 v k. ú. Libníč“ (dále též „FVE Libníč“). Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalovaný nejprve zamítl

jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Uvedl přitom, že žalobce nemohl být účastníkem stavebního řízení, v němž bylo napadené stavební povolení vydáno, protože se nedotýkalo zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud však k žalobě žalobce uvedené rozhodnutí rozsudkem ze dne 24. 9. 2010, č. j. 10A 47/2010 - 59, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný poté v záhlaví vymezeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl podle § 90 odst. 5 správního řádu. Připustil, že postup správního orgánu prvního stupně vykazoval některé procesní vady, tyto vady se však dle žalovaného podařilo zhojit v rámci odvolacího řízení. Žalovaný zamítl odvolání rovněž s ohledem na práva stavebníka nabytá v dobré víře.

[3] Žalobu žalobce proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem. Žalobce tento rozsudek nyní napadá kasační stížností.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[4] Podle krajského soudu mohl žalovaný přibrat žalobce v rámci odvolacího řízení za účastníka řízení a přezkoumat k jeho odvolání prvostupňové správní rozhodnutí; tímto postupem došlo k naplnění práva žalobce na spravedlivý proces. Pochybení stavebního úřadu, který žalobci neumožnil přihlásit se k účasti na stavebním řízení, nebylo možno v odvolacím řízení jinak napravit, nemělo-li dojít ke zpochybnění zásady legitimního očekávání a k porušení práv nabytých stavebníkem v dobré víře. Žalovaný zároveň nebyl povinen o tom, že žalobci náleží postavení účastníka řízení, vydávat samostatné usnesení, neboť takto je třeba postupovat pouze v případě existence pochybností o oprávněnosti tvrzení o účastenství na řízení.

[5] K námitce, že žalovaný opomenul postupovat podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tj. nevyžádal od nadřízeného správního orgánu potvrzení nebo změnu závazné stanovisko HZS Jihočeského kraje ze dne 9. 12. 2009, krajský soud uvedl, že podmínkou postupu podle uvedeného ustanovení je, že odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Žalobce však pouze namítal, že uvedené závazné stanovisko bylo vydáno pro jiného žadatele, nenamítal jeho nesprávný obsah ani nepožadoval jeho přezkoumání. Jako nedůvodnou shledal krajský soud také námitku, že stavba porušuje pásmo vedení VN 22 kW, které prochází jihovýchodním cípem stavby. Žalovaný dle soudu správně vycházel z podkladů založených ve spise předložených stavebníkem, z nichž vyplývá, že ochranné pásmo je zachováno. Ze spisu rovněž vyplývá, že provozovatel zařízení distribuční soustavy udělil stavebníkovi souhlas s činností v ochranném pásmu zařízení distribuční soustavy. Nedůvodnou soud dále shledal námitku, podle níž do okruhu účastníků stavebního řízení nebyli zahrnuti vlastníci pozemku p. č. 473/39. Konstatoval, že žalobce tímto postupem nebyl zkrácen na svých právech; není vlastníkem uvedeného pozemku a nemůže hájit práva třetích osob.

[6] Krajský soud zdůraznil, že občanské sdružení, které je účastníkem stavebního řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemůže v tomto řízení hájit zájmy, které s ochranou přírody a krajiny nesouvisí. V daném případě bylo žalobci přiznáno účastenství ve stavebním řízení a žalovaný se zabýval všemi v odvolání uplatněnými námitkami, přestože žalobce uplatňoval vesměs námitky, které se jeho působnosti (tj. ochrany přírody a krajiny) nedotýkají. Zamítnutí odvolání žalobce proto bylo na místě.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel“) v kasační stížnosti zejména namítá, že v celém správním řízení s ním nebylo jednáno jako s účastníkem. Nejprve byl jako účastník řízení opomenut (nebyl vyrozuměn o zahajovaném řízení) a jeho postavení bylo sporné i z pohledu žalovaného, který v rozporu s § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že je účastníkem řízení, nevydal usnesení ani nevyrozuměl ostatní účastníky. Neřídil se tak závazným právním názorem, který vyslovil krajský soud ve svém prvním (zrušujícím) rozsudku v dané věci. Žalovaný dále pochybil v tom, že po zrušení jeho prvního zamítavého rozhodnutí soudem nepostupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu a nevrátil mu věc k dalšímu projednání. Postup žalovaného byl dle stěžovatele „*schizofrenní*“, protože sice konstatoval porušení zákona, které fakticky způsobuje nezákonnost rozhodnutí, avšak „*pod zástupnými důvody a s pomocí nepřiléhavých judikátů*“ nakonec prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Žalovaný stěžovateli zároveň nedoručil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, respektive tu verzi, kterou považuje za platnou, a neumožnil mu tak podat znovu řádné odvolání. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), vymezil striktní podmínky, za nichž může prvoinstanční rozhodnutí nabýt právní moci i za existence opomenutého účastníka řízení. Ty však v daném případě splněny nebyly. Zákon přitom nebyl porušen jen ve vztahu ke stěžovateli, opomenuti byli také vlastníci pozemku parc. č. 473/39 k. ú. Libníč. S těmito námitkami se dle stěžovatele soud nevypořádal a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

[8] Stěžovatel dále namítl, že soud nesprávně a nepřezkoumatelně vypořádal žalobní námitku týkající se porušení § 149 správního řádu. Tvrzení soudu o tom, že odvolací námitka stěžovatele nesměřovala proti obsahu závazného stanoviska a že stěžovatel nepožadoval jeho přezkoumání, je nesprávné. Odvolání jednoznačně směřovalo vůči obsahu závazného stanoviska, stěžovatel namítal jeho neurčitost a nejasnost, protože odkazovalo na blíže nedefinované podklady pro vydání územního rozhodnutí. Nedostatečně se měl soud zabývat také jeho námitkou střetu stavby a ochranných pásem. Stavba byla povolena a umístěna, aniž by byl získán souhlas okolních vlastníků pozemků. Okolo elektrárny existuje podle § 46 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“), ochranné pásmo v rozsahu dvaceti metrů, které tak bylo na sousedních pozemcích zřízeno bez souhlasu jejich majitelů.

[9] Stěžovatel přitom uvedenými námitkami sledoval zájmy na ochraně přírody a krajiny. Dohlížel nad tím, zda je stavba povolována v souladu s územním rozhodnutím a

zda rozsah stavby a podmínky jejího provedení odpovídají tomu, že stavba neprošla procesem posuzování vlivů na životní prostředí. Dále sledoval zájem na ochraně přírody před případným požárem z fotovoltaické elektrárny, při němž by hrozilo zničení okolní fauny a flory, kdy k podobným případům již v nedávné době došlo.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že postupem, jímž v odvolacím řízení přiznal stěžovateli procesní účastenství, lze zhojit procesní vadu způsobenou stavebním úřadem. Odvolací řízení tvoří s prvostupňovým řízením jeden celek, tento postup navíc umožňuje § 93 odst. 1 správního řádu. Pochybení stavebního úřadu, který neumožnil stěžovateli přihlásit se k účasti ve stavebním řízení, nebylo možné v daném stádiu správního řízení zpětně napravit, aniž by tím došlo ke zpochybnění zásady legitimního očekávání a popření institutu stavebního povolení.

[11] Ve vztahu k otázce přezkumu závazného stanoviska HZS Jihočeského kraje žalovaný uvedl, že stěžovatel ve správním řízení nenamítal jeho neurčitost a nejasnost, jak uvádí v kasační stížnosti. Stěžovatelem formulovaná odvolací námitka nesměřovala proti obsahu závazného stanoviska. S některými zájmy, které stěžovatel sledoval svými údajnými námitkami, seznámil žalovaného až v kasační stížnosti. Žalovaný dále podotkl, že námitky týkající se ochranného pásma elektrárny uplatnil stěžovatel teprve v kasační stížnosti. V odvolání a v žalobě namítal, že stavba porušuje ochranné pásmo vedení VN 22 kW.

[12] Závěrem vyjádření žalovaný zdůraznil, že stěžovateli přiznal účastenství ve stavebním řízení a vypořádal všechny námitky, které v řízení uplatnil, ačkoliv se tyto námitky vesměs nedotýkaly jeho působnosti, tj. ochrany přírody a krajiny.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[13] Osoba zúčastněná na řízení předně uvedla, že námitky uplatňované stěžovatelem vůči stavbě FVE Libníč ve stavebním i soudním řízení se netýkají zájmů ochrany přírody a krajiny. Námitky stěžovatele mají vesměs procesní, nikoliv věcný charakter. Jde o procesní námitky, které se týkají postupu správních orgánů ve věcech protipožární ochrany, energetického zákona, stanovení kontrolních prohlídek stavby a dalších stavebně technických aspektů stavby, nikoliv postupu ve věcech vymezených v § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Věcné výhrady stěžovatele vůči FVE Libníč v jeho podáních zcela absentují. Z úkonů učiněných stěžovatelem je tak zřejmé, že usiluje nikoliv o obhajobu konkrétních zájmů ochrany přírody a krajiny, nýbrž o výkon generálního dohledu nad dodržováním zákonnosti ve stavebním a soudním řízení. Takové postavení mu však nepřísluší, jak je patrno z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80.

[14] Podle názoru osoby zúčastněné na řízení je podání kasační stížnosti stěžovatelem pouze dalším z projevů jeho „*setrvalé snahy průběh stavebního řízení týkajícího se FVE Libníč*

co nejvíce zkomplikovat a zdržet“. Stěžovatel údajně podává procesní námitky a opravné prostředky proti všem úkonům, u nichž je jejich podání přípustné, čímž vytváří procesní situaci „*využitelnou k dosažení pozdějšího přímého nebo nepřímého ekonomického prospěchu pro osoby, které jednají jeho jménem nebo ve shodě s ním.*“ O tom mají svědčit rovněž následující skutečnosti:

- Stěžovatel nikdy neoslovil osobu zúčastněnou na řízení, aby ji navrhl nebo se společně s ní pokusil nalézt řešení, které by umožnilo realizovat stavbu FVE Libníč při lepší úrovni ochrany přírody a krajiny, naopak na pokusy o oslovení ze strany osoby zúčastněné na řízení stěžovatel nereagoval.
- Všechny námitky a výhrady uplatněné stěžovatelem měly výlučně procesní charakter a byly vždy voleny tak, aby maximálním způsobem prodloužily délku řízení. To je patrné např. u námitky, podle níž byl stěžovatel na svých právech poškozen tím, že mu postavení účastníka řízení nebylo přiznáno samostatným procesním usnesením, nebo u námitek podjatosti podávaných proti prakticky všem osobám, do jejichž působnosti vzhledem k jejich úřednímu postavení věc spadala.
- Stěžovatel opakovaně písemně obeslal jak orgány veřejné správy, u nichž byla vedena povolovací řízení směřující k uvedení FVE Libníč do provozu, tak i jednoho ze dvou společníků osoby zúčastněné na řízení (společnost Kapsch Holding Gmbh), a dále obchodního partnera osoby zúčastněné na řízení (Raiffeisenlandesbank Niederösterreich Wien AG). Ve svých dopisech adresovaných těmto subjektům uváděl některé zjevně nepravdivé skutečnosti s cílem vyvolat u oslovených stav nejistoty, kterým by byla zvýšena ochota osoby zúčastněné na řízení přistoupit na určitou formu mimosoudní řešení. Osoba zúčastněná na řízení proto podala na statutární zástupce stěžovatele trestní oznámení a E. R., jednající ve všech řízeních týkajících se FVE Libníč jménem stěžovatele, byla následně trestním příkazem Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 16. 12. 2011, č. j. 15 T 173/2011 - 317, shledána vinnou ze spáchání přečinu poškozování cizích práv podle § 181 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.
- Osoba zúčastněná na řízení byla v roce 2010 oslovena třetí osobou, která jí předložila návrh mandátní smlouvy, v níž tato osoba měla figurovat jako mandatář a v níž se za odměnu 3 000 000 Kč zavazovala zajistit, že se stěžovatelem dojde k uzavření dohody o narovnání, kterou se stěžovatel zaváže, že ukončí veškeré své aktivity proti projektu FVE Libníč.

[15] Uvedené skutečnosti dle osoby zúčastněné na řízení prokazují, že institut účasti občanské veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí byl ze strany stěžovatele zneužíván ke zcela jiným účelům, než které ve vztahu k občanské veřejnosti sleduje zákon o ochraně přírody a krajiny, či Aarhuská úmluva.

[16] Dále se osoba zúčastněná na řízení vyjádřila k jednotlivým stěžovatelem uplatněným kasačním námitkám. K námitkám ohledně účastenství stěžovatele ve stavebním řízení uvedla, že má za to, že v předmětném správním řízení nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a že tedy nebyly splněny podmínky účastenství stěžovatele v daném řízení. Jestliže přesto žalovaný se stěžovatelem bez dalšího jako s účastníkem řízení jednal, nemohl být tímto stěžovatel nikterak zkrácen na svých právech. K námitce, že žalovaný nezajistil, aby bylo stěžovateli řádně doručeno stavební povolení,

osoba zúčastněná na řízení poukázala na § 84 odst. 2 správního řádu s tím, že stěžovatel se prokazatelně seznámil se stavebním povolením nejpozději v březnu 2010, kdy proti němu podal odvolání. K námitkám ohledně postupu žalovaného, který stěžovateli přiznal postavení účastníka řízení, aniž by věc vrátil k dalšímu řízení stavebnímu úřadu, odkázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2007 – 118. Postup žalované odpovídal ve stavebním řízení prokázaným skutečnostem nastalým před vydáním rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2011. Osoba zúčastněná na řízení stavbu FVE Libníč od nabytí právní moci stavebního povolení vydaného dne 29. 1. 2010 do září 2010 provedla. Dne 20. 9. 2010 byl rozhodnutím stavebního úřadu nařízen zkušební provoz uvedené stavby. Dne 23. 9. 2010 byla ze strany Energetického regulačního úřadu udělena osobě zúčastněné na řízení pro výrobnu FVE Libníč licence pro výrobu elektřiny. Dále byl dne 28. 2. 2011 vydán stavebním úřadem kolaudační souhlas pro předmětnou stavbu.

[17] K námitce týkající se závazného stanoviska HZS Jihočeského kraje osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovateli vůbec nepříslušelo nesprávnost takového závazného stanoviska namítat. Uvedené závazné stanovisko bylo vydáno při realizaci zcela jiných veřejných zájmů, než je zájem na ochraně přírody a krajiny. K argumentaci potřebou ochrany přírody proti požárům způsobených fotovoltaickými elektrárnami uvedla, že takové požáry jsou ojedinělé (dle údajů uváděných Hasičským záchranným sborem na jeho webových stránkách měl být dosud zaznamenán pouze jeden takový případ) a mají nepatrný územní dosah. Akceptace argumentace stěžovatele by znamenala nepřípustně extenzivní výklad zájmů na ochraně přírody a krajiny. Při jeho přijetí by byla účast občanských sdružení odůvodněna ve všech případech, kdy předmětem stavebního řízení je jakákoliv věc či technické zařízení technicky způsobilé se vznítit. Nicméně i tak je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že správní orgány při posouzení daného závazného stanoviska postupovaly správně. Stěžovatel namítal pouze formální nedostatky spočívající v tom, že závazné stanovisko bylo vydáno nikoliv pro osobu zúčastněnou na řízení, ale pro jejího právního předchůdce, a v tom, že bylo vydáno na základě podkladů pro vydání územního rozhodnutí. K jaké žádosti bylo závazné stanovisko vydáno, ani kdo je jeho žadatelem, však není podstatné, závazný je jeho obsah a pro jakou stavbu bylo vydáno.

[18] Konečně k námitce střetu stavby a ochranných pásem osoba zúčastněná na řízení podotkla, že v odvolání i v žalobě měla daná námitka zcela jiný obsah, než v kasační stížnosti. Jak ve správním řízení, tak v řízení o žalobě stěžovatel namítal, že stavba FVE Libníč porušuje ochranné pásmo vedení VN 22 kV, které prochází jihovýchodním cípem stavby, zatímco v kasační stížnosti namítá, že bez souhlasu dotčených osob bylo zřízeno ochranné pásmo samotné stavby FVE Libníč.

VI. Další vyjádření stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení

[19] Stěžovatel dne 30. 3. 2012 reagoval na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Vedle toho, že v zásadě zopakoval námitky, které uplatnil již v kasační stížnosti, stěžovatel nově uvedl, že se krajský soud nezabýval námitkami, které v žalobě vznášel proti odkazům žalovaného na dobrou víru stavebníka (osoby zúčastněné na řízení). Dle

stěžovatele si žalovaný musel být vědom „*kontroverznosti svého postupu směřujícího k urychlené legalizaci stavby*“.

[20] Stěžovatel se také vyjádřil k „*úmyslně dehonestujícím ... naříčením a nepravdivým obviněním osoby zúčastněné na řízení vůči němu*“. Po celou dobu povolovacího procesu fotovoltaické elektrárny dle svých slov hájil veřejný zájem a uplatňoval nejen námitky procesního charakteru (plynoucí z toho, že mu neoprávněně nebylo přiznáno postavení účastníka stavebního řízení), ale i námitky, které se přímo dotýkaly zájmů ochrany přírody a krajiny. Z hlediska ochrany přírody např. navrhoval doložit, jaké polymery se vyskytují v článcích dané FVE, zda nejsou jedovaté (s tím, že řada solárních panelů je dovážena z Číny a jedná se o zdravotně závadné výrobky, u kterých je zakázán dovoz do EU), zda fotovoltaické články byly vlepovány do hliníkových rámů, zda k lepení byly použity stavební silikony obsahující oximové silikony, které mohou mít zdravotní rizika atd. Stěžovatel rovněž podotkl, že se nemohl zúčastnit územního řízení na stavbu, neboť o ní nevěděl a protože stavební úřad vedl na stavbu pouze zjednodušené územní řízení, ačkoliv k tomu nenastaly zákonné podmínky. Dále stěžovatel „*v zájmu ochrany své dobré pověsti*“ uvedl, že je signatářem Etického kodexu ekologických nevládních organizací a během své existence se účastnil množství nejrůznějších správních řízení, kde mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Nikdy v této souvislosti nepřijalo žádné finanční plnění a ani nebylo z ekonomických motivů své činnosti naříčeno. Kromě obecného odporu k likvidaci krajiny solárními panely za účelem vysokého zisku nadnárodních společností (v tomto případě Kapsch) byl pro stěžovatele významným impulzem k angažovanosti v celém případu dopis od starosty města Rudolfov Milana Třebína z 10. 5. 2010. Starosta v uvedeném dopise informoval stěžovatele, že oprávněná úřední osoba E. D., která vyřizovala stavební povolení ke stavbě FVE Libníč, dne 12. 4. 2010 vynesla z kanceláře stavebního úřadu větší množství materiálů, což bylo oznámeno k vyšetření Policii ČR.

[21] Poté, co osoba zúčastněná na řízení seznala, že veškeré pokusy k odrazení stěžovatele od angažování se ve věci selhaly, zahájila proti stěžovateli dehonestující kampaň. V rámci této kampaně se dlouhodobě pokouší naznačit, že důvodem účasti stěžovatele v řízení byly ekonomické motivy. Již v průběhu odvolacího řízení např. informovala žalovaného o údajné nabídce uzavření dohody o narovnání se stěžovatelem formou mandátní smlouvy učiněné neznámou osobou. Tato osoba však nikdy nebyla konkretizována, protože buď neexistuje, nebo jde o osobu jednající v součinnosti s osobou zúčastněnou na řízení. Dále osoba zúčastněná na řízení podala sérii trestních oznámení na členy statutárního orgánu stěžovatele (také stěžovatel se ovšem obrátil na policii, a to aby čelil vydírání rodinných příslušníků členů občanského sdružení Vulpes Polar). K trestnímu příkazu, na nějž odkázala osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření, stěžovatel uvedl následující. Předmětným trestním příkazem soud odsoudil (dosud nepravomocně, proti rozhodnutí byl podán odpor) členku sdružení Vulpes Polar s tím, že jako „závadové“ shledal dopisy adresované společnostem Kapsch Holding Gmbh a Raiffeisenlandesbank Niederösterreich Wien AG, v nichž stěžovatel seznámil uvedené osoby s jeho pochybnostmi ohledně zákonnosti povolovacího řízení stavby FVE Libníč. Dle stěžovatele přitom zcela srovnatelná tvrzení obsahoval např. také dopis, který dne 12. 1. 2011 adresoval Ing. M. K., náměstek ministra pro místní rozvoj, Ing. Josefu Fiřtovi, předsedovi Energetického a regulačního úřadu (v dopise žádal prověřit okolnosti udělení licence ERU osobě zúčastněné na řízení).

[22] Dne 16. 4. 2012 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření osoby zúčastněné na řízení na repliku stěžovatele ze dne 30. 3. 2012. Dle osoby zúčastněné na řízení je v replice stěžovatele obsažena již „třetí verze“ námitek týkajících se ochranného pásma - stěžovatel nyní nově namítá, že dochází k nezákonnému střetu ochranného pásma vedení VN a ochranného pásma FVE Libníč, přičemž při požáru fotovoltaických panelů by se požár mohl rozšířit i na vedení VN. Uplatnění této námitky stěžovateli nepřísluší, nadto je věcně neopodstatněná, neboť je vyloučeno, aby hořící fotovoltaické panely způsobily vznícení nadzemního elektrického vedení. Námitka, podle níž se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou údajné existence dvou různých verzí stavebního povolení, má dle osoby zúčastněné na řízení představovat nový důvod pro podání kasační stížnosti, který stěžovatel uplatnil až uplynutí zákonné lhůty stanovené v soudním řádu správním. Vyjádření dále obsáhle reaguje na námitky uplatněné stěžovatelem v doplnění odvolání ze dne 9. 12. 2010 (stěžovatel na ně v předchozí replice poukazoval s tím, že se jedná o námitky související s ochranou přírody a krajiny) a na tvrzení stěžovatele, že jeho účast ve stavebním řízení byla vedle obecného odporu k likvidaci krajiny solárními panely za účelem zisku zahraničních nadnárodních společností iniciována dopisem starosty města Rudolfov ze dne 10. 5. 2010. Podle osoby zúčastněné na řízení stěžovatel pouze využívá základních společenských archetypů, aby vyvolal dojem, že ve stavebním a soudním řízení jde o střet *„poctivého a spravedlivého, leč nemajetného vlastence, hodlajícího zabránit nadutému, bohatému a roztahovačnému cizozemci (...) aby rozmnožil své již dost nechutné bohatství na úkor a ke škodě národa i země.*“ Stěžovatel se tak snaží nahradit absenci právně relevantních námitek *„květnatostí slohu a vyhrocenou dramatičností použitých (namnoze lživých) formulací s ustavičným zdůrazňováním firmy jejího hlavního společníka.*“ Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že účast občanských sdružení hájících zájmy ochrany přírody a krajiny ve správních řízeních považuje za běžnou a společensky žádoucí součást rozhodovacích procesů v demokratickém právním státě, avšak jednání stěžovatele se zcela vymykalo jak běžným standardům, tak i zákonem a judikaturou vymezenému účelu a smyslu účastenství občanských sdružení ve správních řízeních podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

VII. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou všechny stěžovatelem uplatněné námitky přípustné. Stěžovatel některé důvody kasační stížnosti uplatnil až ve své replice k vyjádřením žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, tedy až po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti podle § 106 odst. 2 s. ř. s. Jak však uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06 (http://nalus.usoud.cz), na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ovládaného přísnou koncentrační zásadou, pro řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentraci řízení nezakotvuje. Ustanovení soudního řádu správního upravující řízení o kasační stížnosti nelze vykládat tak, že stěžovatel má po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti právo rozšířit svou stížnost na výroky dosud nenapadené či rozšířit její důvody pouze tehdy, byl-li soudem vyzván k odstranění nedostatků kasační stížnosti (§ 106 odst. 3 s. ř. s.). Pokud by

tedy Nejvyšší správní soud k doplnění kasační stížnosti podanému po lhůtě k jejímu podání nepřihlížel, zasáhl by do stěžovatelova práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Soudní řád správní omezuje stěžovatele pouze v tom směru, že mu v kasační stížnosti zapovídá uplatnění důvodů, které neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V kasační stížnosti stěžovatel mimo jiné namítl, že stavba FVE Libníč byla povolena a umístěna, aniž by byl získán souhlas okolních vlastníků pozemků. Okolo elektrárny přitom existuje podle § 46 odst. 7 energetického zákona ochranné pásmo v rozsahu dvaceti metrů, které tak bylo na sousedních pozemcích zřízeno bez souhlasu jejich majitelů. V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti stěžovatel doplnil, že uvedená námitka směřuje ke střetu ochranných pásem vedení VN 22 kV a fotovoltaické elektrárny. V žalobě však stěžovatel pouze namítal, že stavba porušuje ochranné pásmo vedení VN 22 kV, které prochází jihovýchodním cípem stavby. Uvedená kasační námitka je tedy nepřípustná; v rozsahu zbylých námitek ovšem kasační stížnost přípustná je.

[25] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že krajský soud rozhodoval již o dvou žalobách stěžovatele proti rozhodnutím žalovaného ve stavebním řízení týkajícím se stavby FVE Libníč (první žalobě rozsudkem ze dne 24. 9. 2010 vyhověl, druhou rozsudkem ze dne 30. 5. 2011 zamítl). Nyní je sice předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti druhý z uvedených rozsudků (první rozsudek kasační stížností napaden nebyl), přesto považuje zdejší soud za vhodné uvést i několik poznámek k prvému rozsudku krajského soudu.

[26] Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, dne 29. 12. 2009 byla stavebnímu úřadu doručena žádost stěžovatele o informování o vybraných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel mimo jiné požadoval, aby byl informován o zahájených územních nebo stavebních řízeních, kterými jsou umisťovány nebo povolovány stavby fotovoltaických elektráren. Dne 11. 1. 2010 podala osoba zúčastněná na řízení na stavebním úřadě žádost o povolení stavby FVE Libníč (rozhodnutí o umístění uvedené stavby vydal stavební úřad dne 21. 12. 2009). Stavební úřad následně zahájil stavební řízení (aniž by o tom informoval stěžovatele), které vyústilo ve vydání stavebního povolení pro danou stavbu (rozhodnutí ze dne 29. 1. 2010, dle vyznačené doložky nabylo rozhodnutí právní moci dne 1. 2. 2010). Dne 4. 2. 2010 zaslal stěžovatel stavebnímu úřadu přihlášku do řízení o vydání a umístění stavby FVE Libníč, spolu s žádostí o bližší informace (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) týkající se daného řízení. Dne 19. 2. 2010 stavební úřad sdělil stěžovateli, že v daných řízeních již vydal rozhodnutí, a zaslal mu kopie těchto rozhodnutí. Dne 11. 3. 2010 zaslal stěžovatel stavebnímu úřadu odvolání proti rozhodnutí o stavebním povolení pro stavbu FVE Libníč, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010 jako nepřípustné.

[27] Správní orgány tedy nejprve dospěly k závěru (stavební úřad implicitně, žalovaný explicitně v rozhodnutí ze dne 1. 7. 2010), že ve stavebním řízení týkajícím se stavby FVE Libníč nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny; stěžovatel proto nemohl být jeho účastníkem. Krajský soud poté k žalobě stěžovatele uvedené rozhodnutí rozsudkem ze dne 24. 9. 2010 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[28] Krajský soud v uvedeném rozsudku nejprve (příhodně) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, vykládající otázku účastenství občanských sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, ve stavebních řízeních vedených podle „nového“ stavebního zákona (tj. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; dále jen „stavební zákon“). Dle citovaného judikátu ustanovení § 109 stavebního zákona sice ve svém uzavřeném výčtu účastníků stavebního řízení nezmiňuje ekologická občanská sdružení a neodkazuje ani na úpravu účastenství obsaženou ve zvláštních právních předpisech (tak jak tomu je např. v § 85 stavebního zákona, který stanoví okruh účastníků v územním řízení). Avšak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Z jejich okruhu tak nelze vyloučit *en bloc* veškerá stavební řízení. Vždy je třeba zvažovat, zda se v konkrétním případě jedná o řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem č. 114/1992 Sb.

[29] Dále však krajský soud konstatoval, že správní orgán prvního stupně pochybil, jestliže stěžovatele neinformoval o zahájení předmětného stavebního řízení a nedal mu tak možnost přihlásit se do řízení a uplatnit v něm své námitky. Toto pochybení měly dle soudu správní orgány v následujícím řízení napravit, tj. měly stěžovateli umožnit oznámit svou účast v daném správním řízení a posoudit, zda lze jím uplatněné námitky podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud však vůbec nezodpověděl klíčovou otázku, a to zda v předmětném správním řízení mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Do řízení tak vnesl jistý zmatek, neboť smísil dvě samostatné otázky - první je, zda měl stěžovatel právo být účastníkem řízení, druhá, zda měl právo uplatňovat námitky, které uplatňoval. Tyto otázky lze přitom posuzovat samostatně (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68).

[30] Krajský soud si tedy měl vyřešit jako předběžnou otázku, zda stěžovatel je opomenutým účastníkem či nikoliv, a na základě posouzení této otázky rozhodnout o zrušení rozhodnutí žalovaného (a případně i stavebního povolení), nebo o odmítnutí žaloby. Takto však krajský soud nepostupoval. Žalovaný se poté, co mu věc byla vrácena k dalšímu řízení, s nastalou procesní situací vyrovnal tak, že se stěžovatelem začal jednat jako s účastníkem řízení a po vypořádání jím uplatněných námitek odvolání zamítl jako nedůvodné (podle § 90 odst. 5 správního řádu). Žalobu proti tomuto rozhodnutí krajský soud zamítl rozsudkem (který je předmětem přezkumu v nynějším řízení).

[31] Stěžovatel k uvedenému postupu žalovaného v kasační stížnosti namítl, že žalovaný porušil § 28 odst. 1 správního řádu, jestliže nevydal usnesení o tom, že je účastníkem řízení, a ani o tom nevyrozuměl ostatní účastníky. Jeho postavení v řízení mělo být i nadále (tj. i po zrušujícím rozsudku krajského soudu) sporné. Dále namítl, že existovaly dvě odlišné verze stavebního povolení s různými daty vydání, přičemž mu žalovaný řádně nedoručil tu verzi, kterou považuje za platnou; neumožnil mu tak znovu podat řádné odvolání. Nebyly tak ani naplněny podmínky k tomu, aby prvoinstanční rozhodnutí mohlo nabýt právní moci. S touto námitkou se dle stěžovatele krajský soud nevypořádal a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

[32] Jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39; rozsudek se zabýval věcí, v níž bylo rozhodováno podle „starého“ stavebního zákona, avšak jeho závěry jsou přiměřeně použitelné i ve vztahu k „novému“ stavebnímu zákonu), pro samotné stanovení okruhu účastníků stavebního řízení se obecná úprava účastníků řízení obsažená v § 27 správního řádu nepoužije. Správní řád však své použití nalezne v případech, kdy mezi určitou osobou a správním orgánem vznikne spor o účastenství. Podle § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka řízení v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak; o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení.

[33] Krajský soud zdůvodnil svůj závěr, že žalovaný nemusel vydávat o účastenství stěžovatele rozhodnutí podle § 28 správního řádu, tím, že o jeho účastenství nebylo pochyb, protože mu plynulo přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Takové zdůvodnění však vyznívá v kontextu předchozího procesního vývoje poněkud paradoxně, protože správní orgány původně dospěly přesně k opačnému závěru a ani krajský soud ve svém prvém rozsudku ve věci danou otázku jasně nezodpověděl. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že samotná skutečnost, že žalovaný nevydal rozhodnutí podle § 28 správního řádu, nemohla stěžovatele zkrátit na jeho právech takovým způsobem, že by to založilo nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Podstatné je, že žalovaný začal se stěžovatelem jako s účastníkem řízení jednat. Zaslal jeho odvolání k vyjádření ostatním účastníkům řízení, umožnil mu toto odvolání doplnit, zaslal mu výzvu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu atd. Stěžovateli tak muselo být zřejmé, že žalovaný již o oprávněnosti jeho účastenství nemá pochyb.

[34] Ve vztahu k námitce nedoručení „správné verze“ stavebního povolení Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu následující podstatné skutečnosti. V odpovědi na stěžovatelovu žádost o informaci ohledně správních řízení týkajících se stavby FVE Libníč ze dne 4. 2. 2010 stavební úřad uvedl, že přikládá kopii stavebního povolení; v seznamu příloh odpovědi je označena jako kopie „MěÚ/OV/0121/2010 ze dne 29. 1. 2010“, spisová značka i datum zde souhlasí s originálem rozhodnutí založeným ve správním spisu. Stěžovatel ve svém odvolání proti stavebnímu povolení upozornil, že v protikladu k uvedenému údaji mu bylo doručeno stavební povolení datované dnem 23. 2. 2010, a vyslovil podezření, že existují dvě různé verze stavebního povolení. Žalovaný si k této otázce vyžádal od stavebního úřadu vyjádření. Vedoucí stavebního úřadu dne 9. 6. 2010 žalovanému sdělil, že pracovnice stavebního úřadu, která žádost stěžovatele vyřizovala, pořídila stejnopis stavebního povolení z počítače a na „verzi“ zaslané stěžovateli tak bylo datum pořízení kopie (23. 2. 2010). S tímto vysvětlením se žalovaný spokojil a stavební povolení stěžovateli opětovně nezasílal. Uvedený postup aproboval rovněž krajský soud, který v nyní napadeném rozsudku uvedl, že nesprávnost při vyhotovení stejnopisu stavebního povolení nemá vliv na jeho zákonnost a uvedeným pochybením stavebního úřadu nebyl stěžovatel nijak zkrácen na svých právech.

[35] Krajský soud tedy vypořádal danou žalobní námitku, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho hodnocením ztotožňuje. Považuje za nanejvýš pravděpodobné, rovněž s ohledem na námitky, které stěžovatel v řízení uplatňoval, že žádná „druhá verze“ stavebního povolení neexistuje a že stěžovateli byl stavebním úřadem zaslán stejnopis stavebního povolení, u kterého došlo toliko k záměně data vydání výše popsaným

způsobem. Tímto drobným pochybením stavebního úřadu přitom nemohlo být nijak zasaženo do stěžovatelových práv. Podstatné je, že se stěžovatel seznámil se stejnopisem stavebního povolení a měl možnost vůči němu podat odvolání (což taky ve lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu učinil).

[36] Dále stěžovatel namítl, že žalovaný pochybil, jestliže po zrušení jeho prvního zamítavého rozhodnutí soudem nepostupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu a nevrátil mu věc k dalšímu projednání.

[37] Jak je patrné ze správního spisu, stěžovatel se v doplnění odvolání ze dne 9. 12. 2010 domáhal toho, aby věc byla vrácena před stavební úřad a aby zde bylo provedeno nové povolovací řízení, v němž by mu bylo umožněno řádně uplatnit veškeré námitky, které vůči stavbě má. Namítl například, že většina podkladových stanovisek je propadlých nebo neplatných (a je tedy třeba získat nová podkladová stanoviska dotčených orgánů a správců sítí), že stavba je v rozporu s vydaným stanoviskem Státní energetické inspekce a s vydaným územním rozhodnutím. Dále žádal, aby správní orgán uložil žadateli o stavební povolení vymahatelné povinnosti likvidace stavby po ukončení její životnosti, aby si nechal doložit, jaké polymery se vyskytují v článcích FVE Libníč a zda nejsou jedovaté.

[38] Žalovaný k dané otázce nejprve odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 14. 4. 2006, č. j. 5 As 7/2005 - 52, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 63, a ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118). Z citované judikatury zdejšího soudu však plyne toliko závěr, že opomenutému účastníkovi je nutné (za splnění určitých podmínek) umožnit podat odvolání. V nynější věci je přitom spornou otázkou spíše to, zda postačí umožnit opomenutému účastníkovi uplatnit námitky v odvolacím řízení, či zda je nutné vrátit věc do prvostupňového řízení.

[39] Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2007 - 118, který se problematikou existence tzv. opomenutých účastníků správního řízení podrobně zabýval (a kterého se dovolávají jak stěžovatel, tak osoba zúčastněná na řízení), je v nynějším řízení použitelný pouze v omezené míře, neboť byl vydán na podkladu věci, která se řídila úpravou obsaženou ve „starém“ správním řádu, tedy v zákoně č. 71/1967 Sb. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku uvedl, že „*v těch případech, kde správní orgán sám v řízení dosud probíhajícím dospěje k závěru, že osoba, která tvrdí, že účastníkem je, jím také je podle práva, musí také vadu řízení, ke které došlo, napravit. Nezbývá totiž nic jiného, než takové osobě umožnit plnohodnotnou účast na řízení, a to přiměřeně fázi, ve které se řízení nachází*“ (bod [40] rozsudku). Dovozovat odkazem na tuto pasáž rozsudku rozšířeného senátu, že pochybení správního orgánu prvního stupně (spočívající v opomenutí účastníka) již nebylo v nynějším řízení možno napravit jinak než v odvolacím stádiu správního řízení (jak činí např. osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti), však nelze. K tomu se rozšířený senát vůbec nevyjadřoval, zabýval se pouze otázkou, zda je opomenutému účastníkovi vůbec třeba umožnit podat odvolání, protože „starý“ správní řád danou problematiku, na rozdíl od nyní účinného správního řádu, v zásadě neupravoval. Ve vztahu k případům, kdy uznáním osoby za opomenutého účastníka může dojít k „otřesení“ správním orgánem již uznané a doložkou deklarované právní moci vydaného rozhodnutí (což je i stěžovatelův případ), navíc rozšířený senát konstatoval, že „*pro pestrost skutkových příběhů*“ nelze dát jediný a univerzální návod, jak takové situace

řešit. Obvykle se zde totiž *„dostávají do obtížně řešitelného střetu založená či deklarovaná rovnorodá práva „původních" účastníků řízení, kteří v dobré víře ve věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, které se jim představilo jako pravomocné, předsevzali skutková a právní jednání (ve stavebním řízení, kde k těmto problémům dochází často, například započali stavbu, uzavřeli smlouvy, pronajali postavenou a kolaudovanou budovu apod.), s právy účastníka opomenutého, která bývají stejné hodnoty (např. právo vlastnické).*" (bod [42] rozsudku).

[40] Žalovaný ve svém rozhodnutí dále odkazoval na § 84 odst. 3 správního řádu. Podle uvedeného ustanovení je třeba při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 *„zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.*" [Odst. 1 daného ustanovení stanoví, že *„osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil (...)*"]. Žalovaný tak zdůvodnil svůj postup (tj. že nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu a nevrátil mu věc k dalšímu projednání) zejména odkazem na to, že osoba zúčastněná na řízení realizovala stavbu v dobré víře, podle platného a vykonatelného stavebního povolení.

[41] Z citovaného ustanovení zřejmě vycházel i krajský soud, který uvedl, že pochybení stavebního úřadu, který žalobci neumožnil přihlásit se k účasti na stavebním řízení, nebylo možno v odvolacím řízení jinak napravit, nemělo-li dojít ke zpochybnění zásady legitimního očekávání a k popření institutu stavebního povolení. Na stavebním povolení je vyznačena doložka právní moci ke dni 1. 2. 2010, přičemž stěžovatel podal odvolání až dne 10. 3. 2010. Stavebník měl mít tedy dobrou víru v právní moc uvedeného rozhodnutí a v souladu s ním realizovat stavbu.

[42] Přijetí argumentace krajského soudu by však znamenalo, že by vždy musela být dána přednost dobré víře stavebníka ve stavební povolení, u nějž je vyznačena doložka právní mocí, před právy opomenutého účastníka správního řízení, který je do řízení přibrán (nikoli vlastní vinou) až dodatečně. Přibrání takového účastníka do řízení a projednání jeho odvolání by tak *de facto* mělo již čistě formální charakter. Takto jednoznačně favorizovat zájmy stavebníka před zájmy jiných účastníků řízení však nelze. Z dikce § 84 odst. 3 správního řádu totiž plyne, že je nutné, při zvažování specifických okolností každé konkrétní věci, poměřovat práva účastníků nabytá prvostupňovým správním rozhodnutím s právy účastníka opomenutého. V rozsudku krajského soudu jakákoliv bližší úvaha týkající se této otázky absentuje, a jeho rozsudek je tak v daném bodě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyššímu správnímu soudu přitom nepřísluší v nynějším řízení nahrazovat roli krajského soudu a posuzovat správní úvahu žalovaného ohledně aplikace § 84 odst. 3 správního řádu.

[43] Dalším důvodem, proč tak Nejvyšší správní soud nemůže nyní učinit, je skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení (a v reakci na ni i stěžovatel) uvádí v řízení o kasační stížnosti závažné skutečnosti, které by mohly mít vliv na posouzení dané otázky a které zároveň neměla možnost uplatnit již v řízení před krajským soudem. Osoba zúčastněná na řízení totiž ve svém vyjádření v zásadě uvádí, že stěžovatel vůči ní v celém řízení postupoval šikanózně a že by se na jím činěné úkony mělo nahlížet jako na případ zneužití práva (viz

body [13] až [15] výše). Osoba zúčastněná na řízení k výzvě krajského soudu (v soudem stanovené lhůtě) sdělila, že uplatňuje právo účastnit se řízení. Učinila tak přípisem ze dne 16. 5. 2011 (doručeným soudu dne 18. 5. 2011), v němž (vedle vyjádření k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žaloby) avizovala, že ve lhůtě 15 dnů zašle vyjádření k samotné žalobě. Krajský soud však žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2011, tedy ještě před tím, než mu osoba zúčastněná na řízení stihla své vyjádření zaslat. Je přitom velmi pravděpodobné, že by ve svém vyjádření uvedla v zásadě stejná tvrzení, jako ve vyjádření ke kasační stížnosti (mnohé z nich ostatně uplatnila již ve správním řízení). Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za předčasné, aby se k daným tvrzením blíže vyjadřoval; jejich zhodnocení bude muset nejprve provést krajský soud.

[44] Toliko v obecné rovině Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu rozlišovat mezi účastníky řízení, se kterými správní orgán první instance v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvém případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[45] K dalším stěžovatelem v odvolání uplatněným námitkám, jejichž vypořádání žalovaným a následně krajským soudem stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje, považoval Nejvyšší správní soud za předčasné se blíže vyjadřovat. Nejprve je třeba vyjasnit, zda měly být řešeny v řízení před stavebním úřadem, nebo zda postačovalo jejich vypořádání v odvolacím řízení. Při posuzování této otázky se pak krajský soud musí blíže zabývat otázkou poměřování práv a zájmů nabytých osobou zúčastněnou na řízení v důsledku vydání stavebního povolení s právy, na nichž měl být zkrácen stěžovatel.

VIII. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[46] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto

řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu