



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Krajina pro život, spolek, IČO 27020886**
sídlem Růžová 388, 252 43 Průhonice
zastoupen advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Štěpánská 640/45, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **1) Česká telekomunikační infrastruktura a. s., IČO 04084063**
sídlem Olšanská 2681/6, 130 00 Praha 3
2) Domo Development a. s., IČO 27397319
sídlem Nádražní 762/32, 150 00 Praha 5
zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, PhD.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1
3) Egenskap s. r. o., IČO 06015204
sídlem Podbabská 81/17, 160 00 Praha 6
zastoupena advokátem Mgr. Václavem Hrabákem
sídlem Dušní 8/11, 110 00 Praha 1
4) ANBEMO Invest s. r. o., IČO 06570691
sídlem Kupeckého 763/9, 149 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. Václavem Krondlem
sídlem Jiráskova 1343/2, 360 01 Karlovy Vary

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2018, č. j. 009587/2018/KUSK,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2018, č. j. 009587/2018/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 650 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.**
- III. **Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků a osob zúčastněných na řízení

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 18. 3. 2018, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Říčany, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. 34000/2017/Ma, č. j. 48043/2017-MURI/OSÚ/00029. Stavební úřad svým rozhodnutím k žádosti osoby zúčastněné na řízení 2) (dále jen „stavebník“) povolil změnu umístění stavby komerčního obchodního centra CP Čestlice na pozemcích p. č. 337/75, 337/76, 337/77, 337/79, 338/1, 338/2, 339, 340, 341, 358/1, 358/2, 436 a 496/8 v katastrálním území Čestlice a na pozemku p. č. 959/132 v katastrálním území Průhonice s tím, že změnou budou dotčeny pozemky p. č. 337/75, 337/76, 337/77, 338/1, 338/2, 339, 340, 341, 358/1, 358/2 a 496/8 v katastrálním území Čestlice. Žalovaný odvolání žalobce zamítl s odůvodněním, že uplatněné odvolací námítky jsou nepřijatelné, jelikož žalobce jakožto environmentální spolek odvozuje své účastnictví v řízení z § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) může vznášet jen takové námítky, které souvisí se zájmy vymezenými v § 1 až § 3 téhož zákona. Žádná z odvolacích námitek přitom dle mínění žalovaného nespádala mezi okruhy zájmů, které žalobce mohl v řízení chránit.
2. Žalobce je přesvědčen o tom, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Předně uvádí, že tvrzení žalovaného, podle něhož nebylo možné považovat žalobcovu odvolání za řádný opravný prostředek, je vnitřně rozporné a nesrozumitelné. Podání žalobce totiž po formální i materiální stránce bylo odvoláním. S názorem, že odvolací námítka týkající se výjimky pro zvláště chráněné druhy živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nespádala do okruhů zájmů, které je environmentální spolek oprávněn chránit, žalobce nesouhlasí. Žalobce má také za to, že i jeho odvolací námítka ohledně nezákonného záboru pozemků ze zemědělského půdního fondu se vztahovala k zájmu chráněnému dle § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně k zájmu na zachování funkčního biokoridoru. V souvislosti s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu dle mínění žalobce dojde ke zhoršení schopnosti krajiny zadržovat povrchové vody a vytvářet podzemní vody, a tak hrozí vznik povodní, které budou mít negativní vliv na volně žijící živočichy a volně rostoucí květiny. Žalobce v odvolání rovněž namítal, že nebyly splněny podmínky pro změnu územního rozhodnutí podle § 94 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), a napadal stanoviska dotčených orgánů ohledně posuzování vlivů na životní prostředí, posouzení připojení na pozemní komunikaci či znečištění ovzduší a hlukové zátěže. Žalovaný ani stavební úřad se však s námítkami žalobce nevypořádali. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil pouze na přepis ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a soudní judikatury, načež odmítl přípustnost odvolání a bezvýhradně převzal argumentaci stavebníka. Přitom přehlédl, že jím citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu umožňuje ekologickým spolkům hájit ochranu životního prostředí v širším smyslu. Meritorně se žalovaný námítkami nezabýval a zcela ignoroval také další námítky odeslané dne 30. 1. 2018.
3. Dne 22. 6. 2018 soud obdržel doplnění žaloby, v němž žalobce vyjadřuje pochybnosti o nestrannosti žalovaného. Za problematické považuje žalobce zejména to, že je žalovaný součástí stejného krajského úřadu, jehož jiné odbory vydaly zpochybňovaná závazná stanoviska. Postup žalovaného, který v evidentním zájmu investorů nepřipouští účast jiných osob v řízení, považuje žalobce za účelový. Odůvodnění napadeného rozhodnutí si dle mínění žalobce odporuje, neboť žalovaný na jedné straně cituje § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, které zmiňují ochranu vzácných a ohrožených druhů rostlin a ochranu půdního fondu, a na straně druhé odepírá žalobci právo napadnout stanovisko orgánu ochrany zemědělského

půdního fondu a možnost chránit ohrožené druhy. Žalobce proto usuzuje, že žalovaný kalkuluje s tím, že rozsudek soudu bude vydán v době, kdy již bude komerční centrum postaveno. Žalobce dále rozebírá žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42 (dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz), a konstatuje, že na rozdíl od spolku tam zmiňovaného, žalobce prokázal, že hájí zájmy pojící se se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Z téhož rozsudku dovozuje, že pokud měl být vyloučen z řízení, mělo se tak stát rozhodnutím stavebního úřadu, nikoli žalovaného. Svou účast v řízení žalobce neopírá pouze o zákon o ochraně přírody a krajiny, ale také o Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. a dodává, že má právo podávat námítky týkající se životního prostředí v lokalitě, která přímo sousedí s obcí sídla spolku i jeho členů. Žalobce si přitom klade otázku, kdo jiný než spolek hájící životní prostředí by měl být legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí svědčícímu o liknavosti a formálním přístupu správních orgánů. Poukazuje také na to, že v místě stavby jsou překračovány limity hluku a imisí a že výstavba dalšího zdroje znečištění v podobě komerčního centra není legální.

4. V neposlední řadě se žalobce domnívá, že na napadené rozhodnutí je třeba nahlížet jako na nové rozhodnutí, které umísťuje stavbu zcela odlišnou od té, jaká byla řešena ve zjišťovacím řízení a v původním územním řízení. Ve vztahu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu žalobce poukazuje na to, že argumenty užití ve stanovisku orgánu ochrany přírody nebylo možné uplatnit, neboť byly zavrhnuty již rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147. Územní řízení nebylo řízením změnovým, ale prvotním, také proto, že stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vydáno až po vydání původního územního rozhodnutí, což nelze. Dále žalobce rozebírá, že v posuzované oblasti jsou překračovány limity hluku a imisí, přičemž zdůrazňuje, že se jedná o území uvnitř ochranného pásma památky UNESCO, kterým je ekosystém Průhonického parku.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připomíná závěry Nejvyššího správního soudu, z nichž má plynout, že spolky mohou hájit jen složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Žalobce neprokázal oprávněnost svých námitek, a tak žalovaný trvá na názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí.
6. Osoba zúčastněná na řízení 1) nevyužila svého práva vyjádřit se k žalobě.
7. Stavebník ve vyjádření ze dne 28. 3. 2018 vyslovuje názor, že žaloba není důvodná a že je postup žalobce, který nemá sídlo v obvodu obce, v níž je umístěna stavba komerčního centra, a nepodal žádné vyjádření v rámci zjišťovacího řízení, nedůvěryhodný a šikanózní. Žalobní argumentaci stavebník označuje za spekulativní, neboť žalobce s výjimkou nesrozumitelné námítky výskytu chráněných druhů živočichů uvádí jen hmotněprávní aspekty, jež jsou mimoběžné s předmětem ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavebník připomíná, že spolky mohou chránit jen zájmy vyjmenované v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zákon o ochraně přírody a krajiny podle stavebníka nezmiňuje ochranu před emisemi, znečištění ovzduší či ochranu zemědělského půdního fondu. Námítku absence výjimky z ochrany chráněných druhů považuje stavebník za nedůvodnou, neboť výjimka byla udělena již 10. 11. 2015. V podání ze dne 16. 7. 2018 stavebník dodává, že je z obsahu žaloby patrné, že žalobce svou aktivní legitimaci odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s. Dále stavebník dovozuje, že se žalobce nesnaží chránit přírodu a krajinu, nýbrž zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, z čehož plyne, že žalobci nesvědčí postavení tzv. ekologického spolku. Stavebník též opakuje, že spolky mohou hájit pouze zájmy vyjádřené v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli zájmy týkající se jakýchkoli složek životního prostředí.
8. V dalším podání ze dne 23. 8. 2018 stavebník na výzvu soudu potvrdil, že pozemky, na nichž je umístěna stavba, resp. její změna, v průběhu řízení před soudem převedl do vlastnictví osob zúčastněných na řízení 3) a 4). Na podporu toho, že je i nadále osobou zúčastněnou na řízení

nicméně uvedl, že nadále v dané oblasti vlastní jiné pozemky, a to pozemky p. č. 337/125, 337/139 a 392/9 v k. ú. Čestlice. Navíc zrušení napadeného rozhodnutí by mělo významný dopad do obchodních vztahů vůči nabyvatelům pozemků a dobrého jména stavebníka, což jej vede ke snaze obhájit napadené rozhodnutí. Jako původní žadatel o vydání územního rozhodnutí má stavebník podle svého přesvědčení ke stavbě mnohem bližší vztah než žalobce. K věci samé pak stavebník konstatuje, že napadené rozhodnutí se týká pouze rozdělení již umístěného objektu na čtyři dílčí objekty a změny jeho umístění, jehož důsledkem je rozšíření ploch zeleně, snížení počtu parkovacích stání a s ohledem na předpoklad umístění jiného typu obchodu též snížení obrátkovosti vozidel generujících dopravu. Rozložením stavby do více objektů podle stavebníka dojde též k efektivnější eliminaci hlukové zátěže pro obec Průhonice, než jak tomu bylo podle původního územního rozhodnutí. Změnou územního rozhodnutí podle stavebníka navíc ani nemohla být jakkoliv ovlivněna ochrana rozmanitosti forem života, péče o volně žijící živočichy či zvláštní ochrana ohrožených druhů a nemohlo jí být ovlivněno životní prostředí. Žalobce tak podle stavebníka uplatňuje žalobní body vybočující z ustanovení § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a zbývající námitky tvrdí dotčení, které je v důsledku povahy napadeného rozhodnutí zcela nemožné. Navíc si žalobce nemůže automaticky přisvojovat právo hájit zájmy občanů Průhonic. Obec Průhonice proti změně územního rozhodnutí nebrojila a ani nepodala správní žalobu. Žaloba podle stavebníka obsahuje řadu paušálních tvrzení, žádné z nich však není podloženo důkazem, na rozdíl od napadeného rozhodnutí, které vychází z množství podkladů založených v průběhu správního řízení. Dále pak stavebník navrhoval zrušení rozhodnutí o přiznání odkladného účinku podané žalobě a obsáhle v tomto směru argumentoval.

9. Osoba zúčastněná na řízení 4) ve svém vyjádření v prvé řadě navrhuje, aby soud zrušil usnesení ze dne 23. 7. 2018, č. j. 55 A 31/2018-110, jímž byl žalobě přiznán odkladný účinek, neboť má za to, že žádná z odvolacích námitok žalobce nespádala do předmětu řízení, a tak žalobci nehrozí újma spočívající v tom, že by v případě, kdy by stavební úřad ještě před vydáním zrušujícího rozsudku vydal stavební povolení, byl úspěch žalobce v soudním řízení prakticky bezcenný (srov. § 94 odst. 5 stavebního zákona). Domnívá se také, že změna územního rozhodnutí je ke krajinně a chráněným druhům živočichů šetrnější, než bylo územní rozhodnutí, a že krajinářské úpravy, s nimiž stavební záměr počítá, jsou příspěvkem k ochraně přírody, a tedy ve veřejném zájmu. Zmiňuje také, že v důsledku přiznání odkladného účinku dojde ke zdržení výstavby a zásahu do práv třetích osob.
10. K samotné žalobě osoba zúčastněná na řízení 4) uvádí, že se odvolací důvody žalobce nevztahovaly k zájmům uvedeným v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, a i kdyby tomu tak bylo, mohl žalobce tyto zájmy hájit v oddělených řízeních. Odvolací námitky týkající se výjimky ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nadto osoba zúčastněná na řízení 4) považuje za nedůvodné. Žádá proto, aby soud žalobu zamítl a rozhodl o ní v přednostním režimu.

II. Obsah správního spisu

11. Soud ze správního spisu zjistil, že stavebník podal dne 26. 6. 2017 žádost o vydání rozhodnutí o změně umístění stavby komerčního obchodního centra CP Čestlice, v němž uvedl, že původní řešení zahrnovalo pouze jeden objekt, zatímco navrhovaná změna obsahuje 4 samostatné stavební objekty. Ke své žádosti doložil řadu vyjádření příslušných orgánů a závazných stanovisek dotčených orgánů, mimo jiné souhrnné vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, orgánu státní správy lesů, orgánu ochrany přírody, orgánu odpadového hospodářství, orgánu ochrany ovzduší a vodoprávního úřadu ze dne 6. 6. 2017. Podle vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 13. 7. 2017 není navrhovaná změna významná a nepodléhá posuzování dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 10. 2017 (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a tak platí závěr zjišťovacího řízení ze dne 4. 9. 2014. Tentýž orgán vydal dne 2. 8. 2017 změnu

souhlasu k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, kterou částečně změnil souhlas ze dne 30. 6. 2016, a to co do celkové výměry pozemků, popisu stavby, výše odvodů a množství snímané ornice.

12. Dne 23. 8. 2017 stavební úřad oznámil zahájení územního řízení o změně územního rozhodnutí spočívajícího v rozdělení jednoho objektu na čtyři s tím, že dojde k rozšíření řešeného území směrem k dálnici pro plochy zeleně, ke snížení počtu parkovacích stání, napojení na primární komunikaci, úpravě areálového napojení na inženýrské sítě, úpravě opěrných stěn a areálových zpevněných ploch. Stavební úřad současně oznámil, že upouští od ústního jednání a poučil účastníky o tom, že své námítky mohou podat do 15 dnů od doručení oznámení, jinak k nim nebude přihlédnuto. Toto oznámení bylo žalobci doručeno společně se sdělením podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, na což žalobce reagoval přípisem, jímž stavebnímu úřadu oznámil svou účast v řízení. Současně žalobce požádal, aby mu stavební úřad zaslal na e-mailovou adresu žádost stavebníka ze dne 26. 6. 2017, stanoviska orgánů ochrany životního prostředí a stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje.
13. Dne 8. 9. 2017 obdržel stavební úřad námítky žalobce k oznámení zahájení územního řízení. Žalobce uváděl, že dosud nebyly vyhodnoceny vlivy na životní prostředí dle závěrů zjišťovacího řízení, a tak vydání územního rozhodnutí nepřipadá v úvahu, upozorňoval na neospravedlnitelnou „salámizaci“ projektu, zmiňoval závěry zjišťovacího řízení STC1095 a zdůrazňoval, že je třeba, aby byly vyhodnoceny kumulativní a synergické efekty komerční zóny jako celku. Žalobce také zdůrazňoval překročení hlukových a imisních limitů. Důvody pro trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle souhlasného stanoviska č. j. 092246/2016/KUSK považoval za rozporné se zákonem a reálným stavem věci.
14. Stavební úřad vydal dne 26. 9. 2017 rozhodnutí o změně umístění stavby komerčního obchodního centra CP Čestlice, v němž konstatoval soulad umístění stavby se schválenou územně plánovací dokumentací a s obecnými požadavky na výstavbu. K námítkám žalobce poznamenal, že je z nich patrné, že změnou umístění stavby mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a následně každou z nich posoudil a neshledal důvodnou. K závěru zjišťovacího řízení pro záměr STC1095 poznamenal, že se týkal zcela jiné stavby, naproti tomu záměr stavebníka neměl dle zjišťovacího řízení podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, což příslušný orgán zopakoval ve sdělení ze dne 13. 7. 2017. Ve zjišťovacím řízení žalobce žádné námítky neuplatnil ani proti jeho závěru nebojil právními prostředky. Náзором Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, je stavební úřad vázán. K posouzení vlivů změny záměru na životní prostředí a k ochraně veřejného zdraví se vyjadřoval Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí, dne 13. 7. 2017 a Krajská hygienická stanice Středočeského kraje dne 2. 5. 2017. Žalobce jejich stanoviska nerozporoval ani se s nimi neseznámil, a tak byly jeho námítky dle mínění stavebního úřadu nekonkrétní a obecné. Stejně tak se žalobce neseznámil se stanoviskem orgánů ochrany ovzduší a nezpochybňoval je, a tak byla i jeho námítka týkající se imisí vyhodnocena jako obecná, spekulativní a nedůvodná. Závazné stanovisko o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 30. 6. 2016 bylo zkonsumováno vydáním územního rozhodnutí ze dne 16. 2. 2015, a proto žalobce proti jeho obsahu a zákonosti brojil opožděně. Závěrem stavební úřad poznamenal, že žalobce požádal o zaslání stanovisek dotčených orgánů, čemuž stavební úřad nemohl vyhovět, neboť by porušil rovnost účastníků, když žádný účastník nemá ze zákona nárok na to, aby mu stavební úřad zasilal kopie vybraných částí spisu. Právo na pořízení kopií ze spisu je spojeno s právem nahlížet do spisu.
15. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že nebyly splněny podmínky pro změnu územního rozhodnutí podle § 94 odst. 1 stavebního zákona a že se stavební úřad ani nezabýval tím, zda byly splněny. Žalobce také tvrdil porušení svých procesních práv, které spatřoval v tom, že mu stavební úřad nezaslal požadovaná stanoviska dotčených orgánů. Další odvolací námítka se týkala chybějící výjimky pro zvláště chráněné druhy

rostlin a živočichů ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce taktéž zastával názor, že změna územního rozhodnutí měla přinejmenším podléhat zjišťovacímu řízení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Vyjádření ze dne 13. 7. 2017 proto považoval za nesprávné. V souvislosti s tím žalobce upozorňoval, že tzv. salámování stavebního záměru má za následek, že není posuzován vliv dílčích částí stavebního projektu „Komerční zóna Čestlice jih“ na životní prostředí. Za chybné považoval i to, že rozhodnutí stavebního úřadu neřeší připojení na veřejnou dopravní infrastrukturu a ponechává v platnosti podmínky dle původního územního rozhodnutí, ačkoli je výjezd na ulici Říčanská v rozporu s platným územním plánem. Není přitom zřejmé, zda posouzení hlukové situace a znečištění ovzduší počítá s připojením na ulici Říčanská či nikoli, ačkoli je tato skutečnost pro posouzení vlivů podstatná. Další výtky žalobce směřoval vůči souhlasnému stanovisku krajské hygienické stanice ze dne 31. 5. 2017, přičemž upozorňoval na překročené imisní limity mající za následek negativní vliv na lidské zdraví. Umístění stavby na zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany žalobce nepovažoval za souladné s veřejným zájmem, souhlasné stanovisko ze dne 2. 8. 2017 pak podle něj odporovalo požadavkům zákona. V neposlední řadě žalobce namítal, že se stavební úřad jeho námitkami dostatečně nezabýval a že stavební úřad nesprávně vymezil účastníky řízení, neboť nepovažoval žádného z vlastníků za účastníka řízení. Podáním ze dne 30. 1. 2018 pak žalobce doplnil svou argumentaci týkající se odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a neposouzení vlivů záměru na životní prostředí.

16. Žalovaný odvolání napadeným rozhodnutím ze dne 5. 2. 2018 zamítl. Nejprve konstatoval, že odvolání posuzoval podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že žalobce byl účastníkem správního řízení ve smyslu § 27 odst. 3 téhož zákona a jeho odvolání bylo včasné. Následně uvedl, že podání označené jako odvolání nelze považovat za řádný opravný prostředek, neboť žalobce vznesl námitky vybočující z předmětu zájmů, které byl oprávněn hájit. Žalobce tedy již nebyl v postavení účastníka řízení a jeho námitky i odvolací důvody byly nepřijatelné, a to i ve směru přezkumu stanovisek dotčených orgánů.
17. Žalovaný vycházel z toho, že postavení žalobce jako účastníka řízení se odvíjí od § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy jeho účast nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoli složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny vyjmenované v § 1 až § 3 tohoto zákona. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42, z něhož má také plynout, že důsledky emisí, dopravní zátěže či zatížení silničního provozu nejsou zájmy, které mohou občanská sdružení hájit. Žalobci nepřislušelo napadat důvody stavebníka, které ho vedly ke změně územního rozhodnutí, a tvrdit nesplnění podmínek podle § 94 stavebního zákona, poukazovat na procesní práva účastníků řízení, stanovovat okruh účastníků řízení, poukazovat na nepřezkoumatelnost rozhodnutí a napadat stanoviska dotčených orgánů z hledisek posuzování vlivů na životní prostředí, odnětí ze zemědělského půdního fondu, ochrany ovzduší, udělení výjimek z ochrany chráněných druhů živočichů, emisí hluku, zátěže, spojování záměrů nebo zpochybňovat podmínky napojení komunikací.
18. Následně žalovaný uvedl, že žádná z námitek nespadała do okruhu zájmů, které má spolek chránit na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto odvolání zamítl bez toho, aby přezkoumával rozhodnutí stavebního úřadu postupem podle § 89 odst. 2 správního řádu. Úplným závěrem konstatoval, že v postupu stavebního úřadu zjistil vady, které nemohly mít vliv na soulad jeho rozhodnutí s právními předpisy, a proto k nim podle § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlížel.

III. Posouzení žaloby krajským soudem

19. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 6. 2. 2018), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Aktivní legitimace k podání žaloby není rozporována, a tak soud pouze ve stručnosti konstatuje, že v této konkrétní věci není třeba zvláště zkoumat, zda žalobci přísluší oprávnění vznášet hmotněprávní námitky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (a zda tedy má dostatečně silný vztah k území, do něhož byla umístěna stavba obchodního centra, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS), neboť předmětem tohoto soudního řízení může být – s ohledem na důvody napadeného rozhodnutí – pouze otázka zkrácení žalobce na jeho procesních právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. O tom, že jsou spolky (dříve občanská sdružení), jejichž účelem je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí, aktivně legitimovány ke vznášení procesních námitek ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., a tedy mohou namítat procesněprávní pochybení správních orgánů, přitom není dle ustálené judikatury pochyb (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274, ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 173/2012-65, nebo již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 As 13/2015-295).
20. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích včasně uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Za včasně uplatněné žalobní body přitom nemohl považovat výtky týkající se účelového a nikoli nestranného jednání žalovaného, neboť ty žalobce poprvé vznesl až v podání ze dne 22. 6. 2018.
21. Soud žalobu projednal v přednostním pořadí ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na povahu projednávané věci. S ohledem na to, že soud o věci rozhodl přednostně, nerozhodoval samostatně o návrzích osob zúčastněných na řízení na zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě.
22. Pokud jde o stavebníka, soud s ohledem na skutečnosti, které sdělil ve svém podání ze dne 23. 8. 2018, dospěl k závěru, že i po převodu pozemků, na nichž je napadeným rozhodnutím umístěna změna stavby, může být vydáním napadeného rozhodnutí, resp. jeho změnou přímo dotčen, a to s ohledem na skutečnost, že i nadále vlastní mj. pozemek p. č. 337/139, který přiléhá k pozemní komunikaci vedoucí kolem umístěvaného záměru. Byť je tento pozemek vzdálen od lokality záměru cca 250 metrů, může být dotčen jednak dopravou související s umístěvaným záměrem a jednak může být ovlivněna jeho komerční hodnota (stejně jako zbylých dvou stavebníkem zmiňovaných pozemků), pokud by v důsledku zrušení napadeného rozhodnutí nedošlo k realizaci umístěvaného (a ani jiného obdobného) záměru. Soud proto se stavebníkem i nadále jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení.
23. Soud naopak za osobu zúčastněnou na řízení nemohl považovat pana René Ročeně, který se na soud obrátil podáním ze dne 13. 8. 2018. Byť o sobě prohlásil, že je vlastníkem (nijak blíže neoznačených) pozemků dotčených usnesením o přiznání odkladného účinku žalobě, z obsahu jeho podání plyne, že tyto pozemky ovládá prostřednictvím osob zúčastněných na řízení, na nichž má majetkovou účast. Z uvedeného tak má soud za to, že rozhodnutím soudu sice být dotčen může, avšak jen nepřímo, prostřednictvím uvedených osob, popř. na základě závazkových vztahů, jež nemají povahu věcných práv. Pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je však nutné přímé dotčení. K jeho podání proto soud nemohl přihlížet. O tom, že není osobou zúčastněnou na řízení, však soud samostatným výrokem nerozhodoval, neboť z jeho podání označeného jako „osobní vyjádření“ ani nevyplývá, že by se takového postavení v řízení před soudem chtěl domáhat.

24. Při přezkumu napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že je namístě jej v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající jak v nesrozumitelnosti, tak v nedostatku důvodů.
25. Nesrozumitelnost správního rozhodnutí se obecně může týkat výroku rozhodnutí, jeho odůvodnění nebo vzájemného vztahu mezi oběma těmito částmi správního rozhodnutí. Ke zrušení správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost by však soudy měly přistupovat až tehdy, nelze-li nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit. To plyne mimo jiné z rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem.
26. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně jedné konstatoval, že žalobce byl účastníkem správního řízení a že jím podané odvolání bylo včasné, a současně na straně druhé uvedl, že podané odvolání nelze považovat za řádný opravný prostředek a že žalobce z důvodu podání námitek překračujících rozsah dle § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny není v postavení účastníka řízení. V úvodu odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž poznamenal, že přezkoumal soulad rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy a jeho správnost v mezích odvolacích námitek podle § 89 odst. 2 správního řádu. V rozporu s tím však na poslední straně napadeného rozhodnutí uvedl, že napadené rozhodnutí nepřezkoumával postupem podle § 89 odst. 2 správního řádu, načež v úplném závěru podotkl, že v postupu stavebního úřadu shledal vady, které nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, a tak k nim podle § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlížel.
27. Shora uvedené svědčí o tom, že žalovaný neměl ujasněn rozdíl mezi nepřípustností odvolání jako celku a nepřípustností jednotlivých námitek. Odvolání je nepřípustné zejména tehdy, pokud směřuje proti rozhodnutí, které nelze odvoláním napadnout, podá-li jej účastník, který se po oznámení rozhodnutí vzdal práva na odvolání, nebo podá-li jej osoba, která nebyla účastníkem správního řízení (ani tzv. opomenutým účastníkem). V takovém případě je namístě odvolání zamítnout jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu a dále již nepřezkoumávat soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy, a tedy jej ani nepotvrzovat výrokem (srov. *a contrario* § 90 odst. 5 správního řádu nebo také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011-87). Pokud však účastník řízení napadne odvoláním rozhodnutí, proti němuž je tento opravný prostředek přípustný a jehož se účastník předem nevzdal, nelze uplatňovat postup podle § 92 odst. 1 správního řádu, ale je třeba meritorně přezkoumat obsah prvostupňového rozhodnutí (ledaže by byl dán jiný důvod pro procesní skončení věci, např. pro opožděnost). Při meritorním přezkumu prvostupňového rozhodnutí může odvolací správní orgán shledat, že všechny z odvolacích námitek jsou nedůvodné nebo že jsou nepřípustné z důvodu nerespektování koncentrace řízení, předmětu řízení či rozsahu, v jakém se posuzovaná věc dotýká odvolatele, to však nic nemění na tom, že odvolání jako takové přípustné je. Ani situace, kdy není žádná z odvolacích námitek důvodnou či přípustnou, nezbavuje odvolací správní orgán povinnosti přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy podle § 89 odst. 2 správního řádu.
28. Argumentace žalovaného, že žalobce není v postavení účastníka řízení a že není třeba přezkoumávat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, naznačuje záměr žalovaného aplikovat na věc § 92 odst. 1 správního řádu. Tomu však neodpovídají výroky napadeného rozhodnutí, jimiž žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil (podle § 90 odst. 5 správního řádu), ani podstata odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož je seznatelné, že se žalovaný jednotlivými odvolacími námitkami zabýval, ale neshledal je přípustnými, a tak dále neposuzoval jejich důvodnost. Proto soud – navzdory nevhodně zvolené formulaci – uzavírá, že žalovaný považoval žalobce za účastníka řízení a jeho odvolání měl za přípustné, avšak jednotlivé odvolací námitky shledal nepřípustnými pro překročení rozsahu, v jakém mohl žalobce jako environmentální spolek napadat rozhodnutí stavebního úřadu. Tvrzení, že žalobcovo podání nebylo řádným opravným prostředkem, je třeba chápat tak, že námitky

uplatněné v podání nebyly „řádné“, tj. takové, jaké mohl žalobce dle mínění žalovaného přípustně vznášet. Jde tedy o otázku věcné legitimace.

29. Z protichůdných vyjádření ohledně aplikace § 89 odst. 2 správního řádu nicméně nelze vysledovat, zda žalovaný přezkoumal soulad rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy bez ohledu na odvolací námitky, či nikoliv. Tuto vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí nelze spolehlivě překlénout ani výkladem, a tak je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho částečnou nesrozumitelnost. Navíc, nepřezkoumal-li žalovaný v situaci, kdy meritorním rozhodnutím rozhodoval o odvolání účastníka řízení, v plném rozsahu soulad rozhodnutí stavebního úřadu a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, dopustil se závažného pochybení spočívajícího v nerespektování rozsahu odvolacího přezkumu (zda k tomuto pochybení došlo, však není z napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost zřejmé).
30. Přestože soud dospěl k závěru o částečné nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí, zabýval se i jádrem sporu, které spočívá v posouzení otázky, zda žalovaný postupoval správně, když označil všechny žalobcovy odvolací námitky za nepřipustné a dále se jim nevěnoval. Tuto otázku totiž je možné posoudit i navzdory nesrozumitelnosti části napadeného rozhodnutí a její řešení má význam pro další řízení (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Při přezkumu dané otázky nicméně soud naznal, že i v tomto ohledu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, tentokrát pro nedostatek důvodů.
31. Účastenství žalobce v řízení o změně územního rozhodnutí bylo založeno na § 27 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňovalo, aby se spolky (dříve občanská sdružení), jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, účastnily správních řízení, při nichž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Žalovaný i stavebník mají pravdu, že k povaze takto založeného účastenství Nejvyšší správní soud judikoval, že *„účasť 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“* (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS). Zájmy, které jsou spolky oprávněny chránit, jsou vymezeny v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jsou jimi udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji, vytvoření soustavy Natura 2000 a dále péče o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, jakož i péče o ekologické systémy a krajinné celky a péče o vzhled a přístupnost krajiny. Při výkladu zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny přitom nelze odhlížet od § 2 odst. 2 tohoto zákona, v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42, nebo ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016-96).
32. Je pravdou, že spolky nemají právo hájit ve správních řízeních i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející, neboť pak by se dostávaly do pozice *„univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu“*, což není smyslem jejich účastenství (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Nelze však opomíjet, že Nejvyšší správní soud vykládá ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vstřícně tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti v řízeních, při nichž mohou být skutečně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to i v situaci, kdy jde pouze o nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (viz např. rozsudek ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53).

33. Žalovaný ve vztahu k emisím zmínil již citovaný rozsudek č. j. 7 As 303/2016-42, z něhož má údajně plynout, že „v zákoně o ochraně přírody a krajiny nejsou emise explicitně zmíněny a taktéž že do této ochrany nespádají důsledky dopravní zátěže či zatížení silničního provozu, tj. nejsou to zájmy, které jsou oprávněny chránit občanská sdružení“. Tento závěr však je značně zjednodušený a nesprávný. Nejvyšší správní soud sice v rozsudku č. j. 7 As 303/2016-42 konstatoval, že emise nejsou v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny explicitně uvedeny, současně však připustil, že občanská sdružení (spolky) mohou hájit i jiné zájmy než ty, které jsou v tomto zákoně výslovně zmíněny, „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“. Shodný názor Nejvyšší správní soud zastal také ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 7 As 144/2012-53, z něhož plyne, že spolky mohou hájit i zájmy na ochraně před znečištěním ovzduší, odpadem či hlukem, byť tyto negativní jevy nejsou samy o sobě složkami životního prostředí chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny, pokud má být potenciální zdroj takového znečištění umístěn poblíž lesa a vodního toku a spolek svými námitkami na ochranu těchto složek přírody cílí.
34. Správní orgán je povinen věcně vypořádat námitky týkající se zájmů, které spolek ve správním řízení v souladu s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny hájí. V opačném případě musí zdůvodnit, proč se námitky uplatněné spolkem těchto zájmů netýkají, nikoli je zamítnout čistě formálně tak, že je označí za nepřípustné vzhledem k zájmům, které má spolek jako účastník v územním řízení (či řízení o změně územního rozhodnutí) chránit. Minimálním požadavkem na odůvodnění správního rozhodnutí je, aby správní orgán uvedl, proč námitky nelze považovat za související se zájmy na ochraně přírody a krajiny. „Lze přitom rozlišovat námitky, které se evidentně ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny netýkají (v daném případě např. námitka týkající se zhoršení situace drobných živnostníků) a námitky, u nichž nelze jednoznačně vyloučit, že se ochrany přírody a krajiny týkají (v daném případě např. argumentace týkající se ochrany před povodněmi). V prvním případě lze akceptovat pouze stručné uvedení důvodů, proč se správní orgán námitkami věcně nezabýval, zatímco ve druhém případě je správní orgán povinen se jejich obsahem podrobněji zabývat a shledá-li je z hlediska zájmů na ochraně přírody a krajiny irelevantními, musí tento závěr dostatečně odůvodnit“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS).
35. Žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na odvolací námitky žalobce ryze formálním způsobem, neboť o všech bez bližšího rozboru prohlásil, že jsou nepřípustné s odůvodněním, že nespádají pod zájmy dle § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z jakých konkrétních důvodů žalovaný k tomuto závěru dospěl, není z napadeného rozhodnutí seznatelné. Ani odkaz na názor stavebníka, s nímž se žalovaný ztotožnil, nelze považovat za dostatečný, neboť v napadeném rozhodnutí shrnutá argumentace stavebníka taktéž postrádá přezkoumatelné zdůvodnění nepřípustnosti odvolacích námitek a v některých případech se o nepřípustnost dokonce vůbec neopírá.
36. O převážné části odvolacích námitek navíc nelze tvrdit, že se ochrany přírody a krajiny evidentně netýká. To platí zejména, ale nikoli výlučně, o namítané absenci výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V rámci této námitek žalobce poukazyval na závěr zjišťovacího řízení ze dne 4. 9. 2014, podle něhož se mají v místě umístěvané stavby vyskytovat dva druhy zvláště chráněných živočichů, a to křepelka polní a čmelák. Prostřednictvím této odvolací námitek zjevně měl být hájen zájem na ochraně rozmanitosti forem života, péči o volně žijící živočichy a zvláštní ochraně ohrožených druhů jakožto složek životního prostředí chráněných a výslovně uvedených v zákoně o ochraně přírody a krajiny [srov. § 1, § 2 odst. 1 a § 2 odst. 2 písm. b) tohoto zákona]. Domnívá-li se žalovaný, že žalobce jako environmentální spolek tuto odvolací námitku přesto vznášet nemůže, je třeba, aby svůj názor podrobně, přesvědčivě a přezkoumatelně zdůvodnil (takové zdůvodnění žalovaný nepředestřel v napadeném rozhodnutí ani ve vyjádření k žalobě).

37. Rovněž tvrzené nezákonné odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu a namítaný rozpor změny souhlasu k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 2. 8. 2017 se zákonem se týkal jednoho z prostředků, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Z ustanovení § 2 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny je patrné, že ochrana půdního fondu je oblastí, která je s ochranou přírody a krajiny úzce spjata, a tedy je složkou životního prostředí, jejíž ochranu jsou spolky oprávněny hájit ve správních řízeních. Ze strohého tvrzení žalovaného, že žalobci nepřísluší napadat stanovisko týkající se odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, není zřejmé, proč by tomu tak mělo být, když ze zákona o ochraně přírody a krajiny plyne opak.
38. K této problematice soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že ani argumentace stavebního úřadu a stavebníka, kteří mají za to, že námitka týkající se odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je opožděná, nemůže obstát. Ze správního spisu je zjištěné, že původní územní rozhodnutí bylo vydáno dne 16. 2. 2015. Zřejmě až dne 3. 3. 2015 vydal orgán ochrany zemědělského půdního fondu souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavbu nákupního centra (zmínka o dříve uděleném souhlasu ve správním spise absentuje). Tento souhlas byl zrušen ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím Ministerstva životního prostředí dne 20. 5. 2016 a věc byla vrácena zpět prvostupňovému orgánu. Ten vydal dne 30. 6. 2016 nový souhlas k trvalému odnětí půdy za účelem výstavby nákupního centra. Pro účely řízení o změně územního rozhodnutí orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhodl dne 2. 8. 2017 o změně souhlasu ze dne 30. 6. 2016. Stavební úřad pak ve svém rozhodnutí o změně územního rozhodnutí poznamenal, že námitka žalobce směřující proti souhlasu ze dne 30. 6. 2016 je opožděná, neboť ji měl žalobce uplatnit v řízení o vydání územního rozhodnutí ze dne 16. 2. 2015. Absurdnost takové argumentace spočívá v tom, že je žalobci vytýkáno, že nebrojil proti obsahu souhlasu ze dne 30. 6. 2016 v době, kdy tento souhlas neexistoval, a tedy jej objektivně nebylo možné napadat. Ze správního spisu se jeví, že první příležitost ke vznesení námitek proti souhlasu ze dne 30. 6. 2016 se žalobci otevřela až v rámci řízení o změně územního rozhodnutí. Za takové situace jeho námitka nemůže být opožděná. Vzhledem k tomu, že změna souhlasu ze dne 2. 8. 2017, který byl vydán v souvislosti s žádostí o změnu územního rozhodnutí, je obsahově spjata se souhlasem ze dne 30. 6. 2016, jehož podmínky mění jen částečně, lze v řízení o změně územního rozhodnutí vznášet výtky jak proti souhlasu, tak i proti jeho změně.
39. Ve vztahu k ostatním hmotněprávním odvolacím výtkám soud opakuje, že podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 mohly spolky hájit i jiné zájmy než ty, které jsou výslovně zmíněny v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud takové zájmy měly spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny. Stručné konstatování, že zájem chráněný spolkem není zájmem explicitně uvedeným v zákonu o ochraně přírody a krajiny, nepostačuje, neboť je třeba dále posoudit, zda zájem na ochraně přírody a krajiny může být nepřímo dotčen v důsledku zásahu do zájmu, na jehož ochranu spolek v řízení vystupuje (resp. je třeba vyhodnotit, zda je takové nepřímé dotčení zjevné, zda plyne ze spisu nebo zda je spolek prokazuje).
40. Soud dále nemůže vyslovit souhlas s tím, že environmentální spolky nemohou v řízení o odvolání vznášet námítky procesního charakteru. Pokud je spolek hájící zájem na ochraně přírody a krajiny účastníkem správního řízení, pak má stejná procesní práva jako ostatní účastníci, třebaže je rozsah jeho věcných námitek limitován rozsahem dotčení veřejného zájmu, jehož ochranou se zabývá. Jestliže spolek jako účastník řízení tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých procesních právech, nemůže odvolací správní orgán přejít jeho námítky s odůvodněním, že jsou nepřijatelné. Nemohly-li by spolky vznášet námítky na ochranu svých procesních práv, bylo by jejich právo účasti v řízení zcela holé, čistě formální a okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdňujícím pojmem. Na rozdíl od žalovaného a osob zúčastněných na tomto soudním řízení tedy soud zastává názor, že žalobce byl (stejně jako ostatní účastníci správního řízení) oprávněn namítat porušení svých procesních práv, k nimž mělo dojít tím,

že mu stavební úřad nezaslal na jeho žádost vybrané dokumenty ze správního spisu a že nedostatečně vypořádal jeho námítky. Povinností žalovaného bylo tyto námítky vypořádat a posoudit, zda případné pochybení správního orgánu mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o změně územního rozhodnutí.

41. Za situace, kdy se žalovaný z nepřezkoumatelných důvodů odmítl zabývat odvolacími námítkami pro jejich nepřipustnost, se soud nemůže vyslovit k argumentaci osob zúčastněných na řízení ohledně nedůvodnosti odvolacích námitek. Nejprve je totiž nutné, aby žalovaný ozřejmil, kterými odvolacími námítkami se nemůže zabývat a proč, a vyjádřil svůj názor na důvodnost přípustných námitek. Pokud například má žalovaný či stavební úřad za to, že uplatňované námítky nemohou být důvodné již z povahy navrhované změny stavebního záměru, pak takový názor musí v odůvodnění svého rozhodnutí sdělit a poukázat na konkrétní charakteristiky zamýšlené změny, z nichž taková zjevná nedůvodnost uplatněných námitek plyne. Tuto argumentaci naopak nemůže nahradit prohlášením námitek za nepřipustné, jestliže obecně vzato právní úprava s možností vznášet takové námítky ze strany spolku na ochranu životního prostředí počítá. Teprve poté lze podrobit úvahu žalovaného o důvodnosti či nedůvodnosti odvolacích námitek soudnímu přezkumu. Osoby zúčastněné na řízení totiž nemohou vady napadeného rozhodnutí napravovat až v řízení před soudem, stejně jako tak nemůže úspěšně činit ani sám žalovaný.
42. Závěrem soud konstatuje, že i po zrušení napadeného rozhodnutí je třeba vycházet z toho, že žalobce je účastníkem řízení o změně územního rozhodnutí a jeho odvolání jako celek je přípustné. Na této skutečnosti nemohlo ničeho změnit ani to, že byl zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 novelizován § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že z něj v současnosti zřejmě nelze dovozovat účastenství environmentálních spolků v územních a stavebních řízeních (skupina Senátorů nicméně již předložila Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první ve slovech „*podle tohoto zákona*“, o němž probíhá řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17; viz seznam projednávaných plenárních věcí dostupný na <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/>). S ohledem na přechodné ustanovení čl. II bodu 10 k zákonu č. 225/2017 Sb., podle něhož „[s]právní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů,“ je totiž třeba vycházet z toho, že nedotkla-li se změna § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účastenství spolků v již běžících řízeních před stavebním úřadem, nemůže se dotknout ani běžících řízení před odvolacím správním orgánem. Je nemyslitelné, aby v (hypotetické) situaci, kdy by soud tímto rozsudkem společně s napadeným rozhodnutím zrušil i rozhodnutí stavebního úřadu o změně územního rozhodnutí, žalobce v souladu s přechodným ustanovením byl účastníkem dosud neskončeného správního řízení, zatímco v situaci, kdy soud zruší pouze napadené druhostupňové rozhodnutí, by žalobce účastníkem správního řízení nebyl. Shora citované přechodné ustanovení je třeba vykládat ve prospěch zachování účastenství žalobce v dalším řízení před žalovaným také s ohledem na ochranu legitimního očekávání žalobce v určitý procesní postup, založeného v okamžiku, kdy jako účastník svým podáním zahajoval odvolací řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a tedy znovu posoudí přípustnost odvolacích námitek žalobce. Shledá-li žalovaný, že některé z odvolacích námitek jsou nepřipustné, uvede v novém rozhodnutí přezkoumatelné důvody, pro které takový závěr přijal. Přípustné odvolací námítky žalovaný věcně vypořádá. Žalovaný je rovněž povinen respektovat v dalším řízení § 89 odst. 2 větu první správního řádu a přezkoumat soulad rozhodnutí stavebního úřadu a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy.

44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 650 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a žaloba jako písemné podání ve věci samé podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a jeden úkon právní služby po 1 550 Kč [samostatný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu], tři paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a zaplacených soudních poplatků ve výši 5 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a dvakrát 1 000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku, za které přísluší náhrada na základě přiměřené aplikace § 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Protože zástupkyně žalobce není plátkyní daně z přidané hodnoty, nezvyšuje se odměna o náhradu za tuto daň.
45. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, rozhodl, že tyto osoby právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. srpna 2018

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D. v. r.
předseda senátu