



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 Mgr. Moniky Chaloupkové v právní věci žalobců: **a) Občanské sdružení Svoboda zvířat Hradec Králové se sídlem Lochenice 156, 503 02 Hradec Králové, b) 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,** za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zastoupeném: JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, 2) Povodí Labe, státní podnik, se sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové, 3) Pozemkový fond České republiky, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, 4) Město Přelouč, se sídlem Masarykovo nám. 25, Přelouč, v řízení **o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28.2.2008, čj. Sp.KrÚ - 43363/113/2007/OMSŘ/Es,**

t a k t o :

- I.** Věci vedené u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích pod sp. zn. 52A 18/2010 a sp. zn. 52A 19/2010 **se spojují** ke společnému projednání. Tyto věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 52A 18/2010.
- II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28.2.2008, **čj. Sp.KrÚ - 43363/113/2007/OMSŘ/Es,** a rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 12.7.2007, čj. SP 1217/2006/Zd , 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 povinen zaplatit každému ze žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na nákladech řízení částku ve výši 2.000,-- Kč.

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28.2.2008, čj. Sp.KrÚ -43363/113/2007/OMSŘ/Es bylo zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 12.7.2007, čj. SP 1217/2006/Zd, jímž byla podle ust. § 66 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) povolena stavba „Stupeň Přelouč II.-SO 05 Skrývka pro zařízení staveniště Břehy“ na pozemcích specifikovaných v uvedeném stavebním povolení (dále jen „stavba“). Žalovaným rozhodnutím zároveň bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (dále v textu i „stavební úřad“) změněno v části vedlejšího výroku týkajícího se podmínek pro provedení stavby, když tam byla vložena podmínka č. 28 ve znění specifikovaném v žalovaném rozhodnutí, přičemž v závěrečné části výroku bylo konstatováno, že „zbývající části odvoláním napadeného rozhodnutí zůstávají změnou nedotčeny.“

Žalobci ad a) a ad b) (dále jen „žalobci“) se v podstatě obsahově shodnými žalobami domáhali soudního přezkumu jednoho rozhodnutí, tj. výše zmíněného rozhodnutí žalovaného. Protože v daném případě byly u krajského soudu podány dvě samostatné žaloby (navíc zcela obsahově shodné) dvěma účastníky správního řízení – občanskými sdruženími, které obě směřovaly proti témuž rozhodnutí, musel krajský soud podle ust. § 39 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“) spojit obě žaloby ve věcech sp. zn. 52A 18/2010 a sp. zn. 52A 19/2010 ke společnému projednání, neboť byly podány samostatné žaloby směřující proti témuž rozhodnutí. Soud tak rozhodl o spojení obou věcí ve výroku I. tohoto rozsudku (§ 39 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobci se včasnými žalobami domáhali soudního přezkumu žalovaného rozhodnutí, když navrhli nejen zrušení žalovaného rozhodnutí, ale i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Obě žaloby (pro přehlednost dále v textu jen „žaloba“, neboť obě žaloby byly zcela obsahově shodné) obsahovaly žalobní body obsahující konkrétní žalobní námitky.

V úvodní části žaloby popsali žalobci skutkový stav (bod I. žaloby), v části II. žaloby se vyjádřili ke své žalobní legitimaci, když právo žalobců jako občanských sdružení podat žalobu a žádat o přezkum napadeného rozhodnutí po stránce nejen procesní, ale i hmotné, vyplývá podle jejich názoru ze článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a dále z článku 10a Směrnice č. 85/337/EHS (směrnice EIA) ve znění směrnice č. 2003/35/ES. Žalobci vyslovili přesvědčení o tom, že naplňují definiční znaky pojmů „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a že jim proto přísluší práva vyplývající z článku 9 odst. 2 této úmluvy, včetně práva na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti rozhodnutí dle článku 6 této úmluvy. Tvrdili, že mají žalobní legitimaci podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň i podle § 65 odst. 2 s. ř. s.. V části III. žaloby pak žalobci uvedli konkrétní žalobní body obsahující konkrétní žalobní námitky, přičemž krajský soud pro přehlednost tyto žalobní body uvedl následovně:

- 1) Rozhodnutí žalovaného je zmatečné, když žalovaný na jedné straně zamítá odvolání žalobců proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, avšak na druhé straně žalovaný zároveň mění odvoláním napadené toto rozhodnutí a v odůvodnění na str. 6 uvádí, že změnu rozhodnutí orgánu prvního stupně učinil na základě toho, že odvolání směřovala proti obsahu závazného stanoviska ze dne 23.3.2007, čísla jednacího uvedeného v rozhodnutí, přičemž na základě těchto odvolání změnil závazné stanovisko. Pokud na základě odvolání žalobců bylo změněno závazné stanovisko, a na základě toho pak i rozhodnutí ve věci, tak je tento postup v rozporu s tvrzením žalovaného, že odvolání jsou nedůvodná.
- 2) Oba dva správní orgány nevedly vůbec soupis všech součástí spisů s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Žalovaný tuto skutečnost pouze v odůvodnění svého rozhodnutí konstatuje, ale tento soupis rovněž nevytvořil. Žalovaný uvedl příklady podkladů, které nejsou uloženy ve spisu a žalobce neměl tak možnost se s nimi seznámit, čímž došlo k porušení § 36 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“). Žalovaný tak svým postupem „poškodil právo žalobce se seznámit s veškerým obsahem spisu a vyjádřit se k němu.“
- 3) Žalobci požádali o přezkum závazného stanoviska, jež bylo podkladem pro vydání stavebního povolení, a to opatření odborů životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje („OŽPZ“) ze dne 12.12.2007 změněné závazným stanoviskem ze dne 23.3.2007, čj. ŽP/409/2003/2007-KA. V této části žaloby (jedná se o bod 3.1. žaloby) žalobci uvedli, že rozhodnutím Městského úřadu Přelouč ze dne 3.12.2003, změněným rozhodnutím OŽPZ ze dne 4.3.2004, byla stanovena podmínka č. 21, která stanovuje, že před zahájením stavby má být proveden podrobný zoologický průzkum pozemků dotčených stavbou a má být dále vypracován na základě tohoto průzkumu soupis všech zjištěných druhů živočichů a seznam náhradních lokalit, na které budou tyto zjištěné druhy přemístěny. Tento soupis a seznam mají být součástí dokumentace, která bude předložena ke stavebnímu řízení. Tato rozhodnutí však respektována nebyla, když, aniž by byla změněna či zrušena, stavebník neprovedl požadovaný průzkum a místo žádaného seznamu a soupisu předložil do stavebního řízení seznam předpokládaných druhů s vynecháním zvláště chráněných druhů živočichů. Městský úřad Přelouč dne 23.3.2007 vydal závazné stanovisko, kterým prohlásil tento seznam předpokládaných druhů za seznam zjištěných druhů. OŽPZ ve svém opatření ze dne 12.12.2007 konstatoval, že předložený seznam není soupisem zjištěných druhů a chybí v něm druhy, které byly zjištěny Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR a že nebyl proveden průzkum požadovaný výše citovanými rozhodnutími. OŽPZ se však necítí vázán vydaným pravomocným rozhodnutím, a proto stanovil podmínku pro stavební povolení, kterou odložil provedení zoologického průzkumu až na dobu po vydání stavebního povolení. Tím OŽPZ porušil svou povinnost hájit veřejný zájem na ochraně přírody dle § 2 odst. 4 správního řádu. OŽPZ odložením provedení zoologického průzkumu na dobu po vydání stavebního povolení porušil podmínku č. 21 výše uvedeného rozhodnutí ze dne 3.12.2003 a porušil § 50 odst. 1 a 2 zák. č. 114/1992 Sb., zákona o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle něhož je zakázáno škodlivě zasahovat do vývoje

zvláště chráněných druhů živočichů. Žalobci uvedli, že mají „právo na přezkum uvedených nezákonností dle článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a článku 10 a) Směrnice EIA č. 85/337/EHS.“

- 4) V části žaloby 3.2. požádali žalobci o přezkum zákonnosti vyjádření Městského úřadu v Přelouči ze dne 28.11.2005 a dále o přezkoumání zákonnosti závazného stanoviska Městského úřadu v Přelouči, odboru životního prostředí (dále jen „OŽP“) ze dne 23.3.2007 („stanovisko k seznamu živočichů dle podmínky č. 21 rozhodnutí MÚ Přelouč ze dne 3.12.2003, čj. OŽP/409/2003“), které nemá vlastní číslo jednací a je označeno tak, že se vztahuje k čj.: ŽP/409/2003/2007-KA. Konkrétní námitky směřující proti nezákonnosti uvedeného vyjádření a stanoviska pak žalobci specifikovali v bodech 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3. následovně:
 - a) Byla porušena podmínka č. 14 závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků, vydaném OŽP (Městský úřad v Přelouči) dle § 4 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. dne 3.12.2003, změněném rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4.3.2004, v níž 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 05 vyžaduje kácení dřevin. OŽP svým souhlasem s povolením stavby porušil svou povinnost chránit svůj veřejný zájem na ochraně přírody, kterou mu ukládá § 2 odst. 4 správního řádu a ukládal § 3 odst. 1 předchozího správního řádu (zák. č. 71/1967), přičemž tento předchozí správní řád se používal i při vydávání uvedeného stanoviska.
 - b) Byla porušena podmínka č. 21 uvedeného závazného stanoviska OŽP, jenž ukládá stavebníkovi povinnost, aby byl „na základě podrobného herpetologického a entomologického průzkumu lokality“ vypracován soupis vyskytujících se druhů v dané lokalitě, a to včetně soupisu náhradních lokalit, kam budou nalezené druhy přenášeny, a aby tento soupis byl předložen v rámci dokumentace ke stavebnímu povolení. Součástí spisu žalovaného rozhodnutí není důkaz o tom, že by tento podrobný průzkum vůbec někdy proběhl, když místo vyžadovaného seznamu je „odborné vyjádření pro investora“, jenž vypracovaly osoby placené stavebníkem, o jejichž objektivitě a nepodjatosti lze pochybovat, když přílohou je seznam živočichů nazvaný „predikce výskytu druhů na zasažených pozemcích“, které by se mohly vyskytovat v prostoru předmětné stavby. V bodu 3 tohoto „odborného vyjádření“ je uvedeno, že těsně před zahájením vlastních prací se provede biologický průzkum a zpracuje se seznam požadovaných skupin živočichů. Podrobný průzkum proveden nebyl, OŽP byl vázán svým rozhodnutím ze dne 3.12.2003 a nebyl tedy oprávněn netrvat na provedení podrobného odborného průzkumu, vypracování seznamu všech druhů nacházejících se na místě stavby a soupisu náhradních lokalit. OŽP z uvedených důvodů svým souhlasem s povolením stavby porušil svou povinnost chránit veřejný zájem na ochraně přírody, kterou ukládá § 2 odst. 4 správního řádu a ukládal mu to i § 3 odst. 1 zák. č. 71/1967 Sb.(který se používal i při vydávání vyjádření).

- c) Bylo porušeno ust. § 50 odst. 1 a 2 zák. o ochraně přírody a krajiny a § 2 odst. 4 správního řádu. OŽP měl k dispozici údaje, z nichž vyplynulo, že stavba má být realizována v biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Žalobci opětovně zde zpochybňovali výše zmíněné „odborné vyjádření“ od „stavebníkem najatých odborníků“, jenž obsahuje seznam druhů, které by se dle jejich odhadu měly vyskytovat na místě stavby, v němž jsou uvedeny zvláště chráněné druhy (otakárek fenyklový, strnad luční, ropucha obecná, skokan zelený, sysel obecný a křeček polní). Protože 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 s § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. OŽP byl povinen nesouhlasit s povolením stavby do doby, dokud příslušné orgány nepovolí výjimky z ochrany těchto nově zjištěných druhů živočichů. OŽP nezajistil, aby byla zajištěna ochrana zvláště chráněných druhů živočichů, z jejichž ochrany nebyla povolena výjimka, tedy svým souhlasem s povolením předmětné stavby porušil svou povinnost chránit veřejný zájem na ochraně přírody (§ 2 odst. 4 správního řádu, § 3 odst. 1 předchozího správního řádu – zák. č. 71/1967 Sb.).
- 5) V části 4. žaloby pak žalobci namítali rozpory s podkladovými rozhodnutími a závaznými stanovisky. V části 4.1.1. zopakovali v podstatě námitku uvedenou v žalobním bodu 4) a), tj. tato námitka je zcela totožná s námitkou uvedenou v části žaloby 3.2.1.. Dále v tomto žalobním bodu opětovně poukázali žalobci na porušení podmínky č. 21 závazného stanoviska OŽP ze dne 3.12.2003 změněného rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4.3.2004, když z části tato je zcela totožná s námitkou uvedenou v žalobním bodu 4) b), tj. v části 3.2.2. žaloby. Navíc žalobci namítli, že se stavebník pokusil nesprávně správní orgány i účastníky informovat tím, že vydával seznam předpokládaných živočišných druhů navíc záměrně neúplný, za seznam zjištěných druhů a neuvedl další zjištěné zvláště chráněné druhy živočichů (křepelku polní a koroptev polní), které uvádí jako jasné Agentura ochrany přírody a krajiny. Stavební povolení ale umožňuje stavebníkovi realizovat stavbu, a proto otázka, které druhy živočichů se nacházejí v místě stavby a kam budou přemístěny, měla být vždy vyřešena před vydáním stavebního povolení a neměla být odkládána na dobu po vydání stavebního povolení. Byl tedy porušen § 50 odst. 3 správního řádu.
- 6) Stavební úřad v rozporu s § 126 stavebního zákona vydal stavební povolení, aniž by dosáhl souhlasu Ministerstva životního prostředí jako dotčeného správního orgánu, když Ministerstvo životního prostředí – „MŽP“ již v řízení prvního stupně předložilo své stanovisko, ve kterém nesouhlasí s vydáním stavebního povolení do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o povolení výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. MŽP toto stanovisko vydalo ještě v době, kdy rozhodoval Ministr životního prostředí o rozkladu Ředitelství vodních cest ČR podaném proti nepovolení výjimky z ochrany silně a kriticky ohrožených druhů živočichů pro předmětnou stavbu (jedná se o řízení zakončené rozhodnutím ze dne 30.3.2007, čj. 1180/M/07/15115/ENV/07, kterým ministr zamítl rozklad Ředitelství vodních cest ČR a nepovolil na k. ú. Přelouč a k. ú. Břehy výjimku k zásahu do

7)

biotopu 26 kriticky a silně ohrožených druhů živočichů a rostlin). Žalovaný se vůbec nevypořádal s citovaným stanoviskem MPŽ, které je součástí spisu, avšak vzhledem k neexistenci soupisu součástí spisu nemohou žalobci vědět, zda toto stanovisko považoval žalovaný za součást spisu či nikoliv. Žalovaný tak porušil § 62 odst. 4 a § 136 stavebního zákona, kdy rozhodl za existence nesouhlasu MŽP jako správního orgánu hájícího dotčený veřejný zájem na ochraně silně a kriticky ohrožených druhů živočichů a žalovaný ani nezajistil řešení rozporu mezi žalovaným a MŽP postupem dle § 136 stavebního zákona, ani dle § 126 odst. 1 a § 62 odst. 4 stavebního zákona, kdy žádost o vydání stavebního povolení nezamítl.

- 8) Povolením stavby v biotopu křepelky polní žalovaný porušil § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož jsou zvláště chráněné druhy živočichů chráněny včetně jejich biotopu, když je zakázáno škodlivě zasahovat do jejich vývoje, zejména je rušit, chytat, zraňovat, atd. Zákazy v uvedeném ustanovení se tak týkají jak umístění stavby, tak i provádění stavby. Je zjevné, že vlastní provádění stavby je škodlivým zásahem do vývoje zvláště chráněných druhů živočichů. Pokud se zvláště chráněné druhy živočichů vykytují na místě stavby, nelze bez výjimky z § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny stavbu realizovat. Žalovaný a stavební úřad byly povinny si vyžádat před vydáním rozhodnutí výsledky zoologických průzkumů provedených v místě stavby, které má Agentura ochrany přírody a krajiny k dispozici, a jež předmětnou lokalitu sleduje dlouhodobě a výsledek podrobného zoologického průzkumu, jež stavebníkovi ukládá podmínka č. 21 již výše zmíněného závazného stanoviska k zásahu do VKP. Tvrzení žalovaného o tom, že „nelze ve stavebním řízení přezkoumávat otázku vlastního umístění stavby, ...zda naruší oblasti s chráněnými živočichy, ... takové otázky musí být vyřešeny nejlépe při projednání územně plánovací dokumentace a nejpозději v rámci územního řízení“, je v rozporu s ust. § 90 odst. 4 zák. o ochraně přírody a krajiny, když zákaz škodlivého zasahování do vývoje zvláště chráněných druhů živočichů včetně jejich biotopu uvedených v § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze ignorovat ve stavebním řízení poukazem na ustanovení stavebního zákona. Tvrzení žalovaného je pak v rozporu i s § 127 zák. č. 50/1976 Sb. a v rozporu s § 62 odst. 4 stavebního zákona, kterým se stanovuje povinnost stavebního úřadu zamítnout žádost o vydání stavebního povolení v případě, že by realizací stavby byly ohroženy zájmy chráněné zvláštními předpisy.
- 9) Vyhláška č. 395/1992 označuje křečka polního a sysla obecného za zvláště chráněné druhy živočichů, přičemž tyto jsou uvedeny v seznamy druhů, jenž se podle žalovaného nacházejí na místě stavby, kterým se žalovaným snaží dokázat, že na místě stavby se žádné zvláště chráněné druhy živočichů nenacházejí. Pokud se tyto druhy na místě stavby vyskytují, nelze bez výjimky z § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny stavbu realizovat. Stavební úřad byl tedy povinen si vyžádat před vydáním rozhodnutí výsledky zoologických průzkumů provedených v místě stavby, které má Agentura o ochraně přírody a krajiny k dispozici a výsledek podrobného zoologického průzkumu, jenž ukládá podmínka č. 21 závazného stanoviska k zásahu do VKP.

- 10) Žalovaný stejně jako stavební úřad, nepoužily jako podklad svého rozhodnutí stanovisko o hodnocení vlivu na životní prostředí (Stanovisko EIA), které bylo ke stavbě „Nový plavební stupeň Přelouč“ vydáno dle § 11 zák. 244/1992 Sb. Přitom podle § 11 odst. 1 cit. zákona bez tohoto stanoviska nebylo možné vydat povolující rozhodnutí a rovněž dle § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb. bez stanoviska EIA není možné napadené rozhodnutí vydat. Byl tedy porušen § 50 odst. správního řádu, když stanovisko EIA mělo být odborným podkladem pro vydání žalovaného rozhodnutí. Stavební úřad i žalovaný porušily svou povinnost jednat s MŽP jako s dotčeným orgánem státní správy, když tato povinnost vyplývá z § 10 odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb.
- 11) Žalobci poukázali na porušení § 68 odst. 3 správního řádu, když v žalovaném rozhodnutí a ani v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejsou obsaženy podklady rozhodnutí, a není uvedeno, že podmínky stanoviska EIA nebyly zahrnuty do podmínek napadeného rozhodnutí. Nebyly tedy uvedeny úvahy, jakými se stavební úřad řídil při hodnocení stanoviska EIA, přičemž žalovaný toto pochybení stavebního úřadu nenapravil.

Žalobci navrhli zrušení obou výše zmíněných rozhodnutí.

Vyjádřeními k žalobě ze dne 9.6.2008 a ze dne 12.6.2008 se žalovaný věcně zabýval jednotlivými námitkami uvedených v žalobních bodech, přičemž z těchto připomínek vyplývá nesouhlas žalovaného k jednotlivým žalobním námitkám. Zároveň se žalovaný vyjádřil i k žalobní legitimaci žalobců, když podle konstantní soudní judikatury se žalobci mohou domoci žalobou u soudu ochrany jen proti tvrzenému porušení vlastních procesních práv, na nichž byli žalobci zkráceni.

K vyjádření žalovaného k žalobě, byly podány repliky (žalobcem ad a) podáním ze dne 20.7.2010 a žalobcem ad b) podáním ze dne 20.7.2010. V těchto replikách se žalobci vyjádřili ke své žalobní legitimaci a dále věcně polemizovali s názory žalovaného, jenž se týkaly obsahu žalovaného rozhodnutí. Pro obě repliky je shodné a typické, že žalobci, stejně jako v žalobě a v ostatních podáních (zejména v předchozím řízení o kasační stížnosti), obhajovali svůj názor o tom, že žalobní legitimace žalobců jako občanských sdružení v daném řízení je nutné odvodit i z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž tvrdili, že žalobci jsou oprávněni a jsou věcně legitimováni i k uvedení námitek hmotně právního charakteru, nikoliv pouze námitek procesně právního charakteru. Tuto svou žalobní legitimaci, stejně jako v žalobě, spatřovali žalobci přímo v Aarhuské úmluvě. Navíc však uvedli judikaturu Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“), a to rozsudek ESD ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09, z něhož v rozsudku citovali. Dále se žalobci vyjádřili k názoru žalovaného o tom, že podle nového stavebního zákona (183/2006 Sb.) již není možné připustit účast občanských sdružení ve stavebním řízení, přičemž žalobci citovali judikaturu NSS (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91, který se vztahuje k posouzení této otázky z hlediska § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a z hlediska vymezení účastenství občanských sdružení podle stavebního zákona). Dále žalobci v rozsáhlém podání (17 stran) polemizovali s názory žalovaného, který se vyjadřoval ve svém vyjádření k žalobě k jednotlivým žalobním bodům.

Dále je v soudním spisu založeno vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 1) ze dne 20.7.2010, které naopak obhájí názory žalovaného obsažené v žalovaném rozhodnutí a navíc, obdobně jako v předchozích podáních této osoby zúčastněné na řízení, jenž byly učiněny v rámci předchozího řízení o kasační stížnosti, se v nich tato osoba vyjadřuje k žalobní legitimaci žalobců, kterou naopak od nich spatřuje pouze v možnosti uplatnit námitky procesně právního charakteru, když žalobci jsou aktivně legitimováni podle § 65 odst. 2 s. ř. s.. K obhajobě svých názorů použila tato osoba i judikaturu NSS (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7A 139/2001-67, usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 atd.). Zároveň tato osoba předložila i rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 30.6.2010, čj. 49993/2010/OŽPZ, kterým byla povolena výjimka dle ustanovení § 56 odst. 1 a § 56 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek zvláště chráněných živočichů. Dále tato osoba předložila obdobné rozhodnutí o povolení výjimky chráněných rostlin a živočichů, vydané žalovaným dne 30.6.2010 pod čj. 49995/2010/OŽPZ/Si. Tato osoba zúčastněná na řízení navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Dále spis obsahuje ještě vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 1) ze dne 6.9.2010, v němž je obsaženo vyjádření této osoby k replikám žalobců. K citaci rozsudku ESD ze dne 10.6.2010 ve věci C-378/09, použité v uvedených replikách, tato osoba zúčastněná na řízení uvedla, že Aarhuská úmluva přímo použitelná v ustanovení zakládající aktivní legitimaci ve správním soudnictví neobsahuje a tuto legitimaci nelze ani dovozovat z čl.10a výše zmíněné směrnice. Na tom nemůže změnit ani výše zmíněný rozsudek ESD, jímž bylo pouze shledáno, že Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl.10a odst.1 až 3 směrnice, nenaplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice. Navíc tento rozsudek pouze odkazuje na zákon č. 100 z roku 2001 a nevztahuje se k otázce aktivní legitimace občanských sdružení v rámci žaloby proti stavebnímu povolení. Dále v tomto vyjádření tato osoba věcně polemizovala s názory žalobců obsažených v jejich replikách. Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení ad 1) ze dne 20.7.2010 reagoval žalobce ad b) rozsáhlým podáním ze dne 13.9.2010, v němž polemizoval s jejími názory uvedenými ve zmíněném vyjádření a opakovaně obhajoval svůj názor o své žalobní legitimaci, když podle jeho názoru názor Ústavního soudu obsažený v jeho rozhodnutí ze dne 6.1.1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, podle něhož občanské sdružení nemá právo na příznivé životní prostředí, je již překonán Aarhuskou úmluvou a uvedenou judikaturou (již výše citovaný rozsudek ESD).

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

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

Předně krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 25.2.2010, sp. zn. 6As 35/2008, když tímto rozsudkem byly zrušeny předchozí rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 17.6.2008., čj. 52Ca 19/2008-85 a ze dne 17.6.2008, čj. 52Ca 18/2008-64 a věc byla vrácena krajskému soudu

k dalšímu řízení. 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 žalobců. Její řešení v podstatě naznačil již Nejvyšší správní soud v citovaném zrušujícím rozsudku, v němž uvedl, že „aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se dle současné judikatury zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s.ř.s.“. Názor žalobců o tom, že jako občanské sdružení měli právo žádat o přezkum žalovaného rozhodnutí i po stránce hmotné, když svou žalobní legitimaci dovozovali 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 přezkouvání jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti a přitom se nevylučuje možnost předběžného přezkouvání správním orgánem a není ovlivněn požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkouvání při předání věci k soudnímu přezkouvání 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 žalobců jako občanských sdružení přímo z Aarhuské úmluvy, či z výše zmíněné směrnice EIA. Žalobci tak neměli 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 žalobci tvrzená žalobní legitimace z ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nevyplývá.

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. Občanské sdružení, jehož 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 hmotně právních ustanovení právních předpisů. Žalobci jako občanská sdružení splňující podmínky stanovené zák. č. 114/1992 Sb. mohli ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníka tohoto řízení. Žalobní legitimaci žalobců v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení 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, čj. 28 Ca 444/2001-100, uveřejněném pod č. 291 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2004).

Krajský soud je naopak 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 obsaženým v předchozím zrušujícím rozsudku v této věci, jimiž je krajský soud vázán. Aarhuská úmluva a ani ESD v uvedeném rozhodnutí totiž se 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 rozhodnutí 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 z roku 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, ale 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 sdružení v rozsudku Nejvyššího 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 hmotně právního charakteru, museli by popřít výše zmíněný názor vyslovený již v citovaném rozhodnutí Ústavního soudu, tedy museli buď prokázat, že nejsou právnickými 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 právnickým 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 se nemohl odchýlit od výše zmíněného právního názoru NSS týkající se žalobní legitimace žalobců, která se 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 zakládá 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 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 nebyla mu 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 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 vyjádření bylo ze strany správního orgánu vyhověno. Účastníci řízení jsou oprávněni navrhnout 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 věcné 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 se 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 námitek 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)“.

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 přezkoumává 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 zákonnost 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), Ad 2), Ad 10) Krajský soud nejprve zaměřil svou pozornost na zjištění, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí žalovaného netrpí vadou, která by způsobila nesrozumitelnost či nepřezkoumatelnost těchto správních rozhodnutí ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tuto vadu totiž je povinen soud zjistit, jak bylo již výše zmíněno, i bez žalobní námítky. V tomto případě však žalobci navíc v uvedených žalobních bodech v podstatě uvedli důvody, které mohou vést k závěru soudu o existenci této vady.

Námítky žalobců uvedené v žalobních bodech Ad2), Ad 10) se v podstatě týkaly porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobci dokonce přímo v žalobním bodu Ad 10) toto porušení namítli. Naproti tomu žalovaný ve vyjádření, a v podstatě i v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (na straně 10) podrobil kritice způsob odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale nepovažoval je za „takového charakteru, aby procesní pochybení zapříčinily závažná porušení platných právních předpisů a tím způsobily nezákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí“ (srov. strana 11 žalovaného rozhodnutí) a s uvedenou námitkou se neztotožnil. Žalovaný ve vyjádření k žalobě k tomu uvedl, že pokud v rozhodnutí chybí výslovný seznam podkladů, avšak z rozhodnutí rozsah podkladů vyplývá, tak účel uvedeného zákonného ustanovení byl naplněn. Podle názoru žalovaného je argumentace žalobců založena toliko na „ústavně nekonformním přepjatém formalistickém pohledu na správní řízení“. V této souvislosti odkázal žalovaný na rozsudek NSS ze dne 19.2.2004, čj. 5A 137/2000-37, podle kterého není účelem odůvodnění správního rozhodnutí opisovat obsah spisu, ale jasně a stručně popsat skutkový stav, označit důkazy a

rozebrat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci. Za situace, kdy každý z účastníků řízení má možnost nahlédnout do správního spisu a seznámit se s obsahem listinných důkazů zde uložených, a kdy je ze správního rozhodnutí zřejmé, o jaké důkazy se správní orgán při svém rozhodnutí opíral, nelze dovozovat jeho nepřezkoumatelnost.“ Krajský soud byl však jiného názoru než žalovaný.

Předně je nutné konstatovat, že pokud platná zákonná úprava stanoví zákonné náležitosti správního rozhodnutí, které je na základě zásady zákonnosti správní orgán povinen při tvorbě správního rozhodnutí respektovat, tak takový postup nelze označit za přepjatý formalismus. To pak ad absurdum v podstatě by se správní orgán vůbec nemusel řídit žádnou platnou právní úpravou, když takový postup by byl ad absurdum podle názoru žalovaného přepjatě formalistickým. Navíc žalovaným citovaný právní názor NSS se vztahoval ke zcela jiné procesní situaci, řešené v rozsudku NSS ze dne 19.2.2004, čj. 5A 137/2000-37. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, tak v tomto Nejvyšším správním soudem řešeném případě byla žalobkyně spatřována nepřezkoumatelnost prvoinstančního správního rozhodnutí v tom, že výrok o námitkách účastníků řízení, k nimž nebylo stavebním úřadem přihlédnuto, nebyl řádně zdůvodněn a dále v tom, že stanovené podmínky pro změnu stavby nejsou srozumitelné, neboť jsou pouhým odkazem na obsah vyjádření dotčených orgánů nebo správců infrastrukturních sítí, která nejsou k rozhodnutí připojeny. V tomto případě dospěl NSS k závěru, že zapracování vyjádření dotčených orgánů státní správy, účastníků řízení a správců inženýrských sítí u liniových staveb by znamenalo neúměrné zvětšení rozsahu správního rozhodnutí na úkor jeho přehlednosti, když, jak žalovaný správně uvedl, není účelem odůvodnění správního rozhodnutí opisovat obsah spisu, ale jasně a stručně popsat skutkový stav, označit důkazy a rozebírat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci. Čili, jinými slovy řečeno, v případě uvedeného rozsudku NSS se nejednalo o případ, kdyby v rozhodnutí zcela absentovaly podklady správního orgánu a úvahy týkající se zhodnocení těchto podkladů, ale pouze se jednalo o případ, kdy žalobkyně namítala, že správní orgán „neopsal“ obsah podkladových vyjádření a stanovisek do odůvodnění svého rozhodnutí. Tak tomu v projednávané věci nebylo, když žalobci nevytýkali žalovanému a správnímu orgánu prvního stupně, že by obsah všech podkladových stanovisek v podstatě nereprodukoval v odůvodnění rozhodnutí. V projednávané věci se jednalo o zcela něco jiného.

V projednávané věci totiž žalobci namítli, že stavební úřad ani žalovaný nevedly vůbec soupis všech součástí spisů s určením data, kdy byly do spisu vloženy, což ostatně žalovaný konstatuje na straně 7 svého rozhodnutí a dále konkrétně poukazují na porušení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvést podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení podkladů. Tyto podklady, a ani tyto úvahy v podstatě obě rozhodnutí podle názoru žalobců neobsahovaly. A to je zcela jiná žalobní námitka než v případě výše zmíněného judikátu NSS, na který se odkazoval žalovaný ve vyjádření k žalobě. K uvedené námitce uvádí soud následující závěry.

Předně je nutné uvést, že ke vznesení uvedené námítky byli žalobci aktivně legitimováni, protože procesním subjektivním oprávněním žalobců jako účastníků uvedeného stavebního řízení, jenž zakládá jejich žalobní legitimaci, je jejich právo jako právo občanského sdružení na zdůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS v Praze ze dne

17.5.1999, čj. 6A 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 rozhodnutí nejsou samoúčelné, ale jejich účelem je zejména umožnit účastníkovi řízení, aby sám uvažil, 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.

Je nutno konstatovat, že zmíněné povinnosti obou správních orgánů dané v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu zůstaly oba správní orgány hodně dlužny. Jak vyplývá z odůvodnění správního orgánu prvního stupně, není v něm uveden ani náznak toho, že by tuto povinnost hodlal správní orgán prvního stupně splnit. A to tím spíše, když se jednalo o tak významnou stavbu. Pouze obecně konstatoval, že „přezkoumal předloženou žádost z hledisek uvedených § 62 stavebního zákona, projednal je z účastníky řízení a s dotčenými orgány (kterými ? – pozn. krajského soudu) a zjistil, že jejím uskutečněním nebo užíváním

nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy.“ Žalovaný se namísto nápravy snažil tento závažný nedostatek, tedy vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), „zhojit“ tím, že sice upozornil na uvedenou povinnost stavební úřad, ale dospěl k názoru, že „drobná procesní pochybení byla stavebnímu úřadu vytknuta. Tato pochybení odvolací orgán nezhodnotil jako takového charakteru, aby zapříčinila závažné porušení platných právních předpisů a tím způsobila nezákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí.“ Krajský soud je však naopak názoru, že se nejedná o „drobná procesní pochybení“, ale naopak se jedná o zcela zásadní porušení správního řádu, a to § 68 odst. 3, když v rozhodnutí zcela absentují podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, přičemž se jedná o takové pochybení, jenž mělo za následek vznik vady zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), když zároveň existence této vady měla sama osobě bez dalšího za následek rozhodnutí soudu o zrušení obou žalovaných rozhodnutí pro tuto vadu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spočívá tato vada v tom, že rozhodnutí stavebního úřadu neobsahuje zákonné náležitosti, kterými jsou podklady rozhodnutí a úvahy stavebního úřadu, kterými se tento správní orgán řídil při jejich hodnocení, a rovněž je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nezjednal nápravu (srov. rozsudek NSS ze dne 2.9.2009, čj. 1As 47/2007-104, který se sice vztahuje k územnímu rozhodnutí, ale jeho závěry lze obecně použít na jiná rozhodnutí, tedy i na žalované rozhodnutí). Krajský soud se na rozdíl od žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ad 1) nedomnívá, že uvedené pochybení, navíc zvýrazněné tím, že ve spisech absentuje spisový přehled (což soud považuje vzhledem k tvrzením žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ad 1) o důležitosti a významu celé stavby a tedy i stavebního povolení za nepochopitelné), nemohlo způsobit nezákonnost žalovaného rozhodnutí. To by pak ad absurdum nemusel ani existovat správní spis a stavební úřad by mohl v rozhodnutí jednou větou konstatovat, že vycházel ze všech předložených podkladů. Rozhodnutí správního orgánu nemůže ponechat na čtenáři a adresátovi rozhodnutí, aby za správní orgán vyhledával v řádně nevedeném spisu příslušné podklady a za použití svých vlastních úvah či své fantazie za správní orgán dodatečně si sám sobě odůvodnil jeho rozhodnutí.

K namítané zmatečnosti žalovaného rozhodnutí (viz. žalobní bod 1) krajský soud uvádí následující.

Jak vyplývá z výroku žalovaného rozhodnutí, žalovaný v podstatě v celém rozsahu zamítl odvolání žalobců proti stavebnímu povolení pro nedůvodnost, když v části výroku o podmínkách pro provedení stavby změnil tento výrok tak, že do něj vložil podmínku č. 28 a zároveň vyslovil, že „zbývající části odvolání napadeného rozhodnutí zůstávají změnou nedotčeny“. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, anebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 správního řádu se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné

působnosti. Pro případ, že odvolací správní orgán mění pouze z části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, což se stalo i v projednávané věci, platí ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, podle něhož neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnil nebo zruší napadené rozhodnutí jen z části, ve zbytku jej potvrdí.

V daném případě odvolací orgán neměnil hlavní výrok rozhodnutí, když změnil pouze vedlejší výrok týkající se podmínek řízení, přičemž obě odvolání žalobců proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl jako nedůvodná a ponechal zbývající části odvoláním napadeného rozhodnutí nedotčené (čili je v podstatě potvrdil). Tento postup je možný, avšak pokud žalovaný odvolání žalobců zamítl v celém rozsahu, jak v podstatě vyplývá z výroku odvolacího orgánu, když tato odvolání ani z části neuznal důvodnými, tak pokud i přes toto zamítnutí odvolání změnil rozhodnutí ve vedlejším výroku, musel svůj vlastní výrok o změně vedlejšího výroku právně relevantním způsobem v odůvodnění rozhodnutí odůvodnit. Tímto právně relevantním důvodem je buď důvodné odvolání (tj. i v části odvolání), anebo je tímto důvodem skutečnost, že buď rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v rozporu s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu), anebo důvodem ke změně je veřejný zájem (§89 odst. 2 správního řádu). Jen v těchto případech totiž může správní orgán odůvodnit byť i částečnou změnu výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nad rámec odvolacích námitek. Samozřejmě tyto jiné, než důvody spočívající v odvolacích námitkách, musí odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí uvést (např. musí uvést konkrétně, v čem spatřoval rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, v čem konkrétně spatřoval veřejný zájem jako důvod ke změně rozhodnutí, viz. § 89 odst. 2, § 93 a § 68 odst. 3 správního řádu). Odůvodnění zmíněné změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části vedlejšího výroku není obsaženo, jak se mylně žalobci domnívali, na straně 6 žalovaného rozhodnutí, ale důvody této změny jsou součástí odůvodnění žalovaného rozhodnutí na str. 8 a 9. V něm odvolací orgán k tomu uvedl, že důvodem této změny je splnění podmínky č. 21 rozhodnutí VKP (jedná se o splnění podmínky č. 21 dle závazného stanoviska Městského úřadu v Přelouči – OŽP ze dne 23.3.2007, které žalovaný k této části odůvodnění specifikoval). Proto, i když to odvolací orgán přímo neuvedl, podle obsahu této části odůvodnění nebyla důvodem pro výše zmíněnou změnu odvolací námitka žalobců, ale tato změna se opírala o skutečnost, že bylo nutné doplnit podmínky pro provedení stavby v souladu s podkladem pořízeným odvolacím správním orgánem v odvolacím řízení (tj. výše uvedené závazné stanovisko OŽP týkající se podmínky č. 21, tedy důvodem byla skutečnost spočívající v zajištění souladu stavebního povolení s právními předpisy). Žalobní námitku uvedenou v žalobním bodu ad 1) tak nemohl shledat krajský soud za důvodnou. Naopak za důvodnou tedy shledal krajský soud žalobní námitky uvedené v žalobních bodech ad 2) a d 10) v části týkající se již výše zmíněné vytýkané vady spočívající v porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Námitka porušení § 17 odst. 1 správního řádu sama o sobě bez dalšího nemůže vést ke zrušení žalovaných rozhodnutí, neboť předmětem soudního přezkumu a předmětem žaloby není správní spis, ale je jím žalované rozhodnutí včetně rozhodnutí stavebního úřadu. Podstatné totiž je, zda podklady rozhodnutí, z nichž žalovaný vycházel, byly uvedeny v žalovaném rozhodnutí, respektive v odůvodnění stavebního povolení, přičemž není rozhodné, zda správní spis obsahoval soupis všech součástí spisu s určením data, kdy byly do spisu vloženy, a pokud tomu tak není, tak porušení ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu nemůže mít samo o sobě bez dalšího zrušení žalovaných rozhodnutí, ale je toto pochybení nutné posuzovat v kontextu s předmětnou vadou, čili podstatné bylo, že tyto

podklady nebyly uvedeny v žalovaném rozhodnutí a v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Ad 3), Ad 4) a), b), c) Žalobci se jako občanská sdružení nemohou domáhat věcného přezkumu závazných stanovisek, které byly podkladem pro vydání stavebního povolení. Pokud se totiž v rámci již výše zmíněné žalobní legitimace zahrnující pouze krácení na procesních právech, nemohou se domáhat věcného přezkumu zákonnosti stavebního povolení a rozhodnutí odvolacího orgánu, tak tím spíše se nemohou domáhat věcného přezkumu zákonnosti závazných stanovisek, jež byly podle tvrzení žalobců podkladem pro vydání stavebního povolení. Zároveň je nutné konstatovat, že i kdyby tomu tak bylo, byla by taková žádost o přezkum předčasná, neboť pokud z odůvodnění obou rozhodnutí nevyplývá, která konkrétní podkladová rozhodnutí byla podkladem pro vydání stavebního povolení, tak nemohou být ani předmětem soudního přezkumu. Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není povinen dodatečně za správní orgán doplňovat jeho odůvodnění o ta závazná stanoviska, která byla podkladem pro jeho vydání. Pokud z uvedeného důvodu byla rozhodnutí nepřezkoumatelná (argumentace soudu viz. výše), tedy pokud obě rozhodnutí z důvodu neuvedení podkladů rozhodnutí byla nepřezkoumatelná, nelze ani přezkoumávat závazná stanoviska, jež zřejmě podle názoru žalobce byla podkladem pro vydání stavebního povolení. Těmito žalobními body se soud v podstatě tak může zabývat až v případě, kdy správní orgány napraví svoje pochybení a uvedenou v odůvodnění rozhodnutí jako podklady tohoto rozhodnutí příslušná stanoviska, jež podle jejich názoru byla podkladem pro vydání stavebního povolení. Krajský soud dále musí opětovně zdůraznit, že se nemůže věcně zabývat zákonností uvedených stanovisek, ale může pouze zjišťovat, zda oba správní orgány umožnily participaci žalobců ve správním řízení, čili zda jim poskytly možnost vznášet věcné i procesní námitky týkající se těchto stanovisek a zda tyto námitky i ve svých rozhodnutích zhodnotily. Jak vyplývá z odůvodnění žalovaného rozhodnutí, i přes výše zmíněnou vadu obou rozhodnutí spočívající v neuvedení podkladů rozhodnutí, tak žalobci v průběhu stavebního řízení a i v odvolacích námitkách zpochybňovali zákonnost závazných stanovisek uvedených v těchto žalobních bodech, avšak jak správní orgán prvního stupně, tak i žalovaný se přes existenci výše zmíněné vady těmito námitkami věcně zabývaly. Proto i kdyby uvedená vada neexistovala, tj. rozhodnutí by tato závazná stanoviska výslovně uváděla jako podklady rozhodnutí a obsahovala hodnocení těchto podkladů, tak žalobci v takovém případě by nebyli zkráceni na svých procesních právech z těchto důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, čj. 6A 49/2002-41).

Ad 5) V tomto žalobním bodu v části 4.1.1. žalobci ze soudu neznámých důvodů (snad hodlali zdůraznit závažnost svých názorů, ale netřeba opakovat jedno tvrzení dvakrát) uplatnili v podstatě totožnou námitku jako již v části 3.2.1. žaloby (viz. žalobní bod ad 4 a)), takže k této části žalobních námitek obsažených v žalobním bodu 5 platí argumentace krajského soudu uvedená k žalobnímu bodu ad 4) a), b), c). Shodná argumentace soudu jako k námitkám žalobců uvedených v žalobním bodu 4 a), b), c) se vztahuje i k další námitce uvedené v části žaloby 4.1.2., tj. v žalobním bodu 5, neboť i tato námitka vztahující se k nerespektování podmínky č. 21 závazného stanoviska rozhodnutí OŽP ze dne 3.12.2003 změněné rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4.3.2004 (jedná se o podrobný herpetologický a entomologický průzkum lokality, který podle názoru žalobců nebyl proveden), byla uvedena již v předchozí části žaloby (viz. žalobní bod 4 b)). Navíc žalobci

k této části žaloby v podstatě zpochybňují správnost podkladů („odborné vyjádření pro investora“ – jednalo se zřejmě o „Odborné vyjádření pro investora“ ze dne 21.12.2006 obsažené ve správním spisu), když žalobci nebyli zkráceni na svém právu námitku proti tomuto odbornému vyjádření vznést v průběhu správního řízení, přičemž taková námitka byla v odvolacím řízení uplatněna a jak uvedl odvolací orgán na str. 8 svého rozhodnutí, tato námitka byla řešena v rámci stavebního řízení postupem podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu, když se v podstatě týkala zmíněného závazného stanoviska OŽP. Žalobci tedy nebyli v tomto případě zkráceni na svých procesních právech.

Ad 6) Námitka obsažená v tomto žalobním bodu není procesně právního charakteru, ale jedná se o hmotně právní námitku, když žalobci poukazují na rozpor stavebního povolení s § 62 odst. 4 a § 136 stavebního zákona, když podle názoru žalobců mělo být respektováno stanovisko MŽP, v němž byl vysloven nesouhlas s vydáním stavebního povolení do doby, než bude pravomocné rozhodnutí o povolení výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů (§ 56 zák. 114/1992 Sb.). Navíc podle názoru krajského soudu byl tento žalobní bod nedůvodný z následujících příčin. Podle konstantní soudní judikatury NSS rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Uvedený judikát se sice vztahuje k právní úpravě stavebního zákona ve znění zák. č. 50/1976 Sb., ale lze jej aplikovat v případě právní úpravy obsažené již v novém stavebním zákonu. Právě v územním řízení se posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu mimo jiné i se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, tj. podle názoru krajského soudu i zde se posuzuje i skutečnost, zda byly splněny požadavky na ochranu životního prostředí, tedy z toho vyplývá i nutnost i z předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 tohoto zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba (srov. rozsudek NSS ze dne 2.9.2009, čj. 1As 47/2007-134). Uvedenou skutečnost potvrzuje i ustanovení § 92 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož pokud by byl ohrožen zájem chráněný mimo jiné i zvláštními právními předpisy, tedy i zákonem 114/1992, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Uvedenou námitku tak bylo možné uplatnit v rámci námitek proti územnímu rozhodnutí, nikoliv až v rámci námitek proti stavebnímu povolení. Proto tuto námitku shledal krajský soud za nedůvodnou. V této souvislosti musel soud konstatovat, že nemohl přihlídnout k tomu, že osoba zúčastněná na řízení ad1) ke svému vyjádření k žalobě přiložila rozhodnutí žalovaného ze dne 30.6.2010, kterým byla povolena výjimka z ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle § 75 s.ř.s. totiž vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž uvedené rozhodnutí o výjimce bylo vydáno až po vydání žalovaného rozhodnutí, tudíž soud k předloženému rozhodnutí o výjimce včetně odkazu na něj použitým osobou zúčastněnou na řízení ad 1) v jeho vyjádření k žalobě nemohl vůbec přihlídnout.

Ad 7), Ad 8) V těchto žalobních bodech v podstatě žalobci opětovně poukazují na nedodržení podmínky č. 21 již výše zmíněného závazného stanoviska OŽP, když podle jejich názoru nebyl proveden podrobný zoologický průzkum za účelem zjištění výskytu zvláště chráněných živočichů v místě provedení stavby. Zároveň v něm (viz. žalobní bod 8) opětovně

zpochybňují výše zmíněný seznam živočichů, který byl součástí výše zmíněného „odborného vyjádření“, které předložil stavebník ve stavebním řízení.

Krajský soud opětovně musel konstatovat, že pokud v dané věci žalovaná rozhodnutí trpí zmíněnou vadou, tj. nelze zjistit, z jakých podkladů v podstatě stavební úřad a žalovaný vycházely, tak je předčasné se vyjadřovat k otázce hodnocení podkladů rozhodnutí, respektive k otázce porušení procesních práv žalobců v uvedeném řízení, neboť není zřejmé, které konkrétní podklady byly považovány správními orgány jako podklady rozhodnutí. Pokud však žalobci namítali nedodržení výše zmíněné podmínky č. 21, tak jím byla umožněna participace na řízení, neboť tuto námitku mohli uplatnit a v podstatě ji uplatnili v rámci odvolací námítky již ve stavebním řízení, v němž byla uvedená rozhodnutí vydána. Žalovaný se s touto námitkou v odůvodnění žalovaného rozhodnutí vypořádal, když se zabýval na str. 6 a 8 -9 žalovaného rozhodnutí. V této části odůvodnění žalovaného rozhodnutí žalovaný uvedl, že tato námitka směřovala proti obsahu závazného stanoviska ze dne 23.3.2007, vydaném Městským úřadem Přelouč, OŽP pod čj. ŽP 409/2003/2007-KA, a proto byla řešena Krajským úřadem Pardubického kraje, odborem životního prostředí a zemědělství jako nadřízeným správním orgánem výše zmíněného odboru životního prostředí Městského úřadu Přelouč, když „výsledkem tohoto kroku byla změna závazného stanoviska uvedeného prvoinstančního orgánu. Za účelem realizace této změny, v souladu se změnou tohoto závazného stanoviska, pak byla doplněna do podmínek rozhodnutí podmínka č. 28 týkající se postupu při zjištění vyskytujících se druhů živočichů bezprostředně před zahájením stavby.“ Žalovaný tak tuto námitku řešil, a pokud se způsobem tohoto řešení žalobci nesouhlasili, tak tento nesouhlas již není součástí jejich žalobní legitimace, neboť v takovém případě se již nejedná o krácení na procesních právech (argumentace viz. výše, tj. v části hledisek soudního přezkumu). Pokud v těchto žalobních bodech poukázali žalobci na porušení § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, že tedy povolením stavby došlo k porušení zákazu zásahu do vývoje zvláště chráněných druhů živočichů, tak tato námitka není procesně právního charakteru, ale je námitkou hmotně právního charakteru. Navíc tato otázka musí být řešena již v rámci řízení o umístění stavby, když touto problematikou se soud zabýval v části odůvodnění tohoto rozsudku ad 6).

Ad 9) Žalobci vytýkali stavebnímu úřadu a žalovanému, že nepoužily jako podklad svého rozhodnutí stanovisko o hodnocení vlivu na životní prostředí (stanovisko EIA). V případě této námítky mohli být žalobci zkráceni na svých procesních právech pouze tehdy, pokud by se uvedenou námitkou stavební úřad či odvolací orgán nezabývaly, když tuto námitku mohli vznést a v podstatě ji vznesli žalobci již ve stavebním řízení. Touto námitkou se zabýval stavební úřad rozsáhle na str. 8 až 9 a krajský soud považoval zákonný požadavek týkající se práva žalobců na zdůvodnění rozhodnutí za splněný. Navíc žalobci nenamítli, že by a z jakých důvodů považovali způsob, jakým se stavební úřad vypořádal s touto námitkou, za nedostatečný, a ani netvrdili, že by v důsledku postupu stavebního úřadu byli kráceni na svém právu na zdůvodnění rozhodnutí, když neuvedli žádnou námitku proti tomu, jakým způsobem se stavební úřad a žalovaný vypořádaly s touto námitkou. Žalobci tedy nebyli zkráceni na svém právu vznést uvedenou námitku v řízení, přičemž nebyli ani zkráceni na svém právu na zdůvodnění závěrů stavebního úřadu, který tuto námitku vznesenou již ve stavebním řízení zamítl (srov. rozsudek NSS ze dne 27.10.2004, čj. 6A 49/2002-41). Tento žalobní bod byl tedy shledán rovněž nedůvodným.

Výrok II. o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, podle něhož úspěšní žalobci měli právo na náhradu nákladu řízení vůči neúspěšnému žalovanému, když tyto náklady zahrnují částku 2.000,-- Kč pro každého ze žalobců za zaplacený soudní poplatek.

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 3.2.2011

JUDr. Jan Dvořák, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Monika Marelová