



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Svoboda zvířat Hradec Králové**, se sídlem Lochenice 156, Předměřice nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, odbor životního prostředí a zemědělství, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003, č. j. OŽP/409/2003, a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004, za účasti osoby zúčastněné na řízení: 1) Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zastoupeného JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, 2) Město Přelouč, se sídlem Masarykovo nám. 25, Přelouč, 3) Ekologický právní servis, o. s., se sídlem Převrátická 330, Tábor, zastoupeného Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 354, doplněného usnesením Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 366,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 354, doplněného usnesením Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 366, **se zrušuje** a věc se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) podali kasační stížnost proti shora označenému rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003, č. j. OŽP/409/2003, a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004. Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004, bylo změněno, prakticky však potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003, č. j. OŽP/409/2003, kterým bylo

podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) vydáno závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků - vodní tok, les a údolní niva, jímž byl udělen souhlas k umístění stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“). Osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1), tedy Ředitelství vodních cest České republiky, požádala současně s kasační stížností o přiznání odkladného účinku, návrhu však (pro nedoložení naplnění podmínky nenahraditelné újmy) nebylo vyhověno.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, vyšel při svém posouzení věci z následujících úvah: Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí, přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V době vydání rozhodnutí žalovaného existovalo. Krajský soud se při svém postupu vypořádával se skutečností, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006 bylo zrušeno rozhodnutí o povolení výjimky Ministerstva životního prostředí z ochrany kriticky a silně ohrožených druhů živočichů a rostlin ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 28. 11. 2003 (které zde existovalo v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí) a kasační stížnost podaná proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, zamítnuta. Krajský soud se nejprve zabíral vztahem obou rozhodnutí s tím, že jak rozhodnutí vydané podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. žalované rozhodnutí), tak i rozhodnutí vydané podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou vydávána za účelem naplnění účelu zákona uvedeného v § 1 v kontextu s § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž obě tato rozhodnutí je nutné v souladu s výše zmíněným účelem zákona posuzovat ve vzájemných souvislostech. Navíc k tomuto závěru lze dospět i na základě výkladů zákonných pojmů, když pod pojem významný krajinný prvek (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) je nutné podřadit i stav společenstva živočichů, když pod pojem ekologicky hodnotná část krajiny tvořící významný krajinný prvek je nutné zahrnout nejen stav společenstva rostlin, ale i živočichů (§ 3 písm. b/ zákona o ochraně přírody a krajiny) a vymezení obecného pojmu ekologie obsahuje závěr, že se jedná o vědu o vztazích organismů a prostředí, ve kterém žijí a organismů k sobě navzájem. Žalovaný dále v rozhodnutí při řešení námitek žalobce obsažených v odvolání ve vztahu k ochraně zvláště chráněných živočichů v podstatě vycházel z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o povolení výjimky ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce tuto část odůvodnění žalovaného rozhodnutí v žalobě napadal. V souladu s touto žalobní námitkou se tedy krajský soud zaměřil na stěžejní otázku, kterou je vyřešení ochrany zvláště chráněných živočichů, když, jak již bylo výše uvedeno, je nutné při rozhodování při vydávání závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny respektovat skutečnost, že součástí ochrany krajiny při zásazích do významných krajinných prvků je nutné zohlednit to, že součástí významného krajinného prvku je i ochrana společenstva živočichů. Jinými slovy, při vydávání rozhodnutí podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutné posoudit a zohlednit i to, zda byla zákonným způsobem, tj. rozhodnutím o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, naplněna zákonná podmínka týkající se ochrany zvláště chráněných živočichů. Žalované rozhodnutí vycházelo ze skutečnosti, že v době vydání rozhodnutí žalovaného tato výjimka ve smyslu

§ 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím MŽP ze dne 28. 11. 2003 byla povolena, čili že tento zákonný požadavek byl naplněn. V dalším textu rozsudku vyhodnocuje krajský soud dále toto rozhodnutí o výjimce jako *conditio sine qua non* pro napadené rozhodnutí, neboť se dle jeho názoru jedná o tzv. řetězíci se rozhodnutí.

Ve vztahu k ustanovení § 75 odst. 1 si soud položil dvě otázky: zda uvedené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí svým výrokem vytváří právní stav, či zda se řadí mezi skutkové okolnosti věci a dále, zda vzhledem k tomu, že bylo příslušným rozsudkem zrušeno až po datu vydání v tomto soudním řízení přezkoumávaného rozhodnutí, je tato okolnost v tomto soudním řízení právně relevantní. Je-li rozhodnutí v právní moci, pak pro toto rozhodnutí platí tzv. *presumpce správnosti* správního aktu, a to až do doby, kdy je rozhodnutí autoritativně zrušeno. To tedy znamená, že je-li správní rozhodnutí v době jeho právní moci, bude-li posléze autoritativně zrušeno, považováno za akt aplikace práva spoluutvářející právní stav, pak v důsledku uvedené *presumpce správnosti* může být za součást právního stavu považováno jen v jakési oslabené podobě. Státní moc (veřejná moc obecně) může vykonávat svoji pravomoc a působnost výhradně *secundum et intra legem*. Je-li následně autoritativně zjištěno, že veřejná moc byla vykonána *excesivně* (*praeter legem, in fraudem legis, contra legem*), pak právě uplatnění pouhé *presumpce správnosti* správního aktu slouží k nápravě protizákonného a rovněž tak ve smyslu čl. 2 odst.3 Ústavy protiústavního stavu. Za relevantní proto vyhodnotil soud okolnost, že konkrétní správní rozhodnutí ve věci podstatné, bylo zrušeno, až po vydání napadeného rozhodnutí. Za skutečný právní stav, nikoliv jen *presumovaný* právní stav, je tak soud ve vztahu k době rozhodování správního orgánu nezbytně povinen považovat právní stav objektivizovaný, došlo-li k jeho objektivizaci zákonem k tomu určenou autoritou (zde soudem). V dané věci je znám objektivizovaný právní stav, tj. neexistence rozhodnutí o výjimce, neboť to bylo autoritativně pro vady řízení příslušným soudem zrušeno. Kdyby soud striktně vycházel z *presumovaného* právního stavu v době rozhodování správního orgánu v přezkoumávané věci, nemohl by pak přihlížet k tomu, že jedním z podkladů, a v daném případě podkladů tvořícího pro vydání napadeného rozhodnutí *conditio sine qua non*, neboť se jedná o tzv. řetězíci se rozhodnutí, bylo rozhodnutí vydané v rozporu s zákonem. Vystává rovněž otázka, v čem by bylo možno vůbec shledat účel soudního přezkumu jednotlivých řetězíci se rozhodnutí. Soud proto dospěl k závěru, že jiný, než jím přijatý přístup k interpretaci zákonného ustanovení § 75 odst.1 s. ř. s. reprezentuje ryze formalistický přístup k textu právní normy, přičemž opomíjí, že text právní normy je pouze nositelem (komunikátorem) jejího obsahu, nikoliv nutně obsahem samotným, přičemž se dovolává interpretačních přístupů nastíněných Ústavním soudem (při interpretaci předpisů přednost nemá jazykový výklad, ale smysl a účel právní úpravy). Soud tedy vycházel - svými vlastními slovy - ze skutečného, nikoliv jen *presumovaného* právního stavu v době rozhodování správního orgánu, což vedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst.1 písm. c) s. ř. s. Žalovaný totiž vydal napadené rozhodnutí bez objektivní existence rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle názoru soudu se přitom jedná o takovou vadu řízení, k níž soud musí přihlížet z úřední povinnosti, vyjde-li najevo a nelze na ni vztahovat žalobní povinnost ve smyslu koncentrace žaloby podle § 72 odst.1 s. ř. s. v daném případě, neboť žalobce se o takové vadě ani objektivně nemohl dozvědět, když žaloba byla podána u soudu dne 11. 5. 2004, přičemž rozhodnutí o udělení výjimky Ministerstva životního prostředí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu

v Praze dne 28. 2. 2006. Soud proto postupoval v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 57/2007 - 92 ze dne 17. 12. 2007, podle něhož zásada koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přihlédnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní. V dané věci vyšla skutečnost právní najevo v době po podání žaloby, přičemž bylo jednoznačné, že v jejím důsledku nemůže napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) obstát. Soud ještě nad rámec této základní úvahy uvedl, že ustanovení § 100 odst. 1 písm. b), odst. 3 správního řádu upravuje obnovu řízení z moci úřední v případě, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, pokud takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Jinak řečeno, správní řád obsahuje institut obnovy řízení rovněž pro případy, kdy byla prolomena presumpce správnosti správního aktu. Soud má za to, že by nebylo v souladu s poskytováním soudní ochrany po vyčerpání řádných opravných prostředků, když tuto podmínku přípustnosti žaloby stanoví § 68 písm. a) s. ř. s., pokud by nepřihlížel k „objektivizovanému“ právnímu stavu v době rozhodování správního orgánu právě s poukazem na povinnost správního orgánu provést obnovu řízení a vědomě by v rozporu se zásadou procesní ekonomie přezkoumával veškeré žalobní námitky, když přínos přezkoumání žalobních námitek s ohledem na nutné odklizení napadeného správního rozhodnutí, by byl samoúčelný. Soud proto i z uvedeného důvodu zvolil takový výklad § 75 odst. 1 s. ř. s., který mu umožnil spravedlivou a racionální aplikaci práva ve formě soudního přezkumu, nikoliv jen mechanickou aplikaci práva, která by byla projevem akceptace presumovaného právního stavu jako právního stavu limitujícího přezkumnou činnost soudu. Ohledně vyjádření zúčastněné osoby a žalovaného k nutnosti zohlednění veřejného zájmu na zajištění dopravy, pro níž má vybudování plavebního kanálu na Labi zásadní význam, což dokládají četnými politickými dokumenty, soud uvedl, že podle čl. 7 Ústavy stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. V tomto ústavním článku je zakotvena ochrana hodnot ochrany životního prostředí. Zákon o ochraně přírody a krajiny potom tuto ochranu rozvádí na zákonné úrovni. Je tedy zřejmé, že řízení o výjimce a podmíněnost napadeného správního rozhodnutí o umístění stavby rozhodnutím o udělení výjimky je zřetelným projevem veřejného zájmu na ochraně přírody. Tento veřejný zájem přitom vyplývá jednoznačně z právního principu zakotveného v Ústavě. Jádrem veřejného zájmu, který tvrdí zúčastněná osoba a žalovaný a který spatřují ve zlepšení lodní nákladní dopravy s dopadem na zlepšení situace v nákladní dopravě obecně, naproti tomu leží nikoliv v právním řádu, nýbrž v právně politické argumentaci směřující k prosazení určité politiky. Soud proto k právně politické argumentaci ohledně důsledků pro dopravu v případě zrušení napadeného rozhodnutí při rozhodování se mezi aplikací jednoho ze dvou shora uvedených interpretačních přístupů § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlížel. Soud z uvedených důvodů napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. (Rozsudek byl následně doplněn usnesením

č. j. 52 Ca 56/2007 - 366 o výroky týkající se zaplacení soudního poplatku a náhrady nákladů řízení.)

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) [dále též „stěžovatel a“) a žalovaný [dále též „stěžovatel b“)“] samostatné kasační stížnosti. Stěžovatel a) zejména uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku při interpretaci § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť nevycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud v rozporu s předpisem vykonstruoval, že v důsledku presumpce správnosti správního aktu platícího jen do doby, než je toto rozhodnutí zrušeno, je třeba pohlížet na takové rozhodnutí jako součást právního stavu, ze kterého orgán vycházel, jen v jakési „oslabené podobě“. Tato myšlenka je novotou, která je v českém procesním právu neobvyklá. Soud vykládá ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřipustně - soud nerespektuje jeho jednoznačné znění, které žádný prostor k výkladu nedává. Napadené rozhodnutí nesprávně vyložilo relevanci rozhodnutí o povolení výjimek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Citované ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. zaručuje pro všechny stejné podmínky přezkumu. Je nepřipustné vykládat zákon contra legem, i kdyby to bylo v tom nejlepším zájmu. Žalovaný postupoval podle zákona - podklady byly v době jeho rozhodování platné. Použitá výkladová pravidla rozhodnutí jsou filosofické a nepřiléhavé formulace, široce zobecňující, kde otevřené porušení zákona je haleno do vznosných ideálů. Ustanovení však nedává žádný prostor pro odlišný výklad. Postup soudu je nepřijatelný i z hlediska obecné spravedlnosti, která důsledně vyžaduje dodržování právního řádu a kde pro všechny platí formálně stejný právní režim - všichni mají rovné postavení. Nelze dodržování zákona považovat za „ryze formalistický přístup“. Krajský soud dále v odůvodnění uvedl: *„Soud by pak vůbec nemohl přihlížet k tomu, že jedním z podkladů, a v daném případě podkladů tvořících pro vydání napadeného rozhodnutí conditio sine qua non, neboť se jedná o tzv. řetězíci se rozhodnutí, bylo rozhodnutí vydané v rozporu s zákonem. Vystává rovněž otázka, v čem by bylo možno vůbec sledat účel soudního přezkumu jednotlivých řetězíci se rozhodnutí, když by v soudním řízení o následujícím rozhodnutí nemohlo být přihlíženo k výsledku soudního přezkumu o rozhodnutí předcházejícím, jehož existence absolutně podmiňuje výrok přezkoumávaného rozhodnutí.“* Lze pochybovat, že rozhodnutí o výjimkách je nezbytným předpokladem platnosti závazného stanoviska k zásahům do významných krajinných prvků a rovněž zda se skutečně jedná o podkladové rozhodnutí. Výrok napadených rozhodnutí totiž není podmíněn existencí (nyní již zrušeného) rozhodnutí MŽP o povolení výjimek. Orgán ochrany životního prostředí řešil v daném případě pouze zamýšlené zásahy do významných krajinných prvků, nebyl však oprávněn řešit odborné otázky týkající se zvláště chráněných druhů. Úvaha o conditio sine qua non není než výmluvou - pokud by to měla být pravda, pak by nález chráněného druhu v místě stavby již v průběhu stavby měl znamenat nezákonnost pravomocného územního řízení. Úvahy soudu o interpretaci ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. jsou pochybné - znění zákona je jednoznačné a nepotřebuje žádnou sofistikovanou interpretaci. Ani účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost či jiný závažný důvod v daném případě nevyžaduje, aby se soud odchýlil od zákona. Jde zde o výklad za účelem splnění nějakého účelového předsevzetí. Rozlišení skutečného a presumovaného právního stavu v pojetí napadeného rozhodnutí je nepřijatelné, a to zejména z hlediska nezbytného zachování alespoň minimální právní jistoty. Jelikož v době rozhodování správního orgánu o vydání závazného stanoviska byla veškerá podkladová rozhodnutí v právní moci, nemůže být

pozdější zrušení jednoho z nich důvodem pro zrušení samotného územního rozhodnutí. Navíc, má stěžovatel a) za to, že zrušené rozhodnutí o povolení výjimek ani nelze za podkladové rozhodnutí považovat. Neexistence rozhodnutí o povolení výjimek pak nebylo žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobce tento bod do žaloby nepojal - nebylo tedy možné k této skutečnosti v soudním řízení přihlížet. Pokud rozsudek odmítá právně politickou argumentaci, pak stěžovatel upozorňuje na § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který uvádí, že při udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Tyto potřeby obyvatel jsou vždy závislé na politické argumentaci. Ostatně ministr životního prostředí Bursík v r. 2007 nově žádost o vydání výjimek zamítl z důvodů výlučně politických. Před realitou stýkání práva a politiky nelze zavírat oči. Rozhodnutí se ze zřejmých důvodů nezabývá hodnocením veřejného zájmu, zejm. porovnáním veřejného zájmu na stavbě kanálu a veřejného zájmu na ochraně přírody. V tomto směru poukazuje stěžovatel zejména na možnost rozvoje regionu s ohledem na potřebu zaměstnanosti. Logistické centrum Pardubice by pak při kombinaci více druhů doprav vytvořilo optimální možnosti pro rozvoj regionu. Žalobce jakožto občanské sdružení mohl dále žalobou namítat pouze porušení svých vlastních procesních práv a mohl uplatnit pouze takové žalobní body, které by směřovaly proti vadnému procesnímu postupu. Z odůvodnění rozsudku není patrné, jak krajský soud z tohoto hlediska uplatněné žalobní body posoudil a zda k porušení těchto práv žalobce došlo. Tuto argumentaci rozvíjí stěžovatel podrobněji v doplnění kasační stížnosti z 11. 9. 2008, kde vysvětluje, že se krajský soud nezabýval otázkou aktivní legitimace žalobce a z toho plynoucí otázkou rozsahu přezkumu zrušených rozhodnutí (zda lze přezkoumávat zrušená rozhodnutí v plné šíři, nebo pouze v rozsahu porušení procesních práv žalobce). Nejprve stěžovatel dovozuje, že žalobce mohl být aktivně legitimován pouze na základě § 65 odst. 2 s. ř. s. Specificky se potom stěžovatel věnuje otázce dovolávání se aktivní legitimace dle § 66 odst. 3 s. ř. s. a Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s. V tomto směru uvádí, že k založení aktivní legitimace nestačí, aby mezinárodní smlouva byla součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy, ale rovněž aby obsahovala přímo použitelná (tzv. self-executing) ustanovení. Aarhuská úmluva taková ustanovení neobsahuje. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (např. č. j. 5 As 19/2006 -59, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44 nebo č. j. 2 As 12/2006 - 111). Většina žalobních bodů žalobce je pak nepřezkoumatelných, neboť se nevztahují k procesnímu oprávnění žalobce. Způsobilým žalobním bodem je tak pouze námitka žalobce, že zahrnutím podmínek žalovaný změnil předmět řízení, čímž bylo žalobci znemožněno se vyjádřit k úplnému předmětu řízení. Ostatní žalobní body se netýkají porušení vlastních procesních práv žalobce, ale maximálně údajných hmotněprávních pochybení - z těchto důvodů tedy krajský soud nemohl zrušit předmětná rozhodnutí. To vyplývá z dispoziční zásady. Bylo by zjevně absurdní, kdyby soud mohl zrušit zrušená rozhodnutí i pro vady, které nepředstavují způsobilé žalobní body žalobce. V opačném případě by se jednalo o tzv. actio popularis, které český právní řád nezná. Procesní práva žalobce však nemohla být porušena v důsledku skutečnosti, že bylo zrušeno rozhodnutí o výjimce vydané MŽP. V případě nicotnosti předmětných rozhodnutí by bylo možno uvažovat, že účastník má procesní právo na to, aby správní orgán zjišťoval nicotnost rozhodnutí; nemá však procesní právo

na to, aby správní orgán bez námitky účastníka přezkoumával zákonnost rozhodnutí. Účastník řízení ani nemůže mít procesní právo na postup, který je správním řádem vyloučen (přezkum zákonnosti vydaného jiným správním orgánem). Žalobce navíc tuto nezákonnost rozhodnutí o výjimce ani nenamítal. I kdyby bylo rozhodnutí o výjimce předpokladem pro vydání nyní přezkoumávaného stanoviska, nepředstavovala by tato skutečnost porušení procesních práv žalobce - jednalo by se maximálně o špatné posouzení věci z hmotněprávního hlediska, nikoliv o porušení procesních práv žalobce. Skutečnost, že žalobce nemůže dovozovat porušení svých procesních práv pouze z toho, že správní orgán dospěl v konkrétní otázce k jinému závěru než žalobce, podporuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel zde odkazuje na rozsudek č. j. 6 A 49/2002 - 41, ve kterém zdůrazňuje zejména tuto pasáž: *„Sama skutečnost, že ve správním řízení nebylo žalobcovým námitkám ze strany správních orgánů obou stupňů přisvědčeno, přitom porušení žalobcových procesních práv nezpůsobuje. Lze ostatně považovat za zcela legitimní, pokud správní orgán a některý z účastníků mají odlišný právní názor na správní řízení jako celek i na jednotlivé úkony, které byly v jeho průběhu učiněny nebo které učiněny být měly, stejně jako na závěry, k nimž správní orgán dospěl.“* Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že otázka správnosti závěru stavebního úřadu při posuzování rozhodnutí, jež jsou předpokladem vydání stavebního povolení, nepředstavuje zkrácení procesních práv účastníků řízení (odkaz na rozsudek NSS č. j. 8 As 35/2007 - 92). Tento názor ostatně vyplývá i z rozsudku NSS sp. zn. 5 A 125/2001, dle něhož *„žalobní tvrzení o tom, že ... nebyl vzat zřetel na současný stav věci, jsou námitkami věcného charakteru.“* Lze tedy uzavřít s tím, že procesní práva žalobce nemohla být porušena v důsledku zrušení rozhodnutí o výjimce vydané MŽP. Rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není dále rozhodnutím, které je předpokladem pro vydání stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Obě rozhodnutí jsou ostatně samostatně přezkoumatelná. Významným krajinným prvkem není stav společenstva živočichů (rostlin), jak dovozuje krajský soud, ale část krajiny. V tomto směru odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 125/2001 z 15. 7. 2004, zejména pasáž: *„rozhodování podle § 4 odst. 2 a podle § 56 citovaného zákona jsou vedena ve dvou samostatných správních řízeních. Žalobce byl vyrozuměn i o tomto druhém řízení a oznámil svoji účast v něm. Nelze tak vyslovit, že by (z pohledu předcházejících řízení) došlo ke zkrácení jeho procesních práv bez ohledu na to, v jaké časové posloupnosti tato řízení probíhala. Případné rozhodnutí dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. není pak ani předmětem tohoto přezkumného řízení před soudem.“* Pokud není rozhodná časová posloupnost mezi oběma řízeními, pak nemůže být řízení o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokladem pro vydání stanoviska dle § 4 odst. 2 téhož předpisu. Ostatně taková vazba nevyplývá ani ze samotného zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv v jiných případech, kdy je k vydání určitého rozhodnutí nutné vydání stanoviska orgánu ochrany přírody, to v citovaném zákoně o ochraně přírody a krajiny výslovně stanoveno je (např. § 44, § 4 odst. 2 a 3, § 5 odst. 8 atd.). Nedává smysl, když krajský soud považuje rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny za předpoklad pro vydání jak územního rozhodnutí, tak i stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (které je samo předpokladem pro vydání územního rozhodnutí). Rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny by tak bylo jakýmsi „dvojitým“ předpokladem pro vydání územního rozhodnutí. O neudržitelnosti názoru krajského soudu svědčí i absurdní následky, které by měl: pokud by se po platném vydání územního rozhodnutí včetně stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zjistil

výskyt zvláště chráněných druhů, bylo by dle názoru krajského soudu třeba zrušit stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a územní rozhodnutí (nikoli jen vést řízení o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak velí logika věci). Došlo by mj. k enormnímu nárůstu správní agendy, neboť chyba jednoho řízení by byla chybou i druhého řízení. Dále odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2006 - 118, ze kterého stěžovatel zdůrazňuje závěr, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nezávislé na jiných rozhodnutích. I kdyby byla v řízení porušena procesní práva žalobce, i kdyby bylo rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokladem pro vydání stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemohl by krajský soud zrušit předmětné rozhodnutí z jím vysloveného důvodu. Případné zrušení správního rozhodnutí má totiž v českém právním řádu účinky ex nunc. Jen tento postup zaručuje ochranu dobré víry. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na odbornou literaturu. Dále zdůrazňuje, že tento závěr je zřejmý i z § 99 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“). Soudní řád správní výslovně otázku okamžiku zrušení správního aktu neřeší, ustanovení o důsledcích použití mimořádných opravných prostředků ve správním řízení jsou v tomto směru nejbližší právní úpravou. V závěru stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení. V dalším doplnění kasační stížnosti poukázal stěžovatel k otázce aktivní legitimace a jejího rozsahu na rozsudek NSS z 16. 7. 2008, č. j. 6 As 18/2008 - 107. Dále stěžovatel k otázce účinků ex nunc při zrušení rozhodnutí odkázal na rozsudek NSS z 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, který řeší totožnou otázku. K otázce významu judikatury z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti odkázal stěžovatel na odbornou literaturu (např. Kuhn, Bobek, Polčák: Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, 2006, Auditorium, str. 113 an). V závěru vyslovil stěžovatel předpoklad, že soud by měl z výše uvedených právních závěrů vycházet.

Dle názoru stěžovatele b) krajský soud vybočil z meze možné interpretace právního předpisu, když si prakticky přisvojil úlohu, která náleží pouze Ústavnímu soudu. Jestliže krajský soud dospěl k závěru, že je ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. na danou situaci neaplikovatelné, protože by taková aplikace byla v rozporu s ústavními principy, měl věc předložit k posouzení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu. Krajský soud se pod rouškou ústavně konformní argumentace chová, jakoby citované ustanovení bylo zrušeno Ústavním soudem pro jeho rozpor s ústavním pořádkem a vychází z pravého opaku znění ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud si tak přisvojil i roli zákonodárce, když pomocí interpretačních metod naprosto změnil jednoznačné znění právního předpisu - jedná jakoby platný právní stav nebyl pro něj závazný. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. se mu může jevit formalistické, či nespravedlivé - není však samoučelné. I v právu je třeba v zájmu právní jistoty a zachování víry ve stabilitu právních vztahů učinit tlustou čáru, za kterou se nelze vracet, přičemž v tomto směru odkazuje i na odbornou literaturu. Právní řád navíc zná možnost nápravy situace, kdy bylo zrušeno podkladové rozhodnutí vydané v jiném správním řízení (§ 100 a násl. správního řádu). Není důvod výkladem obcházet institut obnovy řízení, když soudní řád správní soudu takovou možnost nedává. Rovněž druhý stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení. V pozdějším doplnění kasační stížnosti stěžovatel ještě k otázce účinků při zrušení podmiňujících řetězcích se rozhodnutí odkázal na rozsudek NSS z 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128.

Žalobce se k věci vyjádřil několika vyjádřeními. Nejprve se žalobce vyjádřil k oprávnění k jednání právnické osoby žalobce. Ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku navrhnul výslech svědka, RNDr. S. V., ornitoložky, za účelem potvrzení, o jaké druhy živočichů jde (poznámka Nejvyššího správního soudu: zde soud pouze poznamenává, že návrh se týkal výslovně institutu přiznání odkladného účinku - z toho důvodu se soud k tomuto návrhu dále v meritorním rozhodnutí nevyjadřuje; ostatně věcně rozhodoval na základě zcela jiných skutečností). Dále žalobce uvedl, že dle dosavadní judikatury (zde žalobce odkazuje např. na rozsudek NSS č. j. 6 A 20/2002 - 80) nezákonnost podkladového rozhodnutí způsobuje nezákonnost i rozhodnutí ve věci. Nezákonnost podkladového rozhodnutí nevznikla až po datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí - nezákonnost zde byla již v době vydání napadeného rozhodnutí a zrušujícím rozsudkem byla pouze konstatována. Přihlédnutí k této nezákonnosti je přihlédnutím k něčemu, co zde existovalo již v době vydání napadeného rozhodnutí; zohlednění právního a skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí je tak respektováno. Tři podklady pro stavební povolení (územní rozhodnutí, rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) byly shledány nezákonnými a zrušeny pro nezákonnost. Je tedy oprávněné vyslovit nezákonnost i žalobou napadeného rozhodnutí. V replice k doplnění kasační stížnosti stěžovatele a) ještě dodal, že rozhodnutí o povolení výjimky bylo podkladem pro žalované rozhodnutí (nikoliv „předpokladem“). Dle § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana zvláště chráněných druhů živočichů vztahuje i na jejich biotop. Smyslu zákona lze docílit takovým výkladem, který znamená, že když platí ochrana biotopu, nelze vydat bez výjimky z těchto zásahů žádné rozhodnutí, které povoluje škodlivé zásahy do tohoto biotopu. Významný krajinný prvek je přitom jedním z typů prostorů v krajině, stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím povolujícím škodlivé zásahy do tohoto prostoru. Nedošlo by k ochraně biotopu, pokud by rozhodnutí povolující zásahy do tohoto biotopu byla vydávána bez rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 125/2001 z 15. 7. 2004 stěžovatel dezinterpretuje - citovaný rozsudek neříká, že výjimka dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nemusí být povolena před vydáním stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud stěžovatel a) argumentuje „hospodárností výkonu veřejné správy“, pak žalobce konstatuje, že právní předpisy nenadřazují tuto hospodárnost nad veřejný zájem o ochraně přírody. Ze strany stěžovatele a) navíc vícekrát došlo k bezohlednosti vůči cenným částem přírody. Ve vztahu ke své aktivní legitimaci žalobce předně uvádí, že v žalobě namítal i porušení svých procesních práv, jejichž okruh je navíc širší než tvrdí stěžovatelé (odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2006 - 118). Ústavní soud se v roce 1998 zabýval otázkou, zda čl. 35 Listiny základních práv a svobod uděluje toto právo i právnickým osobám, a došel ke kladnému závěru - a to ještě před zohledněním Aarhuské úmluvy. Dále se aktivní legitimace dovolává na základě Aarhuské úmluvy, která stanovila právo žalobce na to, aby soud přezkoumal jakékoli akty dle čl. 6 této Úmluvy, a to po stránce hmotné i procesní. Aktivní legitimace se žalobce dovolává i na základě směrnice č. 85/337/EHS a 2003/35/ES, zejm. jejího nového čl. 10a zakotvujících právo dotčené veřejnosti domáhat se soudního přezkumu jakýchkoliv rozhodnutí aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahují ustanovení směrnice EIA o účasti veřejnosti na rozhodování, a to po stránce hmotné i procesní. Procesní práva žalobce pak být dotčena mohla - nezákonnost

podkladového rozhodnutí nevznikla až dnem zrušení rozhodnutí - nezákonnost zde byla již v době vydání napadeného rozhodnutí a zrušujícím rozsudkem byla pouze konstatována. Práva žalobce byla porušena vydáním nezákonné výjimky a jejím použitím jako podkladu napadeného rozhodnutí. V závěru ještě žalobce uvedl v reakci na tvrzení stěžovatelů ohledně omezení soudního přezkumu, že soudní řád správní sice stanovuje omezení soudního přezkumu na žalobní body, zároveň však stanovuje v ust. § 76 výjimky; v odst. 3 je uvedeno, že pro vady řízení uvedené v odst. 1 a 2 zruší soud rozhodnutí i v případě, že vyjdou najevo až při jednání. Zjevně se tímto ustanovením míní i vady řízení neuvedené v žalobě.

Osoba zúčastněná na řízení označená výše číslem 3) Ekologický právní servis ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňuje názor stěžovatelů, že žalobce jakožto občanské sdružení mohl namítat pouze porušení svých vlastních procesních práv. Odkazuje v tomto směru na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 208/2006 - 44, který se měl vyslovit i pro přezkoumávání hmotněprávní úpravy, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006 - 111, ve kterém je uvedeno, že „*občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny*“. Ačkoli soudy vesměs v otázce postavení občanských sdružení odkazují na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze 6. 1. 1998, opomíjejí dřívější nálezy z 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, kde ÚS výslovně konstatoval, že bylo porušeno právo stěžovatele (občanského sdružení) dle čl. 35 odst. 1 Listiny. Právní názor prezentovaný stěžovatelem tak zdaleka není bezrozporný a jednoznačný. Žalobce je přesvědčen, že soudy jsou povinny přezkoumat i žalobní námitky občanských sdružení, týkající se rozporů s hmotným právem, jsou-li zároveň splněny podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí sp. zn. 6 A 40/96 mj. uvedl, že není zákonného podkladu pro odmítnutí žalobní námitky proto, že právní předpis, jehož porušení je tvrzeno, míří výlučně nebo převážně nikoli k ochraně porušeného subjektivního práva, ale i k ochraně veřejného zájmu. Celá řada rozhodnutí správních soudů v případech žalob obsahujících důvodné tvrzení o zásahu do jejich procesních práv, přezkoumávají rozhodnutí také z důvodu jejich rozporu s hmotným právem. Uveden je z poslední doby např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 37/2005 (vadou řízení je mj. označeno chybějící podkladové rozhodnutí - výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny), rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 37/2006 (nezákonnost z důvodu chybějící podkladové rozhodnutí o zásahu do krajinného rázu), rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 48/2006 (odmítnutí argumentace o omezené žalobní legitimaci občanského sdružení). Ve vztahu k závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy se žalobce odvolává zejména na povinnost zvolit ten z možných výkladů vnitrostátní normy, který šetří podstatu a smysl mezinárodního závazku. Tato skutečnost platí bez ohledu na otázku „self-executing“ ustanovení Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 této úmluvy přitom musí mít osoby z řad dotčené veřejnosti možnost přezkumu jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností, a to po stránce věcné i procesní. Podpůrně v tomto směru odkázal na judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, podle níž „nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“ Z judikatury, i z mezinárodních závazků ČR tak podle žalobce vyplývá povinnost soudu přezkoumat rozhodnutí v rozsahu všech žalobcem uplatněných žalobních bodů, i z hledisek, k nimž je povinen přihlédnout i bez návrhu.

K vlastní otázce zákonnosti rozhodnutí krajského soudu žalobce uvedl, že „právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“, byla existence výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, avšak od počátku nezákonné. Jde tedy o vadu, existující již v okamžiku jejího vydání (ex tunc). Žalobce dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 35/2007, z něž plyne, že za primární cíl zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno považovat ochranu jednotlivých součástí přírody a krajiny, přičemž zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb (§ 1 zákona) nemůže znamenat negaci těchto primárních cílů zákona. Osoba zúčastněná na řízení 3) v závěru rovněž - shodně se žalobcem - navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda obě kasační stížnosti splňují zákonné náležitosti a shledal, že z obsahu obou kasačních stížností je zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatelé jím označené rozhodnutí krajského soudu napadají (§ 106 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“). Obě kasační stížnosti podali účastníci řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelé v nich uplatňují přípustné důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost jsou tedy přípustné a vykazují zákonné náležitosti nezbytné k tomu, aby mohly být věcně projednány.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasačních stížností Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnosti jsou důvodné.

Je třeba předeslat, že krajský soud se v daném případě nezabýval věcně žalobními námitkami, ale poté, co došlo ke zrušení rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v (jiném) soudním řízení, se zabýval otázkou, jaký má tato skutečnost vliv na jím projednávanou věc. Žalobce tuto skutečnost v žalobě (stricto sensu v žalobních bodech uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby - § 71 odst. 2 s. ř. s.) nenamítal, neboť o ní nevěděl, a v době podávání žaloby ani vědět nemohl.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že v době vydání rozhodnutí žalovaného existovalo rozhodnutí o povolení výjimky Ministerstva životního prostředí z ochrany kriticky a silně ohrožených druhů živočichů a rostlin ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006 (tedy jiném řízení) bylo toto rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 11. 2003 zrušeno (kasační stížnost podaná proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, zamítnuta). Za těchto okolností krajský soud při hodnocení situace vyšel z toho, že rozhodnutí o výjimce bylo podkladem pro vydání rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků; toto rozhodnutí bylo ve správním soudnictví zrušeno. Krajský soud dospěl k závěru, že musí zrušení tohoto rozhodnutí o výjimce a vyslovení jeho nezákonnosti ve svém postupu zohlednit (byť v době vydání rozhodnutí žalovaného existovalo) - jinak by aplikoval

ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. neústavním a formalistickým způsobem, nepřihlížejíc k účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, i k účelu a smyslu ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Z důvodu zrušení rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které vyhodnotil jako řetězíci se, a tedy *conditio sine qua non* pro přezkoumávané rozhodnutí, soud rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků zrušil.

Předmětem posouzení je tedy zejména správnost dvou základních úvah krajského soudu: za prvé, že rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je podkladovým (přesněji podmiňujícím řetězíci se rozhodnutím) pro rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků dle § 4 téhož zákona; a za druhé, že je třeba zrušit přezkoumávané rozhodnutí z důvodu zrušení rozhodnutí, které soud vyhodnotil (v tuto chvíli odhlédnuto od toho, zda správně nebo špatně - viz níže) jako řetězíci se, podmiňující vydání přezkoumávaného rozhodnutí, to vše za situace, kdy ke zrušení řetězíciho (podkladového) rozhodnutí došlo až po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Především je třeba uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu se již opakovaně vyjádřila k otázce, zda zohledňovat zrušení rozhodnutí relevantních pro přezkoumávané rozhodnutí, když ke zrušení došlo nikoli v době řízení u správního orgánu, ale teprve v řízení před (krajským) soudem. Naposledy tak Nejvyšší správní soud učinil v rozhodnutí č. j. 2 As 4/2009 - 111 z 29. 5. 2009, popř. také v rozhodnutí č. j. 4 As 38/2008 - 97 z 24. 6. 2009 (všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Druhý senát se v prvním z citovaných rozhodnutí zabíral otázkou, zda okolnost zrušení podkladového územního rozhodnutí rozsudkem ze dne 28. 8. 2008 není důvodem pro to, aby bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 9. 2. 2007 (pro které bylo územní rozhodnutí podkladem) zrušeno. Druhý senát při řešení nastolené otázky odkázal zejména na rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, s následujícím závěrem: *„Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku zdůraznil, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). ... V daném případě stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby disponoval pravomocným územním rozhodnutím a skutečnost, že později došlo k jeho zrušení, nemá na nynější přezkum rozhodnutí o dodatečném povolení stavby žádný vliv.“*

Obě výše citovaná rozhodnutí odkazují na rozsudek č. j. 1 As 79/2008 - 128 ze dne 4. 2. 2009, který otázku důsledků a časových účinků pozdějšího zrušení podkladového rozhodnutí pojednal velmi fundovaně a komplexně. Citované rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1815/2009 s následující právní větou: *„Jestliže bylo stavební povolení (§ 66 stavebního zákona z roku 1976) vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.“* První senát k tomu v odůvodnění rozhodnutí uvedl následující: *„Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C.H. Beck 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188). Po celou dobu své*

existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nálezný ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69). Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti. Prohlášení nicotnosti, které jen formálně odstraňuje neexistující akt, proto působí ex tunc (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, část V., též pod č. 793/2006 Sb. NSS). Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, v tomto případě stěžovatele (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ke dni 21. 12. 2006, kdy bylo vyhotoveno rozhodnutí stěžovatele (vyvěšeno na úřední desku dne 27. 12. 2006), kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně, existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Ani následné zrušení územního rozhodnutí krajským soudem nemá vliv na skutečnost, že v době vydání rozhodnutí stěžovatele ve stavebním řízení zde bylo územní rozhodnutí. Nemůže se tak jednat o vadu rozhodnutí stěžovatele, krajský soud proto pochybil, když z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí stěžovatele.“ Je tedy zřejmé, že otázka, zda lze zasáhnout do pravomocného rozhodnutí z důvodu zrušení rozhodnutí relevantního pro přezkoumávané rozhodnutí, když ke zrušení došlo teprve v řízení před krajským soudem, byla již judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena a to s opačným závěrem, než jaký učinil krajský soud. Šestý senát Nejvyššího správního soudu se s uvedeným právním posouzením v citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a neshledává důvod věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Nosná úvaha krajského soudu tak z výše osvětlených důvodů byla vyhodnocena jako nesprávná.

Kasačními námitkami byla dále v projednávaném případě nastolena otázka, zda je správné vyhodnocení soudu rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jako *podmínky*, podkladu pro rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků dle § 4 téhož zákona. (Nutno na okraj poznamenat, že tato otázka není pro meritum věci zásadní - ať již je úvaha soudu v tomto směru správná, či nikoli, zásadní pro podstatu věci a pro vlastní rozhodnutí zůstává výše uvedený rozbor výše uvedené první nosné otázky, na kterou existuje nesporná odpověď v publikované judikatuře.) Přesto je třeba ke kasační námitce uvést, že Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s úvahou soudu, že rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je podmiňující pro rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků dle § 4 téhož zákona.

Nejprve je třeba uvést, že ze systematiky zákona o ochraně přírody a krajiny, z vlastního textu předpisu, ani z náležitostí stanovených prováděcí vyhláškou neplyne jakýkoli vztah závislosti, či podmíněnosti mezi oběma rozhodnutími. Soud tento závěr závislosti dovozuje zejména z nutnosti posuzovat obě rozhodnutí ve vzájemných souvislostech z důvodu naplnění účelu zákona (§ 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny), z výkladu zákonných pojmů (pod pojem významný krajinný prvek je nutno podřadit i stav společenstva rostlin a živočichů; pod pojem ekologie spadají vztahy organismů a prostředí ve kterém žijí), ale i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde je

předcházejícím rozhodnutím o výjimce argumentováno. Soud dospěl k závěru, že při vydávání závazného stanoviska k zásahu do významných krajinných prvků je třeba respektovat skutečnost, že součástí ochrany krajiny při zásazích do významných krajinných prvků je nutné zohlednit to, že součástí významného krajinného prvku je i ochrana společenstva živočichů. Podle Nejvyššího správního soudu vztah závislosti mezi oběma rozhodnutími ze zákona nijak nevyplývá. Obě řízení mají odlišný předmět a okruh zkoumání: v řízení o vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona je zkoumána přípustnost navrhovaného využití lokality významného krajinného prvku s ohledem na možné poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, v řízení o vydání výjimky dle § 56 téhož předpisu je zkoumáno, zda pro přivolení k porušení zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů výrazně převažuje jiný veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody. Příbuznost a blízkost předmětů řízení je sice nepochybná, to je však dáno již předmětem úpravy daného zákona (tj. logickým okruhem jím upravovaných skutečností). Pokud jde o argumentaci rozhodnutím o výjimce v odůvodnění napadeného rozhodnutí dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nejedná se o apriorní a - zejména - ze zákona plynoucí vztah závislosti a podmíněnosti mezi těmito dvěma typy rozhodnutí, či vůbec jakékoli přímé a apriorní souvztažnosti mezi oběma rozhodnutími. Skutečnost, že po faktické stránce vznikne vztah mezi dvěma rozhodnutími, ještě neznamená zákonný vztah podmíněnosti, či řetězení. Je nepochybně myslitelné, že vznikne faktická vzájemná vazba mezi dvěma samostatně (vedle sebe) stojícími rovnocennými rozhodnutími podle téhož zákona, např. mezi vydaným stavebním povolením na stavbu a rozhodnutím o odstranění předchozí stavby, či rozhodnutím o povolení terénních úprav (zejm. v dřívější úpravě dle § 71 zákona č. 50/1976 Sb.). Může dokonce i dojít k vzájemné (výrokové) souvztažnosti, provázanosti, či dokonce rozpornosti těchto dvou rozhodnutí. To však ještě neznamená vztah řetězení a podmíněnosti, tak jak byl naznačen výše. Ostatně otázkou vztahu těchto dvou řízení se - alespoň okrajově - zabýval již v minulosti rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 125/2001 - 44 z 15. 7. 2004. Žalobce v tehdejší případě namítal, že je nepřípustné, aby v řízení o vydání stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku bylo zároveň rozhodováno o nakládání se zvláště chráněnými druhy, nebyla-li již předem povolena výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud v citovaném rozhodnutí vzal za nesporné, že rozhodování podle § 4 odst. 2 a podle § 56 citovaného zákona jsou vedena ve dvou samostatných správních řízeních. Soud zde mj. uvedl, že pokud byl účastník o řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyrozuměn o řízení a oznámil svoji účast v něm, nelze vyslovit, že by - z pohledu předcházejících řízení dle § 4 odst. 2 téhož předpisu - došlo ke zkrácení jeho procesních práv bez ohledu na to, v jaké časové posloupnosti tato řízení probíhala. Soud tedy neshledal nezbytnost ukončení řízení o výjimce před vydáním rozhodnutí dle § 4 odst. 2 o ochraně přírody a krajiny, jak by tomu muselo být v případě, že by rozhodnutí o výjimce mělo charakter podkladového rozhodnutí pro rozhodnutí o zásahu do významného krajinného prvku. (Rovněž např. z rozsudku NSS z 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, který se vyjadřoval k podobné otázce vztahu [resp. samostatnosti] různých typů řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, neplyne závěr provázanosti či závislosti řešených typů řízení, a to rovněž s poukazem na rozdílnost předmětů správních řízení.)

Je třeba pro úplnost poznamenat, že v daném případě soud vyhodnotil rozhodnutí specificky jako řetězíci se. Za řetězíci se správní akt je považován takový správní akt, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba více navazujících rozhodnutí podle zvláštních předpisů, které jsou samostatně napadnutelné ve správním soudnictví. Typickým příkladem řetězení je posloupnost územního a po něm - k zamýšlenému zásahu nezbytného - stavebního povolení. Zde dochází k typickému řetězení jinak samostatných - a samostatnými žalobami napadnutelných - správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech navazujících rozhodnutí. Za subsumovaný správní akt bývá považován správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu, nepodléhající samostatně přezkumu ve správním soudnictví. Soudnímu přezkumu pak podléhá až finální správní akt [§ 75 odst. 2 s. ř. s.] Oba typy správních aktů - řetězíci i subsumované - mají charakter podkladového, či podmiňujícího aktu ve vztahu k dalšímu, navazujícímu rozhodnutí. V daném případě se však Nejvyššímu správnímu soudu nejeví, že by rozhodnutí o výjimce bylo ve vztahu jakékoli výše popsané explicitní [zákonné] závislosti k rozhodnutí o zásahu do významného krajinného prvku - viz výše.

Stěžovatelé dále tvrdí, že žalobce v žalobě neuplatňoval porušení svých procesních práv, a že tudíž aktivní legitimace žalobce nebyla vůbec dána; ve vztahu k této otázce (posouzení aktivní legitimace) navíc uvádějí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Pokud se jedná o hodnocení aktivní legitimace žalobce - občanského sdružení, je třeba především konstatovat, že touto otázkou se v daném případě soud skutečně nezabýval. Otázka aktivní žalobní legitimace občanských sdružení přitom není otázkou snadnou a prvoplánovou, záleží vždy na individuálním posouzení konkrétního případu (není založena pouhým účastenstvím ve správním řízení a dotčením na - jakýchkoli - právech) a odvíjí se od tvrzených žalobních bodů. Judikatura správních soudů k této otázce je v poslední době již poměrně ustálená a jednotná: Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se podle současné judikatury zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle něj *„žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“* Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42: *„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, kterým je občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení; tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení se přitom odvíjí od posouzení relevantnosti žalobních námitek ve vztahu k zájmům hájených daným občanským sdružením. Judikatura je v tomto směru poměrně konzistentní, z poslední doby lze odkázat např. na rozhodnutí

Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 40/2009 - 251 z 2. 9. 2009, č. j. 1 As 72/2009 - 120 z 12. 11. 2009. Pojem „zkrácení na procesních právech“ je - s ohledem na nesamozřejmost jeho naplnění - třeba vyhodnocovat, shledávat a vykládat u každého konkrétního případu zvlášť. V daném případě tak soud přezkoumatelným a hodnotitelným způsobem neučinil. Vzhledem k tomu, že důvod, pro nějž krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušil, neobstál, bude na krajském soudu, aby se otázkou naplnění aktivní legitimace žalobce (včetně případného zohlednění Aarhuské úmluvy a směrnic EU) v dalším řízení explicitně zabýval.

Nejvyšší správní soud se ještě krátce vyjádřil k otázce, zda se krajský soud mohl zrušením rozhodnutí o výjimce vůbec při své přezkumné činnosti zaobírat, když žalobce tuto skutečnost v žalobních bodech neuplatnil. Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční: podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkouvává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Výjimku z tohoto pravidla jednoznačně zákonem stanovenou představuje pouze postup podle § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého nicotnost vysloví soud i bez návrhu. Postup soudu z moci úřední pak z povahy věci přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Rozhodování správních soudů se dále v minulých letech stavělo poměrně nejednotně k výkladu ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s., které upravuje zrušení správního rozhodnutí pro vady řízení bez jednání. Převládal výklad, podle nějž umožňovalo toto ustanovení soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu i bez námítky pro některou z vad vypočtených v odstavci 1 (tedy z důvodů a/ podstatného porušení ustanovení o řízení, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí; b/ skutkového stav v rozporu se spisy, nebo v nich nemajícího oporu, či vyžadujícího doplnění). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se nejprve ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161 a poté v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, postavil k tomuto názoru záporně a zdůraznil, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání: z toho plyne jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí, nikoli to, že takové zrušení se může stát bez námítky. Pro úplnost zde rozšířený senát dodal, že pod pojem „vyjít najevo“ užitý v § 76 odst. 3 s. ř. s. mohou spadat jen ty z vad uvedených v odst. 1 a 2, které objektivně nemohly být obsahem žaloby a po žalobci nebylo možno spravedlivě požadovat, aby takovou vadu v žalobě označil. Rozšířený senát v tomto směru odkázal na rozhodnutí č. j. 2 Afs 57/2007 - 92 ze 17. 12. 2007, kde bylo mj. uvedeno, že „podstatu a smysl „vyjít najevo“ tak je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. V praxi se tak může jednat o skutečnosti plynoucí z části spisu, k níž žalobce neměl přístup, skutečnosti nově vyvstanuvší teprve z průběhu dokazování prováděného krajským soudem apod. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že se může jednat jak o skutečnosti skutkové, tak také o skutečnosti právní.“ Uvedený rozbor postačuje alespoň k nastínění problematiky (velmi silně omezené) možnosti krajského soudu postupovat v hraničních a odůvodněných případech i bez námítky - tedy z úřední povinnosti. Jak je však podrobně rozvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009 - 129, pokud soud hodlá

zahrnout do svého rozhodnutí skutečnosti, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti, aniž by účastníci řízení mohli s ohledem na okolnosti dané věci aplikaci takovýchto skutečností rozumně předpokládat, musí s těmito skutečnostmi nejprve seznámit účastníky řízení a poskytnout jim možnost se k nim vyjádřit. Neseznámí-li soud účastníka s těmito skutečnostmi, upře tím právo účastníka vyjádřit se k takovýmto skutečnostem a uplatnit odlišná tvrzení (popř. navrhnout provedení důkazů k prokázání svých odlišných tvrzení). V daném případě je z kasační stížnosti i vyjádření žalobce zjevné, že důvody, které vedly krajský soud k jeho rozhodnutí, byly překvapivé i pro stěžovatele, i pro žalobce. Jak uvedl první senát ve výše citovaném rozhodnutí, takovýto postup je v rozporu s ústavním zákazem překvapivých rozhodnutí, resp. ústavním požadavkem, aby rozhodnutí bylo pro účastníky předvídatelné (srov. k těmto ústavněprávním požadavkům spravedlivého procesu, vyplývajícím z č. l. 38 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod, např. nálezn. sp. zn. I. ÚS 777/07 ze dne 31. 7. 2008).

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu