



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Pavla Peláka a JUDr. Ivany Hrdličkové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, občanské sdružení, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno**, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice**, zastoupenému: **JUDr. Ladislavem Kubičkem, advokátem se sídlem Májová 23, 350 01 Cheb**, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Město Přelouč, se sídlem Masarykovo nám. 25, Přelouč, 2) Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zastoupené: JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. SpKrÚ 40922/2007/ODSH/My,

t a k t o :

I. V řízení **s e p o k r a č u j e**.

II. Rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 20. 6. 2007, čj. ST 83/2007/Do a rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. SpKrÚ

40922/2007/ODSH/My se pro vady řízení **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení .

III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 2.000,-- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

-2-

52A 13/2010-271

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. SpKrÚ 40922/2007/ODSH/My bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, odboru stavebního, vodoprávního a dopravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“ či „stavební úřad“), vydané dne 20. 6. 2007 pod sp.zn. ST 83/2007/Do, jímž byla povolena stavba „Stupeň Přelouč II“ v rozsahu objektů SO 08 (přeložka silnice do Lohenic III/32220), SO 10 (přeložka silnice II/333), SO 11 (most přes plavební kanál na silnici II/333), SO 32 (most přes Labe na silnici II/333), SO 35 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,180), SO 36 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,64), SO 37 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,69), SO 38 (inundační most na silnici do Lohenic v km 0,126) a SO 39 (inundační most na silnici do Lohenic v km 0,208).

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu výše zmíněného rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, navrhl jeho zrušení a dále navrhl i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž žaloba obsahovala žalobní body obsahující konkrétní žalobní námitky. Tyto žalobní body pro přehlednost krajský soud uvedl v následujícím pořadí:

1. Žalobce tvrdil, že byl rozhodnutím žalovaného a rozhodnutím Městského úřadu (tj. rozhodnutím správního orgánu prvního stupně – pozn. krajského soudu) zkrácen na svých právech. Požádal o přezkum zákonnosti závazných stanovisek, jež byly podkladem pro vydání stavebního povolení, a to vyjádření Městského úřadu v Přelouči, odboru životního prostředí (dále jen „OŽP“) ze dne 28. 11. 2005, sp. zn. OŽP/3563/481/2005/KA a dále závazného stanoviska OŽP ze dne 23. 3. 2007, když tyto námitky specifikoval v další části žaloby.

2. Žalovaným rozhodnutím byly mimo jiné povoleny „nejvyšší objekty stavby nového plavebního stupně Přelouč (SO11-Most přes PK na silnici II. /333 a SO 32 – Most přes Labe na silnici II./333), jež výrazně vyčnívají nad okolní terén a zjevně budou tvořit novou dominantu rovinaté polabské krajiny“. Protože tyto mosty jednoznačně mohou změnit krajinný ráz a přitom se mají stavět mimo současné zastavené území obcí, bylo podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zák. č. 114/1992 Sb.“) k jejich povolení zapotřebí souhlasu orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu. OŽP tak porušil svou povinnost chránit veřejný zájem na ochraně přírody, jež mu ukládá § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. a ukládá to i § 3 odst. 1 zák. č. 71/1967 Sb. K předmětné stavbě bylo sice vedeno před vydáním územního rozhodnutí řízení o vydání uvedeného souhlasu se zásahem do krajinného rázu, jež bylo ukončeno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002, kterým bylo změněno předchozí rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 30. 10. 2001, ale těmito rozhodnutími byl udělen pouze souhlas se zásahem do krajinného rázu ve vztahu k umístění stavby, nikoliv ke stavebnímu povolení, přičemž toto rozhodnutí nemůže nahradit souhlas se zásahem do krajinného rázu k povolení stavby nejen z formálních důvodů (ve výroku je výslovně

uvedeno, že se tento souhlas vztahuje jen na umístění stavby), ale také proto, že vůbec toto stanovisko nemohlo posoudit vzhled obou mostů a jejich vliv na krajinný ráz ve vztahu k povolení stavby. Žalobce byl tak krácen na svém právu podílet se na ochraně přírody dle ust. § 70 odst. zák. č. 114/1992 Sb., protože kdyby toto stanovisko k zásahu do krajinného rázu

pokračování

-3-

52A 13/2010-272

vydáno bylo, mohl by žalobce postupem dle § 149 odst. 4, správního řádu svou argumentací ovlivnit obsah tohoto souhlasu a jeho podmínky z hlediska krajinného rázu.

3. Byla porušena podmínka č. 17 rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 30. 10. 2001, jímž byl vydán již výše zmíněný souhlas se zásahem do krajinného rázu k umístění stavby (toto rozhodnutí bylo změněno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002 – pozn. krajského soudu), přičemž tato podmínka stanovuje, že před vydáním stavebního povolení musí na most přes Labe a plavební kanál proběhnout zjednodušená architektonická soutěž. Vzhledem k tomu, že z textu této podmínky vyplývá, že povolení předmětné stavby může mít vliv na krajinný ráz, tak OŽP byl tímto rozhodnutím vázán a nebyl tedy oprávněn souhlasit s dokumentací pro vydání stavebního povolení, když žádná architektonická soutěž na podobu tohoto mostu neproběhla. Naopak byl povinen požadovat, aby byly splněny podmínky vydaného souhlasu se zásahem do krajinného rázu umístěním stavby, a vyžadovat, aby před vydáním stavebního povolení proběhlo vyhodnocení dopadu stavby mostu na krajinný ráz.

4. Žalobce namítl, že byla porušena podmínka č. 14 závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků ze dne 3. 12. 2003, změněného rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, ve které se ukládá stavebníkovi povinnost, aby v dokumentaci pro stavební povolení byl projekt obsahující druhovou a věkovou skladbu, počet vysázených jedinců a jednotlivá stanoviště dřevin vysazovaných jako náhradní výstavba za kácené dřeviny. Tento projekt není v dokumentaci pro stavební povolení, přestože dle výkresové dokumentace pro stavební povolení předložené Ředitelstvím vodních cest ČR stavba SO 26.B vyžaduje kácení dřevin. OŽP svým souhlasem s povolením stavby porušil svou povinnost chránit veřejný zájem na ochraně přírody, kterou mu ukládá § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb. a ukládal § 3 odst. 1 zák. č. 71/1967 Sb. (který byl aplikován při vydávání vyjádření).

5. Žalobce namítl porušení podmínky č. 21 závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků (VKP), jež byla stanovena v závazném stanovisku vydaném prvostupňovým správním orgánem dne 3. 12. 2003 (Městský úřad Přelouč - pozn. krajského soudu), které bylo změněno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, přičemž v této podmínce se ukládá stavebníkovi povinnost, aby byl „na základě podrobného herpetologického a entomologického průzkumu lokality“ vypracován soupis vyskytujících se druhů v dané lokalitě, a to včetně soupisů náhradních lokalit, kam budou nalezené druhy přenášeny, a aby tento soupis byl předložen v rámci dokumentace ke stavebnímu povolení. Ze spisu žalovaného nevyplývá, že by tento podrobný průzkum někdy proběhl. Místo tohoto seznamu je tam „Odborné vyjádření pro investora“, jež vypracovaly osoby placené stavebníkem, o jejichž nepodjatosti lze pochybovat. Dále se žalobce vyjadřoval k obsahu tohoto „Odborného vyjádření“, zpochybňoval jeho obsah a dospěl k závěru, že se nejedná o žádný podrobný průzkum, který v podstatě proveden nebyl. Stavebníkem najaté

osoby se dle jejich tvrzení byly „podívat“ na místě stavby v období mezi 14. a 22. 12. 2006, v období, kdy na místě stavby nemohly najít ani druhy ptáků uvedené v seznamu, ani zvláště chráněného motýla otakárka fenyklového, ani obojživelníky, ani většinu ze savců, vyskytujících se v dané lokalitě. Podrobné biologické průzkumy se totiž provádějí od jara do podzimu. Tvrzení žalovaného, že tento seznam prokazuje, že křepelka polní se na místě stavby nevyskytuje, tak není ničím podloženo (podrobným biologickým průzkumem pokračování

-4-

52A 13/2010-273

s uvedením data terénní pochůzky, navštívená místa, fotodokumentace, atd.). OŽP tedy nebyl oprávněn netrvat na provedení podrobného odborného průzkumu, tj. vypracování seznamu všech druhů nacházejících se na místě stavby a soupisu náhradních lokalit. Z uvedených důvodů tedy OŽP porušil svou povinnost chránit veřejný zájem na ochraně přírody a nebyl zjištěn skutečný stav věci v takovém rozsahu, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 zák. č. 500/2004 Sb.). Žalobce namítl porušení § 50 odst. 1 a 2 zák. č. 114/1992 Sb. a § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb.

6. OŽP měl k dispozici údaje, z nichž vyplývá, že stavba má být realizována v biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Na jedné straně Agentura ochrany přírody a krajiny ČR jako odborná instituce dlouhodobě sledující předmětnou lokalitu eviduje na pozemcích, na nichž se má stavět, výskyt zvláště chráněných živočišných druhů, na druhé straně již výše zmíněné „Odborné vyjádření“ od „stavebníkem najatých odborníků“ obsahuje seznam druhů, které by se měly podle jejich odhadu vyskytovat na místě stavby, v němž jsou uvedeny zvláště chráněné druhy (otakárek fenyklový, strnad luční, ropucha obecná, skokan zelený, sysel obecný a křeček polní). Vzhledem k tomu, že z ochrany křepelky polní, strnada lučního, skokana zeleného, sysla obecného a křečka polního nebyla nikdy povolena výjimka ze zákona o ochraně přírody a krajiny, je zásah do jejich biotopu a vývoje v rozporu z § 50 odst. 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. OŽP byl jako orgán ochrany přírody povinen nesouhlasit s povolením stavby do doby, dokud příslušné orgány (zpráva CHKO Kokořínsko, Krajský úřad Pardubického kraje) nepovolí výjimky z ochrany těchto nově zjištěných druhů živočichů (křepelka polní, strnad luční, skokan zelený, sysel obecný, křeček polní), kteří byly součástí seznamu živočišných druhů uvedených ve výše zmíněném odborném vyjádření.

V dalších žalobních bodech pokračoval žalobce v námitkách proti již výše zmíněnému závaznému stanovisku vydanému dne 3. 12. 2003 Městským úřadem v Přelouči změněnému již výše zmíněným rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, přičemž tato rozhodnutí byla vydána jako souhlasná závazná stanoviska k rozhodnutí o umístění stavby, jež bylo vydáno stavebním úřadem v Přelouči dne 11.10.2005 pod čj. ST 854/2004/Zd.

7. Podklady pro rozhodnutí nebyly doplněny o posouzení dopadu realizace biokoridoru na VKP nivu Labe, přičemž Město Přelouč se s touto námitkou vůbec nevypořádalo. Byl tak porušen § 59 odst. 3 zák. č. 71/1967 Sb., když nebyl respektován právní názor obsažený v prvním rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 29. 4. 2002, který ukládal Městu Přelouč jako správnímu orgánu prvního stupně doplnit podklady pro rozhodnutí o posouzení dopadu realizace biokoridoru na VKP.

8. Byl porušen § 10 odst. 3 a 4 zák. č. 100/2001 Sb., když součástí spisu není stanovisko EIA. Podle § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb. nelze bez stanoviska EIA vydat žádné rozhodnutí, které je nezbytné pro uskutečnění záměru uvedeného v příloze tohoto zákona, když plavební stupeň Přelouč přitom mezi tyto záměry patří. Městský úřad při vydání výše

uvedeného závazného stanoviska ze dne 3. 12. 2003 do svého rozhodnutí nepřevzal požadavky uvedené ve stanovisku EIA a ani v odůvodnění svého rozhodnutí řádně neuvedl, proč tak neučinil, když jen odůvodnil nezákonně postup tím, že se jedná o uzavřené řízení, jehož závěry jsou pro investora závazné, což nemá oporu v platných právních předpisech. Jestliže tedy orgán ochrany přírody odmítl použít jako podklad dokumentaci a posudek EIA,

pokračování

-5-

52A 13/2010-274

popřel tím smysl celého procesu EIA a svou povinnost opatřit si podklady tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci.

9. OŽP v souvislosti s vydáním výše uvedeného závazného stanoviska (vztahujícího se k rozhodnutí o umístění stavby – pozn. krajského soudu) porušil § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb., když jako dotčený orgán státní správy nepřizval do řízení o zásahu do VKP orgán posuzování vlivu na životní prostředí, tj. Ministerstvo životního prostředí.

10. Výrok rozhodnutí OŽP, který byl změněn rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje, byl nekonkrétní a neurčitě definovaný, přičemž nevymezuje, na kterých pozemcích mají být zásahy do VKP nivy řeky Labe provedeny a zejména, které konkrétní zásahy mohou být vlastně provedeny. OŽP tak vydal paušální souhlasné stanovisko k zásahu do VKP na nedefinované zásahy do nedefinovaného rozsahu VKP, čímž zkrátil žalobce na jeho právu uvedeném v § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., podílet se řádně na ochraně přírody. Pokud by byly všechny zásahy projednány ve správním řízení, měl by mít žalobce možnost se k nim vyjádřit jako účastník řízení dle § 149 odst. 4 správního řádu.

V části žaloby na str. 8 a 9 (jedná se o části žaloby označené 2.1., 2.1.2. a 2.2.) zopakoval žalobce své námitky k závaznému stanovisku k zásahu do VKP, jenž uvedl v předchozí části žaloby (viz. žalobní body ad 3), 4) 5)). V další části žaloby (počínaje částí označenou v žalobě 2.3. na straně 9 a násl.), se žalobce věnoval dalším námitkám, které jsou vymezeny v dále uvedených pokračujících žalobních bodech.

11. Krajský úřad Pardubického kraje ve svém koordinovaném závazném stanovisku ze dne 24. 4. 2006 vydaném podle § 4 odst. 6 zák. č. 183/2006 Sb., požadoval, aby byla vedena přeložka silnice do Lohenic SO 08 v dostatečném odstupu od stavby plavebního kanálu nebo aby bylo učiněno náhradní opatření (např. změna kultury, zatravnění, výsadba dřevin), dále aby na nově vzniklém ostrově byla silnice mezi mosty vedena na estakádě a aby kvůli zajištění průchodnosti pro živočichy z a do lokálního biocentra byl u mostů SO 35, 36 a 37, a dále SO 38 a SO 39 vyhotoven přírodě blízký povrch v prostoru pod těmito objekty. Stavební úřad však požadavkům dotčeného správního orgánu nevyhověl a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl jako důvod právě nesouhlas stavebníka. Žalovaný označil postup stavebního úřadu za správný (str. 11 žalovaného rozhodnutí v bodě II.), když podle jeho názoru ve stavebním řízení není již možné měnit umístění staveb a jejich hlavní charakteristiky, námitka odvolatele je zmatečná (jednalo se zřejmě o námitky žalobce jako odvolatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně – pozn. krajského soudu), a námitka žalobce o tom, že stavebním úřadem nebylo vyhověno požadavku dotčeného orgánu je námitkou, kterou odvolatel mohl uplatnit již v územním řízení, a že stavební úřad neodmítnul požadavky dotčeného správního orgánu na základě nesouhlasného vyjádření stavebníka, když důvodem bylo, že navrhované řešení již není možné vyřešit v rámci stavebního řízení. S tímto závěrem žalovaného pak v tomto žalobním bodu žalobce nesouhlasil a uvedl k němu konkrétní argumentaci: v územním řízení nemohl žalobce vědět, že ve stavebním řízení stavební úřad

nebude respektovat požadavky „DOSS“, takže se nemůže jednat o námitku, kterou mohl uplatnit v územním řízení; dle § 111 stavebního zákona pokud projektová dokumentace není v souladu s požadavky DOSS, vyzve stavební úřad stavebníka k odstranění uvedených nedostatků a stanoví mu přiměřenou lhůtu – tedy stavební úřad nebyl oprávněn vydat stavební povolení na stavbu, jež byla v rozporu s požadavky dotčeného správního orgánu; v územním pokračování

-6-

52A 13/2010-275

řízení se neřeší, jaký bude mít stavba pod mostem povrch a konečně dle § 4 odst. 4 stavebního zákona je uvedeno, že ve stavebním řízení se přihlíží i ke stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v územním rozhodnutí, pokud jde o závazné stanovisko „uplatněné na základě nově zjištěných a doložených skutečností, jež nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily okolnosti nebo skutečnosti vyplývající z větších podrobností... podkladů pro rozhodnutí.“ Z § 4 odst. 4 stavebního zákona tedy vyplývá, že v některých případech může ve stavebním řízení dotčený správní orgán vznášet nové požadavky i k věci, o které bylo pravomocně rozhodnuto územním rozhodnutím. Skutečnost, že územní rozhodnutí stanoví, že silnice na ostrově má „jít“ na náspu a silnice do Lohenic má vést těsně vedle plavebního kanálu, tedy není samo o sobě důvodem pro paušální odmítnutí požadavku dotčeného orgánu. Jak přiznává stavební úřad i žalovaný, stavební úřad i žalovaný nevyhověly požadavkům dotčeného orgánu, čímž porušily § 111 odst. 3 písm. c) stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb.). Bylo tedy porušeno ust. § 4 odst. 7 stavebního zákona, kdy v případě rozporu mezi příslušnými orgány se postupuje podle správního řádu. Ustanovení o řešení sporu o příslušnost znamená povinnost předložit spor ústředním správním úřadům, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům, tedy tato záležitost „měla být předložena Ministerstvu životního prostředí a Ministerstvu dopravy, aby vedly dohodovací řízení“. Místo toho stavební úřad a žalovaný porušily uvedená ustanovení správního řádu a stavebního zákona a místo aby spor předložily uvedeným Ministerstvům k dohodovacímu řízení, požadavky dotčeného orgánu prostě odmítly.

12. V tomto žalobním bodu poukazoval žalobce na nezákonný zásah do vývoje biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Ministerstvo životního prostředí dospělo k závěru, že výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů nelze povolit, když stavba je příliš negativním zásahem do přírodně velmi cenných lokalit, přičemž ministr životního prostředí pak svým rozhodnutím ze dne 30. 3. 2007 zamítavé rozhodnutí Ministerstva životního prostředí potvrdil. Uvedený nezákonný zásah se týká především výskytu křepelky polní v lokalitě, kde má být provedena stavba plavebního kanálu. Citované rozhodnutí ministra ze dne 30. 3. 2007 tedy konstatuje, že výskyt křepelky polní byl na území uvažované stavby potvrzen, a to i navzdory skutečnosti, že osoby najaté stavebníkem jej popírají. Výskyt křepelky polní byl zjištěn Agenturou ochrany přírody a krajiny, jež dlouhodobě sleduje předmětnou lokalitu, přičemž jeho závěry popřeli stavebníkem najatí odborníci, přičemž se stavebník snažil prokázat, že druhy nalezené specializovanou odbornou institucí neexistují. Žalovaný tím, že stavebníkem tvrzené údaje bral za prokázané, i když jejich pravdivost již byla jednou vyloučena na základě průzkumů a údajů uvedené Agentury a Ministerstva životního prostředí, porušil svou povinnost zjistit stav věci v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tím porušil § 3 správního řádu a porušil § 50 odst. 3 správního řádu.

13. V tomto žalobním bodu poukázal žalobce na to, že vyhl. č. 395/1992 Sb., označuje živočichy křečka polního, sysla obecného, otakárka fenyklového, ropuchu obecnou a skokana zeleného za zvláště chráněné druhy živočichů. Žalovaný se snaží dokázat, že tyto druhy se na místě stavby nenacházejí. Je zjevné, že provádění stavby je škodlivým zásahem do vývoje zvláště chráněných druhů živočichů, když tento zákaz je stanoven v § 50 odst. 1 a 2 zákona č.

114/1992 Sb. Rozhodnutí žalovaného je v rozporu s § 3 správního řádu a v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu. Žalovaný si měl navíc opatřit důkaz o tom, že se tyto druhy na místě nenacházejí, nebo měl přerušit stavební řízení a vyzvat stavebníka, aby předložil výjimku

pokračování

-7-

52A 13/2010-276

z ochrany těchto zvláště chráněných druhů živočichů, protože jinak rozhodnutí žalovaného je v rozporu s § 50 odst. 1 a 2 zák. č. 114/1992 Sb.

14. V odůvodnění žalovaného rozhodnutí uvedl žalovaný seznam druhů, jež se mají dle jeho tvrzení nacházet na místě povolené stavby, přičemž žalovaný v tomto rozhodnutí zároveň tvrdí, že žádné zvláště chráněné druhy živočichů se na místě stavby nenacházejí, což odvozuje ze seznamu dodaného stavebníkem. Křeček polní a sysel obecný, stejně jako otakárek fenyklový, ropucha obecná a skokan zelený jsou druhy, které vyhláška č. 395/1992 Sb. označuje za zvláště chráněné, přičemž jsou v odůvodnění žalovaného rozhodnutí uvedeny v seznamu druhů, které se podle žalovaného nacházejí na místě stavby, kterým se žalovaný snaží dokázat, že na místě stavby žádné zvláště chráněné druhy živočichů se nenacházejí. Žalovaný tedy odporuje sám sobě, když na jedné straně přiznává výskyt těchto živočichů v místě stavby a na straně druhé tvrdí, že žádné zvláště chráněné druhy živočichů se na místě stavby nenacházejí. Rozhodnutí žalovaného nemá tedy oporu ve svých podkladech a je v rozporu s § 3 zák. č. 500/2004 Sb. a v rozporu s § 50 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb..

15. Ve stavebním řízení byly povoleny nejvyšší objekty stavby – mosty (SO 11 a SO 32), jež mohou změnit krajinný ráz a přitom se mají stavět mimo současné zastavěné území obcí. K jejich povolení je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). O tom, že povolená stavba může změnit krajinný ráz, svědčí i podmínka č. 17 rozhodnutí ze dne 30. 10. 2001, čj. RŽP/16187B/2001/Pl. To vyplývá i z odůvodnění tohoto rozhodnutí (jedná se o rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích, jež se týkalo vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu, jež bylo změněno rozhodnutím Krajského úřadu v Pardubicích ze dne 15. 4. 2002 tak, že souhlas se zásahem do krajinného rázu byl udělen – pozn. krajského soudu). Uvedený souhlas se zásahem do krajinného rázu byl zmíněným rozhodnutím udělen pouze k umístění stavby, když OŽP souhlas se zásahem do krajinného rázu nevydal v žádném svém stanovisku, jenž by bylo podkladem pro žalované rozhodnutí. Protože do spisu nebylo doplněno uvedené závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu povolením stavby, byl žalobce zkrácen na svém právu podílet se na ochraně přírody stanoveném § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože kdyby bylo závazné stanovisko v zásahu do krajinného rázu vydáno, mohl by žalobce postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu svou argumentací ovlivnit obsah tohoto souhlasu a jeho podmínky z hlediska krajinného rázu. Žalobce byl dále zkrácen na svém právu, aby v řízení byly zjištěny všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Byl tedy porušen § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 2 odst. 4 správního řádu, a i ust. § 50 odst. 3 správního řádu.

16. Správní orgán prvního stupně a žalovaný nepoužily jako podklad svého rozhodnutí stanovisko hodnocení vlivu na životní prostředí, jež bylo ke stavbě vydáno podle § 11 zák. 244/1992 Sb., což je nutná podmínka k vydání rozhodnutí o povolení stavby podle § 11 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb., a dle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. (bez stanoviska EIA není možné napadené rozhodnutí vydat). Tím byl porušen § 50 odst. 3 správního řádu. Stavební úřad i žalovaný porušily svou povinnost informovat MŽP jako dotčený orgán státní správy, čímž bylo znemožněno, aby se MŽP v předmětném stavebním řízení mohlo vyjádřit. Tím

bylo porušeno právo žalobce na zjištění všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

pokračování

-8-

52A 13/2010-277

17. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje výčet podkladů, které byl povinen správní orgán podle § 68 odst. 3 správního řádu uvést ve svém rozhodnutí. Rovněž toto rozhodnutí neuvádí, proč podmínky stanoviska EIA nebyly zahrnuty do podmínek rozhodnutí, tedy v odůvodnění chybí uvedení, jakými úvahami se stavební úřad řídil při hodnocení stanoviska EIA. Žalovaný takové pochybení stavebního úřadu nenapravil. Podmínky stanovené ve stanovisku EIA se stávají závaznými jedině tím, že jsou převzaty do nějakého správního rozhodnutí. Žalovaný neuvedením, proč nezahrnul relevantní podmínky stanoviska EIA do stavebního povolení, porušil § 68 odst. 3 správního řádu.

V závěru žaloby se žalobce vyjádřil ke své žalobní legitimaci. Podle jeho názoru má právo žalobce jako občanské sdružení žádat přezkum žalovaného rozhodnutí po stránce hmotné i procesní, což dovozuje z článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Stejný závěr vyplývá i ze Směrnice č. 85/337/EHS o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Žalobce je přesvědčen, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a že mu proto přísluší práva vyplývající z čl. 9 odst. 2 včetně práva na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti rozhodnutí a aktů dle čl. 6 Aarhuské úmluvy, tedy i žalovaného rozhodnutí. Žalobce rovněž tvrdí, že byl na svých procesních právech dotčen takovým způsobem, že toto porušení procesních předpisů mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí.

Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil, a to včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

K žalobě se rozsáhle vyjádřil i žalovaný podáním ze dne 14. 1. 2008. V něm se věcně podrobně zabýval jednotlivými námitkami uvedenými v žalobních bodech, přičemž z těchto připomínek vyplývá jeho nesouhlas k těmto jednotlivým námitkám. Dále uvedl, že žalobcova tvrzení nemohou vést k závěru, že by se jednalo o zásah do procesních práv žalobce, když při posuzování aktivní legitimace žalobce je třeba vyjít především z ust. § 65 odst. 2 s.ř.s. Žalobce jako občanské sdružení nemá žalobní legitimaci podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., čili žalobce nemohl být zkrácen na svých hmotných právech a Aarhuská úmluva a ani žádná z příslušných směrnic není přímo aplikovatelná a nemá aplikační přednost, neboť všechny tyto akty mezinárodního práva jsou procesně provedeny soudním řádem správním. Navrhl, aby soud žalobu zamítnul.

K žalobě se vyjádřila i osoba zúčastněná na řízení Ředitelství vodních cest ČR, a to podáním ze dne 7. 2. 2008. V něm uvedla a odůvodnila názor o tom, že žaloba byla podána neoprávněnou osobou, když žalobce nebyl a ani nemohl být žalovaným rozhodnutím krácen na svých právech a nemá tak žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dále se podrobně vyjádřil ke všem žalobním námitkám, v němž polemizoval s názory žalobce, přičemž z jeho vyjádření vyplynul závěr na zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní - dále jen „s. ř. s.“), dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

Výrok I. o pokračování v řízení se opírá o skutečnost, že toto soudní řízení bylo usnesením krajského soudu ze dne 23.5.2008, čj. 52Ca 48/2007-93 přerušeno do skončení řízení vedeného pod sp. zn. 52 Ca 14/2006, přičemž toto řízení bylo vedeno o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, které se týkalo rozhodnutí o umístění zmíněné stavby. Krajský soud musel respektovat právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený ve zrušujícím rozhodnutí, který vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které pokud bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem, což vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4.2.2009, čj. 1As 79/2008 citovaný ve výše zmíněném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2010). Za tohoto stavu již tedy pozbyl aktuálnosti právní názor krajského soudu uvedený ve zmíněném usnesení o přerušení řízení, když při přezkoumání stavebního povolení je nutné pouze přihlížet k tomu, že bylo vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, tedy není nutné a ani možné přihlížet k výsledku soudního řízení, jehož předmětem byla žaloba proti územnímu rozhodnutí. Proto soud musel rozhodnout o pokračování v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, přičemž na rozhodnutí o této žalobě nemůže mít vliv výsledek soudního řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, které bylo dosud vedeno u podepsaného soudu pod sp. zn. 52Ca 14/2006.

Ještě před konkrétním zhodnocením jednotlivých námitek uvedených ve shora zmíněných žalobních bodech musel krajský soud předem uvést, že soudní přezkum se musel řídit dále uvedenými hledisky.

Předně krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 25. 2. 2010, čj. 6 As 37/2008-220, vydaného v řízení o kasační stížnosti proti předchozímu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 17. 6. 2008, čj. 52Ca 48/2007-108. Krajský soud byl v tomto soudním řízení vázán právním názorem vysloveném v citovaném rozsudku ve smyslu § 110 odst. 3 s.ř.s.

Dalším podstatným hlediskem byla otázka žalobní legitimace žalobce. Její řešení v podstatě naznačil již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, v němž uvedl, že „aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejíž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se dle současné judikatury zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s.ř.s.“. Názor žalobce o tom, že jako občanské sdružení měl právo žádat o přezkum žalovaného rozhodnutí i po stránce hmotné, když svou žalobní legitimaci dovozoval přímo z Aarhuské úmluvy a z výše uvedené směrnice EIA, byl nesprávný, a to z následujících důvodů.

Podle článku 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb.m.s., dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „Úmluva“) stanoví vnitrostátní předpisy požadavky, které musí splnit nevládní organizace, aby byly považovány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu dle článku 9 odst. 2 Úmluvy. Totéž stanoví článek 1 bod 2 Směrnice č. 85/337/EHS (směrnice EIA). Možnost stanovit podmínku přístupu

k soudnímu řízení ve formě účasti na předchozím správním řízení tak stanoví sama Aarhuská úmluva. V článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se odkazuje na přezkoumání jakýchkoliv pokračování

-10-

52A 13/2010-279

rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti a přitom se nevylučuje možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a není ovlivněn požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání při předání věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo požaduje. Smyslem a účelem článku 9 Aarhuské úmluvy je zajištění respektování práva, avšak úmluvu nelze vyložit tak, že umožňuje samostatný soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. To potvrzuje i článek č.10a směrnice EIA, podle něhož „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.“ Aarhuská úmluva poskytuje tedy smluvním stranám volnost v tom, jak si uvedená práva a procesní postupy k jejich ochraně uvedou do svých vnitrostátních úprav a jak přizpůsobí svou právní úpravu k této úmluvě. Úmluva totiž poskytuje jen obecné zásady, a povinnosti ukládá skrz vnitrostátní legislativu. Přímou tedy tato Úmluva nestanovila konkrétní ustanovení o soudní ochraně a přezkumu správních rozhodnutí a pouze odkazuje na vnitrostátní právní úpravy, jimž nepřikazuje jmenovitě a striktně, jak má přezkum předmětných aktů vypadat. Ustanovení článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy předvídá nikoliv svou přímou použitelnost pro osoby z řad veřejnosti, ale výslovně stanoví, aby strany Úmluvy zajistily přístup ke správním soudním řízením proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Úmluva tedy vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje. Tím si sama udává v tomto ustanovení charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo (self – executing) a nemá nástroje svého prosazování. Má pouze povšechný ráz a otvírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59). Aarhuská úmluva přiznává soudní přezkum jen v těch případech, kdy došlo k porušení hmotného nebo procesního práva v řízeních o poskytnutí informací či ohledně účasti dotčené veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí. To vyplývá z článku 9 odst. 1 citované Úmluvy, podle něhož „strany v rámci své vnitrostátní legislativy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.“ V dané věci se však nejednalo o poskytnutí informací, ale o přezkum rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě, jak již bylo výše uvedeno, nelze vyvozovat žalobní legitimaci žalobce jako občanského sdružení přímo z Aarhuské úmluvy, či z výše zmíněné směrnice EIA. Stěžovatel tak neměl aktivní legitimaci podle ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s., podle něhož je žalobu oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Jak již soud výše uvedl, Aarhuská úmluva není přímo použitelná (tzv. self – executing), když neobsahuje ustanovení o přímé aplikovatelnosti této mezinárodní smlouvy. Ostatně i ze samotného ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s. vyplývá, že pro aktivní legitimaci podle tohoto ustanovení je třeba, aby mezinárodní smlouva přímo výslovně uvedla oprávnění k podání žaloby, čili sama tato smlouva již musí ve svých ustanoveních zakládat žalobní legitimaci. Tak tomu v dané věci samozřejmě nebylo, když žalobcem tvrzená žalobní legitimace z ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nevyplývá. Žalobci však též nesvědčí žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., když žalobce nemůže být žalovaným rozhodnutím zkrácen na právu na příznivé životní prostředí podle článku 35 Listiny základních práv a svobod. Žalobce jako občanské sdružení nebyl ve správním řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, nositelem žádných práv vyplývajících z hmotného práva, o

nichž bylo v tomto řízení rozhodováno. Proto ani žalobce nemohl být zkrácen na svých subjektivních právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. a žalobce tak mohl účinně namítat jen pokračování

-11-

52A 13/2010-280

tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutné rozumět zkrácení na právech procesních. Proto mohl žalobce jako občanské sdružení namítat jen porušení svých procesních práv, přičemž jeho žalobní legitimace byla dána ust. § 65 odst. 2 s.ř.s. Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, tedy i žalobce, má právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s.ř.s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 zák. č. 114/1992 Sb. Tyto podmínky zahrnují jednak oznámení účasti v řízení před správním orgánem a dále vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 70 odst. 2 a 3 zák. č. 114/1992 Sb. a § 68 písm. a) s.ř.s.). Tyto podmínky podle obsahu správního spisu žalobce splnil, čili měl možnost v žalobě namítat jen porušení procesních práv, nikoliv porušení práva vyplývajícího z hmotně právních ustanovení právních předpisů. Žalobce jako občanské sdružení splňující podmínky stanovené zák. č. 114/1992 Sb. mohl ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníka tohoto řízení. Žalobcovu žalobní legitimaci v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení však zakládají jen jeho procesní práva ve správním řízení; žalobce proto může namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jeho procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, čj. 28 Ca 444/2001-100, uveřejněném pod č. 291 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2004).

Vloženo z rozs.- o umíst. stavby:

Žalobcům však též nesvědčí žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., když žalobci nemohou být žalovaným rozhodnutím zkráceni na právu na příznivé životní prostředí podle článku 35 Listiny základních práv a svobod. Žalobci jako občanské sdružení nebyli ve správním řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, nositelem žádných práv vyplývajících z hmotného práva, o nichž bylo v tomto řízení rozhodováno. Proto ani žalobci nemohli být zkráceni na svých subjektivních právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. a žalobci tak mohli účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byli zkráceni na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutné rozumět zkrácení na právech procesních. Proto mohli žalobci jako občanská sdružení namítat jen porušení svých procesních práv, přičemž jejich žalobní legitimace byla dána ust. § 65 odst. 2 s.ř.s. Občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, tedy i žalobci, mají právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s.ř.s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 zák. č. 114/1992 Sb. Tyto podmínky zahrnují jednak oznámení účasti v řízení před správním orgánem a dále vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 70 odst. 2 a 3 zák. č. 114/1992 Sb. a § 68 písm. a) s.ř.s.). Tyto podmínky podle obsahu správního spisu žalobci splnili, čili měli možnost v žalobě namítat jen porušení procesních práv, nikoliv porušení práva vyplývajícího z hmotněprávních ustanovení právních předpisů. Žalobci jako občanská sdružení splňující podmínky stanovené zák. č. 114/1992 Sb. mohli ve správním řízení uplatňovat všechna práva účastníka tohoto řízení. Žalobní legitimaci žalobců v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí však zakládají jen jejich procesní práva ve správním řízení; žalobci proto mohou namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jejich procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004,

č.j. 28 Ca 444/2001-100, uveřejněný pod č. 291 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2004).

Krajský soud je narozdíl od žalobců názoru, že i po přijetí Aarhuské úmluvy a výše citované směrnice, a to i po vydání výše zmíněného rozsudku ESD (tj. žalobci v jejich replice citovaný rozsudek ESD ze dne 10. 6. 2010, ve věci C-378/09), stále platí názor Ústavního soudu vyslovený již v jeho rozhodnutí ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I.ÚS 282/97, podle něhož občanské sdružení nemá právo na příznivé životní prostředí, přičemž z tohoto názoru se odvíjejí další právní názory vyslovené v judikatuře Vrchního soudu v Praze, Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu a potažmo i právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v předchozím zrušujícím rozsudku v této věci, jimiž je krajský soud vázán. Aarhuská úmluva a ani ESD v uvedeném rozhodnutí se totiž vůbec nevyslovily k uvedené otázce, tj. k tomu, zda občanské sdružení je nositelem hmotných práv a zda má právo na příznivé životní prostředí. Zmíněná Aarhuská úmluva, citovaná Směrnice a ani žalobci uváděný rozsudek ESD se vůbec nevyslovují k názoru o tom, zda občanské sdružení může být zkráceno na právu na příznivé životní prostředí, neboť takové právo právnické osobě z povahy věci náležet nemůže, neboť toto právo náleží jen fyzickým osobám jako biologickým organismům. Tento názor obsažený již v usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I.ÚS 282/97 a citovaný v mnoha rozhodnutích Vrchního soudu (např. jeho rozsudek ze dne 12. 4. 2000, č.j. 5A 98/98-109 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č.j. 7A 139/2001-67) považuje v podstatě krajský soud za nezpochybnitelný a zcela jasný, který nebyl a není vyvrácen žádným judikátem ESD či mezinárodní smlouvou. V tomto směru jsou úvahy žalobců pouze výsledkem jeho subjektivních nesprávných aplikačních právních úvah, které však nemají oporu v uvedených smlouvách a v uvedené judikatuře. Jinými slovy, uvedená judikatura ESD a mezinárodní smlouvy, Aarhuská úmluva a výše zmíněná Směrnice, nevyvrací a ani nemohou vyvrátit uvedený názor Ústavního soudu o tom, že 1) žalobci jsou právnickými osobami (což ani žalobci nezpochybnili), a že 2) právo na příznivé životní prostředí může náležet pouze fyzické osobě jako biologickému organismu, když žalobci jako právnické osoby nepochybně nemohou být považovány za biologické organismy (což ani žalobci v podstatě netvrdí, a kdyby to tvrdili, tak by se určitě nejednalo o správnou úvahu). Navíc zmíněný rozsudek ESD se vztahuje ke zcela jiné otázce, než je otázka výkladu práva na příznivé životní prostředí, když v uvedeném rozsudku ESD bylo pouze shledáno a vysloveno, že Česká republika nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 10a odst. 1 až 3 již zmíněné Směrnice, přičemž tento nespecifikuje, v jakém směru nebyly povinnosti plynoucí ze Směrnice naplněny a navíc v odůvodnění se uvádí pouze odkaz na zákon č. 100/2001 Sb. A vůbec se uvedený rozsudek nezabývá žalobní a aktivní legitimací občanských sdružení v rámci žaloby proti stavebnímu povolení. Navíc, jak již výše krajský soud uvedl, uvedený rozsudek se vůbec otázkou práva občanských sdružení na příznivé životní prostředí, a tedy otázkou jejich hmotné žalobní legitimace, nezabývá, když pouze řeší implementaci uvedených předpisů do práva vnitrostátního. Ostatně, pokud by takový judikát měl být zásadním důvodem pro změnu konstantní soudní judikatury týkající se výkladu žalobní legitimace občanských sdružení, tak by nepochybně i Nejvyšší správní soud na tuto judikaturu ESD reagoval sám ve své vlastní judikatuře. To se však dosud nestalo, když naopak v judikatuře vzniklé po vydání uvedeného rozsudku ESD a po přijetí Aarhuské úmluvy a výše zmíněné Směrnice, Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že občanská sdružení mohou namítat pouze krácení na svých procesních právech nikoliv hmotných (ostatně tak judikoval i Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku vydaném v řízení o kasační stížnost, tj. v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č.j. 6 As 35/2008-163, a nově je potvrzen výše zmíněný názor o žalobní legitimaci občanských sdruženích v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č.j. 6 As

43/2008-472). Pokud by žalobci měli být úspěšní s názorem o své žalobní legitimaci zahrnující i možnost vznášet námitky hmotněprávního charakteru, museli by popřít výše zmíněný názor vyslovený již v citovaném rozhodnutí Ústavního soudu, tedy museli by buď prokázat, že nejsou právníckými osobami, ale fyzickými osobami, anebo by v příslušné judikatuře či v mezinárodních smlouvách muselo být výslovně stanoveno, že právo na příznivé životní prostředí náleží i právníckým osobám. To však žalobci ani netvrdili, přičemž takový názor v uvedených podkladech ani obsažen není (a vzhledem k logice tohoto názoru podle krajského soudu ani obsažen být nemůže). Proto krajský soud, který se v podstatě ani nemohl odchýlit od závazného právního názoru vysloveného ve zmíněném zrušujícím předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu, se nemohl odchýlit od výše zmíněného právního názoru týkajícího se žalobní legitimace žalobců, která se podle názoru krajského soudu stále odvíjí pouze od procesních práv žalobců jako občanských sdružení.

Otázku taxativního vymezení procesních práv nelze vzhledem k rozsáhlé rozhodovací činnosti správních orgánů definitivně uzavřít. Tato procesní práva, na nichž mohli být žalobci zkráceni ve stavebním řízení, lze příkladmo proto uvést z platné právní úpravy a dále i částečně z judikatury. K těmto procesním právům lze tak řadit např. právo žalobců navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen „správní řád“), právo vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2 správního řádu), právo na poskytnutí informací o řízení (§ 36 odst. 2 správního řádu), možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), právo na vyrozumění o provedených důkazech mimo ústní jednání (§ 51 odst. 2 správního řádu), právo na účast při provedení důkazů listinou (§ 53 odst. 6 správního řádu), právo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu), právo na doručení správního rozhodnutí (§ 72 odst. 1 správního řádu), právo na podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 81 odst. 1 správního řádu). K procesním subjektivním oprávněním žalobců, jež zakládají jejich žalobní legitimaci, patří i právo na zdůvodnění správního rozhodnutí, tj. právo na to, aby se správní orgán vypořádal s námitkami uplatněnými takovým účastníkem v průběhu správního řízení a také v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94-87). K procesním právům je možné řadit i právo na účast ve správním řízení a na aktivní účast na jednotlivých procesních úkonech správního orgánu, jinými slovy, porušením tohoto práva je i postup správního orgánu, kterým by byla upřena občanskému sdružení konkrétní subjektivní práva determinující aktivní participaci tohoto občanského sdružení ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6A 49/2002- 41).

Pokud tedy nebyl občanskému sdružení jako účastníku správního řízení znemožněn vstup do správního řízení a ani nebyla znemožněna aktivní účast na jednotlivých procesních úkonech správního orgánu prvního stupně, jak je správním řádem zaručena (tj. jestliže bylo umožněno občanskému sdružení podávat již v průběhu správního řízení námitky), a zároveň nebylo občanskému sdružení ani upřeno právo podání opravného prostředku – odvolání a konečně jestliže mu nebylo upřeno ani žádné jeho subjektivní procesní právo v průběhu řízení o odvolání, pokud odvolací orgán v řízení o odvolání rozhodl o všech námitkách uplatněných žalobcem v odvolání, tak sama skutečnost, že ve správním řízení nebylo námitkám občanského sdružení, tj. v daném případě žalobců, ze strany správních orgánů obou stupňů přisvědčeno, nezpůsobuje sama o sobě porušení jejich procesních práv. Pokud tedy bylo umožněno žalobcům navrhnout provedení důkazů, nebylo jim upřeno právo seznamovat se se spisem a s provedenými důkazy, pokud měli právo činit v průběhu správního řízení vyjádření, tak nebyli zkráceni na svých procesních právech. Tato procesní práva však nelze zaměňovat s právem účastníka na to, aby jeho návrhům, námitkám a vyjádřením bylo ze strany správního

orgánu vyhověno. Účastníci řízení jsou oprávněni navrhopvat ve správním řízení provedení důkazů, avšak právní nárok na doplnění dokazování či provedení konkrétně navrženého důkazu jim nevzniká. O tom, co bude jako důkaz provedeno, rozhoduje správní orgán. Obdobně jako na důkazní návrhy účastníka řízení lze nahlížet na jeho právo vyjadřovat se a uplatňovat námitky proti samotnému vedení správního řízení či proti jednotlivým úkonům, jež správní orgán činí. Na straně jedné jsou tedy účastníci řízení oprávněni vyjadřovat se v průběhu řízení fakticky k čemukoliv a uplatňovat vůči správnímu orgánu věcně i procesní námitky rozličného obsahu, na straně druhé jim však nevzniká právní nárok na to, aby jejich námitkám bylo vyhověno. Pokud by tedy žalobci tvrdili, že mělo být ještě provedeno v průběhu správního řízení další dokazování či měly být vyžádány další podklady, a dospěl-li správní orgán k tomu, že takového doplnění není třeba, pak za situace, kdy se správní orgán s opačným názorem účastníka řízení dostatečně vypořádal, nebyla jeho procesní práva nijak dotčena (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6A 49/2002-41).

Pro všechny výše zmíněné případy je však společným jmenovatelem pro úspěšnost procesních námitok žalobců to, že musí tvrdit, že konkrétně uvedeným postupem správního orgánu byli zkráceni na svých procesních právech. Jinými slovy, pokud žalobcem v soudním řízení ve správním soudnictví je občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, tak může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jeho procesní práva, čili vždy ve vztahu ke konkrétní námitce musí tvrdit zkrácení na svém procesním právu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118). O tom, že uvedený právní názor týkající se žalobní legitimace občanských sdružení je předmětem i současné konstantní judikatury, svědčí i rozsudek NSS ze dne 4.2.2010, čj. 7 As 2/2009 -80. Právě v něm je citován právní názor rozšířeného senátu NSS z jeho usnesení ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002-42, který NSS zastává i v současné době a ani krajský soud vzhledem k již výše uvedené argumentaci nedospěl k závěru, že by se od něj mohl odchýlit: „Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí. Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny)“.

Dalším neméně důležitým požadavkem úspěšnosti žalobních námitok žalobců je, že námitky žalobců jako účastníků správního řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, se týkaly zájmů, které žalobci jako občanská sdružení ve správním řízení hájila, tj. jen pokud souvisely s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena zákonem o ochraně přírody a krajiny (srov. rozsudek NSS ze dne 4.2.2010, čj. 7 As 2/2009-80).

Otázku taxativního vymezení procesních práv nelze vzhledem k rozsáhlé rozhodovací činnosti správních orgánů definitivně uzavřít. Tato procesní práva, na nichž mohl být žalobce zkrácen ve stavebním řízení, lze příkladmo proto uvést z platné právní úpravy a dále i částečně z judikatury. K těmto procesním právům lze tak řadit např. právo žalobce navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen „správní řád“), právo vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2 správního řádu) právo na poskytnutí informací o řízení (§ 36 odst. 2 správního řádu), možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), právo na vyrozumění o provedených důkazech mimo ústní jednání (§ 51 odst. 2 správního řádu), právo na účast při provedení důkazů listinou (§ 53 odst. 6 správního řádu), právo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu), právo na doručení správního rozhodnutí (§ 72 odst. 1 správního řádu), právo na podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 81 odst. 1 správního řádu). K procesním subjektivním oprávněním žalobce, jež zakládá jeho žalobní legitimaci, patří i právo na zdůvodnění správního rozhodnutí, tj. právo na to, aby se správní orgán vypořádal s námitkami uplatněnými takovým účastníkem v průběhu správního řízení a také v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94-87). K procesním právům je možné řadit i právo na účast ve správním řízení a na aktivní účast na jednotlivých procesních úkonech správního orgánu, jinými slovy, porušením tohoto práva je i postup správního orgánu, kterým byla upřena občanskému sdružení konkrétní subjektivní práva determinující aktivní participaci tohoto občanského sdružení ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6A 49/2002- 41). Pro všechny výše zmíněné případy je však společným jmenovatelem pro úspěšnost procesních námitek žalobce to, že žalobce musí tvrdit, že konkrétně uvedeným postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech. Jinými slovy, pokud žalobcem v soudním řízení ve správním soudnictví je občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, tak může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení pokračování

-12-

52A 13/2010-281

byla zkrácena jeho procesní práva, čili vždy ve vztahu ke konkrétní námitce musí tvrdit zkrácení na svém procesním právu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118).

Dalším neméně důležitým hlediskem byla skutečnost, že žalobce podal žalobu proti stavebnímu povolení vydanému ve stavebním řízení, pro které platí zásada koncentrace řízení (§ 112 zák. č. 183/2006 Sb., stavební zákon – dále jen „stavební zákon“). Podle ust. § 112 odst. 2 stavebního zákona, upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námítky, popř. důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popř. důkazům nebude přihlédnuto. A přesně podle tohoto ustanovení postupoval i stavební úřad. Jak krajský soud zjistil ze správního spisu, z „Oznámení o zahájení stavebního řízení“ vydaného formou veřejné vyhlášky Městským úřadem Přelouč jako stavebním úřadem, tj. správním orgánem prvního stupně, a to dne 27. 3. 2007 pod čj. ST 83/2007/DO, upustil stavební úřad ve smyslu právě výše citovaného § 112

odst. 2 stavebního zákona od ústního jednání a ohledání na místě, přičemž na straně 4 uvedeného oznámení uvedl, že „účastníci řízení mohou své námitky, popř. důkazy uplatnit do 10 dnů ode dne doručení tohoto oznámení, jinak k nim nebude přihlédnuto.“ Toto oznámení ve formě veřejné vyhlášky bylo vyvěšeno dne 28. 3. 2007 a sejmuto dne 13. 4. 2007, přičemž žalobce byl již v době vydání této vyhlášky zahrnutý oznámením o zahájení stavebního řízení účastníkem stavebního řízení, neboť účast ve stavebním řízení žalobce oznámil podáním doručenému stavebnímu úřadu dne 8. 3. 2007.

Žalobcovu účast ve stavebním řízení založila zvláštní právní úprava, a to podle ust. § 27 odst. 3 správního řádu. Za účastníky stavebního řízení, o kterých to stanoví zvláštní zákon, nelze totiž považovat jen účastníky vymezené ve stavebním zákonu (§ 109 odst. 1 stavebního zákona), ale i v ust. § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. Podle § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. je i občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle odst. 2, tj. pokud je hlavním jeho posláním podle stanov občanského sdružení ochrana přírody a krajiny, účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do 8 dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Zákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nejpresněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, č.j. 5 As 41/2009-91).

Otázkou k posouzení tedy zůstává, zda ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. Podle § 70 zákona o ochraně přírody ustanovení platí:

„(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů
Pokračování -13- 52A 13/2010-282

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“) je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, č.j. 5 As 41/2009-91).

Krajský soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.

Jako účastník stavebního řízení však občanské sdružení musí respektovat i výše zmíněnou koncentrační zásadu vyjádřenou v ust. § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Z platné právní úpravy nelze vyvodit, že by na občanské sdružení jako účastníky stavebního řízení se tato koncentrační zásada nevztahovala. Ostatně takový přístup k aplikaci koncentrační zásady by byl v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení (§ 7 odst. 1 správního řádu). Koncentrační zásada vyjádřená v § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona platí i pro občanská sdružení jako účastníky ve stavebním řízení, jejichž účastenství vzniklo podle ust. § 70 odst. 2 a 3 zák. 114/1992 Sb. Jak vyplývá ze správního spisu, a ostatně i z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, v dané věci žalobce žádné námitky ve stanovené době, tj. v době stanovené výše zmíněnou vyhláškou obsahující oznámení o zahájení řízení, tedy v souladu s koncentrační zásadou podle § 112 odst. 2 stavebního zákona, neuplatnil. Žalobce sice má

pokračování

-14-

52A 13/2010-283

jako základní cíl a poslání sdružení ve svých stanovách, tj. v jeho článku 3, uvedeno, že hlavním cílem a posláním sdružení je ochrana přírody a krajiny, avšak pominutím výše zmíněné koncentrační zásady tomuto poslání a naplnění základního cíle občanského sdružení zůstal sám hodně dlužen. Žalobce si totiž nestřežil svá práva, když tuto zásadu pominul a neuplatnil žádné námitky ve stanovené době v souladu s uvedenou koncentrací řízení. Proto ve vztahu k žalobním námitkám je nutné předeslat, že pokud tyto námitky mohl účinně uplatnit i ve stavebním řízení při dodržení uvedené koncentrační zásady, tak nelze obcházet platnou právní úpravu, tj. uvedenou koncentrační zásadu, a uplatnit tyto námitky až v žalobě. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Vyčerpání právních výtek ve správním řízení před podáním žaloby u soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu soudu do správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 5As 66/2006-100). Proto nelze ignorovat nerespektování této zásady koncentrace

řízení žalobcem a nahrazovat činnost správních úřadů tím, že námitkami, kterými by se měl věcně zabývat správní orgán, se bude věcně zabývat soud rozhodující ve správním soudnictví. Výše uvedený závěr byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7Afs 54/2007-62, podle něhož se uvedený závěr týká pouze námitek procesně právního charakteru, tj. uplatnění jen těchto námitek je limitováno ustanoveními o koncentraci správního řízení, když námitky hmotně právní nijak omezovat nelze. Jinak řečeno, žalobce zřejmě nemohl účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, mohl však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62). Podle zmíněného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se tak koncentrační zásada nevztahuje v podstatě na námitky hmotně právního charakteru. Ty však žalobce jako občanské sdružení nemohl v žalobě uplatnit, neboť v důsledku jeho žalobní legitimace pouze podle ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. se jeho žalobní legitimace vztahovala jen k námitkám procesně právního charakteru, tedy uvedená koncentrační zásada se plně vztahovala na žalobní námitky žalobce, jež budou dále konkrétně uvedeny a jež byly a mohly být pouze jen procesně právního charakteru. Žalobce jako občanské sdružení, jehož účastenství ve stavebním řízení bylo založeno podle § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., mohl proto účinně namítat nezákonnost stavebního povolení vydaného ve stavebním řízení, v němž byla uplatněna zásada koncentrace řízení podle § 112 odst. 2 stavebního zákona, jen ve vztahu k těm námitkám procesně právního charakteru, které občanské sdružení uplatnilo včas v souladu se zásadou koncentrace řízení ve lhůtě určené stavebním úřadem v souladu s ustanovením § 112 odst. 2 stavebního zákona, anebo může uplatnit nově ty námitky procesně právního charakteru, jež nebylo možné uplatnit již ve stavebním řízení v souladu se zásadou koncentrace řízení (např. námitka týkající se práva na zdůvodnění správního rozhodnutí v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu či rozhodnutí odvolacího správního orgánu). V souvislosti s otázkou žalobní legitimace občanského sdružení je nutné zároveň konstatovat, že povinnost žalobce tvrdit zkrácení na svých právech ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. nelze chápat formalisticky, tj. tak, že by výslovně muselo občanské sdružení jako žalobce odkázat na citované ustanovení a tvrdit zkrácení na svých procesních právech, když je nutné pouze naplnit smysl a účel citovaného zákonného ustanovení. Vždy ale musí z žaloby občanského sdružení být zřejmé a seznatelné, že porušením právních předpisů upravujících postup

pokračování

správního orgánu došlo ke zkrácení žalobce na jeho právech procesních. Žalobce tedy pro prokázání své žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s.ř.s. musí v žalobě uvést takové skutečnosti, z nichž lze dovodit přímou souvislost mezi postupem správního orgánu a porušením procesních práv žalobce ve správním řízení. Tak tomu může být např. v případě, kdy žalobce – občanské sdružení v žalobě uvede, že byl zbaven možnosti vyjádřit své stanovisko či námitky ke zhodnocení zákonných podkladů správním orgánem v žalovaném rozhodnutí, když tyto podklady měly být dle žalobce správním orgánem obstarány a zhodnoceny v odůvodnění žalovaného rozhodnutí, přičemž se tak nestalo. Anebo se může jednat například o případ, kdy žalobce – občanské sdružení tvrdí, že podmínky rozhodnutí měly být obsaženy již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a pokud se tak nestalo, byl žalobce zbaven možnosti vyjádřit své výhrady k formulaci těchto podmínek prostřednictvím podaného opravného prostředku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118).

Konečně posledním hlediskem, kterým se krajský soud musel v tomto soudním řízení řídit, bylo uplatnění dispoziční zásady v tomto soudním řízení. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Protože v řízení o této žalobě platí dispoziční zásada, je rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z toho důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že jinou vadou řízení před soudem s vlivem na nezákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup soudu je nejen popřením dispoziční zásady, ale i znamená zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť tím odjímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním závěrům, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, čj. 2Ads 33/2003-78). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87).

Krajský soud při respektování uvedené dispoziční zásady se zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2s.ř.s.), přičemž se řídil výše zmíněnými hledisky a s jednotlivými žalobními body se konkrétně vypořádal následovně.

Ad 1) Žalobce v tomto žalobním bodu žádal o přezkum závazných stanovisek, které byly podkladem pro vydání stavebního povolení (viz. část žaloby pod bodem 1.). Konkrétně se jednalo o stanoviska Městského úřadu v Přelouči, odboru životního prostředí, vydaného pokračování

-16-

52A 13/2010-285

dne 28. 11. 2005 pod sp.značkou OŽP/3563/481/2005/KA a stanovisko Městského úřadu v Přelouči, odboru životního prostředí, ze dne 23. 3. 2007, které dle žalobce nemělo vlastní číslo jednací. Konkrétní argumentaci proti obsahu těchto stanovisek pak žalobce uvedl ve výše uvedených žalobních bodech 2), 3), 4), ad 5) a 6) (tyto námitky byly uvedeny v části I. žaloby). V těchto žalobních bodech, tedy v části žaloby pod bodem I., a to konkrétně pod body 1.1.1., 1.1.2., 1.1.3., 1.1.4., 1.1.5., žalobce namítal rozpor zmíněného vyjádření Městského úřadu v Přelouči ze dne 28. 11. 2005 a stanoviska tohoto správního orgánu ze dne 23. 3. 2007 s podkladovými rozhodnutími, která byla vydána v předcházejícím správním řízení, a to v řízení o umístění uvedené stavby (jednalo se rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 30. 10. 2001, čj. RŽP/16187/B/2001/Pl změněné rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002, OŽPZ/791/02/Kš, kterými byl vydán souhlas se zásahem do krajinného rázu podle zák. č. 114/1992 Sb. (dále jen „rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 30. 10. 2001 a rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002“) – srov. žalobní bod 2) a 3), dále se jednalo o rozhodnutí Městského úřadu v Přelouči ze dne 3. 12. 2003, čj. OŽP/409/2003 změněné rozhodnutím Krajského úřadu

Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, čj. OŽPZ/4752/2004, kterým bylo vydáno závazné stanovisko k zásahu do významných krajinných prvků podle zák. č. 114/1992 Sb. – srov. žalobní bod 4) a 5). Žalobce se v této části žaloby (v žalobních bodech 1), 2), 3), 4), 5) domáhal soudního přezkumu výše zmíněného vyjádření Městského úřadu v Přelouči ze dne 28. 11. 2005 a stanoviska tohoto správního orgánu ze dne 23. 3. 2007, když jako důvody nezákonnosti těchto podkladů uvedl skutečnosti, jež podle názoru žalobce svědčí o jejich rozporu z výše zmíněnými rozhodnutími – stanovisky, jež byly vydány v řízení o umístění stavby.

Podle názoru krajského soudu námitky uvedené v těchto žalobních bodech se hlavně týkají nezákonnosti těchto rozhodnutí, čili v těchto námitkách uvedených ve zmíněných žalobních bodech - 1), 2), 3), 4), a 5) se nejedná o námitky procesně právního charakteru, k nimž je žalobce aktivně legitimován, když není aktivně legitimován k námitkám hmotně právního charakteru (argumentace krajského soudu viz. výše). Jak vyplývá ze správního spisu, výše zmíněné vyjádření Městského úřadu Přelouč ze dne 28. 11. 2005 (označené jako „Společné vyjádření k projektové dokumentaci stupeň Přelouč II“) není správním rozhodnutím, když obsahuje pouze shrnutí vyjádření k projektové dokumentaci z hlediska ochrany ovzduší, ochrany přírody, státní správy lesů, státní správy myslivosti, zemědělství a odpadového hospodářství. Rovněž stanovisko Městského úřadu Přelouč ze dne 23. 3. 2007 není žádným správním rozhodnutím, když obsahuje pouze stanovisko k seznamu živočichů dle podmínky č.21 rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003, jež bylo vydáno v řízení o umístění stavby, přičemž v tomto stanovisku posuzoval tento správní orgán pouze předložené podklady seznamu a odborné vyjádření k těmto seznamům jako dostačující pro splnění podmínky 21 zmíněného rozhodnutí ze dne 3. 12. 2003. K soudnímu přezkumu uvedeného vyjádření a stanoviska však žalobce nebyl aktivně legitimován, protože jediným důvodem pro vznik této aktivní legitimace žalobce je krácení na jeho procesních právech, když žalobce mohl uplatňovat pouze námitky procesně právního charakteru, nikoliv námitky hmotně právního charakteru. Na těchto procesních právech však žalobce zkrácen nebyl, neboť nebylo mu upřeno právo vyjádřit se k těmto podkladům, čili poukázat na výše zmíněné rozpory a jím namítané nezákonnosti uvedených podkladů, měl možnost nahlížet do spisu, navrhopat provedení důkazů atd., jak ostatně krajský soud již uvedl ve výčtu procesních práv žalobce (argumentace viz. výše obsažená v části odůvodnění tohoto rozsudku, v němž jsou pokračování

obsažena hlediska krajského soudu, jejichž prizmatem soud hodnotil jednotlivé žalobní body). Pokud by však přesto žalobce tvrdil, že v této části žaloby, tj. ve výše zmíněných žalobních bodech, byly obsaženy námitky procesně právního charakteru, tak je nutné opětovně připomenout z výše zmíněných hledisek zásadu koncentrace stavebního řízení, která se v této věci plně vztahovala i na žalobce. Tato zásada koncentrace řízení se právě vztahuje na námitky procesně právního charakteru, které mohl žalobce uplatnit ve lhůtě stanovené stavebním úřadem podle ustanovení § 112 odst. 2 stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb.), když tato lhůta byla stanovena ve výše zmíněném oznámení o zahájení stavebního řízení, zahrnutém ve veřejné vyhlášce vydané Městským úřadem Přelouč dne 27. 3. 2007, pod čj. ST 83/2007-Do. Žalobci přece nic nebránilo v tom, aby využil procesního práva se vyjádřit k výše zmíněným podkladům, jenž byly ve správním spise v této době, tj. v době, kdy plynula lhůta pro uplatnění námitek či návrhů na provedení důkazů. To však žalobce neučinil, když si nestřežil svých práv dostatečným způsobem, proto nemohl být ani zkrácen na svých procesních právech. Stavební úřad nebyl podle žádného ustanovení právního předpisu povinen žalobci uvedené podklady předložit, aby se k nim vyjádřil, když stavební úřad dal možnost žalobci, aby se s těmito podklady seznámil a vyjádřil se k nim a navíc uvedenou

vyhláškou byl v podstatě žalobce vyzván k uplatnění svých námitek a důkazů v dané věci, tj. námitek a návrhů na provedení důkazů týkajících se podkladů obsažených ve správním spisu, tedy i zmíněného stanoviska a vyjádření. Žalobce tedy může pouze vytknout sám sobě, že si dostatečně nestřežil svých práv ve stavebním řízení a nerespektoval výše zmíněnou koncentrační zásadu, přičemž nemůže odpovědnost za svůj postup pominout a napravovat své pochybení až v žalobě. Krajský soud rozhodující ve správním soudnictví totiž není další instancí ve správním řízení, která by pokračovala ve správním řízení a mohla se tak zabývat věcně podáními účastníka správního řízení, které mohl a měl tento účastník podle platné právní úpravy uplatnit již před výše zmíněnými správními orgány, tj. tedy před správním orgánem prvního stupně. Již z těchto důvodů byly námitky uvedené v těchto žalobních bodech nedůvodné. Přesto se soud musel vyslovit i k dalším tvrzením, obsaženým v dalších námitkách uvedených v těchto žalobních bodech.

Žalobce v těchto žalobních bodech totiž navíc namítal, že žalované rozhodnutí nebylo podloženo některými dalšími závaznými stanovisky, či dalšími podklady. V takovém případě by se mohlo jednat, a to v případě důvodnosti takových námitek, o procesně právní námitky, když absence těch podkladů, o niž se by mělo podle platné právní úpravy opírat rozhodnutí správního orgánu, může mít za následek to, že žalobce by mohl být zkrácen na svém právu procesním, jenž zahrnuje mimo jiné i právo na zdůvodnění rozhodnutí.

Proto dále k jednotlivým námitkám uvedeným v jednotlivých žalobních bodech soud konkrétně uvádí následující závěry:

Ad 2) Krajský soud se neztotožňuje s názorem žalobce o tom, že bylo porušeno ustanovení § 12 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., když podle názoru žalobce toto porušení spočívalo v absenci rozhodnutí k zásahu do krajinného rázu (viz. část 1.1.1. žaloby). Toto rozhodnutí bylo vydáno v samostatném správním řízení před vydáním územního rozhodnutí, když toto rozhodnutí bylo vydáno Okresním úřadem v Pardubicích dne 30. 10. 2001 a bylo změněno rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002. Žalovaný vychází totiž z nesprávného názoru o tom, že souhlas se zásahem do krajinného rázu, který je vydáván v samostatném správním řízení, musí být v podstatě vydán dvakrát: jednou v řízení o umístění stavby a

pokračování

-18-

52A 13/2010-287

podruhé ještě v řízení o povolení stavby. Tak tomu samozřejmě není. V takovém případě by totiž opakovanému rozhodnutí bránila překážka věci rozhodnuté (překážka rei iudicatae). Zmíněné stanovisko vydávané ve formě samostatného rozhodnutí podle zák. č. 114/1992 Sb. se totiž v obou případech vztahuje k jedné stejné stavbě, tj. váže se pouze k jednomu předmětu obou správních řízení, tj. jak k předmětu řízení o umístění stavby, tak k předmětu řízení o povolení stavby. Ostatně ani nic jiného nelze dovodit ani z textu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož k umísťování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánů ochrany přírody. Pokud by zákonodárce zamýšlel (a to zcela nelogicky v rozporu se samotným účelem právní úpravy obsažené v tomto zákoně), aby ke každému rozhodnutí, tj. k rozhodnutí o umístění stavby a k rozhodnutí o povolení stavby byly vyžadovány dva souhlasy orgánů ochrany přírody, tak by to nepochybně vyjádřil v textu právní úpravy. Tomu však tak není, když podle výše zmíněné právní úpravy je jak k umístění, tak i k povolení staveb nezbytný pouze jeden souhlas orgánů ochrany přírody, nikoliv dva tyto souhlasy. Navíc z uvedeného stanoviska (viz rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 4. 2002) vyplývá, že uvedený souhlas se nevztahuje pouze k umístění stavby, ale i k povolení

stavby (viz. např. podmínka č. 5, podle níž „během stavby i po jejím ukončení bude zajištěn a udržen současný průtokový režim ve slepých ramenech a bude zamezeno nezčištění vod...“). V dalších podmínkách – viz. podmínka č. 10,11, nebo 16, se pak investorovi ukládají podmínky týkající se obsahu dokumentace ke stavebnímu povolení, tedy týkají se již stavebního řízení, v němž bylo vydáno stavební povolení. Žalobce tak nemohl být zkrácen na svých procesních právech, jak tvrdí v námitkách uvedených v tomto žalobním bodu.

Ad 3) V tomto žalobním bodu namítá žalobce, že nebyla provedena zjednodušená architektonická soutěž, jak bylo stanoveno v podmínce č. 17 rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 30. 10. 2001. Tato podmínka zněla takto: „Vzhledem k výšce a rozsahu a tím i k pohledové exponovanosti bude na konečný tvar, barevné ztvárnění a celkový estetický dojem konstrukce mostu přes Labe a kanál vypsána alespoň jednoduchá architektonická soutěž, jejíž výsledek bude vyhodnocen především z hlediska dopadu mostu na krajinný ráz lokality. Výsledná podoba mostu bude součástí dokumentace pro stavební řízení.“ Smyslem a účelem podmínky není to, aby byla provedena architektonická soutěž, ale aby součástí dokumentace pro stavební řízení byl doklad o průběhu architektonické soutěže, jež byla však vnitřní záležitostí investora, nikoliv stavebního řízení. Účelem této podmínky bylo zajištění toho, aby výsledná podoba mostu byla součástí dokumentace pro stavební řízení, což se tak i stalo, když součástí spisové dokumentace je i dokumentace ke stavebnímu objektu SO 11 – Most přes PK na silnici II./333 a ke stavebnímu objektu SO 32 – Most přes Labe na silnici II./333, která byla zpracována společností AQUATIS, a.s. Žalobci nic nebránilo v tom, aby se k této dokumentaci vyjádřil, a to v souladu s výše zmíněnou zásadou koncentrace stavebního řízení a uplatnil tak uvedenou námitku již ve stavebním řízení. Proto, i když je z výše zmíněných důvodů tato námitka věcně nedůvodná, tak i kdyby tomu tak nebylo, tak uvedenou námitku mohl a měl žalobce uplatnit jako námitku procesně právního charakteru (zahrnující jeho výtky proti uvedené dokumentaci a názory o nedodržení zmíněné podmínky č. 17) již ve zmíněném stavebním řízení ve lhůtě stanovené ve výše citované vyhlášce zahrnující oznámení o zahájení stavebního řízení, tj. v souladu se zásadou koncentrace stavebního řízení. Této možnosti však žalobce nevyužil, čili nemůže se domáhat v rozporu se zásadou koncentrace stavebního řízení, aby tuto námitku opětovně uplatnil až

pokračování

-19-

52A 13/2010-288

v řízení soudním. Navíc je tato námitka podle názoru krajského soudu věcně nedůvodná (viz. argumentace výše).

Ad 4) V tomto žalobním bodu vedle již soudem výše zhodnocené námitky rozporu stanoviska vyjádření Městského úřadu v Přelouči s rozhodnutím Městského úřadu v Přelouči ze 3. 12. 2003, změněném rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, jež obsahovalo stanovisko k zásahu do významných krajinných prvků, dále žalobce namítl, že ve stavebním řízení nebyla dodržena podmínka č. 14 tohoto závazného stanoviska, jež ukládá stavebníkovi povinnost, aby v dokumentaci pro stavební povolení byl projekt obsahující druhovou a věkovou skladbu, počet vysazených jedinců a jednotlivá stanoviště dřevin vysazovaných jako náhradní výsadba zakázané dřeviny. Tuto námitku mohl podle názoru krajského soudu uplatnit žalobce v souladu se zásadou koncentrace řízení v již výše zmíněné lhůtě stanovené vyhláškou vydanou stavebním úřadem, která obsahovala oznámení o zahájení stavebního řízení. Nic přece nebránilo žalobci, aby tuto námitku k dokumentaci pro stavební povolení uplatnil v uvedené době. Jestliže tak neučinil, nemohl být zkrácen na svých procesních právech, když nevyužil této zákonné možnosti ve stanovené lhůtě v souladu se zásadou koncentrace stavebního řízení. Navíc i z věcného hlediska tato námitka není

opodstatněná. Není v rozporu s touto podmínkou, když projekt kácení dřevin bude doložen v řízení o povolení kácení dřevin. Protože až v řízení o povolení kácení dřevin je možné posoudit, zda povolení tohoto kácení je nezbytné pro realizaci stavby a zda je možné posoudit důvody pro kácení dřevin jako nezbytné. Navíc tohoto řízení o povolení kácení dřevin má možnost se žalobce účastnit a uplatnit zde své námitky. Předložení uvedené dokumentace totiž není samoúčelné, ale slouží jako podklad pro vydání povolení o kácení dřevin, které je nutné pro realizaci stavebního povolení. Vlastní výsadba dřevin je pak řešena v dokumentaci stavby, zpracované firmou AQUATIS, a.s. a Pöyry Environment, a.s., když výsadba dřevin je řešena ve stavebním objektu „SO 45 – doprovodná zeleň“. Proto i v tomto případě nedošlo a nemohlo ani dojít ke zkrácení žalobce na jeho procesních právech.

Ad 5) V tomto žalobním bodu se vedle námítky týkající se rozporu výše zmíněného stanoviska a vyjádření Městského úřadu v Přelouči s rozhodnutím Městského úřadu v Přelouči ze dne 3. 12. 2003 změněným rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004 (obsahující stanovisko k zásahu do významných krajinných prvků podle zák. č. 114/1992 Sb.) žalobce zabývá i tím, že dle jeho názoru nebyla dodržena podmínka č. 21 uvedeného rozhodnutí zahrnující zmíněné stanovisko, jež ukládá stavebníkovi povinnost, aby byl na základě podrobného herpetologického a entomologického průzkumu lokality vypracován soupis vyskytujících se druhů v dané lokalitě, a to včetně soupisů náhradních lokalit, kam budou nalezené druhy přenášeny, a aby tento soupis byl předložen v rámci dokumentace ke stavebnímu povolení. Žalobce namítá, že tento průzkum neproběhl, když součástí spisů žalovaného není o tom žádný důkaz a podle názoru žalobce nelze za tento podrobný průzkum považovat „Odborné vyjádření pro investora“ (jednalo se zřejmě o „Odborné vyjádření pro investora“ ze dne 21. 12. 2006, podepsané koordinátorem univerzitního výzkumného týmu, který tvořili kvalifikovaní odborníci jako autorizované osoby k provádění biologického hodnocení a provádění posouzení podle zák. č. 114/1992 Sb. (viz. blíže obsah zmíněného odborného vyjádření, obsaženého ve správním spisu, v němž jsou tyto odborníci z České zemědělské univerzity v Praze uvedeni), přičemž žalobce zpochybňoval tento podklad a nepovažoval jej za podrobný průzkum ve smyslu výše zmíněné podmínky č. 21 obsažené ve zmíněném závazném stanovisku. K tomu soud uvádí následující.

pokračování

-20-

52A 13/2010-289

Jednak, jak již bylo výše uvedeno k předchozím žalobním bodům, žalobce mohl a měl uvedenou námitku vznést v souladu se zásadou koncentrace řízení ve výše zmíněné lhůtě stanovené ve vyhlášce vydané stavebním úřadem, jež obsahovala oznámení o zahájení stavebního řízení. Pokud tak neučinil, jednal v rozporu se zásadou koncentrace řízení, když se k tomu podkladu, jenž byl obsažen ve správním spisu, v době běhu zmíněné lhůty stanovené na základě koncentrace k uplatnění námitek nevyjádřil a tuto námitku nevznést. Pak ovšem nemohl být zkrácen na svých procesních právech, když nemůže toto své pochybení napravit až v žalobě, čímž by v podstatě obcházel zmíněnou zásadu koncentrace stavebního řízení. Navíc žalobcovy věcné připomínky proti obsahu zmíněného „Odborného vyjádření pro investora“ nelze považovat za námitky procesně právního charakteru, ale za námitky hmotně právní, jež se týkají v podstatě zpochybnění obsahu tohoto podkladu, přičemž v takovém případě se již nejedná o námitky procesně právního charakteru, ale o námitky směřující proti zákonnosti tohoto podkladu, k nimž nebyl žalobce aktivně legitimován. Proto i tyto námitky považoval krajský soud za nedůvodné, když žalobce nebyl krácen i v tomto případě na svých procesních právech.

Ad 6) Námitky uvedené v tomto žalobním bodu podle názoru krajského soudu jsou námitkami, jež nemají procesně právní charakter, když se jedná v podstatě o námitky hmotně právního charakteru. Pokud žalobce namítá, že z ochrany křepelky polní, strnada lučního, skokana zeleného, sysla obecného a křečka polního nebyla nikdy povolena výjimka, a že zásah do jejich biotopů a vývoje je v rozporu s ust. § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak se jedná o námitku hmotně právního charakteru. Žalobce v ní totiž namítá porušení ust. § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy namítá porušení norem hmotného práva, tedy nejedná se o námitku procesně právního charakteru (argumentace viz. výše). Přesto i kdyby žalobce tvrdil (což tak neučinil), že v případě námitky uvedených v tomto žalobním bodu se jednalo o jeho krácení na právech procesních postupem stavebního úřadu, tak by se jednalo o námitku, kterou mohl a měl žalobce uplatnit na základě již výše zmíněné zásady koncentrace řízení ve stavebním řízení, když nedostatek povolení této výjimky mohl namítat již ve stavebním řízení ve zmíněné lhůtě stanovené ve shora uvedené vyhlášce obsahující oznámení o zahájení stavebního řízení, když nedostatek tohoto podkladu k vydání stavebního povolení mohl zjistit z obsahu správního spisu a mohl a měl tak podat takovou námitku. To však neučinil, nemohl a nebyl zkrácen na svých procesních právech.

Ad 7), ad 8), ad 9), ad 10) V těchto žalobních bodech vznesl žalobce zejména námitky proti rozhodnutí Městského úřadu v Přelouči ze dne 3. 12. 2003 a proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2004, když v případech uvedených rozhodnutí se jednalo o souhlasné závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků (les, údolní niva, vodní tok), tedy rozhodnutí obsahující závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydané za účinnosti zák. č. 71/1967 Sb., správní řád, přičemž rozhodnutí bylo vydáno podle ust. § 4 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. Žalobce se tak v těchto žalobních bodech (jedná se o části žaloby uvedené v bodech 1.2., a to konkrétně v částech žaloby 1.2.1., 1.2.2., 1.2.3. a 1.2.4.) domáhal soudního přezkumu zcela jiného rozhodnutí, než žalovaného stavebního povolení, a to výše zmíněného souhlasného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. Takový požadavek žalobce na soudní přezkum je v rozporu s platnou právní úpravou a s konstantní soudní judikaturou. Platná právní úprava (s.ř.s.) totiž

pokračování -21- 2A 13/2010-290

neumožňuje přezkoumávat v rámci soudního řízení, jehož předmětem je přezkum jednoho rozhodnutí správního orgánu, ještě jiné další rozhodnutí, proti němuž může žalobce brojit samostatnou žalobou.

Podle ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí a byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Z výše citovaného ustanovení s.ř.s. tedy vyplývá, že pokud žalobce může napadnout samostatnou žalobou jiný úkon správního orgánu, tj. zejména rozhodnutí správního orgánu, tak se nelze domáhat jeho soudního přezkumu v rámci žaloby směřující proti rozhodnutí, pro které byl tento jiný úkon – rozhodnutí, závazným podkladem. A přesně tak tomu bylo v projednávané věci. Závazné stanovisko vydané podle zák. č. 114/1992 Sb. je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., a není proto vyloučeno z přezkumu ve správním

soudnictví (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6As 7/2005-97). Uvedený závěr v plném rozsahu platí pro závazná stanoviska vydaná za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, přičemž v daném případě se jednalo o takové závazné stanovisko vydané podle tohoto právního předpisu. Žalobce totiž nemůže být nijak krácen na svých právech na přezkum uvedeného závazného stanoviska, když proti němu má právo (pokud byl účastníkem správního řízení, v němž toto stanovisko bylo vydáno) podat samostatnou žalobu a domáhat se jeho soudního přezkumu. Žádná právní úprava neumožňuje dvojí přezkum jednoho rozhodnutí, neboť takovému postupu brání zásada ne bis in idem. Tím by v podstatě byl obcházen i zákon, který neumožňuje dvojí soudní přezkum jednoho stejného rozhodnutí. Kdyby tomu tak bylo, tak by mohl žalobce v případě, že by nedodržel zákonnou lhůtu pro podání žaloby proti závaznému stanovisku, svoje pochybení napravit tak, že by se domáhal soudního přezkumu tohoto stanoviska až v rámci žaloby proti stavebnímu povolení, jehož bylo stanovisko závazným podkladem. Tím by v podstatě bylo umožněno žalobci obcházet platnou zákonnou úpravu. Z tohoto důvodu se nemohl krajský soud věcně zabývat žalobními námitkami směřujícími proti zmíněným rozhodnutím Městského úřadu v Přelouči a Krajského úřadu v Pardubicích, v nichž bylo obsaženo výše zmíněné závazné stanovisko. Žalobce však poněkud nepřehledně (v rozporu s označením této části žaloby – viz. bod 1.2.) vznesl v této části žaloby i námitky proti žalovanému rozhodnutí.

Protože v případě další části žaloby (body 2.1.1., 2.1.2 a 2.2.) žalobce poněkud nelogicky pouze zopakoval ve stejném rozsahu námitky obsažené v předchozí části žaloby (viz. a srov. část žaloby pod body 1.1.2., 1.1.3 a 1.1.4., přičemž se jedná o žalobní námitky shodně obsažené v žalobních bodech ad 3), ad 4) a ad 5)), přičemž tyto námitky již krajský soud v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku zhodnotil a zaujal k nim svůj právní názor, bylo nadbytečné zopakovat v této části žaloby právní názor krajského soudu vyslovený k uvedeným žalobním bodům (ad 3), ad 4) a ad 5)).

pokračování

-22-

52A 13/2010-291

Ad 11) V tomto žalobním bodu již nejsou obsaženy námitky procesně právního charakteru, když žalobce vytýká žalovanému, že stavební úřad a žalovaný nevyhověly požadavkům dotčeného orgánu státní správy, přičemž se jednalo o „koordinované závazné stanovisko vydané odborem životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 24. 4. 2006, pod sp. zn. OŽP/19013/06/Si“, přičemž se jedná podle názoru žalobce o porušení § 111 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení když zjistí stavební úřad, že projektová dokumentace není v souladu s požadavky dotčených orgánů, s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, vyzve stavebníka k odstranění uvedených nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Uvedená námitka již není námitkou procesně právního charakteru, přičemž žalobce nebyl nijak zkrácen na procesních právech, když mohl vznést tuto námitku, čili z hlediska procesních práv žalobce ve stavebním řízení, tedy nebylo žalobci upřeno právo tuto námitku uplatnit v rámci odvolacího řízení, čehož žalobce plně využil (srov. odvolání žalobce proti stavebnímu povolení). Žalovaný se s touto uvedenou námitkou věcně vypořádal na straně 11 žalovaného rozhodnutí (v části ad II.), tedy nezkrátil žalobce na jeho procesním právu. Uvedený závěr krajského soudu se týká i námitky žalobce týkající se údajného porušení postupu podle § 4 odst. 7 stavebního zákona, v němž je řešen postup při vzniku rozporu mezi příslušnými správními orgány (v dané věci zřejmě mezi postupem stavebního úřadu a dotčeného orgánu státní správy). Žalobce nebyl na svém procesním právu

obsahujícím právo vznést tuto námitku v rámci odvolacího řízení, nijak zkrácen. Navíc samotný názor žalobce, obsahující jeho přesvědčení o tom, že došlo „k rozporu mezi příslušnými orgány dle stavebního zákona“, neodpovídal skutkovému stavu věci. V projednávané věci totiž nedošlo k tomu, že by byla vydána „protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů“, jak má na mysli ust. §4 odst. 7 stavebního zákona. Ostatně sám žalobce v žalobě neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné existenci takového rozporu vyvodit. Žalobce totiž v tomto žalobním bodu netvrdil, že by došlo ke vzniku protichůdných stanovisek, či protichůdných závazných stanovisek dotčených orgánů (viz. § 4 odst. 7 stavebního zákona). Rovněž tento žalobní bod proto shledal krajský soud za nedůvodný.

Ad 12) Rovněž námitky uvedené v tomto žalobním bodu směřují proti způsobu a rozsahu skutkových zjištění žalovaného rozhodnutí týkajících se výskytu zvláště chráněných druhů živočichů, a to křepelky polní. V části námitek, kdy žalobce namítá nedostatek skutkových zjištění týkajících se výskytu tohoto živočicha, nebyl žalobce zkrácen na svých procesních právech, neboť tuto námitku mohl uplatnit v průběhu stavebního řízení, a to buď v souladu s výše zmíněnou koncentrační zásadou ve lhůtě stanovené ve výše zmíněné vyhlášce obsahující oznámení o zahájení stavebního řízení, a pokud žalobce měl námitky proti věcnému řešení této problematiky, mohl tuto námitku uplatnit v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Námitky obsažené v tomto žalobním bodu, které zahrnují polemiku s tvrzením žalovaného obsaženým v žalovaném rozhodnutí, jež se týká správnosti a úplnosti „Odborného vyjádření pro investora“, již podle názoru krajského soudu není námitkou procesně právního charakteru. Žalobce totiž zpochybňuje správnost a úplnost popisu výskytu živočichů v místě stavby, který je obsažen v uvedeném Odborném vyjádření pro investora, který byl zpracován dne 21. 12. 2006 pod vedením Doc. Ing. Jiřího Cibulky, DrSc. z České zemědělské univerzity v Praze, přičemž právě tento soupis živočišných druhů vyskytujících se v lokalitě dotčené stavbou byl v tomto podkladu uveden a žalovaný z něj ve svém

pokračování

-23-

52A 13/2010-292

rozhodnutí vycházel (str. 8 a 9 žalovaného rozhodnutí). Výše zmíněné odborné stanovisko však navíc podle názoru krajského soudu bylo dostatečným podkladem pro vydání žalovaného rozhodnutí, když obsahovalo i soupis živočichů nacházejících se v lokalitách místa stavby. Tento soupis byl pořízen kvalifikovanými odborníky z České zemědělské univerzity v Praze (srov. první strana zmíněného odborného vyjádření zahrnující složení celého týmu podílejícího se na biologickém výzkumu), přičemž tento soupis výskyt křepelky polní na místě stavby, jejíž povolení je předmětem řízení, nepotvrdil. Sama skutečnost, že uvedené odborné vyjádření bylo zpracováno na základě žádosti investora, ještě samo o sobě bez dalšího nemůže svědčit o nějaké podjatosti zpracovatelů tohoto podkladu. Pokud žalobce poukazoval na rozpor tohoto odborného vyjádření s jinými podklady (výzkum provedený Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR), tak tuto námitku zahrnující tvrzení o zmíněném rozporu mohl a měl žalobce uplatnit v souladu se zmíněnou zásadou koncentrace řízení, když se mohl vyjádřit k uvedenému podkladu žalovaného rozhodnutí, tj. ke zmíněnému odbornému vyjádření. Pokud žalobce namítal rozpor uvedeného odborného vyjádření v části týkající se otázky výskytu křepelky polní v místě stavby, a to se zjištěním Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 3. 2007, kterým bylo potvrzeno zamítavé rozhodnutí Ministerstva životního prostředí k žádosti o výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů, tak v tomto případě se již nejedná o námitku procesně právního charakteru, ale jedná se o námitku hmotně právního charakteru. Žalobce nebyl

zkrácen na svých procesních právech, když toto tvrzení mohl vznést buď již v rámci připomínek k výše zmíněnému odbornému vyjádření jako podkladu obsaženému ve správním spise na základě zmíněné zásady koncentrace řízení ve výše zmíněné stanovené lhůtě, anebo mohl tuto námitku vznést v odvolacím řízení. Tento žalobní bod byl tak shledán nedůvodným.

Ad 13) Rovněž námitka v tomto žalobním bodu není dle názoru krajského soudu procesně právního charakteru. V něm totiž žalobce namítá, že žalované rozhodnutí bylo vydáno bez povolení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů (křeček polní, sysel obecný, otakárek fenyklový, ropucha obecná a skokan zelený, přičemž tyto živočišné druhy se nacházejí v místě stavby, když jsou uvedeny v seznamu druhů, obsaženém i v žalovaném rozhodnutí). Žalobce nebyl zkrácen na svém právu uvedenou námitku uvést, a to buď již v rámci vyjádření k podkladům obsaženým ve správním spisu na základě zmíněné koncentrace stavebního řízení, anebo jako odvolací námitku v rámci odvolacího řízení. Navíc výše zmíněné odborné vyjádření, v němž je uveden soupis výskytu živočišných druhů, neobsahuje tvrzení o tom, že by byl výskyt těchto živočichů v místě stavby prokázán, když pouze se zmiňuje o předpokladu výskytu druhů na zasažených pozemcích, čili tedy prediktivně připouští možnost jejich budoucího výskytu. Nelze samozřejmě vyloučit ani případné budoucí prokázání nějaké chráněného druhu, ale pro ten případ platí ex lege dostatečná ochrana chráněných druhů a jsou stanoveny přímo postupy jejich ochrany, když teprve při prokázání výskytu chráněného druhu je nutné rozhodovat o poskytnutí výjimky z ochrany. Pokud by se zvláště chráněný živočich v místě stavby objevil, (což z výše odborného vyjádření vyvodit nelze), tak až v tomto případě by bylo nutné aplikovat příslušná ustanovení zák. č. 114/1992 Sb. (zejména § 50 cit. zákona). Navíc v seznamu přiloženém k Odbornému vyjádření je zmíněna toliko predikce výskytu určitých druhů živočichů a dále je v tomto vyjádření uvedeno, že „nelze předpokládat, že dojde k závažnému výskytu uvedených skupin živočichů na dotčených pozemcích, protože jde většinou právě o ornou půdu. Nejpravděpodobnější může být výskyt dočasných malých vodních plošek, které z jara pokračování

-24-

52A 13/2010-293

poslouží jako prostředí pro rozmnožování obojživelníků. V tomto případě se provede odlovení vajíček, pulců, či dospělců a přenesení organismů např. do slepého ramene Labe nebo do starého koupaliště na Slavíkových ostrovech.“ Dále v tomto podkladu je stanoveno, že univerzitní tým provede těsně před zahájením vlastní stavební činnosti biologický průzkum celé trasy plánové části nových mostů a přeložek komunikací a aktualizuje seznam požadovaných skupin živočichů, kteří jsou z hlediska zahájení stavby případně aktuálně ohroženi. Předpokládá se však, že na orné půdě se nezjistí žádný živočišný druh, který by vyžadoval transfer či jiný odborný zásah. V závěru tohoto Odborného vyjádření je uvedeno, že toto bylo formulováno na základě podrobných znalostí uvedených lokalit, protože na těchto místech autoři provádějí již několikaletý biologický průzkum. Proto považoval krajský soud tvrzení žalobce o neexistenci povolení zmíněné výjimky za nejen tvrzení o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí z hlediska hmotně právního (tedy k této námitce nebyl žalobce dostatečně legitimován), ale navíc i kdyby tomu tak nebylo, tak tato žalobní námitka byla stejně navíc věcně nedůvodná.

Ad 14) Námitka obsažená v tomto žalobním bodu souvisí s předchozím žalobním bodem (ad 13)). Žalobce zde obdobně jako v žalobním bodu 13 vycházel ze svého názoru o tom, že v seznamu dodaného stavebníkem (tj. zmíněné Odborné vyjádření) jsou uvedeny zvláště chráněné druhy živočichů (křeček polní, sysel obecný, otakárek fenyklový, ropucha

obecná a skokan zelený), naproti tomu však žalovaný v žalovaném rozhodnutí tvrdí, že žádné zvláště chráněné druhy živočichů se na místě stavby nenacházejí, což právě odvozuje z tohoto seznamu. Proto v tomto žalobním bodu považoval žalobce žalované rozhodnutí za vnitřně rozporné. Žalobce se ovšem zmýlil v tom, když tvrdil, že z uvedeného seznamu a potažmo ze zmíněného odborného vyjádření, v němž je seznam zahrnut, vyplývá, že tyto živočišné druhy se vyskytují v místě stavby. Tento závěr však nelze z uvedeného podkladu vyvodit (viz. výše názor krajského soudu ad 13)). Žalobce nebyl zkrácen na svých procesních právech, když mohl na uvedený údajný rozpor poukázat v odvolacím řízení, kdy mohl vznést odvolací námitku zahrnující tvrzení o zmíněném údajném rozporu. Tento žalobní bod byl tedy obdobně jako předchozí shledán nedůvodným.

Ad 15) Námitka žalobce o tom, že souhlas se zásahem do krajinného rázu byl udělen pouze k umístění stavby, čili že k vydání stavebního povolení bylo zapotřebí předchozího souhlasu orgánů ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, byla nedůvodná. Žalobce při sepisu žaloby navíc přehlédl, že stejnou námitku uplatnil již v bodu 1.1.1, přičemž se s touto námitkou krajský soud vypořádal v části odůvodnění tohoto rozsudku ad 2). Krajský soud tak pouze mohl zopakovat, že pokud byl vydán souhlas se zásahem do krajinného rázu k umístění stavby, tak nebylo nutné tento souhlas vydávat ještě jednou ke stavebnímu povolení (viz. argumentace soudu ad 2)). Není tedy pravdou, že žalobce byl zkrácen na svých procesních právech tím, že by k vydání stavebního povolení chyběl zákonný podklad, který žalobce spatřoval v souhlasu se zásahem do krajinného rázu (§ 12 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.).

Ad 16) V tomto žalobním bodu žalobce vytýká městskému úřadu a žalovanému, že nepoužily jako podklad svého rozhodnutí stanovisko o hodnocení vlivu na životní prostředí, jež bylo ke stavbě vydáno dle § 11 zák. č. 244/1992 Sb. Přitom dle § 11 odst. 1 zák. č. 244/1992 Sb. není možné podle názoru žalobce bez tohoto stanoviska vydat povolující rozhodnutí a rovněž dle § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb. bez stanoviska EIA není možné napadené rozhodnutí vydat. V tom se žalobce však zmýlil. Rozhodnutí o udělení souhlasu se zásahem do krajinného rázu (§ 12 zák. 114/1992 Sb.) podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jím zasahuje do právní sféry jednotlivce (viz. výše zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39). Na tom nic nemění ani skutečnost, že toto rozhodnutí obsahující zmíněné stanovisko je jedním z řetězců ze správních rozhodnutí, na které navazují další rozhodnutí (viz. předmětné stavební povolení). Tento závěr plně dopadá na souhlasy podle zákona o ochraně přírody a krajiny vydané do 31. 12. 2005, tj. do pozbytí účinnosti zák. č. 71/1967 Sb. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 1As 91/2009-83). Krajský soud je v souladu s konstantní soudní judikaturou Nejvyššího správního soudu názoru, že stanovisko EIA musí být v posuzované věci závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a mělo být tak zohledněno v rozhodnutí obsahujícím stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu (§ 12 zák. č. 114/1992 Sb.). Rozhodnutí podle § 12 cit. zák. obsahující toto stanovisko bylo v dané věci totiž vydáno podle zák. č. 71/1967 Sb., a jak již krajský soud výše konstatoval, bylo toto rozhodnutí samostatným soudně přezkoumatelným rozhodnutím, bylo tedy rozhodnutím konečným, závazným pro navazující rozhodnutí. Obsah stanoviska EIA v části hodnocení dopadu zamýšlené stavby do krajinného rázu měl být zahrnut a zohledněn již v tomto předchozím rozhodnutí, tj. ve zmíněném stanovisku. Jiné řešení nelze připustit, neboť

v rozhodné době bylo toto předchozí rozhodnutí pro daný předmět řízení rozhodnutím konečným. Ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodování stavebního úřadu o stavebním povolení by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na krajinný ráz, případně na zvláště chráněné území, neboť stavební úřad nebyl oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně výše uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí – stavebního povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1As 91/2009-83). Žalobce tedy nemohl být zkrácen na svých procesních právech tím, že stanovisko EIA nebylo podkladem žalovaného rozhodnutí, neboť tomu tak být nemuselo (argumentace viz. výše). V tomto žalobním bodu se dále žalobce zabýval výkladem ust. § 10 odst. 4 zák. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, když podle tohoto ustanovení je příslušný orgán ochrany přírody v navazujícím řízení dotčeným správním úřadem. Žalobce ve vztahu k této námitce rovněž nemohl být zkrácen na svém procesním právu, neboť sám si svá práva nestřežil, když mohl a měl tuto námitku uplatnit v souladu se zmíněnou zásadou koncentrace řízení ve lhůtě stanovené výše zmíněnou vyhláškou zahrnující oznámení o zahájení stavebního řízení, a to v rámci vyjádření se k podkladům stavebního povolení. Výtky žalobce zahrnující tvrzení o tom, že stavební úřad i žalovaný porušily svou povinnost informovat Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán státní správy na základě ust. § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb., nemá oporu v platných právních předpisech, neboť zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2002, přičemž stanovisko hodnocení vlivu na životní prostředí bylo vydáno dne 29. 9. 2000, a to dle tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Přechodná ustanovení zák. č. 100/2001 Sb. v § 24 odst. 2 stanovila, že posouzení zahájená před účinností tohoto zákona, tj. před dnem 1. 1. 2002, se dokončí podle zák. č. 244/1992 Sb. Platný právní předpis, podle kterého bylo posouzení vlivu na životní prostředí vydáno (zák. č. 244/1992 Sb.) neobsahuje ustanovení obdobné ustanovením § 10 odst. 4 zák. 100/2001 Sb., a protože podle zák. č. 244/1992 Sb. neexistovala povinnost pokračování

-26-

52A 13/2010-295

stavebního úřadu jednat s autorem stanoviska EIA jako s dotčeným orgánem státní správy, nebyla dána povinnost stavebního úřadu podle § 61 odst. 1 stavebního zákona informovat o zahájení stavebního řízení Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán státní správy. Žalobce tedy nebyl zkrácen na svých procesních právech, když ostatně uvedenou námitku rovněž mohl uplatnit ve stavebním řízení (argumentace soudu viz. výše).

Ad 17) Námitka uvedená v tomto žalobním bodu se týká porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce v něm namítl porušení ust. § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvést i podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí. Naproti tomu žalovaný na straně 12 žalovaného rozhodnutí a potažmo ve svém vyjádření k žalobě tvrdil, že námitka tvrzeného porušení § 68 odst. 2 správního řádu je nedůvodná. Podle názoru žalovaného „správní orgán prvního stupně plně dostal povinnosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí je plně přezkoumatelné.“ K této námitce, kterou žalobce uplatnil i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, uvedl žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (str. 12) následující závěr: „tvrzení, že rozhodnutí stavebního úřadu neobsahuje výčet všech podkladů pro vydání rozhodnutí, je neopodstatnělé a nepodložené. Má-li odvolatel na mysli, že je potřeba uvést do rozhodnutí všechna podkladová rozhodnutí a vyjádření, pak je třeba říci, že žádná taková povinnost neexistuje. Odvolací orgán také uzavírá, že z rozhodnutí stavebního úřadu je zcela zřejmé z jakých podkladů vycházel.“ A v tom se žalovaný hluboce zmýlil.

Nejprve je třeba uvést, že žalobní námitka uvedená v tomto žalobním bodu podle svého obsahu je námitkou o existenci vady žalovaného rozhodnutí, která v případě důvodnosti této námitky má za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Ke vznesení uvedené námitky byl žalobce aktivně legitimován, protože procesním subjektivním oprávněním žalobce jako účastníka uvedeného stavebního řízení, jež zakládá jeho žalobní legitimaci, je jeho právo jako právo občanského sdružení na zdůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94-87 a rovněž argumentace soudu uvedená v části odůvodnění tohoto rozsudku zahrnující hlediska týkající se přezkumu žalovaného rozhodnutí).

Je nepochybné, že podle platné právní úpravy musí odůvodnění každého správního rozhodnutí, tedy i stavebního povolení, obsahovat podklady pro vydání tohoto rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení (§ 68 odst. 3 správního řádu), a to vedle dalších zákonných náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí uvedených v tomto ustanovení správního řádu. Již platná právní úprava tedy jasně stanoví, že v každém správním rozhodnutí jsou nedílnou součástí jeho odůvodnění tyto zákonné náležitosti. Zákonnou náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí není však pouhý soupis podkladů pro rozhodnutí, ale obsahem odůvodnění správního rozhodnutí je hlavně rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu, podle něhož pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Dokonce vlastní úvahy o hodnocení podkladů pro rozhodnutí nesmí být obecné a nekonkrétní, ale naopak se musí konkrétně zabývat jednotlivými podklady tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Uvedené zákonné náležitosti odůvodnění správního pokračování

-27-

52A 13/2010-296

rozhodnutí nejsou samoúčelné, ale jejich účelem je zejména umožnit účastníkovi řízení, aby sám uvážil, zda správní rozhodnutí napadne opravnými prostředky, či nikoliv. Zároveň splnění tohoto zákonného předpokladu přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu umožňuje správnímu orgánu rozhodujícímu o opravném prostředku skutečný přezkum takového správního rozhodnutí. Proto jen tehdy, je-li správní rozhodnutí řádně a náležitě odůvodněno, tedy mimo jiné i pokud obsahuje výše zmíněné zákonné náležitosti, je rozhodnutím přezkoumatelným. Uvedené závěry krajského soudu nejsou žádnou novotou. Již bývalý prvorepublikový Nejvyšší správní soud judikoval, že „všeobecně uznávanou zásadou řízení správního jest požadavek, aby každé úřední rozhodnutí jasně a zřetelně označilo jak skutkové, tak i právní předpoklady, z nichž vycházelo při hodnocení konkrétní skutkové podstaty a při její subsumpci pod určité právní normy, a aby zejména s dostatečnou úplností a přesností uvedly ony zákonné předpisy, na nichž založen je právní závěr o tom, „že právní nárok stranou v procesu správním uplatňovaný nemá opory v zákoně a tudíž není po právu.“(srov. Boh. A. 3400/24). Bylo povinností stavebního úřadu, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedl, které podklady pro své rozhodnutí shromáždil a jaké závěry z nich učinil. Nejvyšší správní soud judikoval, že „pokud se stavební úřad omezil jen na obecné konstatování souladnosti předložených stanovisek dotčených orgánů a na obecné konstatování souladnosti územního rozhodnutí s podmínkami obsaženými ve stanoviscích dotčených orgánů, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, stejně jako i rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nápravu nezjednal“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 47/2007-104). Tento rozsudek se sice vztahuje k územnímu rozhodnutí, ale jeho závěry lze argumentum a simili vztáhnout i na stavební povolení.

Krajský soud se tak nemohl ztotožnit se závěrem žalovaného o tom, že neexistuje žádná povinnost uvádět do rozhodnutí všechna podkladová rozhodnutí a vyjádření. Tato povinnost existuje (§ 68 odst. 3 správního řádu) a navíc existuje i povinnost správních orgánů uvést v odůvodnění úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení těchto podkladů (§ 68 odst. 3 správního řádu). A této povinnosti zůstal stavební úřad hodně dlužen. Jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tj. ze stavebního povolení, odůvodnění žalovaného rozhodnutí obsahuje pouze konstatování stavebního úřadu o tom, že „v průběhu řízení speciální stavební úřad přezkoumal předloženou žádost o stavební povolení z hledisek uvedených v § 111 stavebního zákona, projednal ji s účastníky řízení a s dotčenými orgány a posoudil shromážděná stanoviska a připomínky.“ Dále odůvodnění tohoto rozhodnutí obsahuje konstatování o splnění obecných technických požadavků na výstavbu dle vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, v případě projektové dokumentace stavby, a dále že tato projektová dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí o umístění stavby, a že „uskutečněním stavby nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy.“ Protože již rozhodnutí stavebního úřadu neobsahuje výše zmíněné zákonné náležitosti, tj. neuvádí podklady rozhodnutí a úvahy stavebního úřadu, kterými se stavební úřad jako správní orgán řídil při jejich hodnocení, je v této části již toto rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.) a rovněž je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nezjednal nápravu. Proto musel krajský soud jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak i rozhodnutí žalovaného zrušit pro uvedenou vadu řízení a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.).

pokračování

-28-

52A 13/2010-297

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. podle něhož měl úspěšný žalobce právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému, přičemž tyto náklady představovaly zaplacený soudní poplatek ve výši 2000,-- Kč.

P o u č e n í : Toto rozhodnutí nabývá **právní moci dnem doručení** účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.). Proti pravomocnému rozhodnutí je přípustná **kasační stížnost** k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně, kterou lze podat z důvodů a za podmínek uvedených v § 102 a násl. s.ř.s. ve **lhůtě dvou týdnů** po doručení rozhodnutí prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s., a contrario).

V Pardubicích dne 24. června 2010

JUDr. Jan Dvořák, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Monika Marelová