



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 žalobců: **a) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, občanské sdružení**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, **b) Svoboda zvířat Hradec Králové, občanské sdružení**, se sídlem Lochenice 156, Předměřice nad Labem - Lochenice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2005, č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI, 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) Město Přelouč, se sídlem Masarykovo náměstí 25, Přelouč, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 13. 6. 2008, č. j. 52 Ca 14/2006 - 365,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 13. 6. 2008, č. j. 52 Ca 14/2006 - 365, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) podala kasační stížnost proti shora označenému rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2005, č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím správního orgánu bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, odboru stavebního, vodoprávního a dopravy, oddělení územního a stavebního řízení č. j. ST 854/2004/Zd ze dne 11. 10. 2005, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“, která obsahuje plavební kanál s novou plavební komorou v celkové délce cca. 3200 m,

který je veden po pravém břehu Labe; z koryta Labe odbočuje v říčním kilometru 112,395 pod stávající plavební komorou a zpět se vrací nad jezem v říčním kilometru 115,785; součástí stavby je dále výstavba mostu přes koryto řeky Labe a nový plavební kanál, přináležející přeložky komunikací, vodotečí, odvodňovacích drénů a příkopů, přeložky rozvodů inženýrských sítí, terénní úpravy a další vyvolané investice na ve výroku rozhodnutí uvedených pozemcích se specifikovanými provozními soubory a stavebními objekty. Současně bylo zamítnuto odvolání žalobce a) a žalobce b) a občanského sdružení Ekologický právní servis. Nejvyšší správní soud kasační stížnost nejdříve odmítl usnesením ze dne 14. 1. 2009, č. j. 6 As 42/2008 - 464, a to z důvodu její opožděnosti. Stěžovatel se však obrátil s ústavní stížností na Ústavní soud a Ústavní soud usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti svým nálesem ze dne 27. 8. 2009, sp. zn. II. ÚS 264/09, zrušil. Nejvyšší správní soud je tedy zavázán znovu o kasační stížnosti věcně rozhodnout.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, vyšel při svém posouzení věci z následujících skutečností: Nejprve je třeba uvést, že soud řízení přerušil do doby, než měl postaveno na jisto, 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, které bylo podkladem pro přezkoumávané územní rozhodnutí, bylo v souladu se zákonem zrušeno (Městským soudem v Praze rozsudkem č. j. 7 Ca 25/2004 - 34 ze dne 28. 2. 2006; kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2006 - 118 ze dne 27. 3. 2008 zamítnuta). Zúčastněná osoba na řízení 1) navrhla mj. přerušení řízení do doby pravomocného skončení správních řízení o výjimce vedených v době soudního řízení u Krajského úřadu Pardubického kraje, čemuž soud nevyhověl s poukazem, že na níže uvedenou argumentaci k § 75 odst 1 s. ř. s., s tím, že soud nemůže přihlížet ke správním řízením vedeným v době rozhodování soudu, neboť k tomu nemá zákonnou oporu. K otázce žalobní legitimace soud uvedl, že žalobci jako občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a krajiny uplatnili mimo jiné námitky týkající se jejich procesních práv v řízení předcházejícím napadenému rozhodnutí, proto je žaloba přípustná (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2006 - 118 ze dne 27. 3. 2008).

Ze správního spisu žalovaného vzal soud za rozhodné tyto okolnosti: Žalovaný vydal napadené rozhodnutí, kterým rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil, přičemž ve svém rozhodnutí výslovně vycházel mj. z podkladového 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 (odkazem na podmínky tohoto rozhodnutí vyvracel námitky odvolatelů do vydání územního rozhodnutí bez výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů *Formica cunicularia* Latreille, *Formica fusca* a *Formica rufubarbis*). Soud se předně považoval za nutné vypořádat s relevancí zrušení 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, jímž byla udělena výjimka podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů pro účely investičního záměru „Nový plavební stupeň Přelouč“.

Vyšel přitom z § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, §§ 50 a 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve vztahu mezi rozhodnutím o výjimce, které bylo vydáno Ministerstvem životního prostředí podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a mezi rozhodnutím o umístění stavby je vztah řetězcích se správních rozhodnutí, když rozhodnutí o umístění stavby je podmíněno kladným rozhodnutím o udělení výjimky. Za situace, kdy bylo tzv. podkladové rozhodnutí (o povolení výjimky) zrušeno, se soud vypořádával s relevancí této okolnosti ve vztahu k jeho povinnosti vyplývající z § 75 odst.1 s. ř. s. vycházet při soudním přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. 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. řetězcích se rozhodnutí, bylo rozhodnutí vydané v rozporu se zákonem. Vystává rovněž otázka, v čem by bylo možno vůbec shledat účel soudního přezkumu jednotlivých řetězcích 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 v době podávání žaloby 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 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. Žalobce v žalobě uváděl alespoň to, že na rod mravenců nebyla poskytnuta výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Argumentace žalovaného k této žalobní námitce pak obsahovala tvrzení, že výjimka se vztahuje i na uvedený rod mravenců, neboť Tito budou chráněni v souvislosti s ochranou biotopu modrásků, jak upravuje právě zrušené rozhodnutí o udělení výjimky. Je-li tedy argumentace žalovaného opřena o rozhodnutí o výjimce, pak je zřejmé, že tato argumentace se zrušením rozhodnutí o výjimce padá, tedy opět by se jednalo o vadu řízení pro absenci podkladového rozhodnutí.

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 samoučelný. 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. 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 tomuto rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 1) (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Nutno uvést, že tato kasační stížnost ze dne 18. 7. 2008 byla podána opožděně: rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, byl stěžovateli doručen dne 4. 7. 2008 (poslední den lhůty k podání kasační stížnosti byl tedy - v souladu s § 106 odst. 2 s. ř. s. a § 40 odst. 2 s. ř. s. - pátek 18. 7. 2008), přičemž dne 21. 7. 2008 byla tato kasační stížnost doručena nesprávnému soudu - Městskému soudu v Praze, nikoliv tedy soudu příslušnému - „soudu, který napadené rozhodnutí vydal“ (§ 106 odst. 4 s. ř. s.). O této situaci bylo již v praxi Nejvyššího správního soudu rozhodováno, a to s následujícím závěrem: „Kasační stížnost podaná ve lhůtě uvedené v § 106 odst. 2 s. ř. s. u nepřislušného soudu, je kasační stížností včasnou jen tehdy, jestliže tento nepřislušný soud ještě ve lhůtě k podání kasační stížnosti tuto kasační stížnost odeslal (předal k poštovní přepravě) příslušnému krajskému soudu nebo Nejvyššímu správnímu soudu“ (právní věta k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 4 Azs 39/2003 - 37). V daném případě bylo včasné předání k poštovní přepravě příslušnému krajskému soudu již pojmově vyloučeno, když kasační stížnost byla nepřislušnému Městskému soudu v Praze doručena po zákonné dvoutýdenní lhůtě k podání kasační stížnosti. Kasační stížnost ze dne 18. 7. 2008 byla podána opožděně. Stěžovatel však již v kasační stížnosti upozorňoval na skutečnost, že mu rozsudek nebyl doručen celý (2 strany měly chybět), a požadoval opětovné doručení úplného rozsudku. V tomto požadavku mu bylo krajským soudem vyhověno, rozsudek byl opětovně zaslán dne 26. 8. 2008, a dne 4. 9. 2008 bylo podáno nové podání ze dne 4. 9. 2008 označené jako kasační stížnost (nestejného znění, obdobného obsahu jako kasační stížnost z 18. 7. 2008); nicméně Nejvyšší správní soud nejprve druhé doručení neakceptoval jako řádné a kasační stížnost usnesením ze dne 14. 1. 2009, č. j. 6 As 42/2008 - 464, odmítl jako opožděnou. Ústavní soud však vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele, kterou bylo napadeno citované usnesení o odmítnutí kasační stížnosti. Ústavní soud ve zrušujícím nálezu mj. vyslovil, že má být akceptováno jako řádné doručení druhé doručení rozsudku, tj. doručení jeho úplného znění. Kasační stížnost z 18. 7. 2008 je tedy sice opožděná, jak bylo osvětleno výše, avšak druhá kasační stížnost ze 4. 9. 2008 podaná po řádném doručení úplného rozsudku byla podána včas; z podnětu této druhé kasační stížnosti Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil. V úvodu včas podané kasační stížnosti ze 4. 9. 2008 stěžovatel po obsahové stránce - kromě vlastního rozsáhlého textu - výslovně odkázal na námitky a dovolával se i obsahu kasační stížnosti z 18. 7. 2008. Stěžovatel v této kasační stížnosti z 18. 7. 2008 zejména uvedl, že žaloba byla podána osobami, kterým nepřislušelo právo žalobu podat, přičemž tyto osoby nebyly ani zmocněny řádnou plnou mocí k podání žaloby od osoby oprávněné. Podle doložených plných mocí byl advokát zmocněný pro řízení o žalobách oprávněn podat žalobu toliko za dvě fyzické osoby, uvedené jako

zmocnitel (jako zmocnitel je uveden „RNDr. M. P., člen výboru občanského sdružení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno“ a u podpisu zmocnitele je tento označen pouze jako RNDr. M. P.; u plné moci druhého žalobce je situace formulačně obdobná). Pokud byly plné moci uděleny panem RNDr. M. P. a panem M. K. jako fyzickými osobami, pak lze mít sice za to, že byly uděleny platně; advokát však nebyl oprávněn k podání žaloby za dvě občanská sdružení. Jinak se jedná o právní úkony neplatné pro nesoulad vůle a jejího projevu, resp. pro zmatečnost a nesrozumitelnost, neboť připouští dva výklady o osobě zmocnitele. V případě žalobce a) tento dále 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. Krajský soud dále pochybil, pokud nevyčkal rozhodnutí o výjimkách, které simultánně probíhalo a které mohlo mít pro úvahy soudu podstatný význam. Soud měl postupovat podle logiky vlastního rozhodnutí, když považuje podkladová rozhodnutí za skutečnost vytvářející právní stav, měl si je opatřit, aby znal právní stav pro potřeby rozhodnutí. Má-li soud znát právo (*iura novit curia*), musí znát mj. i všechny aktuálně prozařující (podkladové) individuální akty aplikace práva a jejich právní život v běhu času. V části, kde soud argumentuje potřebou výjimky ve vztahu k rodu mravenců, stěžovatel v tomto směru zdůrazňuje, že měsíc před rozhodnutím soudu ministerstvo životního prostředí potvrdilo rozhodnutí o povolení výjimek pro všechny druhy mravenců formica. Požadavek *iura novit curia* splněn nebyl, soud neznal právo a rozhodl na základě této neznalosti. Procesně soud tedy - na základně vlastních úvah vyjádřených v napadeném rozhodnutí - neměl v řízení pokračovat, dokud „podkladová“ řízení, jejichž výsledek soud považoval za relevantní, neskončila. Krajský soud dále 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 přiblížit 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 se zákonem. Vystává rovněž otázka, v čem by bylo možno vůbec sledat účel soudního přezkumu jednotlivých řetězcích 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 územního rozhodnutí. Právní řád má dost mechanismů na ochranu přírody i bez rozhodnutí o výjimkách (odkaz na § 127 stavebního zákona a obecná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny o zákazu rušení, usmrcování atd. chráněných druhů živé přírody). Dočasným deficitem jednotlivé výjimky není příroda vystavena jakékoli újmě. 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. 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.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti ze 4. 9. 2008 uvádí, 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 žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí doplnil spis o nové podklady, aniž by umožnil účastníkům odvolacího řízení vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí. 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 námítky 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). 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 územního rozhodnutí. Obě rozhodnutí jsou samostatná a samostatně přezkoumatelná. Stavební zákon ani zákon o ochraně přírody a krajiny na žádném místě neuvádí, že by rozhodnutí o výjimce dle § 56

zákona o ochraně přírody a krajiny bylo předpokladem pro vydání územního rozhodnutí; naopak z dikce § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny stěžovatel dovozuje, že obě rozhodnutí jsou na sobě zcela nezávislá (tam vyjmenované činnosti nelze konat bez ohledu na to, zda bylo či nebylo vydáno územní rozhodnutí). 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. Typickým znakem podkladového rozhodnutí je přitom závislost mezi oběma rozhodnutími. Obě rozhodnutí jsou však samostatná a samostatně přezkoumatelná. Je tedy třeba rozlišovat mezi rozhodnutími, která jsou předpokladem pro vydání územního rozhodnutí a sama neopravňují k žádným úkonům (např. rozhodnutí EIA) a mezi rozhodnutími, která zakládají práva a povinnosti adresátů a jejich existence je nezávislá na územním a stavebním řízení (rozhodnutí o předmětné výjimce). 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 doplnění kasační stížnosti poukázal stěžovatel k otázce aktivní legitimace a jejího rozsahu na rozsudek NSS č. j. 6 As 18/2008 - 107 ze dne 16. 7. 2008. Dále stěžovatel k otázce účinků ex nunc při zrušení rozhodnutí odkázal na rozsudek NSS č. j. 1 As 79/2008 - 128 ze dne 4. 2. 2009, který řeší totožnou otázku. K otázce významu judikatury z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti odkázal stěžovatel na odbornou literaturu (např. Kühn, 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 z ust. § 56, § 49 odst. 1 a 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nevyplývá nutnost existence rozhodnutí o výjimkách pro umístění stavby, na rozdíl od explicitního požadavku např. u rozhodnutí dle § 12 odst. 2 či § 44 odst. 1 apod. zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodnutí o výjimkách je nezbytné až pro samotnou realizaci stavby, nikoliv již k návrhu na vydání územního rozhodnutí. Žalovaný v tomto směru odkazuje na závěry Nejvyššího

správního soudu v rozhodnutí z 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 - 84. Pokud povolení orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin musí být vydáno až po právní moci územního rozhodnutí, pak i rozhodnutí o výjimkách může být vydáno až po právní moci územního rozhodnutí, neboť povolení ke kácení dřevin je vydáváno za obdobných podmínek a obdobným postupem jako rozhodnutí o výjimkách, jak žalovaný podrobněji vysvětlil. Krajský soud dále vybočil z meze možné interpretace právního předpisu, když si prakticky присвоil 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 присвоil 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. Soud navíc mohl přezkoumávat rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, což neučinil. Žalovaný poukazuje též na možnost domáhat se ochrany pouze proti porušení procesních práv a zpochybnil doložení právní subjektivity žalobců, plné moci pro soudní řízení a procesní náležitosti z hlediska požadavků § 37 odst. 2 s. ř. s. Rovněž žalovaný navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Žalobce a) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí o povolení výjimky bylo od počátku nezákonným podkladem pro žalované rozhodnutí (nikoliv „předpokladem“), přičemž ohledně vztahu tohoto rozhodnutí (podkladu) k územnímu řízení odkazuje např. na rozsudek NSS č. j. 1 As 37/2005 - 154 z 14. 2. 2008. Dále žalobce uvedl, že dle dosavadní judikatury (zde žalobce odkazuje např. na rozsudek NSS č. j. 6 A 20/2002 - 80, či na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 295/2001) 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. 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. Otázkou aktivní legitimace se soud zabýval (viz odůvodnění rozsudku) a žalobce uplatňoval i porušení svých procesních práv. Dále se žalobce a) věnuje rozboru aktivní legitimace s tím, že Ústavní soud se v roce 1998 zabýval otázkou, zda čl. 35 Listiny základních práv a svobod uděluje toto právo i právnickým osobám, a došel k zápornému závěru - avšak to bylo ještě před zohledněním Aarhuské úmluvy a směrnic EU. Totéž vytýká rozsudkům, které v tomto směru uvádí stěžovatel. Žalobce se aktivní legitimace dovolává mj. na základě Aarhuské úmluvy, která stanovila

právo žalobce na to, aby soud přezkoumal jakékoli akty dle čl. 9 odst. 2 této Úmluvy, a to po stránce hmotné i procesní. Odkazuje i na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 208/2006 - 44, který se měl vyslovit i pro přezkoumávání hmotněprávní úpravy. 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. Procesních práv je ostatně mnohem více, jejich výčet však s ohledem na důvody zrušení územního rozhodnutí je však nadbytečné nyní sestavovat. V závěru se žalobce a) ještě ohradil proti zpochybnění účastenství v územním řízení, s tím, že splnil všechny podmínky § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti a shledal, že z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel jím označené rozhodnutí krajského soudu napadá (§ 106 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížnost podal účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel v ní uplatňuje přípustné důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná a vykazuje zákonné náležitosti nezbytné k tomu, aby mohla být věcně projednána.

Napadené 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 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 stížnost je důvodná.

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 v 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 územního rozhodnutí; 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 územní rozhodnutí zrušil.

Předmětem posouzení je tedy zejména správnost dvou základních úvah krajského soudu: za první, 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; a za druhé, že rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je podkladovým (přesněji podmiňujícím řetězícím se rozhodnutím) pro územní rozhodnutí o umístění stavby. 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 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. Odrázem této zásady z pohledu vztahu jedinec - správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nálezy 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. Za těchto okolností pozbývá významu zodpovídání celé řady kasačních námitek. To se týká i námitky, že soud neměl pokračovat v přerušeném řízení, dokud „podkladová“ řízení, jejichž výsledek soud považoval za relevantní, neskončila (pokud sám vycházel z nutnosti zohlednit ve svém řízení aktuální stav podkladových rozhodnutí), popř. měl zohlednit výjimku týkající se druhu mravenců formica vydanou v mezidobí. Je zjevné, že Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedený výklad k ust. § 71 odst. 1 s. ř. s. nesdílí myšlenku zohledňování aktuálního (změněného) stavu podkladových rozhodnutí po vydání přezkoumávaného rozhodnutí.

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 územní rozhodnutí o umístění stavby. (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 ztotožnil s úvahou soudu, že rozhodnutí o výjimce dle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je podmiňující pro územní rozhodnutí o umístění stavby. (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 posloupanost 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.).

Ke skutečnosti, že rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů je podkladem (a řetězíci se) rozhodnutím pro územní řízení, se Nejvyšší správní soud v minulosti ve své judikatuře již jasně vyjádřil. V rozhodnutí č. j. 1 As 37/2005 - 154 ze dne 14. 2. 2008, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, 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.“* Od tohoto právního názoru neshledal důvod se odchýlit ani první senát v rozhodnutí č. j. 1 As 47/2007 - 134 ze dne 2. 9. 2009, který vyšel z toho, že umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. V tomto rozhodnutí se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm (§ 4 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona). V podmínkách pro umístění stavby se stanoví zejména požadavky na ochranu zdraví, životního prostředí, na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území včetně určení druhu a barvy vnějších úprav stavby (krytiny, omítek, nátěrů apod.), na výškové a polohové umístění stavby, odstupy od hranic pozemku a od sousedních staveb, napojení na síť technického vybavení a pozemní komunikaci, výšku stavby, požadavky vyplývající z blízkosti chráněných území a ze stanovisek dotčených orgánů státní správy a požadavky na vytváření podmínek pro přístup a užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona). Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba. První senát v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru: *„Musí-li dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o povolení výše uvedené výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být podkladem pro toto rozhodnutí, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum (podmínka č. 16 stanoviska EIA), kterým by bylo zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv.“* Rovněž k otázce statutu rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů jako podkladového rozhodnutí pro územní řízení o umístění stavby se tedy judikatura již vyjádřila jasně a konzistentně a šestý senát neshledal důvod se od citovaného ustáleného právního názoru odchýlit.

Stěžovatel dále zpochybňuje právní subjektivitu žalobce a), 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 právní osobu jedná její statutární orgán.“* A konečně podle § 33 odst. 4 s. ř. s., *„kdo jedná za právní 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 b) se Nejvyšší správní soud spokojuje s konstatováním, že žalobcem byly v souvisejícím řízení doloženy stanovy občanského sdružení a zápis z členské schůze dokládající oprávnění M. K. k jednání za občanské sdružení.

Dále zejm. žalobce a) podle stěžovatele nedoložil opis usnesení svého kolektivního orgánu podle § 37 odst. 2 s. ř. s. pro disponování žalobou; jako kolektivní orgán Děti země - Klubu za udržitelnou dopravu je označen 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.

Dále stěžovatel zpochybnil plné moci vystavené pro advokáta Mgr. Šikolu pro řízení před krajským soudem. Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že v řízení byly doloženy plné moci, ve kterých je jako zmocnitel označen (citace) „RNDr. M. P., člen výboru občanského sdružení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno“ a u podpisu zmocnitele je tento označen pouze jako RNDr. M. P.; u plné moci druhého žalobce je situace formulačně i po grafické stránce prakticky totožná. Je třeba uvést, že následně v průběhu řízení došlo k ukončení zastupování a ke sdělení této skutečnosti soudu. Tyto úkony učinili oba žalobci - občanská sdružení prostřednictvím osob oprávněných k jednání za tyto právnické osoby a vyjádřily v nich výslovně, že *žaloby podávali prostřednictvím zmocněného zástupce*. Z těchto úkonů je přitom zřejmé, že jsou jednáním právnické osoby Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu a Svoboda zvířat Hradec Králové, tj. že jsou tyto úkony konány oprávněnou osobou bez pochyby za právnickou osobu. Přinejmenším z této skutečnosti je zřejmé, že se - až do ukončení zastupování - cítily být obě právnické osoby zastupovány zmocněným zástupcem. Nadále - tedy po sdělení o ukončení zastupování - za občanská sdružení vystupovaly v řízení osoby oprávněné k jednání za tyto právnické osoby (viz výše), přičemž z jejich písemných projevů o vůli žalujících stran k vedení soudního řízení nebylo a není pochyb. Podrobně se k otázce výkladu plné moci a možnosti zohledňování i následného jednání zmocnitele při případných pochybnostech o rozsahu a obsahu plné moci vyjádřil např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 Afs 32/2008 - 66. Nejvyšší správní soud v první řadě poukázal na samotnou podstatu smluvního zastoupení, resp. plné moci. Zastoupení vzniká na základě dvoustranného právního úkonu (dohody o plné moci dle § 23 obč. zák.) mezi zmocnitelem a zmocněncem. Tato dohoda se

pak navenek vůči třetím osobám osvědčuje plnou mocí, která je jednostranným právním úkonem zmocnitele adresovaným třetím osobám. Plnou mocí se tedy dává třetím osobám na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat, je tedy osvědčením existence práva určité osoby zastupovat osobu jinou (viz též rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004 - 60, dostupný na www.nssoud.cz). Interpretace písemných právních úkonů se řídí dle § 35 odst. 2 občanského zákoníku, dle něhož se vykládají písemné právní úkony prostřednictvím jejich jazykového vyjádření, avšak také dle vůle subjektů, není-li jazykové vyjádření vůle v rozporu s vůlí samotnou. Jak judikoval Nejvyšší soud, *„vůle, vtělená do smlouvy, bude tedy projevena určitě a srozumitelně, je-li výkladem objektivně pochopitelná; jinak řečeno, jestliže typický účastník v postavení jejího adresáta může tuto vůli bez rozumných pochybností o jejím obsahu adekvátně vnímat. K pochopení obsahu vůle může sloužit i širší kontext jednání účastníků, případně i jednání následného, jestliže je z něho možné na obsah vůle zpětně usuzovat“* (rozsudek ze dne 31. 7. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1713/98, přístupný na www.nsoud.cz). V tomto duchu judikoval též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 7 Afs 56/2004 - 114, dle něhož *„v případě nejasností ohledně vymezení rozsahu zmocnění je vždy nutno zdůraznit vůli zastoupeného a zástupce, tj. jestliže jejich jednání v řízení obsah udělené moci zpřesňuje, dát mu přednost, neboť plná moc je pouhým průkazem zastoupení, nikoliv aktem zastoupení konstituujícím“*. V tomto směru (možnosti zohlednění dodatečného, následného jednání zmocnitele při výkladu obsahu právních úkonů, o kterých vznikla pochybnost) lze odkázat i na obdobný přístup např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 2 As 9/2007 - 54. Vzhledem k tomu, že přinejmenším z pozdějších úkonů (ze sdělení o ukončení zastupování) je zřejmé, že se obě právnické osoby explicitně ztotožnily a přihlásily se ke skutečnosti do té doby v řízení nesporné (zastoupení zmocněným zástupcem), nedal Nejvyšší správní soud za pravdu ani této námitce.

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, pouze konstatoval, že žalobci „uplatnili mimo jiné námitky týkající se jejich procesních práv“ a bez bližšího vysvětlení uvedl odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu. 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 přezkouvá 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 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 stavu v rozporu se spisy, nebo v nich nemajícího oporu, či vyžadujícího doplnění). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se nejprve ve svém usnesení č. j. 9 Afs 86/2007 - 161 ze dne 23. 10. 2007 a poté v usnesení č. j. 2 As 34/2006 - 73 ze dne 15. 1. 2008 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 námitek. 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 dne 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. 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. nálezn. 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).

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 25. února 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu