

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **a) Svoboda zvířat Hradec Králové**, se sídlem Lochenice 156, Předměřice nad Labem, **b) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, 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 osoby zúčastněné na řízení: **1) Ředitelství vodních cest České republiky**, se sídlem Vinohradská 2396/184, Praha 3, zastoupené JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, **2) Povodí Labe, státní podnik**, se sídlem Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové, **3) Pozemkový fond České republiky**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **4) 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 3. 2. 2011, č. j. 52 A 18/2010 - 318,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Ředitelství vodních cest České republiky **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoby zúčastněné na řízení Povodí Labe, Pozemkový fond České republiky a Město Přelouč **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1.] Osoba zúčastněná na řízení ad 1) (dále jen „stěžovatel“) podala kasační stížnost proti shora uvedenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, kterým bylo pro vady řízení zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 28. 2. 2008, č. j. Sp.KrÚ - 43363/113/2007/OMSŘ/Es, a rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 12. 7. 2007, č. j. SP 1217/2006/Zd. Svým rozhodnutím krajský úřad zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 12. 7. 2007, č. j. SP 1217/2006/Zd, jímž byla povolena stavba „Stupeň Přelouč II. - SO 05 Skrývka pro zařízení staveniště Břehy“ na pozemcích specifikovaných v tomto stavebním povolení a současně změnil rozhodnutí Městského úřadu Přelouč tak, že do výroku o podmínkách provedení stavby vložil novou podmínku 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.“.

[2.] Proti výše citovanému rozhodnutí krajského úřadu podali v minulosti žalobci ad a) a ad b) samostatně žaloby ke krajskému soudu, který obě žaloby projednal odděleně a rozhodl o nich dvěma samostatnými obsahově totožnými zrušujícími rozsudky. V obou věcech se krajský soud soustředil zejména na okolnosti ohledně zrušení řetězících se podkladových správních rozhodnutí pro výše citované stavební povolení. Krajský soud dospěl k závěru, že v důsledku následného zrušení některých podkladových rozhodnutí bylo stavební povolení vydáno bez objektivní existence těchto podkladových rozhodnutí. Následně krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a nezabýval se již jednotlivě ostatními žalobními námitkami.

[3.] Proti oběma rozsudkům krajského soudu podala samostatné kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení ad 1) (tedy nynější stěžovatel). O těchto kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 35/2008 - 163, tak, že obě věci spojil ke společnému projednání a následně oba napadené rozsudky krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí odůvodnil Nejvyšší správní soud tak, že krajský soud měl spojit obě samostatné žaloby ke společnému projednání, nikoliv o nich rozhodovat odděleně samostatnými rozsudky. Takový postup totiž vedl ke vzniku procesně nepřijatelné situace s těžko předvídatelnými důsledky, kdy napadené rozhodnutí bylo zrušeno dvěma rozsudky (byť datovanými stejného dne) dvakrát. Nejvyšší správní soud se však vyjádřil i k dalším námitkám. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nosná úvaha krajského soudu spočívající v tom, že je třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí, když byla zrušena podkladová rozhodnutí v průběhu řízení před krajským soudem, byla v tomto případě nesprávná a tato otázka již také v minulosti byla vyřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu právě s opačným závěrem, než ke

kterému dospěl krajský soud. Dále se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce aktivní legitimace občanských sdružení s tím, že tato se podle ustálené judikatury zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť občanská sdružení zpravidla ve správním řízení hájí pouze určité zájmy a nemohly tak být dotčeny na své právní sféře vydaným rozhodnutím, nemohou tedy mít žalobní legitimaci podle prvého odstavce § 65 s. ř. s. Žalobce, který je občanským sdružením ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech, které je takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Poté se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami zpochybňujícími právní subjektivitu obou žalobců, přičemž v tomto bodě neshledal pochybení krajského soudu. Krajský soud vycházel z doložených listin, které shledal jako dostatečné pro doložení podstatných skutečností, přičemž ani podle názoru Nejvyššího správního soudu neměl krajský soud důvod dovozovat z nich pochybnosti. Ani námitku, že žalobce nedoložil opis usnesení svého kolektivního orgánu podle § 37 odst. 2 s. ř. s. neshledal Nejvyšší správní soud jako důvodnou, neboť toto ustanovení dopadá na situace úkon činí kolektivní orgán, který je oprávněn jej učinit jako celek, přitom v tomto případě činila úkon oprávněná osoba k jednání za právnickou osobu. Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se krajský soud mohl zabývat zrušením rozhodnutí o výjimce, když žalobce tuto skutečnost neuplatnil v žalobních bodech. Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil, že řízení před správními soudy je až na výjimky ovládáno zásadou dispoziční. Těmito výjimkami jsou situace, kdy je žalobou napadené rozhodnutí nicotné (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.), nepřezkoumatelné (nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek. Nejvyšší správní soud se také vyjádřil k ust. § 76 odst. 3 s. ř. s., které upravuje zrušení správního rozhodnutí pro vady řízení bez jednání a jeho výkladu v judikatuře Nejvyššího správního soudu, zejména v usneseních rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161, a ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že pokud soud hodlá zahrnout do rozhodování skutečnosti známé mu z úřední činnosti, aniž by však účastníci mohli s ohledem na okolnosti aplikaci takovýchto skutečností rozumně předpokládat, musí soud účastníky s těmito skutečnostmi nejprve seznámit účastníky a poskytnout jim prostor k vyjádření, v opačném případě soud upře účastníkům právo vyjádřit se k těmto skutečnostem a uplatnit odlišná tvrzení (popř. navrhnout důkazy k prokázání těchto tvrzení). Tento závěr bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno vztáhnout i na postup krajského soudu v tomto případě.

[4.] Krajský soud rozhodl ve věci znova rozsudkem č. j. 52 A 18/2010 - 318 ze dne 3. 2. 2011 přičemž spojil věci vedené doposud odděleně pod sp. zn. 52 A 18/2010 a sp. zn. 52 A 19/2010 ke společnému projednání pod sp. zn. 52 A 18/2010. Ve věci rozhodl krajský soud tak, že žalobou napadené rozhodnutí krajského úřadu se zrušuje a vrací žalovanému k dalšímu řízení. O nákladech řízení rozhodl krajský soud tak, že žalovaný je povinen zaplatit každému za žalobců na nákladech řízení částku ve výši 2000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[5.] V odůvodnění rozsudku krajský soud dospěl v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu k závěru, že žalobci jsou aktivně legitimováni podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy pouze k namítání porušení svých procesních práv. Krajský soud přitom nedal

za pravdu argumentaci žalobců Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášenou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhusská úmluva“) a Směrnicí č. 85/337/EHS (dále jen „směrnice EIA“). Krajský soud konstatoval, že směrnice EIA ve svém čl. 10a stanoví, že členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny a Aarhusská úmluva též poskytuje smluvním státům volnost v tom, jak si práva a procesní postupy v ní obsažené provedou do vnitrostátních úprav a jak přizpůsobí svou právní úpravu této úmluvě. Aarhusská úmluva poskytuje jen obecné zásady a povinnosti ukládá skrz vnitrostátní legislativu. Ustanovení čl. 9 odst. 3 této úmluvy výslovně stanoví, aby strany úmluvy zajistily přístup ke správním soudním řízením proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Z toho vyplývá, že uvedené ustanovení Aarhusské úmluvy nemá povahu self-executing. Aarhusská úmluva tedy nemůže založit žalobní legitimaci podle § 66 odst. 3 s. ř. s., protože sama o sobě ve svých ustanoveních nezakládá žalobní legitimaci. Dále krajský soud konstatoval, že žalobcům nepřísluší ani žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci nemohou být zkráceni na právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod, přičemž tento závěr dále opírá o judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

[6.] Krajský soud tedy konstatoval, že žalobci za splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 68 písm. a) s. ř. s. mohli namítat pouze porušení svých procesních práv. Tyto podmínky zahrnují jednak oznámení účasti v řízení před správním orgánem a jednak vyčerpání řádných opravných prostředků. Krajský soud dále konstatoval, že podle obsahu spisu žalobci tyto podmínky splnili. Krajský soud dále konstatoval, že žalobci jako občanská sdružení splňující podmínky stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny mohli ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníků tohoto řízení.

[7.] Své rozhodnutí krajský soud opřel zejména o zjištění, zda rozhodnutí orgánu prvního stupně a rozhodnutí žalovaného netrpí vadou způsobující nepřezkoumatelnost těchto správních rozhodnutí. Tuto vadu je soud povinen zjistit i bez žalobní námitky a žalobci zároveň uvedli v žalobních bodech důvody, které by mohly vést k závěru soudu o existenci této vady. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů zatížily své rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť nedodržely požadavky § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalobci namítali, že v projednávané věci stavební úřad ani žalovaný vůbec nevedly soupis všech součástí spisu včetně data, kdy byly do spisu vloženy. To konstatoval i žalovaný na str. 7 svého rozhodnutí. Žalobci dále konkrétně namítali porušení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán mimo jiné v odvodnění svého rozhodnutí uvést podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se řídil při hodnocení podkladů. Přitom podle žalobců tyto podklady ani úvahy obě rozhodnutí neobsahovala. Krajský soud nejprve konstatoval, že žalobci jsou aktivně legitimováni k podání takovéto námitky, protože jde o zásah do jejich procesních práv, konkrétně do práva na odůvodnění správního rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že zákonnou náležitostí správního rozhodnutí není jen pouhý soupis podkladů pro rozhodnutí ale hlavně rozbor a zhodnocení podkladů pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu. Vlastní úvahy o hodnocení podkladů přitom nesmí být obecné a

nekonkrétní, ale naopak se musí zabývat konkrétními podklady tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Bylo tedy povinností stavebního úřadu, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedl, které podklady pro své rozhodnutí shromáždil a jaké závěry z nich učinil. V této souvislosti odkazuje krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 - 104. Podle zjištění krajského soudu přitom správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí pouze obecně konstatoval, že „přezkoumal předloženou žádost z hledisek uvedených v § 62 stavebního zákona, projednal je s účastníky řízení a s dotčenými orgány a zjistil, že jejím skutečným užíváním nebo neužíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy“. Žalovaný krajský úřad pak tato pochybení správního orgánu prvního stupně sice ve svém rozhodnutí nedodržení této povinnosti správnímu orgánu prvního stupně vytknul, ale nezhodnotil je jako natolik závažná, aby způsobila nezákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí. Krajský soud tedy konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je rovněž nepřezkoumatelné, protože nezjednal v odvolacím řízení nápravu. Podle názoru je uvedené pochybení navíc zvýrazněné tím, že ve spisech absentuje spisový přehled. Námitka porušení § 17 správního řádu však podle názoru krajského soudu nemůže být sama o sobě důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože předmětem soudního přezkumu není správní spis ale napadené správní rozhodnutí. Podstatné tudíž je, zda podklady, z nichž žalovaný vycházel, byly uvedeny v odůvodnění žalovaného rozhodnutí, respektive v odůvodnění stavebního povolení.

II. Kasační stížnost

[8.] Stěžovatel ve své nynější kasační stížnosti uvádí stížnostní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., konkrétně zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[9.] Stěžovatel namítá, že žalobci nebyli po právu řádnými účastníky správního řízení, ve kterém byla napadená rozhodnutí vydána a nejsou tedy ani aktivně legitimováni k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle stěžovatele je rozhodné, zda se žalobci stali účastníky řízení zákonem předpokládaným způsobem. Stěžovatel přitom vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které se účastníkem správního řízení nestává ten, s kým správní orgán nesprávně jako s účastníkem řízení jednal. Stěžovatel dále uvádí, že v řízení před krajským soudem ve vztahu k oběma žalobcům přípisem ze dne 20. 7. 2010 mimo jiné namítal, že v soudním ani správním spise se nenachází řádná žádost žalobce (splňující podmínky podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) včetně dokladů o doručení. S touto námitkou se podle názoru žalobce krajský soud v napadeném rozsudku nevypořádal a bez odpovídajícího odůvodnění konstatoval, že oba žalobci byli účastníky předmětného řízení. Tato skutečnost zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[10.] Dále stěžovatel namítá přepjatě formalistický výklad § 68 odst. 3 správního řádu provedený krajským soudem. Žalobci v úvodu žaloby na str. 2 pouze neurčitě uvedli, že

porušení procesních předpisů mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí. V další části žaloby pak namítali, že žalobou napadená rozhodnutí jsou s ohledem na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu nedostatečně odůvodněna, neboť neobsahují výčet podkladů a rozhodnutí neuvádí, proč podmínky stanoviska EIA týkající se provádění stavby nebyly zahrnuty do podmínek napadeného rozhodnutí. Jak již stěžovatel uváděl ve vyjádření k žalobě, v textu rozhodnutí je obsažen soupis podkladů, z nichž správní orgán vycházel. Na str. 6 rozhodnutí orgánu prvního stupně je uveden výčet podkladů rozhodnutí: odkaz na projektovou dokumentaci, výslovný seznam stanovisek a vyjádření a následně námitky a vyjádření účastníků. Žalovaný doplnil na str. 4 tento výčet i o námitku žalobce ad b) přesto, že byla uplatněna po stanovené lhůtě a nebyla tak podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný pak vycházel v napadeném rozhodnutí ze stejných podkladů s výjimkou doplnění opatření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 12. 12. 2007, jež je však opakovaně v odůvodnění napadeného rozhodnutí uváděno (str. 6, 8, 9). Správní orgán se tak sice nevyjádřil ke každému podkladu jednotlivě, nýbrž k vyjmenovaným podkladům souhrnně a dostatečně uvedl, že je přezkoumal, zjistil jejich vzájemný soulad a podmínky vztahující se k územnímu řízení zahrnul do rozhodnutí. Dále uvedl, jak se vypořádal se vznesenými námitkami. I kdyby stavební povolení neobsahovalo soupis podkladů (což však stěžovatel popírá) a následné písemné hodnocení každého podkladu v textu rozhodnutí, nemůže tento formální nedostatek způsobit nezákonnost rozhodnutí jako celku. Účelem odůvodnění podle názoru stěžovatele není opisovat obsah spisu, ale jasně a stručně popsat skutkový stav, označit důkazy a rozebrat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci. V souvislosti s tím stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 - 37. Podle názoru stěžovatele není nepřezkoumatelné takové rozhodnutí, které podklady vyhodnotí souhrnně. Stěžovatel dále uvádí, že má zato, že nelze ryze formalisticky vyžadovat zcela vyčerpávající odůvodnění správního rozhodnutí, ale lze jistě připustit jeho výrazně stručnější podobu při zachování zákonem vyžadovaných náležitostí odůvodnění.

[11.] Stěžovatel dále namítá, že rozsudkem krajského soudu je poškozen na svém právu na rovný přístup k účastníkům řízení, neboť soud poskytnul ochranu účastníku řízení, který účastníkem řízení nebyl a který svá práva v řízení neuplatňoval řádně a včas.

[12.] Podle názoru stěžovatele je namítané porušení procesních práv žalobců způsobené údajnou absencí soupisu podkladů rozhodnutí a na něj navazujících úvah správního orgánu v diametrálním nepoměru se zásahem do práv stěžovatele, která stěžovatel nabyl napadeným správním rozhodnutím. V otázce zásahu do těchto nabytých práv stěžovatel odkazuje na odůvodnění rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, ze dne 30. 6. 2010, č. j. 49993/2010/OŽPZI (str. 12 - 14), jímž byla povolena výjimka dle ust. § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 56 odst. 3 písm. h) téhož zákona ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, resp. rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, ze dne 30. 6. 2010, č. j. 49995/2010/OŽPZISi (str. 13 - 15), jímž byla povolena výjimka dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů (tato rozhodnutí jsou založena ve spise spolu s vyjádřením stěžovatele k žalobě ze dne 20. 7. 2010).

[13.] Stěžovatel se též vyjadřuje k přípustnosti své opakované kasační stížnosti, přičemž její přípustnost opírá o to, že předmět této kasační stížnosti nebyl v projednávané věci doposud řešen. Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu žalobce a) a žalobce b) bez meritorního projednání ve smyslu § 110 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. c) odmítnul jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobce byl k podání žaloby aktivně legitimován, navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil dle § 110 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14.] Ke kasační stížnosti se vyjádřil podáním ze dne 19. 4. 2011 žalobce ad b). V tomto vyjádření žalobce ad b) nejprve uvedl, že postup krajského soudu považuje za správný a v souladu se zákonem. Soud správně uznal námitku žalobce ad a) a ad b), že obě rozhodnutí porušila § 68 odst. 3 správního řádu, neboť z nich není zřejmé na základě jakých podkladů a jejich částí byla tato rozhodnutí vydána a současně nebylo provedeno vzájemné hodnocení a chybí seznam podkladů, z nichž oba správní orgány vycházely. Žalobce ad b) proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

[15.] K námitkám stěžovatele týkající se aktivní legitimace žalobce b) odkazuje na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 35/2008 - 163, konkrétně na str. 174 tohoto rozhodnutí, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že soud se 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. Dále žalobce ad b) uvádí, že krajský soud se k aktivní legitimaci žalobce ad b) vyjádřil na str. 8 - 14 rozsudku, zejména pak na str. 10, kde se přímo uvádí, že žalobci podmínky pro účastenství ve správní řízení podle obsahu spisu splnili a zároveň že jako občanská sdružení splňující podmínky stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny mohli ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníka tohoto řízení. Podle názoru žalobce ad b) je tedy zřejmé, že se krajský soud aktivní legitimací žalobce zabýval a vyvrátil tvrzení stěžovatele, že ve správním spisu chybějí doklady o tom, že by se žalobce b) řádně nepřihlásil do předmětného řízení. Žalobce ad b) dále zrekapituloval, že dne 22. 9. 2006 zaslal na Městský úřad Přelouč žádost dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, dne 11. 12. 2006 podal stěžovatel žádost o vydání stavebního povolení, dne 19. 12. 2006 Městský úřad Přelouč zaslal žalobci ad b) sdělení o zahájení stavebního řízení, které bylo žalobci doručeno dne 2. 1. 2007, a dne 10. 1. 2007 zaslal žalobce poslední den zákonné osmidenní lhůty doporučeným dopisem na Městský úřad Přelouč přihlášku do správního řízení. Žalobce b) dovozuje, že z této rekapitulace je zřejmé, že se stal účastníkem stavebního řízení a v souladu s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a je také zřejmé, že se krajský soud touto otázkou řádně zabýval. Tvrzení stěžovatele lze tedy podle názoru žalobce ad b) považovat za účelové a nezakládající se na pravdě.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16.] Dále žalobce ad b) rekapituluje části své žaloby ke krajskému soudu a uvádí, že krajský soud se s žalobními body č. 2 a 7 ztotožnil, když žalované i prvostupňové rozhodnutí zrušil. Podle názoru žalobce ad b) postupoval soud správně, protože žalobce ad b) má k dispozici několik rozhodnutí, které byly krajskými soudy zrušeny ze stejných důvodů jako v projednávané věci. Jedním ze základních práv účastníků řízení, včetně žalobce b), je však podle jeho názoru věcně správné a logické odůvodnění správních orgánů, proč jsou jejich námitky nesprávné či irelevantní. Pokud tomuto správní orgány nedostojí, bylo by řízení za účasti účastníků zcela zbytečné. Žalobce ad b) dále uvádí, že v demokratickém právním státě je povinností správních orgánů nejen dohlížet na zákony, ale samy je dodržovat. Účast občanských sdružení ve správních řízeních tak vykonává veřejnou kontrolu, jak a zda představitelé státu vykonávají vůli občanů. Podle názoru žalobce ad b) bylo rozhodnutí krajského soudu, že žalované i prvostupňové rozhodnutí postrádají náležitosti správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, správné.

[17.] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[18.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že žalobci nebyli po právu řádnými účastníky správního řízení a že se s touto námitkou krajský soud řádně nevypořádal. Zdejší soud přitom vycházel z toho, že kdyby skutečně nebyla dána aktivní legitimace žalobců, musel by k této skutečnosti přihlédnout i zdejší soud, a to z úřední povinnosti, neboť řízení před krajským soudem by tak bylo zmatečné (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení kdykoliv za řízení.

[19.] Ze spisu správního orgánu první instance Nejvyšší správní soud zjistil, že stavební řízení bylo zahájeno podáním žádosti o vydání stavebního povolení dne 11. 12. 2006. Poté byli správním orgánem první instance o zahájení správního řízení vyrozuměni dopisem ze dne 19. 12. 2006 žalobci ad a) a b). Žalobci ad a) bylo vyrozumění doručeno 21. 12. 2006 a tento žalobce se přihlásil jako účastník správního řízení dopisem ze dne 28. 12. 2006, který byl podán na poštu dne 28. 12. 2006. Žalobci ad b) bylo vyrozumění uloženo dne 22. 12. 2006 na poště a doručeno fikcí dne 2. 1. 2007 (srov. § 24 odst. 2 správního řádu v tehdy platném znění).

[20.] Nejvyšší správní soud si vyžádal od žalobce ad b) doklad odeslání jeho přihlášky do řízení učiněné dopisem ze dne 10. 1. 2007. Z předloženého podacího lístku vyplynulo, že žalobce ad b) odeslal přihlášku do řízení dne 10. 1. 2007.

[21.] Podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění platném v době zahájení řízení se mohlo účastníkem správního řízení stát občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny podalo žádost podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud svou účast v řízení oznámilo písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil. Přitom podle judikatury Nejvyššího

správního soudu je třeba vykládat podmínku oznámení účasti do osmi dnů od zahájení řízení, která byla stanovena § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v tehdy platném znění tak, že *je-li správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno z podnětu účastníka, musí být osmidenní lhůta pro přihlášení se k účastenství počítána od okamžiku, kdy je občanské sdružení o zahájení řízení informováno* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 3 As 10/2004 - 72, publikovaný pod č. 659/2005 Sb.NSS). S účinností od 1. 1. 2007 pak došlo k legislativním změnám § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které byly provedeny zákonem č. 186/2006 Sb., který však ve svém Čl. LVI (Přechodná ustanovení) stanovil, že správní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Proto pro posouzení účastenství žalobců ve správním řízení je rozhodná právní úprava platná před touto legislativní změnou. Z výše uvedeného vyplývá, že oba žalobci oznámili správnímu orgánu první instance svou účast v řízení v osmidenní lhůtě podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[22.] Žádosti žalobců ad a) a b) o zasílání informací o zahajovaných správních řízeních však nebylo možno ve správním spise dohledat. Proto si Nejvyšší správní soud vyžádal od obou žalobců kopie jimi podaných žádostí a kopie dokladů o doručení. Žalobce ad a) soudu zaslal podání, v němž oznamuje, že došlo ke změně jeho názvu na Přátelé Slavíkových ostrovů, o. s. a současně s podáním zaslal kopii žádosti o informování dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. a § 115 odst. 6 zákona č. 254/2011 Sb. ze dne 11. 8. 2006. Tato žádost byla věcně a místně specifikována jak vyžaduje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a obsahuje razítko podatelny Městského úřadu Přelouč ze dne 11. 8. 2006.

[23.] Rovněž žalobce ad b) zaslal soudu v reakci na jeho výzvu kopii žádosti dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o písemné zasílání všech informací o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992. Tato žádost byla věcně a místně specifikována jak vyžaduje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a spolu s ní žalobce ad b) předložil kopii podacího lístku ze dne 22. 9. 2006 zásilky určené Městskému úřadu Přelouč.

[24.] Jak je patrno z výše uvedeného, na tyto žádosti žalobců ad a) a ad b) navazují také vyrozumění o zahájení správního řízení ze dne 19. 12. 2006, která již ve spise obsažena jsou.

[25.] Z výše uvedených zjištění Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že se jak žalobce ad a) tak žalobce ad b) platně stali účastníky správního řízení o vydání stavebního povolení a byli tak aktivně legitimováni k podání žaloby ke krajskému soudu. Řízení před krajským soudem tedy nebylo zatíženo vadou, ke které by musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námitky.

[26.] Pokud jde o námitku stěžovatele, že se krajský soud řádně nevypořádal s jeho námitkami stran žalobní legitimace obou žalobců obsaženými v přípise stěžovatele ze dne 20. 7. 2010, konstatuje Nejvyšší správní soud, že aktivní legitimace je podmínkou řízení, kterou krajský soud byl povinen zkoumat i z úřední povinnosti (srov. ust. § 103 zákona č.

99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s ust. § 64 s. ř. s). Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku je přitom zjevné, že krajský soud splnění této podmínky řízení přezkoumal, byť se k jejímu splnění vyjádřil pouze stručně, když konstatoval, že podle obsahu spisu byly podmínky pro účast podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny splněny a žalobci tak mohli ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníků řízení. Napadené rozhodnutí krajského soudu tedy nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nadto splnění podmínek řízení podrobně přezkoumal a v tomto rozsudku osvětlil Nejvyšší správní soud.

[27.] Stěžovatel namítal, že žalobní námitky, ke kterým bylo napadené rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným, nebyly dostatečně určité a nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla namítána pouze ve vztahu ke stanovisku EIA. Nejvyšší správní soud poukazuje na svoji předchozí judikaturu, zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, ze kterého se podává, že *krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.* Dále v odůvodnění tohoto rozhodnutí se uvádí, že *výklad v tomto usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém případě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání.* ***Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl.*** Bez výslovné žalobní námitky tedy může krajský soud zrušit správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, brání-li nepřezkoumatelnost přezkumu v rozsahu žalobních bodů. V projednávané věci výslovně oba žalobci namítali porušení § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž tyto námitky konkretizovali tak, že rozhodnutí správního orgánu první instance ani rozhodnutí žalovaného neobsahuje výčet podkladů rozhodnutí a dále že rozhodnutí správního orgánu první instance neuvádí, proč nebyly do podmínek rozhodnutí zahrnuty podmínky stanoviska EIA, v jeho odůvodnění tedy chybí, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení stanoviska EIA. Oba žalobci též namítali, že žalovaný uvedené pochybení správního orgánu první instance nenapravil. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu první instance tedy byla žalobci shodně namítána, byť pouze ve vztahu ke stanovisku EIA. V takovém případě však zároveň bránilo celkové neuvedení hodnocení podkladů rozhodnutí a jím způsobená nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů přezkoumání rozhodnutí v rámci žalobních námitek. Krajský soud tedy nepochybil, pokud k uvedené žalobní námitce zhodnotil nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu první instance jako celku, tedy ve vztahu k hodnocení všech podkladů rozhodnutí, nikoliv pouze ve vztahu k vyhodnocení stanoviska EIA.

[28.] Stěžovatel dále brojil proti samotnému závěru krajského soudu o nedostatečném odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, který považuje za přepjatě formalistický. Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené rozhodnutí sice obsahuje výčet podkladů pro jeho vydání, jak uvádí stěžovatel, avšak jeho absence sama o sobě nebyla důvodem, pro který krajský soud rozhodl o zrušení jak samotného prvoinstančního rozhodnutí tak rozhodnutí žalovaného. Tímto důvodem bylo zejména absentující vyhodnocení podkladů rozhodnutí, tedy absentující úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení těchto podkladů (srov. § 68 odst. 3 správního řádu). K nutnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí právního orgánu přitom existuje předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 - 134, dostupného na www.nssoud.cz, se podává, že *odůvodnění rozhodnutí má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. Musí z něj být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodl, řídil. V tomto směru je konstantní i soudní judikatura, která jednoznačně trvá na požadavku, že v rozhodnutí musí být vždy uvedeno, ze kterých důkazů (skutkových zjištění) správní orgán vycházel.... Bylo proto jeho povinnosti v odůvodnění rozhodnutí uvést, které podklady pro své rozhodnutí shromáždil a jaké závěry z nich učinil. Pokud se stavební úřad omezil jen na obecné konstatování souladnosti předložených stanovisek dotčených orgánů a na obecné konstatování souladnosti územního rozhodnutí s podmínkami obsaženými ve stanoviscích dotčených orgánů, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, stejně jako i rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nápravu nezjednal.* Dále např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 - 84, dostupném na www.nssoud.cz se uvádí, že *pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je z povahy věci nutné, aby bylo možno z přezkoumávaného rozhodnutí usoudit, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Sémanticky vzato totiž samotný pojem odůvodnění v sobě zahrnuje požadavek, aby v něm byly uvedeny konkrétní důvody, které vedly příslušný orgán k danému rozhodnutí. Absentují-li tyto důvody a úvahy v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, musí je soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušit.* V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, dostupném z www.nssoud.cz se zdejší soud vyjádřil mimo jiné také k povaze podkladových stanovisek jako jednoho z podkladů rozhodnutí. V tomto rozsudku se uvádí *nad to je třeba podotknout, že ve stavebním řízení tato stanoviska představují jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí, přičemž je povinností stavebního úřadu uvést, jak se s nimi vypořádal, což dokládá i znění § 68 odst. 3 správního řádu.* Lze tedy shrnout, že odůvodnění správního rozhodnutí není dostatečné za situace, kdy z něj je byť i seznatelné, z jakých podkladů správní orgán při svém rozhodování vycházel, ale není zřejmé jeho hodnocení těchto podkladů.

[29.] Přitom nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že v projednávané věci se správní orgán první instance nevyjádřil ke každému podkladu jednotlivě ale souhrnně k vyjmenovaným podkladům, když uvedl, že je přezkoumal a zjistil jejich vzájemný soulad a podmínky vztahující se k územnímu řízení zahrnul do rozhodnutí, neboť toto konstatování je zcela obecné a úvaha správního orgánu o vyhodnocení podkladů z něj není seznatelná. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu první instance je nepřezkoumatelné, neboť nesplňuje požadavky § 68 odst. 3

správního řádu. Na tomto závěru nic nemění ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 - 37, na který odkazuje stěžovatel, neboť v této věci se jednalo o otázku, zda je správní orgán povinen vtělit i obsah podkladových vyjádření a stanovisek do odůvodnění správního rozhodnutí.

[30.] Stejně tak nelze přisvědčit argumentaci stěžovatele nepoměrem mezi zásahem do práv stěžovatele nabytých napadeným správním rozhodnutím a mezi porušením procesních práv žalobců. Ani zájem na ochraně případných nabytých práv stěžovatele totiž nemůže vést ke zhojení vad napadeného správního rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu první instance. Pokud by Nejvyšší správní soud aproboval tento přístup, musel by v podstatě rezignovat na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti ve veřejné správě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007 - 92, dostupný na www.nssoud.cz).

[31.] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost jako důvodnou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „ s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, ani z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c), tedy pro zmatečnost řízení před soudem spočívající v nedostatku podmínek řízení, ani z důvodu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu, a proto ji zamítl podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.

IV. Náklady řízení

[32.] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

[33.] Žalobce ad a) požadoval podáním ze dne 9. 1. 2012, aby Nejvyšší správní soud uložil stěžovateli povinnost uhradit žalobci náklady na kopírování a za poštovné za zásilku, kterou žalobce ad a) předložil Nejvyššímu správnímu soudu kopii své žádosti o informování o zahajovaných správních řízeních podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz bod 21 odůvodnění). Žalobce ad a) však tyto náklady řízení nedoložil, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalobci ad b) žádné náklady řízení nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[34.] Při rozhodování o nákladech řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení Povodí Labe, Pozemkový fond České republiky a Město Přelouč vycházel Nejvyšší správní soud z ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož *„osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“* V projednávané věci osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, proto jim nárok na náhradu nákladů řízení v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem nevznikl. Současně také tyto osoby zúčastněné na řízení nepožadovaly náhradu nákladů řízení s ohledem na důvody hodné zvláštního zřetele. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. ledna 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu