



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Větrná energie HL s. r. o.**, se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2016, č. j. KUOK 121095/2016, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 21. 2. 2019, č. j. 65 A 19/2017 - 68,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 21. 2. 2019, č. j. 65 A 19/2017 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Společnost Větrná energie Morava s. r. o. (právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení) podala dne 26. 9. 2007 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby - zařízení Větrný park Horní Loděnice – Lipina – větrné elektrárny.

[2] Dne 12. 10. 2007 vydal Městský úřad Šternberk (dále jen „stavební úřad“) veřejnou vyhlášku, konkrétně „*Oznámení o spojení územního a stavebního řízení, zahájení společného řízení a pozvání ke veřejnému ústnímu jednání*“, č. j. 46329-07/7677-07/OS/Z (dále jen „oznámení o zahájení řízení“). Obsahem této veřejné vyhlášky bylo mimo jiné to, jakým způsobem se jednotlivým účastníkům řízení bude doručovat, a rovněž specifikace účastníků jednotlivých řízení následovně: „*Vzhledem k tomu, že rozdělovník pro obě řízení je jeden, stavební úřad tímto specifikuje okruh účastníků jednotlivých řízení takto: účastníci územního řízení jsou uvedeni v rozdělovníku pod pořadovým číslem: 1 až 4; účastníci stavebního řízení jsou uvedeni v rozdělovníku pod pořadovým číslem 1, 2, 3, 5 až 16.*“. Pod pořadovým č. 4 byli uvedeni „*ostatní účastníci řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona veřejnou vyhláškou – vyvěšeno*

na úředních deskách MěÚ Šternberk, ObÚ Lipina, ObÚ Horní Loděnice“. Žalobce, který je vlastníkem pozemků parc. č. X st., X st., X, X, X a spoluvlastníkem pozemků parc. č. X st., X, X, X, X, X, X, X, X, všechny v k. ú. T., v rozdělovníku nebyl jmenovitě uveden.

[3] Dne 19. 11. 2007 vydal stavební úřad rozhodnutí o umístění a povolení stavby Větrný park Horní Loděnice – Lipina – větrné elektrárny. V něm uvedl, že „při vymezení okruhu účastníků spojeného územního řízení a stavebního řízení dospěl stavební úřad k závěru, že v daném případě toto postavení dle § 85 stavebního zákona přísluší účastníkům územního řízení“, které následně jmenovitě konkretizoval, „a podle § 109 stavebního zákona přísluší účastníkům stavebního řízení“, jejichž jména v rozhodnutí uvedl také. V žádném z bodů není uvedeno jméno žalobce. Pokračoval, že „stavební úřad dále dospěl k závěru, že dalšími účastníky tohoto řízení (mimo ty, se kterými bylo v tomto řízení jednáno), nejsou vlastníci či uživatelé dalších okolních pozemků a staveb v sousedství. Navrhovaná a tímto rozhodnutím umístěná a povolená stavba svým charakterem, polohou a umístěním na pozemku, svojí vzdáleností od hranic pozemků, velikostí a tvarem pozemku stavby se jich nedotkne.“

[4] Dne 12. 12. 2007 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2008, č. j. KUOK/2101/2008-2/336, zamítl jako nepřijatelné. Toto rozhodnutí následně žalobce napadl žalobou. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 9. 9. 2009, č. j. 22 Ca 157/2009 – 70, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Dne 21. 12. 2009 žalovaný svým rozhodnutím č. j. KUOK/114200/2009 opět zamítl odvolání žalobce pro nepřijatelnost. Dne 23. 2. 2012 Krajský soud v Ostravě zrušil rozsudkem č. j. 22 A 18/2010 - 25 rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, již Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 63/2012 - 23 zamítl.

[6] Dne 29. 3. 2013 žalovaný rozhodnutím č. j. 28303/2013 určil, že žalobce je účastníkem řízení, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. Dne 12. 7. 2013 toto své zrušující rozhodnutí na základě podnětu k přezkumu osoby zúčastněné na řízení zrušil.

[7] Dne 4. 8. 2013 zaslal žalobce žalovanému podání, jež označil jako „doplnění odvolání“, ve kterém rozšířil argumentaci uplatněnou v odvolání ze dne 12. 12. 2007.

[8] Dne 2. 10. 2013 vydal žalovaný „Vyrozměnění účastníků řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí“. Tento dokument doručil žalovaný zástupci osoby zúčastněné na řízení do vlastních rukou, ostatním účastníkům řízení bez jakékoli konkretizace veřejnou vyhláškou.

[9] Dne 30. 12. 2013 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. KUOK/94526/2013, kterým zamítl odvolání žalobce ze dne 12. 12. 2007 a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Následně Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 10. 3. 2016, č. j. 22 A 36/2014 - 56, zrušil posledně jmenované rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na s. 12 – 13 rozhodnutí stavebního úřadu zdůraznil, že v tomto rozhodnutí byl vysloven závěr, že žalobce není účastníkem řízení, za účastníka řízení nebyl považován ani následně v odvolacím řízení a k obratu došlo až po právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tedy po 4. 9. 2012. Žalovaného zavázal, aby především zkoumal, jakým způsobem přistoupil stavební úřad k vymezení účastníků řízení v době projednávání umístění záměru, tj. v době před 19. 11. 2007. K tomu jej zavázal zodpovědět těchto pět otázek:

pokračování

- 1) „*zda stavební úřad uvažoval o vlastních okolních pozemcích a staveb jako o účastnících řízení v době oznámení o zahájení společného řízení o umístění a povolení předmětné stavby a pozvání ke veřejnému ústnímu jednání (12. 10. 2007); pokud ano:*
- 2) *zda bylo žalobci oznámení o zahájení společného řízení řádně oznámeno; pokud ano:*
- 3) *zda byl žalobce v oznámení o zahájení společného řízení řádně poučen dle § 89 odst. 1, příp. § 112 odst. 1 stavebního zákona o tom, že námitky a důkazy může uplatnit nejpozději u ústního jednání; pokud ano:*
- 4) *zda byl žalobce řádně informován o místě a čase konání ústního jednání; pokud ano:*
- 5) *zda žalobce uplatnil své námitky v koncentrační lhůtě podle § 89 odst. 1, příp. § 112 odst. 1 stavebního zákona.“*

[10] Dne 22. 12. 2016 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. KUOK 121095/201 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl odvolání žalobce ze dne 12. 12. 2007 a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) žalobu, neboť měl především za to, že se žalovaný nedostatečně zabýval otázkami, k jejichž zodpovězení jej zavázal krajský soud.

[11] Krajský soud se s názorem žalobce ztotožnil, neboť dle jeho názoru žalovaný nezodpověděl již první z otázek. Odkázal na právní názor Nejvyšším správním soudem vyslovený ve věci žalobce v rozsudku ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 63/2012 - 23, podle kterého „*účastenství spojeného územního a stavebního řízení se posuzuje tak, jako kdyby jednotlivá řízení probíhala samostatně*“. Stavební úřad se ale v oznámení o zahájení řízení okruhem účastníků územního řízení nijak nezabýval. Pouze uvedl, že ostatním účastníkům řízení podle § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), bude doručováno veřejnou vyhláškou. Způsob doručování však musí být určen až poté, co správní orgán učiní samostatnou úvahu o tom, kdo má být účastníkem řízení.

[12] Stavební úřad podle krajského soudu mohl a měl v předmětné věci určit účastníky řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona minimálně vymezením oblastí, v které by bylo možné předvídat dotčení jejich práv. Nechal sice veřejnou vyhlášku vyvěsit i na úředních deskách obcí, jejichž katastrální území mohla být stavebním záměrem osoby zúčastněné na řízení dotčena, takto však nelze kombinovat způsob doručování a vlastní vymezení okruhu účastníků správního řízení. Následná úvaha žalovaného, která je vystavěna na premise, že žalobci bylo zřejmé, že je účastníkem územního řízení, bylo mu jako účastníkovi územního řízení řádně doručeno veřejnou vyhláškou, a proto si měl být vědom, že je účastníkem i stavebního řízení a hájit svá práva, je dle krajského soudu nesprávná. Proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

II. Kasační stížnost žalovaného a její doplnění

[13] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, neboť má za to, že je nepřezkoumatelný a založený na nesprávném právním názoru.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud měl rozhodnout pouze o výroku II., kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce. Výrok I. krajský soud rušit neměl, neboť osoba, již se týká (syn žalobce), nepodala žalobu.

[15] Dále dle jeho názoru stavební zákon nestanovuje, jakým způsobem má být úvaha o okruhu účastníků územního řízení provedena. V projednávaném případě vymezily správní orgány účastníky řízení pomocí vymezených dotčených oblastí obcí (katastrálních území),

na jejichž úředních deskách byla veřejná vyhláška zveřejněna, neboť stavební úřad vyhodnotil, že se jejich územních obvodů týká. S ohledem na povahu stavebního záměru osoby zúčastněné na řízení naopak nepřicházelo v úvahu vymezení účastníků řízení dle jednotlivých dotčených nemovitostí, neboť takových nemovitostí byly nepochybně tisíce. Vymezení obcí, jejichž obvodů se stavební záměr týkal, v rozdělovníku nesledovalo pouze účel doručení, neboť takovou povinnost stavební úřad neměl. Doručování na úředních deskách dotčených obcí má pouze informativní charakter.

[16] Stěžovatel přiznal žalobci postavení účastníka řízení, jeho odvolání posoudil jako řádné a v zákonném rozsahu se též vypořádal s jeho věcnými námitkami jak v odvolání, tak jeho doplnění. Ačkoliv stavební úřad doručoval písemnosti prostřednictvím veřejné vyhlášky zveřejněné na své úřední desce, žalobce nebyl zkrácen na svých právech. Celou dobu byl nadto o řízení informován svým synem, který se jej aktivně účastnil, přičemž oba postupovali časově i obsahově ve shodě.

[17] V neposlední řadě stěžovatel uvádí, že při poměrování dvou chráněných zájmů – na jedné straně dobré víry osoby zúčastněné na řízení ve správnost postupu správních orgánů a na straně druhé vypořádání námitek žalobce – převažuje dobrá víra osoby zúčastněné na řízení. Na základě výše uvedených důvodů navrhuje zrušit napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a její doplnění

[18] Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost rovněž osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“), a to z důvodu nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů a jiné vady řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], kvůli zmatečnosti řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a rovněž z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[19] Stěžovatelka uvádí ve své kasační stížnosti v zásadě totožnou argumentaci jako stěžovatel. Především namítá (ve stručnosti), že krajský soud nesprávně zrušil celé rozhodnutí stěžovatele, nikoliv pouze výrok II., který se týkal žalobce. Dále poukazuje na to, že správní spis nemusí obsahovat více podkladů pro vymezení okruhu účastníků než odkaz na vymezení osob, kterým je v řízení jako účastníkům doručováno. Konečně uvádí, že s žalobcem bylo ve stavebním řízení zacházeno jako s účastníkem, navíc byl o průběhu řízení nepochybně informován svým synem, který byl v řízení aktivní.

[20] Z judikatury Nejvyššího správního soudu stěžovatelka navíc analogicky dovodila, že pokud byly v odvolání žalobce užity námitky, jež byly vypořádány již během veřejného jednání v územním řízení a poté ve stavebním povolení, nemohlo poté dojít k zásahu do procesních práv žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 132/2013 - 29). Námitky žalobce se shodovaly s připomínkami syna uplatněnými v řízení jako připomínky ze strany veřejnosti, které byly stavebním úřadem vypořádány. V obecné rovině polemizoval s dopady hlukové zátěže, stroboskopickým efektem v důsledku osvětlení větrné elektrárny a nárůstem dopravy. Hlavním účelem § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je pak především ochrana zájmů vlastníka předmětného pozemku, nikoli ochrana práv a zájmů jiných osob či veřejného zájmu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2011, sp. zn. 8 Ca 318/2008, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011 - 159). Protože žalobce uvádí námitky týkající se právě zpravidla ochrany veřejného zájmu, nikoli jeho subjektivních práv, považuje je stěžovatelka za nedůvodné (rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113), a pokud by byl žalobce účastníkem řízení od počátku, výsledek řízení by to nijak nezměnilo.

[21] Závěrem stěžovatelka uvedla, že jí svědčí dobrá víra v pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, jež v rámci testu proporcionality převáží nad zájmy žalobce. Poukázala na skutečnost, že při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu je nutné rozlišovat mezi dvěma situacemi ve vztahu k opomenutým účastníkům řízení. Je rozdíl, zda správní orgán I. stupně v řízení s účastníkem jednal, ale pak mu rozhodnutí z důvodu opomenutí neoznámil, a opomenutými účastníky řízení. V prvním případě měl účastník řízení hájit svá práva před správním orgánem, v druhém případě je prvostupňové rozhodnutí zatíženo závažnou vadou, neboť určitému subjektu bylo zcela znemožněno účastnit se správního řízení a uplatňovat v něm námitky. V konkrétních případech však nelze vyloučit, že bude namíste i v těchto situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí prvostupňového orgánu. Uvedené lze užít například, pokud lze úkony činěné opomenutým účastníkem řízení považovat za šikanózní, představující zneužití práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113). Za takové pak stěžovatelka považovala jednání žalobce s ohledem na dobu, jež uplynula od vydání stavebního povolení, na počet rozhodnutí učiněných ve věci ve správním řízení a ve správním soudnictví, na skutečnost, že námitky žalobce byly věcně zohledněny a vypořádány včas, i když nebyly vzneseny včas, a závěrem na skutečnost, že stavební záměr osoby zúčastněné na řízení byl zkolaudován v roce 2010. Stěžovatelka rovněž uvedla, že výše případné škody, která by jí mohla vzniknout zrušením pravomocného prvostupňového rozhodnutí, není úměrná tvrzení žalobce o dotčení jeho procesních, případně subjektivních vlastnických práv. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že stavební úřad neprovedl (v rozporu s požadavky správního řádu na přezkoumatelnost rozhodnutí) řádné vymezení účastníků řízení. Pokud stavební úřad uvažoval o vlastnicích okolních pozemků a staveb jako o účastnících řízení v době oznámení o zahájení společného řízení, mělo to být zřejmé ze samotného textu oznámení ze dne 12. 10. 2007. V projednávané věci však z textu oznámení není vůbec zmíněno, zda vlastníci pozemků a staveb v katastrálním území T. mohou být výstavbou dotčeni a zda jsou v okruhu účastníků řízení. Vymezení dotčených obcí, které se však skládají z více katastrálních území, je příliš široké, neboť není seznatelné, jaká část jejich území může být plánovaným záměrem dotčena. Je zřejmé, že úvahu o dotčeném území stavební úřad ve skutečnosti neprovedl.

[23] V rozhodnutí stavebního úřadu je na s. 12 a 13 uveden seznam účastníků územního a stavebního řízení, mezi kterými žalobce není uveden. V této souvislosti žalobce uvedl, že stavební úřad jej za účastníka řízení nepovažoval, neboť v rozhodnutí je uvedeno, že „(s)tavební úřad dále dospěl k závěru, že dalšími účastníky tohoto řízení (mimo ty, se kterými bylo již v řízení jednáno) nejsou vlastníci či uživatelé dalších okolních pozemků a staveb v sousedství“. Tuto vadu lze zhojit pouze zrušením stavebního a územního rozhodnutí a dále novým vymezením okruhu účastníků řízení, neboť pouze tak bude moci žalobce vznášet v rámci řízení námitky a uplatňovat další práva účastníka řízení.

[24] K námitce stěžovatele ohledně zrušení celého rozhodnutí, nikoli pouze jeho části, žalobce uvedl, že krajský soud postupoval správně. S ohledem na výše uvedené skutečnosti nelze dle žalobce zhojit vadu jinak než stanovením nového okruhu účastníků řízení v souladu se zákonem.

[25] Žalobce dále namítá, že stěžovatel veškeré jeho námítky odmítl v posledním rozhodnutí jako opožděné a dále se jimi věcně nezabýval. Ty ale nebyly obsahově totožné s připomínkami jeho syna, přičemž ani uvedené připomínky nebyly vypořádány, což vyplývá z protokolu o ústním jednání a stavebního povolení a námitek uplatněných žalobcem v podání ze dne 2. 8. 2013. Navíc pouhým vypořádáním námitek nepřestane být účastník řízení, jež námítky vznesl, dotčen na svých právech.

[26] Co se pak týče dobré víry stěžovatelky, ta se jí nemůže dovolávat, pokud rozhodnutí správních orgánů byla již několikrát zrušena. Žalobce poukázal na to, že stěžovatelka stavěla v rozporu s podmínkami stavebního povolení, za což jí poté byla udělena pokuta. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhnul zamítnutí kasačních stížností.

V. Replika stěžovatelky k vyjádření žalobce

[27] Stěžovatelka označila výklad správního řádu zastávaný žalobcem za extenzivní a formalistický. Uvedla, že pokud stavební úřad vyvěsil oznámení o zahájení stavebního řízení na úřední desce obce, pak to znamená, že za potenciálně dotčené považoval veškerá katastrální území, ze kterých se území obce skládá. Rovněž namítla, že vymezovat zvláště jednotlivá katastrální území by bylo v danou chvíli bezpředmětné. Upozornila na to, že tvrzení žalobce o přílišné šíři vymezení okruhu účastníků řízení je v rozporu s jeho dřívějším tvrzením o vlivu záměru na vzdálenost mnoha kilometrů. V této souvislosti podotkla, že žalobce se mohl aktivně územního řízení účastnit. Jeho nedostatečnou aktivitu nelze nahrazovat snahou zpochybnit způsob vymezení okruhu účastníku řízení, jak jej provedl stavební úřad.

[28] Dle stěžovatelky je z rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 12. 2013 patrné, že se námítkami žalobce věcně zabýval. Až poté je označil za opožděné. Správní orgány neodmítly jednat s žalobcem jako s účastníkem řízení, nýbrž pouze uplatňovaly zásadu koncentrace řízení.

[29] Z 8 odvolacích námitek žalobce korespondovalo 6 s těmi, které uplatnil jeho syn jako připomínky během ústního jednání. Odvolání podal žalobce dva dny po podání odvolání syna. Připomínky je nutné porovnávat se zněním odvolání ze dne 12. 12. 2007, nikoli s protokolem z ústního jednání a stavebního povolení a s podáním žalobce ze dne 2. 8. 2013, které je rozporné s § 82 odst. 4 správního řádu a § 114 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[30] Stěžovatelka na závěr zdůraznila, že její kolaudační souhlas a stavební povolení nebyly nikdy soudním rozhodnutím zrušeny, a proto se může dovolávat dobré víry.

VI. Vyjádření žalobce k replice stěžovatelky

[31] Žalobce uvedl, že z územního rozhodnutí a stavebního povolení ze dne 19. 11. 2007 vyplývá, že stavební úřad jednal jako s účastníky řízení pouze s velmi úzkým okruhem osob. S některými osobami, ačkoli jsou vlastníky nemovitostí na území města Šternberka, nebylo jednáno jako s účastníky řízení. Řízení je proto zatíženo zásadní vadou již od jeho počátku, neboť z oznámení o zahájení stavebního řízení lze dovodit, že stavební úřad se otázkou řádného vymezení účastníků řízení vůbec nezabýval.

[32] V oznámení o zahájení stavebního řízení nebyl žalobce označen jako účastník řízení, což poté zapříčinilo značné ztížení jeho možnosti hájit svá práva. Za takovéto situace se žalobce rovněž domnívá, že mu nemůže být vytýkáno, že nehájil svá práva účastníka řízení. Nesprávným vymezením okruhu účastníků řízení tedy byl zkrácen na svých právech.

pokračování

[33] Stěžovatelka dle názoru žalobce věděla o skutečnosti, že povolovací řízení proběhla v rozporu se zákonem, a proto jí nemůže svědčit dobrá víra. Na podporu tohoto tvrzení žalobce srovnává nesouhlasné stanovisko Městského úřadu Bruntál ze dne 23. 10. 2008, č. j. OZP/68507-08/1768-2008/skr, které označila stěžovatelka za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, ačkoli bylo v rozsahu 5 stran, a souhlasné stanovisko Městského úřadu Šternberk, jež bylo v rozsahu jedné věty.

[34] Žalobce stěžovatelce rovněž vytýká, že proces posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. (EIA) proběhl nezákonně, neboť město Šternberk nebylo zařazeno do dotčených samosprávních celků a informace o probíhajícím řízení nebyla na úřední desce městského úřadu tohoto města zveřejněna. Z tohoto důvodu bylo pro žalobce obtížné dozvědět se o probíhajícím řízení a uplatnit v něm námitky.

VII. Duplika stěžovatelky k vyjádření žalobce

[35] Stěžovatelka v duplice zopakovala názor, že žalobce o řízení věděl a svá práva neuplatnil včas. Sdělila, že za situace, kdy právní předpisy umožňují oznamovat/doručovat prostřednictvím vyvěšení na úřední desce z důvodu velkého množství účastníků řízení, pak záleží na aktivitě potenciálně dotčených osob, zda se rozhodnout svá práva bránit, či nikoli. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že pokud by byl žalobce aktivní, bylo by s ním v souladu s ustanovením § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), jednáno jako s účastníkem řízení.

[36] Vyvěšením na úřední desce dle stěžovatelky stavební úřad svou povinnost řádně splnil, a žalobce tak svá práva mohl uplatnit. Poukázala rovněž na skutečnost, že pokud byl žalobce schopen v odvolacím řízení uplatnit rozsáhlé připomínky, pak byl schopen od počátku posoudit, jak se ho předmět územního a stavebního řízení dotýká.

[37] Odmítá názor žalobce, že by povolovací řízení proběhlo v rozporu se zákonem, a poukázala na to, že nikdy nebylo vydáno žádné rozhodnutí o nezákonnosti daného procesu nebo stanoviska k zásahu do krajinného rázu. Za průběh procesu není přímo odpovědná, neboť není její povinností posuzovat správnost nebo zákonnost postupů správních orgánů. Rovněž sdělila, že není kompetentní posuzovat proces posuzování vlivů na životní prostředí, protože se jedná o složitou a odbornou činnost. K bodu žalobce ohledně jednotlivých stanovisek měst Bruntál a Šternberk uvedla, že nepřezkoumatelnost závazných stanovisek nelze posuzovat pouze podle jejich délky.

VIII. Reakce žalobce na dupliku stěžovatelky

[38] Žalobce zopakoval svůj názor, že stavební úřad neprovedl správné vymezení okruhu účastníků řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona. Tímto postupem zatížil řízení vadou, jež znemožnila žalobci uplatnit jeho práva ve lhůtě do konání veřejného jednání 13. 11. 2007. Rovněž uvedl, že nejde o to, zda žalobce věděl či nevěděl o probíhajícím řízení, ale s kým stavební úřad jednal jako s účastníkem řízení. Závěrem uvedl, že v tomto případě má za to, že mu nemůže být vytýkána pasivita v územním a stavebním řízení. Na základě výše uvedených skutečností žalobce navrhuje rozhodnutí krajského úřadu a stavebního úřadu zrušit pro vady řízení a nezákonnost a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

IX. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[39] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zároveň přezkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[40] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumával kasační námitku týkající se zrušení rozhodnutí žalovaného krajským soudem v obou jeho výrocích.

[41] Ze správního spisu vyplynulo, že žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím o odvolání dvou odvolatelů. Výrok I. se týkal RNDr. J. K., Ph.D., jenž podal odvolání dne 10. 12. 2007, které žalovaný zamítl jako nepřipustné, jelikož odvolání podal v době, kdy mu nesvědčilo postavení účastníka řízení. Výrok II. se týkal žalobce, který proti napadenému rozhodnutí následně podal žalobu. V žalobě žalobce neoznačil, proti kterým výrokům předmětná žaloba směřuje, ačkoli mu tuto povinnost výslovně ukládá § 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[42] Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře (srov. rozsudek ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 75/2011 - 54) konstatoval, že je nepřipustné, aby žalobce napadl výroky, které se netýkají jeho právní sféry. Zároveň není možné, aby soud zrušil svým rozsudkem výroky týkající se osoby odlišné od žalobce, pokud se takové výroky vůbec žalobcových práv či povinností netýkají a týkají se jen oné osoby. Pokud tak krajský soud učiní, je řízení zmatečné. Zmatečnost řízení v tomto případě spočívá v chybějících podmínkách řízení, neboť krajský soud zrušil rozhodnutí i v těch částech, které žalobcem napadeny být nemohly, protože tento k tomu nebyl aktivně legitimován.

[43] Nad rámec tohoto odůvodnění lze a je s ohledem na délku již proběhlých řízení před správními orgány a soudy nanejvýš vhodné vypořádat i stížní námitku týkající se vymezení okruhu účastníků řízení.

[44] Žalobce v rámci své argumentace vytýká stavebnímu úřadu především způsob, jakým provedl vymezení okruhu účastníků řízení. Dále namítá, že s ním v rámci řízení před stavebním úřadem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, což dle jeho názoru značně ztížilo obranu jeho práv a uplatnění námitek.

[45] V posuzovaném případě vymezil stavební úřad okruh účastníků řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona tak, že na úřední desky obcí, jejichž katastrální území by mohla být stavbou dotčena, vyvěsil oznámení o zahájení řízení. Zde bylo rovněž uvedeno datum konání veřejného ústního jednání a poučení, že námitky lze vznášet pouze do jeho ukončení.

[46] Krajský soud vytкнуł stavebnímu úřadu, že nelze tímto způsobem kombinovat vymezení okruhu účastníků řízení a způsob doručování. Nejvyšší správní soud však poznamenává, že pro účely doručování byl stavební úřad povinen vyvěsit písemnosti pouze na své úřední desce, protože pouze to má účinky doručení a určuje lhůty rozhodné pro počítání času, jak uvádí stěžovatelka ve své kasační stížnosti.

[47] Stěžejní otázkou vztahující se k vymezení okruhu účastníků řízení pomocí doručování pomocí veřejné vyhlášky je, zda se stavební úřad tímto postupem dopustil tak závažného procesního pochybení, že by celé řízení zatížil takovou vadou, jež by ve svém důsledku způsobila nezákonnost předmětného rozhodnutí stavebního úřadu.

pokračování

[48] Úvaha správního orgánu o tom, koho do okruhu účastníků řízení zahrne, se bude v územním a stavebním řízení odvíjet především od charakteru předmětného stavebního záměru. V projednávaném případě se jednalo o stavbu větrného parku, jež má bezpochyby vliv nejen na pozemky a stavby stojící v bezprostřední blízkosti, ale rovněž na ty vzdálenější.

[49] K vymezení okruhu účastníků řízení ve spojitosti se stavbami, které mohou mít potenciální vliv na velké množství sousedních pozemků a staveb, se Nejvyšší správní soud vyjadřoval již například v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111. Uvedl, že pokud lze přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, je nutné tomu přizpůsobit i vedení konkrétního řízení. V případě stavby, jež může mít vliv na široké okolí, nelze určit okruh účastníků řízení pouze pomocí odstupové hranice, nýbrž je nutné přihlídnout i k ostatním vlivům.

[50] Žalobce ve svém vyjádření namítal, že takovéto vymezení je příliš široké. Rovněž krajský soud uvedl, že stavební úřad *mohl a měl v posuzované věci účastníky řízení specifikovat minimálně vymezením oblastí, ve kterých by bylo možné předvídat dotčení jejich práv*. Podle judikatury Ústavního soudu je účastenství v územním řízení pojímáno značně extenzivně. V konkrétních případech vyvstává otázka *„až kam – do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sábat“* (srov. nálezn ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Argumentaci žalobce a krajského soudu tedy nelze přisvědčit, neboť stavební úřad postupoval správně, když vymezil okruh potenciálně dotčených osob široce vzhledem k charakteru předmětného stavebního záměru.

[51] Nejvyšší správní soud se k možnosti použití institutu veřejné vyhlášky k vymezení účastenství v územním řízení vyjadřoval již ve svém rozhodnutí ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 - 34, bod 19, a uvedl, že *„(t)yto instituty vedou na jedné straně k umožnění účasti v řízení širokému okruhu osob, jejichž práv se projednáváný záměr dotýká (aniž by takové dotčení muselo být stavebnímu úřadu na počátku řízení zřejmé), na druhé straně (komplikují) i faktickou realizovatelnost územního řízení a záměrů vlastníků s pozemky v jejich vlastnictví. Právě z tohoto důvodu ukládá stavební zákon účastníkům řízení, kteří chtějí proti povolovanému záměru brojit, aby ve lhůtě pro uplatnění námitek uvedli skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníků v řízení a důvody námitek. Nejedná se tak o degradaci účastníků řízení, ale o účelné opatření, které respektuje zásady správního řízení vymezené ve správním řádu.“*

[52] V projednávaném případě žalobce nenamítá, že by o zahájení řízení nevěděl, nýbrž to, že s ním stavební úřad nejednal jako s účastníkem řízení. Jestliže měl žalobce pocit, že by se předmětný stavební záměr mohl dotknout jeho práv, pak měl ve lhůtě pro uplatnění námitek uvést skutečnosti a důvody, které zakládají jeho postavení účastníka řízení. Je pravdou, že vymezení účastníků řízení a následné doručování pomocí veřejné vyhlášky je méně komfortní než doručování písemností jednotlivě každému účastníkovi. I v řízeních s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu) je třeba k doručování veřejnou vyhláškou přistupovat uvážlivě a poměřovat v konkrétním případě náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finanční, ale také časové, administrativní a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení (srov. v tomto ohledu úvahy Nejvyššího správního soudu ve vztahu k doručování velkému počtu osob zúčastněných na řízení v jeho rozsudku ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010 - 201, č. 2485/2012 Sb.). U staveb, jakými jsou například i větrné parky, tedy rozlehlý komplex jednotlivých staveb takové povahy, jež je způsobila ovlivnit poměry v širokém okolí, a tedy dotknout se pozemků řady osob, je však využití doručení veřejnou vyhláškou obvykle zcela přiměřené situaci. Nic ve věci stěžovatele nenasvědčuje tomu, že by tomu v ní mělo být výjimečně jinak. Účastníkům v takovém případě nezbyvá než být bdělí a sledovat, co se v okolí

jejich pozemků či staveb děje a připravuje, mimo jiné i sledováním úředních desek. Jiné řešení se nenabízí, mají-li být stavby povolovány v reálném čase. V souladu se zásadou, že práva náleží bdělým, bylo tedy v zájmu žalobce sledovat dění v jeho okolí a včas bránit svá práva již v řízení před stavebním úřadem (srovnej podobný problém řešený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016 - 58).

[53] Úvaha žalobce, že pozdní uplatnění námitek nemůže jít v této situaci k jeho tíži, je lichá. Stavební úřad vymezil okruh účastníků řízení vzhledem k povaze předmětné stavby řádně. Také zajistil dostatečnou informovanost osob, jejichž práva mohla být stavebním záměrem dotčena, a reálnou možnost uplatnit námitky, neboť v oznámení ze dne 13. 11. 2007 bylo uvedeno, že se bude konat veřejné ústní jednání, a také poučení účastníků řízení o lhůtě, do kdy mohou námitky uplatnit. Stavební úřad se tedy svým postupem nedopustil závažné procesní vady a jeho rozhodnutí je zákonné

[54] Žalovaný dospěl k totožným závěrům, přičemž považoval námitky uplatněné žalobcem v odvolání s ohledem na § 89 odst. 1 a 112 odst. 2 stavebního zákona za opožděné. Lze tedy uzavřít, že žalovaný postupoval zcela v intencích závazného právního názoru Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2016. Krajský soud proto pochybil, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezodpovězení již první otázky vznesené v předchozím rozsudku ze dne 10. 3. 2016, č. j. 22 A 36/2014 - 56.

X. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V Brně dne 26. února 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu