

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Občanské sdružení za ochranu přírody a krajiny, ochranu životního prostředí volně žijící zvěře a myslivosti bez pytláctví, o. s.,** se sídlem Hvožďany 72, Bechyně, zastoupený Mgr. Ladislavem Rychtářem, advokátem se sídlem Kakosova 978/4, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti: **1) T. V.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, **2) Mgr. P. K.**, **3) Města Bechyně**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 2, Bechyně, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2012, č. j. 10 A 43/2012 – 49,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 8. 2012, č. j. 10 A 43/2012 – 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 20. 8. 2012, č. j. 10 A 43/2012 - 49, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 22. 3. 2012, č. j. OREG 6143/2012/vano, který bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a osoby zúčastněné na řízení 2) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Bechyně (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 12. 2011, č. j. BE-09703/2011, o umístění stavby „Bioplynová stanice Hvožďany 600kW“ (dále jen „bioplynové stanice“) na pozemcích p. č. 1438/7, 1438/63, 1445/1, 1445/2 a 1445/5 v k. ú. Hvožďany u Bechyně, jejímž stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení 1) (dále jen „stěžovatel“). Také toto rozhodnutí stavebního úřadu krajský soud zrušil. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že bioplynová stanice je podle platného územního plánu obce Bechyně nepřípustná. Územní plán totiž pro pozemky s funkčním využitím pro

výrobu a podnikání, což jsou i pozemky, na kterých má být stavba bioplynové stanice realizována, stanovuje nepřípustné činnosti - aktivity a zdroje, které vedou k emitování znečišťujících látek do ovzduší, zejména těkavých organických látek a pachových látek. Nepřípustné funkční využití ploch je v územním plánu definováno jako nerealizovatelné za žádných podmínek za doby platnosti územního plánu. Bioplynová stanice je podle přílohy č. 1 část III. bod 1.3 nařízení vlády č. 615/2006 Sb. velkým stacionárním zdrojem znečišťování ovzduší. Podle názoru krajského soudu stavební úřad nesprávně stavbu povolil s odůvodněním, že záměr stavby je možný, pokud umístěním a provozováním bioplynové stanice nebudou překročeny limity. Za situace, kdy se jedná o velký stacionární zdroj znečištění, nelze takovou stavbu povolit. Zcela nerozhodná je okolnost, že bioplynová stanice se má nacházet v blízkosti zemědělské farmy, neboť podle územního plánu je do budoucna taková stavba nepřípustná, poněvadž jako nepřípustná činnost je uvedena i živočišná zemědělská výroba. Vedle toho bylo povinností krajského úřadu posoudit soulad stavby s územním plánem a krajský úřad postupoval nesprávně, když opřel své rozhodnutí o vyjádření Ústavu územního rozvoje, neboť se jedná o zcela nezávazné a nerozhodné stanovisko.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť krajského soudu přisvědčil opožděně podané námitce účastníka řízení, ke které navíc jako občanské sdružení nebyl oprávněn. Podle stanov je jeho hlavním účelem ochrana přírody a krajiny a podle ustálené judikatury mu nepřísluší uplatňovat u správních soudů porušování jiných než procesních práv. Rozporem s územním plánem nadto účastník řízení argumentoval až v odvolacím řízení, v rozporu se zásadou koncentrace řízení, podle které mají být všechny námitky v územním řízení uplatněny nejpozději při ústním jednání. Dále stěžovatel namítal, že krajským soudem citovaná pasáž územního plánu města Bechyně je vnitřně rozporná. Vyplývá z ní totiž, že v předmětném území mají vznikat výrobní provozovny, které ale zároveň nesmí vést k emitování žádných znečišťujících látek do ovzduší. Takový zjevně vnitřně rozporný požadavek je neuskutečnitelný. Proto je třeba přistoupit k logickému, systematickému a teleologickému výkladu a dospět k závěru, že přípustnou míru znečištění ovzduší výrobními provozovnami určují na předmětném území veřejnoprávní normy. Jejich podmínky záměr stěžovatele splňuje, jak bylo ve správním řízení prokázáno. V pochybnostech o výkladu územního plánu mělo být rozhodnuto ve prospěch vlastnického práva stěžovatele. Stěžovatel rovněž namítal, že krajský soud porušil zásadu proporcionality a zásadu ochrany dobré víry, když vyšel z protimluvné citace územního plánu obce Bechyně. V této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu. Postup správních soudů se musí pohybovat v mezích daných ústavním pořádkem České republiky, včetně mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Omezení základních práv musí mít nejen zákonný základ, ale musí též sledovat právem aprobovaný legitimní cíl a být pro jeho dosažení nezbytné a tomuto cíli přiměřené. Tyto požadavky se promítají rovněž do základních zásad činnosti správních orgánů. V daném případě proběhlo zjišťovací řízení posuzující vlivy stavby na životní prostředí (tzv. proces EIA), jakož i spojené územní a stavební řízení. V obou těchto správních procesech se ke stavbě vyjadřovaly orgány ochrany životního prostředí. K tomu, zda je záměr stěžovatele realizovat stavbu bioplynové stanice v souladu či v rozporu s územním plánem, se vyjádřil stavební úřad ve spojeném územním a stavebním řízení. Stěžovatel

předložil vyjádření města Bechyně, odboru investičního ze dne 18. 9. 2009, podle něhož je jeho záměr v souladu s územním plánem. Správní orgány tedy udržovaly stěžovatele nejméně tři roky v dobré víře, že jeho záměr výstavby bioplynové stanice je v souladu s územním plánem a není v rozporu se žádnou veřejnoprávní normou. Stěžovatel již vynaložil okolo 1.072.200 Kč včetně DPH na přípravu projektové dokumentace a další přípravné výdaje související s plánovanou výstavbou bioplynové stanice. Za této situace bylo povinností soudu zvláště vážit zásah do jeho vlastnického práva do svobody jeho podnikání. Jakákoliv úvaha krajského soudu k ochraně dobré víry v napadeném rozsudku chybí. Není také ani zřejmé, k jakému cíli či veřejnému zájmu znemožnění investičního záměru stěžovatele směřuje. I proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelný je napadený rozsudek pro nedostatek důvodů také ve vztahu ke konstatování, že bioplynové stanice jsou zařazeny mezi určitý typ zdrojů znečišťování ovzduší. Není zřejmé, že právě předmětná bioplynová stanice bude poškozovat zdraví a životní prostředí. Některé podklady správního rozhodnutí, se kterými se však krajský soud vůbec nevypořádal, svědčí o tom, že předmětná bioplynová stanice může mít naopak pozitivní efekt pro omezení emisí oproti stávajícímu stavu. Např. podle závěru zjišťovacího řízení procesu EIA budou vzniklé emise nižší než při přirozeném rozkladu stejného množství substrátu, kdy rovněž vzniká metan a oxid uhličitý. Krajský soud učinil velmi sporný právní i skutkový závěr bez toho, aby jej řádně odůvodnil. Právní závěr zčásti postrádá vazby na skutkové podklady, zčásti je zcela neodůvodněný a zčásti je v přímém rozporu s těmito podklady. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, v němž uvedl, že územní plán nevylučuje realizaci předmětné bioplynové stanice, když v souvislosti s rozšiřováním využívání obnovitelných zdrojů energie vznikají nové druhy staveb a zařízení pro výrobu energie, k jejichž umístění jsou vhodné právě areály zemědělských zařízení nebo nevyužité výrobní areály, jelikož se zpravidla nacházejí v dostatečné vzdálenosti od ploch bydlení. Podle krajského úřadu k dotčení procesních práv účastníka řízení v řízení před správními orgány nedošlo.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho právem je i právo na řádné projednání věci, v daném případě odvolání. V opačném případě by se stal pouhým bezmocným svědkem libovůle správních orgánů a došlo by k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. V tomto směru účastník řízení odkázal na čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. K uplatnění námitky rozporu stavby s územním plánem účastník řízení poukázal na to, že stavební úřad je povinen posuzovat tuto otázku *ex lege* a není povinností účastníka řízení dokládat listiny či uvádět skutečnosti, které jsou ve správním spisu založeny nebo z něj vyplývají. V odvolání neuváděl žádné nové skutečnosti, které by nebyly správním orgánům známy. Napadený rozsudek má zákonný základ a sleduje i právem aprobovaný cíl, kterým je soulad stavby s územním plánem. Stěžovatel si zásadu proporcionality vykládá pouze s ohledem na své zájmy a svůj prospěch. Účastník řízení rovněž poukázal na existenci celé řady výrobních provozoven, které znečišťující látky do ovzduší neemitují. Předmětná pasáž územního plánu je tak jasná a nerozporná. Nelze podle ní povolit ani stavbu, která emituje nižší než například zákonem stanovené množství znečišťujících látek, natož pak bioplynovou stanici. Napadený rozsudek krajského soudu

není podle názoru účastníka řízení ani nepřezkoumatelný, a proto je podle něj na místě kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se především zabýval otázkou rozsahu práv stěžovatele ve správním řízení a v řízení před krajským soudem, neboť tato je zásadní ve vztahu k námitce rozporu stavby bioplynové stanice s územním plánem a možnosti uplatnění této námitky v řízení před krajským soudem.

Podle obsahu spisu byla stavba bioplynové stanice povolena rozhodnutím vydaným Městským úřadem Bechyně dne 14. 12. 2011, sp. zn. BE-07626/2011/VaŽP/Šv ve spojeném územním a stavebním řízení. Protože účastník řízení je občanským sdružením, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, jeho účastenství v tomto řízení tak mohlo být založeno podle ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Navíc přichází v úvahu, s ohledem na procesní aktivitu účastníka řízení v procesu EIA, i jeho účastenství podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění. pozdějších předpisů, (dále jen“zákon o posuzování vlivů“), a jeho následná aktivní legitimace v řízení o žalobě podle ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů. Aktivní legitimace přiznaná občanským sdružením podle tohoto zákona nejen rozšiřuje rozsah ochrany z oblasti chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny i na další oblasti životního prostředí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301, www.nssoud.cz), ale umožňuje domáhat se přezkumu správního rozhodnutí i v ryze hmotněprávní rovině (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011 – 175, www.nssoud.cz).

Ze správního spisu nicméně nevyplývá, že by bylo možno dovodit účastenství účastníka řízení ve správním řízení a v řízení o žalobě z ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů, resp. z ust. § 23 odst. 10 citovaného zákona. Žalobní námitka účastníka řízení, tedy rozpor stavby s územním plánem, a s ní spojená sporná právní otázka, zda je možné v předmětném území umístit pouze stavbu, která neemituje žádné látky znečišťující ovzduší, nebo i stavbu, která takové látky v podlimitním povoleném rozsahu emituje, podle názoru Nejvyššího správního soudu pod ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů nespadají. Toto ustanovení totiž umožňuje domáhat se zrušení rozhodnutí pouze z důvodu porušení tohoto zákona. Porušení zákona o posuzování vlivů však účastník řízení nenamítal.

Stavební úřad přiznal účastníku řízení postavení účastníka v územním řízení na základě ust. 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale současně mu nepřiznal postavení účastníka ve stavebním řízení. Krajský úřad ale v odvolacím řízení dospěl k závěru, že účastníku řízení náleželo postavení účastníka řízení i ve stavebním řízení, neboť mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny, protože konkrétní podmínky provedení stavby mohou mít vliv na životní prostředí.

K povaze účastenství podle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, ve kterém uvedl, že „*účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny*“. Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány těmito námitkami musí věcně zabývat. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, www.nssoud.cz, uvedl, že „*zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzívně.*“

Z toho, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, má právo být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Tím by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, www.nssoud.cz). To znamená, že občanským sdružením, která odvozují svoji účast ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, přísluší hájit pouze složky životního prostředí chráněné tímto zákonem, tedy ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny. Taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže.

Závěr krajského úřadu, že účastník řízení měl být účastníkem spojeného územního a stavebního řízení, je podle názoru Nejvyššího správního soudu správný, byť krajský úřad neuvedl, jaké zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být dotčeny. Stavba bioplynové stanice má být realizována v ploše navazující na zemědělskou farmu stěžovatele, na okraji obce v relativní blízkosti lesa a vodního toku. Nelze ji opomíjet jako potenciální zdroj znečištění ovzduší, zápachu, odpadu nebo hluku, tedy negativních jevů, které, byť samy o sobě složkami životního prostředí chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny nejsou, mohou mít nepřímý vliv na zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Proto jsou v územním a stavebním řízení na místě odborné argumenty z oblasti ochrany přírody a krajiny, aby mohl být vliv stavby na přírodu a krajinu vyloučen či minimalizován. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, www.nssoud.cz, „*(s)myslem a účelem jeho účasti ve stavebním řízení není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájilo dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“ S ohledem na výše uvedené odpovídá v daném případě námitka nesouladu stavby bioplynové stanice s územním plánem města Bechyně

zaměření účastníka řízení a souvisí se zájmy na ochraně přírody a krajiny. Nelze akceptovat názor stěžovatele, že by se jednalo o námitku uplatněnou v rozporu se zásadou koncentrace.

K povaze námitek uplatňovaných v územním řízení se Nejvyšší správní soud blíže vyjádřil např. v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 – 83, dostupný na www.nssoud.cz, a to ve vztahu k územnímu řízení vedenému podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Vyslovené závěry jsou však přiměřeně použitelné i k současné platné právní úpravě. V uvedeném rozsudku mimo jiné uvedl: „*Dává-li zákon v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona účastníku řízení právo vznést námitky, a ukládá-li stavebnímu úřadu v § 39 o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího (...) Při ústním jednání spojeném s místním šetřením konaném dne 3. 6. 2004 však stěžovatel pouze uvedl, že se stavbou souhlasí za podmínky, že budou dodrženy obecně právní předpisy a nedojde ke kolizi s územním řízením, v němž je projednávána změna stavby na p. č. 5445/1. Takové vyjádření nelze považovat za námitku proti umístění stavby. Stavební úřad je sice povinen postupovat v řízení a při rozhodování podle platných právních předpisů, není však povinen vyhledávat možné střety s budoucí a později navrhovanou změnou sousední stavby. Ostatně pokud by takto obecně formulované vyjádření bylo možno považovat za námitku, lze si jen obtížně představit, jak by znělo rozhodnutí o ní v územním rozhodnutí. Stavební úřad (a ani krajský soud) tak nebyl povinen „rozpoznávat", jaké konkrétní námitky by mohly být obsaženy v námitce obecně se domáhající dodržování relevantních předpisů v řízení.*" Účelem institutu námitek v územním a stavebním řízení je zajistit, aby se stavební úřad dozvěděl o možných střetech zamýšlené výstavby se zájmy dalších osob, které mu nemusí být známy. Zpravidla půjde o skutečnosti, které mu objektivně nejsou známy a nevyplývají ani z podkladů, které má k dispozici a které je podle jejich povahy povinen vypořádat. Zásada koncentrace uplatnění námitek brání jejich řetězení a přispívá k plynulosti správního řízení při zachování práv jeho účastníků. Stavební zákon ukládá stavebnímu úřadu rozhodnout o námitkách a vedle toho posoudit záměr žadatele či žádost stavebníka (viz § 90 a § 111 stavebního zákona) z několika hledisek, včetně souladu s územně plánovací dokumentací. Nelze souhlasit s názorem, podle kterého by museli účastníci řízení „preventivně" namítat vady záměru nebo žádosti, jejichž existenci je stavební úřad povinen posoudit z úřední povinnosti. Odvolací námitky tak mohou směřovat do vypořádání námitek i do splnění zákonných povinností při posuzování záměru či žádosti. Pokud účastník řízení namítal rozpor stavby s územním plánem, nejednalo se o opožděně uplatněnou námitku, nýbrž o odvolací důvod, v němž bylo namítáno porušení zákonné povinnosti stavebním úřadem.

Je-li následně občanské sdružení odvozující své účastenství ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobcem, musí v prvé řadě tvrdit zkrácení na svých právech v předchozím správním řízení, přičemž se musí jednat o zkrácení na právech takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Občanské sdružení tedy není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto občanským sdružením (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 – 251, www.nssoud.cz).

Práva, která zákon o ochraně přírody a krajiny občanským sdružením za splnění dalších podmínek přiznává, je možné zjednodušeně označit jako hájení zájmů ochrany přírody a krajiny. Jedná se o práva procesní povahy, a proto se i aktivní legitimace účastníka řízení v řízení o žalobě odvíjí od porušení jeho procesních práv. Taková procesní práva však v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s námitkami i odvolacími důvody občanského sdružení řádně vypořádaly, tedy aby je přezkoumatelně posoudily v souladu s příslušným hmotným právem, včetně např. toho, že zákonem předvídaným způsobem uváží o kolizi různých chráněných zájmů či hodnot, k níž v konkrétním případě dochází, a aby tak učinily na základě řádně zjištěného skutkového stavu. Jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem (viz k tomu např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 7, www.nssoud.cz). Logickým důsledkem aktivní legitimace spojené se zásahem do procesních práv je, že ačkoliv skutečným důvodem podání žaloby je, nebo může být, ochrana životního prostředí, namítána jsou pouze procesní pochybení správních orgánů. Nelze však dovozovat, že občanské sdružení hájící veřejný zájem v podobě ochrany životního prostředí má odlišné procesní práva než ostatní účastníci. Soud proto s ohledem na to, co je občanskými sdruženími jako účastníky v řízení přípustně uplatňováno, přezkoumává i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor s hmotněprávní úpravou.

Přestože lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že účastník řízení v žalobě výslovně nenamítal dotčení svých procesních práv, ze znění žalobních námitek je zjevné, že není spokojen s vypořádáním jednoho z odvolacích důvodů krajským úřadem. Odmítnout takovou žalobní námitku jako nepřípustnou by bylo přepjatým formalismem. Námitka rozporu stavby bioplynové stanice s územním plánem města Bechyně tak účastníkovi řízení přísluší a nebyla uplatněna v rozporu se zásadou koncentrace námitek.

Pokud jde o stěžovatelovu námitku, že předmětná část územního plánu města Bechyně je vnitřně rozporná, z textové části územního plánu vyplývá, že za přípustnou činnost se považuje výroba, podnikání a skladování, za nepřípustnou činnost mimo jiné živočišná zemědělská výroba a aktivity a zdroje, které vedou k emitování znečišťujících látek do ovzduší, zejména těkavých organických látek a pachových látek. Nepřípustné využití ploch znamená, že se jedná o užití nerealizovatelné za žádných podmínek.

Tato formulace použitá v územním plánu je jasná, a nikoliv vnitřně rozporná. Jak uvádí účastník řízení ve svém vyjádření, lze si představit i takovou výrobu, podnikání či skladování, které nevede k emitování znečišťujících látek do ovzduší. Pro posouzení souladu stavby bioplynové stanice s územním plánem obce Bechyně je zásadní, zda je tato stavba zdrojem, který vede k emitování znečišťujících látek do ovzduší, zejména těkavých organických látek a pachových látek. Zařazení bioplynové stanice mezi velké stacionární zdroje znečišťování ovzduší podle nařízení vlády č. 615/2006 Sb., o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, je významným indikátorem, že stavba může představovat zdroj, který bude znečišťovat ovzduší. Pro posouzení povahy konkrétní stavby však není rozhodující její zařazení podle citované vyhlášky, určující je teprve její faktické provedení. Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší vychází z předpokládaných vlastností různých zařízení a

průběhu rozličných chemických procesů. Je především administrativním nástrojem ke stanovení povinností provozovatelů těchto zdrojů, respektive emisních limitů a technických podmínek provozu zdrojů znečišťování ovzduší ve smyslu ust. § 3 odst. 1 citovaného nařízení. Předmětná část územního plánu města Bechyně je však na této kategorizaci nezávislá, neboť za nepřípustnou činnost neoznačuje zdroje určité kategorie, tj. zdroje znečišťující ovzduší jen do určité míry, nýbrž obecně zdroj, který vede k emitování znečišťujících látek do ovzduší.

Námitka, že krajský soud se nezabýval otázkou, zda argumentaci rozporem stavebního záměru s územním plánem mohl účastník řízení uplatnit jako osoba, jejíž aktivní legitimace se odvíjí od ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, je důvodná. Uvedená úvaha totiž v rozsudku krajského soudu zcela absentuje, ač je nezbytná pro posouzení, zda se lze touto námitkou, vznesl-li ji účastník řízení, vůbec věcně zabývat, a zda tedy může být v případě její důvodnosti kvůli ní rozhodnutí stěžovatele zrušeno. Námitka dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je proto důvodná.

V napadeném rozsudku absentuje i úvaha, zda v případě důvodnosti tvrzení účastníka řízení není dotčení jeho práv z povahy věci vyloučeno, tedy zda je zásah do jeho práv vůbec myslitelný a vyplývá z jeho tvrzení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Před soudem totiž účastník řízení mohl účinně namítat pouze takové porušení svých práv, které by mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Není oprávněn, aby si osvojoval námitky třetích osob týkající se porušení hmotných práv těchto osob, a to ani tehdy, jestliže osoba, jejíž hmotná práva dotčena být mohou, sama žalobu nepodala (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 5 A 98/1998 – 109). V této souvislosti lze poukázat také na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, ve kterém byl mimo jiné vysloven závěr, že *„[s]oudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že je nezbytné, aby krajský soud v dalším řízení posoudil důvodnost tvrzení účastníka řízení ohledně dotčení jeho práv případným nesouladem stavby bioplynové stanice s územním plánem. Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stavba, s ohledem na její faktické provedení, je v rozporu s územním plánem města Bechyně, musí následně posoudit, zda případná nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu představuje zásah do práv účastníka řízení a může tak být důvodem pro jeho zrušení. V takovém případě bude rozhodnou právní otázkou možná souvislost mezi zájmy chráněnými účastníkem řízení z titulu jeho postavení občanského sdružení podle ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. zájmy na ochraně těch složek životního prostředí, které jsou chráněny zákonem o ochraně přírody a krajiny, a žádnými jinými) a povolením

záměru v rozporu s územním plánem, který reguluje výstavbu s ohledem na ochranu ovzduší. Přípustně uplatnitelné budou jen takové žalobní námitky, v nichž bude tvrzeno, že postavením stavby v rozporu s územním plánem byly v nezákonné míře dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jen v rozsahu přípustně uplatnitelných žalobních bodů pak může být žaloba věcně projednána. Krajský soud se při posuzování této otázky, jež je základem pro posuzování aktivní legitimace občanského sdružení, nachází v postavení odlišném od správního orgánu na počátku správního řízení. Své závěry může opřít o již shromážděné podklady, neboť v průběhu správního řízení zpravidla dochází ke zjištění a konkretizaci budoucích negativních dopadů stavby na její okolí, případně k jejich vyloučení, a to zejména prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů, posuzováním vlivů na životní prostředí, znaleckými posudky ap.

Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stavba byla povolena v rozporu s územním plánem a zároveň, že nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu představuje zásah do práv účastníka řízení (tj. do zájmů, které jako jediné je oprávněn chránit), který může být důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského úřadu, pak musí zvážit také otázku ochrany dobré víry stěžovatele a proporcionalitu zásahu do jeho ústavně chráněných práv. Je tomu tak přesto, že územní plán sice není přezkoumáván v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s., avšak jeho uplatnění v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) může být v rozporu se zákonem či právní zásadou. Soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nikoli tzv. jiného úkonu správního orgánu ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Zvolená regulace ochrany ovzduší obce či dalších chráněných hodnot nebo zájmů územním plánem a její uplatňování totiž musí být v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127, www.nssoud.cz). Tato zásada však může být podle okolností oslabena jak intenzitou chráněného zájmu, tak zásadou předběžné opatrnosti při umisťování staveb v území, a to i s ohledem na případnou mimořádnou obtížnost při odstraňování případných negativních dopadů již realizované stavby na její okolí.

Se zřetelem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, když jej shledal nezákonným pro naplnění důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu