



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdlá a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobců: **a) Občanské sdružení Svoboda zvířat Hradec Králové**, se sídlem Lochenice 156, Předměřice nad Labem - Lochenice, **b) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, občanské sdružení**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, odbor majetkový a stavebního řádu, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2008, č. j. Sp.KrÚ - 43363/113/2007/OMSŘ/Es, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zastoupené 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 kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 19/2008 - 85, a proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 18/2008 - 64,

takto:

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 35/2008 a sp. zn. 6 As 36/2008 **se spojují** ke společnému projednání. Tyto věci budou nadále vedeny pod sp. zn. 6 As 35/2008.
- II. Rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 19/2008 - 85, a ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 18/2008 - 64, **se zrušují** a věci se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) podala kasační stížnost proti shora označeným rozsudkům krajského soudu, kterými bylo z podnětu dvou

různých žalobců ve dvou samostatně vedených soudních řízeních zrušeno rozhodnutí žalovaného č. j. Sp.KrÚ - 43363/113/2007/OMSŘ/Es ze dne 28. 2. 2008. Citovaným rozhodnutím žalovaného bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, odboru stavebního, vodoprávního a dopravy, oddělení územního a stavebního řízení (dále jen „správní orgán prvního stupně“) č. j. ST 1217/2006/Zd ze dne 12. 7. 2007, jímž byla povolena stavba s názvem „Stupeň Přelouč II - SO 05 Skrývka pro zařízení staveniště Břehy“ na ve výroku specifikovaných pozemcích v katastrálním území Břehy tak, že do výroku o podmínkách pro provedení stavby byla vložena podmínka č. 28: „Bezprostředně před zahájením stavby bude provedeno aktuální zjištění vyskytujících se druhů v trase a místě stavby. O zjištěných druzích, stejně jako o veškeré případné manipulaci s nimi, bude učiněn zápis do stavebního deníku či jiné obdobné dokumentace.“ 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 nenahraditelné újmy) nebylo vyhověno.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, vyšel při svém posouzení v obou věcech z následujících skutečností: Nejprve je třeba uvést, že ze správního spisu žalovaného soud zjistil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno následně po vydání podkladových samostatně přezkoumatelných řetězcích se rozhodnutí, přičemž ta byla příslušnými soudy zrušena. Jednalo se o tato správní rozhodnutí: a) rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o povolení výjimky z ochrany kriticky a silně ohrožených druhů rostlin č. j. M/101025/03SRK/755/R - 1519/03 ze dne 28. 11. 2003 - rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 25/2004 - 34 ze dne 28. 2. 2006 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6As 48/2006 - 118 ze dne 27. 3. 2008; b) rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004, jímž bylo vydáno závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým se uděluje souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň Přelouč - rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 354; c) rozhodnutí žalovaného č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI ze dne 14. 12. 2005, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“- rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 13. 6. 2008, č. j. 52 Ca 14/2006 - 365; d) rozhodnutí žalovaného č. j. Sp.KrÚ-40922/2007/ODSH/My, ze dne 17. 9. 2007, jímž byla povolena stavba s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“- rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 48/2007 - 99. Vzhledem k tomu, že soud uvedené okolnosti ohledně zrušených řetězcích se podkladových správních rozhodnutí považoval za stěžejní, soustředil se právě na jejich právní zhodnocení. Soud se s ohledem na tyto skutečnosti nezabýval žalobními námitkami; vyslovil však, že žalobní námitky obsahují námitky do porušení procesních práv žalobce (námitka poškození žalobce na jeho právu seznámit se s veškerým obsahem správního spisu a vyjádřit se k němu před vydáním správního rozhodnutí).

Za situace, kdy byla tzv. podkladová rozhodnutí zrušena, se soud vypořádával s relevancí této okolnosti ve vztahu k jeho povinnosti vyplývající z § 75 odst.1 s. ř. s. vycházel při soudním přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve vztahu k tomuto zákonnému ustanovení si soud odpovídal na dvě základní otázky, zda uvedená rozhodnutí svým výrokem vytvářejí právní

stav, či zda se řadí mezi skutkové okolnosti věci a dále, zda vzhledem k tomu, že rozhodnutí byla s výjimkou rozhodnutí o udělení výjimky příslušnými rozsudky zrušena až po datu vydání v tomto soudním řízení přezkoumávaného rozhodnutí, jsou tyto okolnosti v tomto soudním řízení relevantní. Soud považuje existenci či neexistenci správních rozhodnutí za součást právního stavu, neboť správními rozhodnutími je autoritativně zasahováno do sféry subjektivních práv adresátů těchto individuálních aktů aplikace práva, tedy zakládají se jimi jejich práva a povinnosti ve sféře veřejného práva. K důvodům, pro něž soud považuje správní rozhodnutí za součást právního stavu, soud odkázal v podrobnostech na rozsudek č. j. 52 Ca 14/2006 - 365 ze dne 13. 6. 2008.

Soud nejprve zdůraznil, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o povolení výjimky z ochrany kriticky a silně ohrožených druhů rostlin č. j. M/101025/03SRK/755/R - 1519/03 ze dne 28. 11. 2003 bylo zrušeno již před vydáním napadeného rozhodnutí rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 25/2004 - 34 ze dne 28. 2. 2006, tedy byl dán důvod obnovy těch řízení, která vyústila v pravomocná navazující rozhodnutí. Co se týče relevance zrušených rozhodnutí po podání žaloby (rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004, jímž bylo vydáno závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým se uděluje souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň Přelouč - rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 19. 6. 2008, č. j. 52 Ca 56/2007 - 354; rozhodnutí žalovaného č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI ze dne 14. 12. 2005, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“ - rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 13. 6. 2008, č. j. 52 Ca 14/2006 - 365; rozhodnutí žalovaného č. j. Sp.KrÚ - 40922/2007/ODSH/My, ze dne 17. 9. 2007, jímž byla povolena stavba s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“ - rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 48/2007 - 99), soud uvedl, že je třeba mít na zřeteli nikoliv jen presumovaný právní stav v době vydání správního rozhodnutí, nýbrž objektivizovaný právní stav, k němuž došlo autoritativně zrušením uvedených správních rozhodnutí příslušnými soudy. Ve věci teorii presumovaného a objektivizovaného právního stavu ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. soud odkázal na rozsudek č. j. 52 Ca 14/2006 - 365 ze dne 13. 6. 2008. 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, které je ve smyslu § 37 odst. 2 stavebního zákona nezbytné pro vydání územního rozhodnutí, rovněž tak bez existence rozhodnutí o umístění stavby a rovněž bez existence rozhodnutí o stavebním povolení stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“. Jedná se přitom o takovou vadu řízení, k níž soud musí přihlížet z úřední povinnosti, vyjde-li najevo a nelze na ní vztahovat žalobní povinnost ve smyslu koncentrace žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce se o takové vadě ve vztahu k rozhodnutím, která byla zrušena po zahájení tohoto

soudního řízení, ani objektivně nemohl dozvědět. 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 vznesl 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 (zrušení správních rozhodnutí po datu podání žaloby) najevo v době po podání žaloby, přičemž je jednoznačné, že v jejím důsledku nemůže napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) obstát. Vzhledem k tomu, že soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nezabýval se již jednotlivě ostatními žalobními námitkami.

Proti oběma rozsudkům krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) (dále „stěžovatel“) samostatné kasační stížnosti. Stěžovatel 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. Rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů nelze považovat v daném případě za podkladové rozhodnutí, neboť v místě povolované stavby nebyl prokázán výskyt žádného z výjimkou dotčených druhů. Pokud jde o poukaz soudu na údajné podkladové rozhodnutí - stavební povolení, jímž byla povolena stavba „Nový plavební stupeň Přelouč“, které mělo být zrušeno tímto krajským soudem pod sp. zn. 52 Ca 48/2007, pak stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku v této části. Zrušené rozhodnutí se totiž netýkalo povolení stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“, ale pouze několika stavebních objektů stavby „Stupeň Přelouč II“; z odůvodnění není patrné, z jakého důvodu soud považuje toto rozhodnutí za rozhodnutí podkladové. Pokud soud v odůvodnění dále poukázal na zrušená podkladová rozhodnutí, učinil tak ve třech případech ze čtyř předčasně. V případě rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků nabyt zrušující rozsudek krajského soudu právní moci nejdříve 14. 7. 2008, v případě územního rozhodnutí o umístění stavby nejdříve 3. 7. 2008 a v případě stavebního povolení „Nový plavební stupeň Přelouč“ nejdříve 20. 7. 2008. Použitá výkladová pravidla rozhodnutí jsou filosofické a nepřiléhavé formulace, široce zobecňující, kde otevřené porušení zákona je haleno do vzhledných 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“. 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. Žaloba dále v případě žalobce a) nesplňovala náležitosti § 37 odst. 2 s. ř. s., když žalobce nepřiložil opis usnesení kolektivního orgánu, ani ostatně dostatečně neprokázal svou právní subjektivitu. V případě žalobce b) tento prokazoval právní subjektivitu organizační jednotky Děti země - Klub za udržitelnou dopravu „Registračním listem změny zakládací listiny k 2. 1. 2003“. Podle stanov však vznikají organizační jednotky sdružení písemnou Zakládací listinou. Tu žalobce nedoložil. Registrační listinu podle stanov má vydávat Rada - v daném případě byla vydána a schválena místopředsedou. Registrační list je dále nesrozumitelný - vyvolává otázky, zda výbor (o kterém se v textu pojednává) je statutárním orgánem občanského sdružení „Děti země“, či organizační jednotky „Děti země - Klub za udržitelnou dopravu“. Zpochybněno je tak i jednání RNDr. P. jednat jménem žalobce. Navíc žalobce nedoložil opis usnesení kolektivního orgánu Děti země - Klubu za udržitelnou dopravu (kterým je výbor) podle § 37 odst. 2 s. ř. s. pro disponování žalobou. Napadené rozhodnutí zastavilo stavbu za více než miliardu Kč, připravovanou přes šest let naplňující veřejný zájem na splavnění Labe. Dále stěžovatel rozvíjí nedozírné následky ukončení nákladní říční dopravy po Labi. V doplnění kasační stížnosti zdůrazňuje stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu pomínutí otázky aktivní legitimace žalobce, i neosvětlení podkladového charakteru výše uvedených rozhodnutí. Žalobce jakožto občanské sdružení mohl 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.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel nejprve 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). Žalobce tedy mohl být aktivně legitimován jen dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Rozhodnutí tak bylo možno zrušit pouze z důvodu porušení procesních práv žalobce (viz rozsudek NSS č. j. 8 As 35/2007 - 92). Krajský soud se však 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). Porušen byl i § 75 odst. 2 s. ř. s., dle něhož soud nemůže přezkoumávat zákonnost rozhodnutí, která jsou napadnutelná samostatnou žalobou. Krajský soud musel vycházet z toho, že v době vydání napadeného rozsudku ještě existovala pravomocná

rozhodnutí - viz výše -, která byla pravomocně zrušena až později (doručením zrušujících rozsudků). Většina žalobních bodů žalobce je pak nepřezkoumatelných, neboť se nevztahují k procesnímu oprávnění žalobce. Způsobilým žalobním bodem je tak pouze námitka žalobce, že žalovaný dostatečně neodůvodnil své rozhodnutí, nevedl řádně spis a že je rozhodnutí zmatečné. Ostatní žalobní body se netýkají porušení vlastních procesních práv žalobce, ale maximálně údajných hmotněprávních pochybení - z těchto důvodů tedy 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. 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 námitek účastníka přezkoumával zákonnost rozhodnutí. Procesní práva žalobce tak nemohla být porušena v důsledku skutečnosti, že byla zrušena předmětná 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 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). Lze tedy uzavřít s tím, že procesní práva žalobce nemohla být porušena v důsledku zrušení předcházejících rozhodnutí. I kdyby byla v řízení porušena procesní práva žalobce, nemohl by krajský soud zrušit předmětné rozhodnutí z jím vysloveného důvodu, neboť předcházející rozhodnutí byla ke dni vydání rozsudku v právní moci a dále, případné zrušení správního rozhodnutí má 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. Předcházející rozhodnutí (s výjimkou územního rozhodnutí) dále nejsou rozhodnutími, které jsou předpokladem pro vydání stavebního povolení. Rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů nelze považovat v daném případě za podkladové rozhodnutí. Z dikce § 50 odst. 2 a § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stěžovatel dovozuje, že obě

rozhodnutí jsou na sobě zcela nezávislá. Dokazuje to i systematika zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, když činnosti zasahující do sféry zvláště chráněných druhů nelze konat bez ohledu na to, o jakou činnost se jedná – tedy nezávisle na typu zásahu člověka (stavba, nebo např. lov), a tedy nezávislá na územním, či stavebním řízení. O neudržitelnosti názoru krajského soudu svědčí i absurdní následky, které by měl: pokud by se po platném vydání územního a stavebního rozhodnutí včetně rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů zjistil výskyt těchto druhů, bylo by dle názoru krajského soudu třeba zrušit územní rozhodnutí a stavební povolení (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. Obě rozhodnutí jsou ostatně samostatná a samostatně přezkoumatelná. Rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků dále není podkladem pro vydání stavebního povolení, nýbrž pro územní rozhodnutí (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Stavební povolení pak vůbec nejsou vůči sobě v hierarchickém postavení. Krajský soud nezdůvodňuje svůj úsudek o charakteru jiného stavebního povolení jako předpokladu pro zrušení stavebního povolení. Zrušení územního rozhodnutí nemá vliv na existenci pravomocně vydaného stavebního povolení, což lze dovodit z ustanovení § 67 stavebního zákona a contrario (není uvedeno, že stavební povolení pozbývá platnosti též zrušením územního rozhodnutí). Toto pravidlo je navíc v novém stavebním zákoně stanoveno výslovně v § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb. Citované ustanovení by mělo být vzato do úvahy i v daném případě, neboť nové územní rozhodnutí by s odkazem na toto ustanovení nemohlo být vydáno. V závěru stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel k otázce aktivní legitimace a jejího rozsahu poukazuje 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. 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 žalovaného v jeho vyjádření ke kasační stížnosti nejsou dvě ze zrušených správních rozhodnutí podkladovými rozhodnutími, zbývající dvě nebyla zrušena v době vydání napadeného rozsudku. Rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů nelze považovat v daném případě za podkladové rozhodnutí, neboť je podkladem pro územní řízení a navíc v místě povolované stavby nebyl prokázán výskyt žádného z výjimkou dotčených druhů. Pokud jde o poukaz soudu na údajné podkladové rozhodnutí - stavební povolení, jímž byla povolena stavba „Nový plavební stupeň Přelouč“, které mělo být zrušeno tímtož krajským soudem pod sp. zn. 52 Ca 48/2007, pak žalovaný uvádí, že zrušené rozhodnutí se netýkalo povolení stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“, ale pouze několika samostatných stavebních (mostních) objektů; z odůvodnění není patrné, z jakého důvodu soud považuje toto rozhodnutí za rozhodnutí

podkladové. Toto rozhodnutí navíc též nabylo právní moci až 21. 7. 2008. Rozhodnutí o zásahu do významných krajinných prvků bylo zrušeno až rozhodnutím ze dne 19. 6. 2008 - v době rozhodování soudu tedy nebylo ještě ani zrušeno, nadto nabyt zrušující rozsudek krajského soudu právní moci až 14. 7. 2008. V případě územního rozhodnutí o umístění stavby sice došlo ke zrušení již dne 13. 6. 2008, toto rozhodnutí však nabylo právní moci až 3. 7. 2008. V době vydání napadeného rozsudku tak uvedené územní rozhodnutí bylo v právní moci. Žalovaný poukazuje též na možnost domáhat se ochrany pouze proti porušení procesních práv. Zrušení 4 rozhodnutí do procesních práv žalobce nezasáhlo. Krajský soud dále vychází z pravého opaku znění ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Dle názoru stěžovatele 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 si tak přisvojil i roli zákonodárce, když pomocí interpretačních metod naprosto změnil jednoznačné znění právního předpisu. Soud navíc mohl přezkoumávat rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, což neučinil. Závěrem žalovaný namítl, že soud zrušil předmětné rozhodnutí dvakrát, a to rozsudkem č. j. 52 Ca 19/2008 - 85 i rozsudkem č. j. 52 Ca 18/2008 - 64. Rovněž žalovaný v závěru vyjádření navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem se žalobce a) nejprve vyjádřil k návrhu na přiznání odkladného účinku, kde navrhnul mj. 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 se žalobce vyjádřil k oprávnění k jednání právnické osoby žalobce, s tím, že v řízení byla doložena kopie stanov občanského sdružení prokazující právní subjektivitu, dále kopie zápisu z členské schůze o volbě M. K. předsedou žalobce. Dle stanov je tento oprávněn jednat jménem občanského sdružení. Dle dosavadní judikatury (zde žalobce odkazuje např. na rozsudek NSS č. j. 6 A 20/2002 - 80) nezákonnost podkladového rozhodnutí způsobuje i nezákonnost 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 nezákonnosti i žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalobce b) se ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem nejprve vyjádřil k oprávnění k jednání právnické osoby žalobce, s tím, že v řízení byla doložena kopie stanov občanského sdružení a kopie aktuálního registračního listu prokazující právní subjektivitu, i oprávnění RNDr. P. (jakožto člena výboru) jednat za organizační jednotku. Tyto listiny byly součástí žaloby, soud si přitom mohl vyžádat další podklady. Tyto podklady však

nikdo nezpochybil, a to ani v řízeních vedených u NSS. Obsah základací listiny je jinak stejný (i graficky), jen neaktuální (s jinými členy výboru apod.). Ke kasačním námitkám dále uvedl, že dle dosavadní judikatury nezákonnost podkladového rozhodnutí způsobuje i nezákonnost rozhodnutí ve věci (odkaz na rozsudek Krajského soudu v Ostravě uvedený v řízení). 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. Podklady pro stavební povolení (územní rozhodnutí, i rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které bylo podkladem územního rozhodnutí) byly shledány nezákonnými a zrušeny pro nezákonnost. Je tedy oprávněné vyslovit nezákonnosti i žalobou napadeného rozhodnutí.

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.

Podle § 39 odst. 1 s. ř. s. samostatné žaloby směřující proti témuž rozhodnutí anebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání. V daném případě vyvstala Nejvyššímu správnímu soudu k řešení procesní situace, kdy krajský soud o dvou žalobách podaných dvěma různými subjekty (dvěma občanskými sdruženími) proti témuž rozhodnutí - stavebnímu povolení rozhodl ve dvou samostatných řízeních vedených pod samostatnými spisovými značkami dvěma - obsahově totožnými - rozsudky ze stejného dne, pouze pod jinými čísly jednacími. Oba rozsudky byly napadeny - obsahově prakticky totožnou - kasační stížností osoby zúčastněné na řízení. Obě kasační stížnosti byly v daném případě zapsány a vedeny pod samostatnými spisovými značkami, avšak s ohledem na skutečnost, že obě směřují proti rozsudkům, které spolu zjevně skutkově souvisejí, rozhodl předseda senátu podle § 39 odst. 1 s. ř. s. v kontextu s § 120 s. ř. s. o jejich spojení.

Napadená soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasačních stížnostech. 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 nejprve předeslat, že v daném případě byly u krajského soudu podány dvě samostatné žaloby dvěma účastníky správního řízení - občanskými sdruženími, které však obě směřovaly proti témuž rozhodnutí (stavebnímu povolení). Krajský soud ve věcech směřujících proti totožnému správnímu rozhodnutí vedl dvě samostatná řízení a v závěru rozhodl dvěma rozsudky o tomtéž správním rozhodnutí. Napadené rozhodnutí

tedy bylo zrušeno dvěma rozsudky (byť datovanými stejného dne) - dvakrát. Taková situace je procesně nepřijatelná. Nutno uvést, že k obdobné procesní situaci se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272 (všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde vyslovil, že žaloby jednotlivých neúspěšných žadatelů o licenci proti jednomu rozhodnutí soud spojí ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.) a shledá-li důvodnost některé ze žalob, zruší napadené rozhodnutí ve všech jeho výrocích. Soud v citovaném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že skutečnost, že „soud v projednávané věci zrušil již jednou zrušené, bylo způsobeno okolností víceméně nahodilou. V okamžiku podání žaloby byly podmínky řízení naplněny a napadené rozhodnutí žalované se nabízelo k přezkumu; jelikož však totéž rozhodnutí napadli žalobami ve stejnou dobu různí neúspěšní žadatelé o licenci a soud vedl řízení o těchto samostatných žalobách odděleně, došlo nevyhnutelně k tomu, že v řízení ve věci 10 Ca 156/2006, z nějž vzešel přezkoumávaný rozsudek, odpadla tato podmínka, dříve přítomná, právní mocí rozsudku ve věci 10 Ca 163/2006, který byl vydán jako první ze „série“ rozsudků rušících napadené rozhodnutí žalované a také jako první nabyt právní moci. Sluší se podotknout, že dne 13. 9. 2006, kdy městský soud vydal rozsudek ve věci 7 Ca 160/2006, nebyl předcházející rozsudek ve věci 10 Ca 163/2006 ze dne 6. 9. 2006 dosud pravomocný, a nebyla tu tedy dána překážka věci pravomocně rozhodnuté. Přesto je však nutno mít za to, že podmínky řízení ve věci 7 Ca 160/2006 odpadly již samotným vydáním rozsudku ve věci 10 Ca 163/2006: soud je totiž vázán i nepravomocným rozsudkem od okamžiku jeho vydání a jakékoli jiné hodnocení popsané situace by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty. Kromě toho nelze dovozovat správnost či nesprávnost postupu soudu, resp. existenci podmínek řízení, až zpětně na základě zjištění, ve které z obou posledně zmíněných věcí se soudu podařilo doručit rozsudek účastníkům dříve, a ve které věci tedy rozsudek dříve nabyt právní moci. Zde se totiž opět jedná o faktickou okolnost, u níž nemůže soud ani při řádném běhu věci předem zajistit, že bude naplněna k určitému datu. Tím méně lze na této nahodilé okolnosti stavět závěr o existenci či neexistenci podmínek řízení: o tom musí mít soud jasno předtím, než ve věci meritorně rozhodne.“ První senát ve svém rozhodnutí také odkázal na dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 88, ve kterém soud zdůraznil, že v řízení - a to ani ve dvou různých řízeních - nelze rozhodovat o téže skutečnosti dvakrát, a soud nemůže zrušit správní rozhodnutí již jednou zrušené. (Byť ve věci - za mírně odlišných okolností, než je tomu v projednávaném případě - neshledal překážku litispendence, námitka věci rozhodnuté byla podle jeho názoru vznesena důvodně, a sama o sobě by vedla ke zrušení rozsudku krajského soudu.) Soud uzavřel s tím, že jediným procesně vhodným postupem v situaci, kdy každý z neúspěšných účastníků licenčního řízení napadá všechny zásadní výroky rozhodnutí o licenci, bylo spojení všech žalob proti jednomu rozhodnutí ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl rovněž ve výše citovaném rozhodnutí prvního senátu k závěru, že soud měl spojit všechny žaloby proti rozhodnutí žalované; kdyby to učinil a neprojednával jednotlivé žaloby samostatně, předešel by tím účinně důsledkům, pro které musel Nejvyšší správní soud jeho rozsudek zrušit.

Rovněž i v nyní projednávaném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z důvodu výše popsaného procesního nedostatku je nezbytné obě napadená rozhodnutí zrušit. Krajský soud zrušil dvěma rozsudky jedno správní rozhodnutí, čímž vyvolal procesně nepřijatelnou situaci s obtížně předvídatelnými následky. V případě odděleného

rozhodování o jednom správním rozhodnutí mohou totiž například nastat situace, kdy by Nejvyšší správní soud v řízení o jedné kasační stížnosti rozsudek krajského soudu zrušil a kasační stížnost proti druhému rozsudku zamítl, či (např. z důvodu opožděnosti) odmítl. Totéž správní rozhodnutí by pak v důsledku zrušujícího rozhodnutí NSS „obživlo“ – a znovu právně existovalo -, ale současně by bylo i (druhým soudním rozhodnutím) stále zrušeno. Je zjevné, že taková procesní situace je nepřijatelná. Vedení dvou řízení o jednom rozhodnutí odděleně je vyloučeno i z dalších důvodů. Soud mj. potenciálně vyvolal pro druhé řízení překážku *res iudicata*. Jak již bylo uvedeno ve výše citovaném rozsudku prvního senátu - soud (byť rozhodoval o obou věcech ve stejný den) nemůže vázat hodnocení splnění procesních podmínek řízení na okolnosti, které jsou mimo jeho vůli a možnost ovlivnění (okamžik doručení účastníkům řízení, potažmo okamžik právní moci rozhodnutí, kdy - do důsledku vzato - první doručené rozhodnutí tvoří pro druhé z doručených rozhodnutí překážku věci pravomocně rozhodnuté). Z uvedeného závažného procesního důvodu tedy přistoupil Nejvyšší správní soud ke zrušení napadených rozhodnutí a dal tím za pravdu jedné z uplatněných kasačních námitek.

S ohledem na zrušení obou rozsudků z důvodu zatížení řízení před soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, se k dalším námitkám Nejvyšší správní soud vyjádřil již jen okrajově: Základní úvahou krajského soudu byla v daném případě úvaha, že je třeba zrušit přezkoumávané rozhodnutí z důvodu zrušení rozhodnutí, které soud vyhodnotil (v tuto chvíli odhlédnuto od toho, zda správně nebo špatně) jako řetězíci se, podmiňující vydání přezkoumávaného rozhodnutí, to vše za situace, kdy ke zrušení větší části (tři ze čtyř) řetězíci se (podkladových) rozhodnutí došlo až po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. 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 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. nálezn 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. Nosnou úvahu krajského soudu tak z výše osvětlených důvodů Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nesprávnou. Za těchto okolností pozbývá významu zodpovídání celé řady kasačních námitek. Jedná se zejména o námitky týkající se zpochybnění charakteru jmenovaných rozhodnutí jako řetězících se, či podkladových, o námitku, že v místě povolované stavby nebyl prokázán výskyt žádného z výjimkou dotčených druhů, dále o námitky uplatněné ve vztahu k jedinému stěžovatelem uznanému podkladovému rozhodnutí (územnímu rozhodnutí) tedy o argumentaci vlivem ustanovení § 94 odst. 5 nového stavebního zákona na hodnocení věci a o námitky, že v době rozhodování soudu ještě nebyla některá z rozhodnutí, která byla vyhodnocena jako podkladová a řetězící se, pravomocně zrušena (a podkladové územní rozhodnutí tudíž stále bylo v právní moci): ať by totiž tyto námitky byly shledány oprávněnými, či nedůvodnými, nemá to - s ohledem na výše uvedené - vliv na výsledné vyhodnocení věci. Nejvyšší správní soud pouze poznamenává v případě nejmarkantnější namítané nejasnosti, že krajský soud skutečně srozumitelně neosvětlil zejména vyhodnocení samostatného stavebního povolení jako řetězícího se ve vztahu k napadenému stavebnímu povolení. S ohledem na chybnost základní nosné úvahy však i námitka týkající se zpochybnění

charakteru některých zrušených rozhodnutí (s výjimkou územního rozhodnutí) jako podkladových pozbývá na relevanci: i kdyby nebyla pravdivá, nemá to vliv na podstatu věci a výsledné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že jediné z podkladových rozhodnutí, které bylo zrušeno již před vydáním napadeného stavebního povolení - tj. rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů - není podkladovým rozhodnutím pro stavební řízení, ale je podkladem a bezprostředně řetězcím se rozhodnutím pro územní řízení (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 47/2007 - 134 ze dne 2. 9. 2009 či č. j. 1 As 37/2005 - 154 ze dne 14. 2. 2008, které konstatují, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.), přičemž pro vliv zrušení výjimky na platnost a zákonnost územního rozhodnutí platí to, co bylo uvedeno výše.

Stěžovatelé dále tvrdí, že žalobci v žalobě neuplatňovali 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 se soud k této otázce alespoň stručně vyjádřil, když shledal tvrzené zkrácení na procesních právech v námitce poškození žalobců na jejich právu seznámit se

s veškerým obsahem správního spisu a vyjádřit se k němu před vydáním správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v jeho vyhodnocení neshledal pochybení.

Stěžovatelé dále zpochybňují právní subjektivitu obou žalobců. Především nutno konstatovat, že námitka je rozvedena a konkretizována pouze u žalobce b), s tím, že registrační listinu organizační jednotky má podle stanov vydávat Rada - v daném případě však byla doložená listina z roku 2003 vydána a schválena místopředsedou. Zřizovací listina doložena nebyla. Jednání RNDr. P. jednat jménem žalobce je tímto rovněž zpochybněno, mj. je upozorňováno na nesrozumitelné a nejasné znění listiny. K této námitce Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že i ve správním soudnictví se v důsledku § 64 s. ř. s. použijí ustanovení prvé a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), nestanoví-li soudní řád správní jinak. Podle § 103 o. s. ř., *„kdykoli za řízení přiblíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení).“* Podle § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř., *„za právnickou osobu jedná její statutární orgán.“* A konečně podle § 33 odst. 4 s. ř. s., *„kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat.“* V nyní posuzovaném případě byla k žalobě, podané organizační jednotkou občanského sdružení Děti Země „Děti země – Klub za udržitelnou dopravu“ připojeny stanovy a „Registrační list - změna zakládací listiny k 2. 1. 2003“, ze které plyne přinejmenším skutečnost, že byla zřízena organizační jednotka sdružení Děti Země s názvem „Děti země – Klub za udržitelnou dopravu“ s právní subjektivitou, že členové výboru jsou statutárními zástupci organizace s oprávněním jednat jménem „Děti země – klubu za udržitelnou dopravu“ každý samostatně a že členem výboru je mj. RNDr. M. P. Registrační listina skutečně vzbuzuje jisté pochybnosti ohledně správnosti procedury přijímání, neboť není zřejmé, zda ji vydala Rada, jak stanoví doložené stanovy, či nikoli - pod listinou je pouze podepsán místopředseda Děti Země. Ze spisového materiálu k sp. zn. 6 As 36/2008 však plyne, že vedle „Registračního listu změny zakládací listiny k 2. 1. 2003“, který zmiňuje stěžovatel, byl v řízení doložen také dokument „Registrační list: zakládací listina klubu, změna s platností od 31. 1. 2008“, který podle jeho explicitního znění byl schválen Radou a podepsán členem Užšího kolegia, jak to odpovídá dikci zákona o sdružování a znění doložených stanov. Zakládací listina sice doložena nebyla, avšak přinejmenším poslední doložený Registrační list obsahuje nezbytné náležitosti požadované § 6 zákona o sdružování a doloženými stanovami (včetně projevu vůle věcně příslušného orgánu – Rady – ke vzniku organizační jednotky s právní subjektivitou). Registrační list je přitom obsahově dostatečně srozumitelný na to, aby z něj bylo možno pochopit, že výbor, o kterém se v textu pojednává, má být statutárním orgánem organizační jednotky „Děti země – Klub za udržitelnou dopravu“. Z textu registračního listu z r. 2008 už v tomto směru ostatně žádné pochybnosti nevyplývají. RNDr. P. jednající za žalobce byl podle údajů registračního listu členem výboru, přičemž podle tohoto dokumentu jsou členové výboru oprávněni vystupovat jménem organizační jednotky každý samostatně. Pokud mají účastníci řízení další pochyby, mohou je vznést v řízení před krajským soudem - v případě pochybností by pak tyto pochybnosti soud odstraňoval výzvou k doložení dalších skutečností. Nejvyšší správní soud v této věci pochybení krajského soudu neshledal - krajský soud vyšel z doložených listin s tím, že je shledal pro doložení podstatných skutečností dostatečnými, s ohledem na listinu z r. 2008 neměl ostatně důvod dovozovat z nich pochybnosti. V případě žalobce a) námitka není nijak vysvětlena, Nejvyšší správní soud se tedy spokojuje s konstatováním, že je mu přinejmenším z úřední činnosti - přesněji ze spisového materiálu k sp. zn. 6 As 42/2008 projednávaného u zdejšího soudu v související věci vztahující se rovněž k plavebnímu

kanálu Přelouč - známo, že totožným žalobcem byly v souvisejícím řízení doloženy stanovy občanského sdružení a zápis z členské schůze dokládající oprávnění M. K. k jednání za občanské sdružení. Vzhledem k tomu, že námitka není nijak konkretizována, neshledal soud s ohledem na výše uvedené tuto námitku důvodnou.

Dále oba žalobci podle stěžovatele nedoložili opis usnesení svého kolektivního orgánu podle § 37 odst. 2 s. ř. s. pro disponování žalobou; specificky je tato námitka zdůrazněna u Děti země – Klubu za udržitelnou dopravu, kde je v tomto směru označen jako kolektivní orgán výbor. Požadavek opisu usnesení kolektivního orgánu pro disponování žalobou je vyvozován z § 37 odst. 2 s.ř.s.: „Podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. ... Činí-li takový úkon kolektivní orgán nebo osoba, za niž podle zvláštního zákona nebo na jeho základě jedná kolektivní orgán, musí k němu být připojen opis usnesení takového orgánu, jímž byl s obsahem podání vysloven souhlas.“ V daném případě nečinil úkon kolektivní orgán ani osoba za niž jedná kolektivní orgán, ale oprávněné osoby k jednání za právnickou osobu - v případě Děti země – Klubu za udržitelnou dopravu (u kterého je v kasační stížnosti výslovně označen jako kolektivní orgán výbor) RNDr. P. Podle registračního listu jsou členové výboru oprávněni vystupovat jménem organizační jednotky (tedy nikoli jménem výboru, jakožto kolektivního orgánu) každý samostatně. Již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 60/2007 - 242 ze dne 10. 12. 2008 bylo na uvedené téma konstatováno: *„Hovoří-li § 37 odst. 2 s. ř. s. o podání kolektivního orgánu, je tím třeba rozumět situace, kdy činí úkon kolektivní orgán, který je oprávněný k učinění takového úkonu jako celek. Byl-li, jako v nyní posuzované věci, učiněn úkon právnickou osobou (která není kolektivním orgánem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.) za niž jedná k tomu oprávněná fyzická osoba (předsedkyně, kterou naopak za orgán stěžovatelky - jakkoliv ne kolektivní, považovat lze), jedná se o úkon, na který žalovaným 2) namítané ustanovení soudního řádu správního vůbec nedopadá.“* Nejvyšší správní soud tedy neshledal výše uvedenou námitku důvodnou.

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 přezkoumává 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. Převládá výklad, podle nějž umožňovalo toto ustanovení soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu i bez námitek 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 vznesl 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 vyvstanoucí 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. Opačný postup by byl 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. nálezy sp. zn. I. ÚS 777/07 ze dne 31. 7. 2008). Na postup krajského soudu se tak vztahuje závěr prvního senátu uvedený v citovaném rozsudku, že pokud soud neseznámí účastníka se skutečnostmi známými z jeho úřední činnosti, které hodlá zahrnout do svého rozhodnutí, upře tím právo účastníka vyjádřit se k takovýmto skutečnostem a uplatnit odlišná tvrzení (popř. navrhnout provedení důkazů k prokázání svých odlišných tvrzení).

Ze všech uvedených důvodů, avšak zejména z důvodu zatížení řízení před soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. v kontextu s § 109 odst. 3 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 25. února 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu