



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdičky a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, občanské sdružení**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, zastoupeného JUDr. Ladislavem Kubíčkem, advokátem, se sídlem Májová 23, Cheb, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. SpKrÚ 40922/2007/ODSH/My, za účasti osoby zúčastněné na řízení: 1) Město Přelouč, se sídlem Masarykovo nám. 25, Přelouč, 2) Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zastoupeného JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ad 2) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 48/2007 - 108,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 52 Ca 48/2007 - 108, **se zrušuje** a věc se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 2) podali kasační stížnost proti shora označenému rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného č. j. SpKrÚ 40922/2007/ODSH/My ze dne 17. 9. 2007. Tímto rozhodnutím bylo k odvolání žalobce potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, odboru stavebního, vodoprávního a dopravy, vydané dne 20. 6. 2007 pod sp. zn. ST 83/2007/Do, jímž byla povolena stavba „Stupeň Přelouč II“ v rozsahu objektů SO 08 (přeložka silnice do Lohenic III/32220), SO 10 (přeložka silnice II/333), SO 11 (most přes plavební kanál na silnici II/333), SO 32 (most přes Labe na silnici II/333), SO 35 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,180), SO 36 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,64), SO 37 (inundační most pod tělesem silnice II/333 v km 0,69), SO 38 (inundační most na silnici do Lohenic v km 0,126) a SO 39 (inundační most na silnici do Lohenic v km 0,208), a současně zamítnuto žalobcovo odvolání proti uvedenému prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 2), tedy Ředitelství vodních cest České republiky, požádala

současně s kasační stížností o přiznání odkladného účinku, návrhu však (pro nedoložení nenahraditelné újmy) nebylo vyhověno.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, vyšel při svém posouzení věci z následujících skutečností: Nejprve je třeba uvést, že v průběhu řízení oba současní stěžovatelé navrhli přerušit řízení do doby skončení řízení vedeného u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, pod sp. zn. 52 Ca 14/2006, ve kterém bylo napadeno rozhodnutí o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“, s tím, že výsledek řízení může mít vliv na rozhodnutí soudu o věci samé. Usnesením ze dne 23. 5. 2008, č. j. 52 Ca 48/2007 - 93, rozhodující soud postupem podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přerušil řízení do skončení řízení vedeného u něj pod sp. zn. 52 Ca 14/2006, s tím, že toto je vedeno o žalobě proti rozhodnutí - správnímu aktu podmiňujícímu ve vztahu k rozhodnutí, které je přezkoumáváno v aktuálním řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení stavby. Dne 13. 6. 2008 soud ve věci vedené pod sp. zn. 52 Ca 14/2006 rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o umístění stavby, pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 - 34, došlo ke zrušení rozhodnutí MŽP 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 a kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, zamítnuta. Soud měl tedy postaveno najisto, že došlo ke zrušení rozhodnutí o výjimce, kdy toto rozhodnutí a rozhodnutí o umístění stavby jsou k sobě ve vztahu řetězících se správních rozhodnutí, tedy rozhodnutí o umístění stavby je podmíněno kladným rozhodnutím o výjimce, resp. bez existence rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. nelze ve smyslu § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, vydat rozhodnutí o umístění stavby. Poté, co bylo rozhodnuto ve věci sp. zn. 52 Ca 14/2006, soud vyslovil, že pokračuje v řízení, neboť měl postaveno najisto, že došlo ke zrušení rozhodnutí o povolení výjimky a následně i ke zrušení územního rozhodnutí o umístění stavby, přičemž rozhodnutí o povolení výjimky, rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o povolení stavby, které je předmětem přezkumu v tomto řízení, jsou k sobě ve vztahu řetězících se správních rozhodnutí. Bez existence výjimky nelze vydat rozhodnutí o umístění stavby a bez pravomocného rozhodnutí o umístění stavby nelze rozhodnout o povolení stavby (§ 110 a násl. zákona číslo 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „zákon č. 183/2006 Sb.“).

Soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž přihlédl k vadám řízení ve smyslu § 76 s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Předně se soud vypořádával s relevancí zrušení rozhodnutí MŽP 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 č. 114/1992 Sb. ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů pro účely investičního záměru „Nový plavební stupeň Přelouč“, a následného zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. KrÚ - 22569/167/2005/OM/KI ze dne 14. 12. 2005, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“. Vyšel přitom z § 111 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Ve vztahu mezi rozhodnutím o výjimce, které bylo vydáno MŽP, mezi rozhodnutím o umístění stavby a rozhodnutím o povolení stavby je vztah řetězících se správních rozhodnutí, když rozhodnutí o povolení stavby je podmíněno existencí rozhodnutí o umístění stavby a to je podmíněno kladným rozhodnutím o udělení výjimky. Za situace, kdy bylo tzv. podkladové rozhodnutí (o umístění stavby) zrušeno, resp. dosud není v právní moci, neboť došlo ke zrušení rozhodnutí žalovaného potvrzujícího prvoinstanční rozhodnutí o umístění stavby, se soud považoval za nutné vypořádávat 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. Pokud se týká argumentace ve vztahu ke zrušení rozhodnutí o umístění stavby z důvodu zrušení rozhodnutí MŽP o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., soud v plném rozsahu odkázal na svůj rozsudek ze dne 13. 6. 2008 vydaný ve věci vedené u něj pod sp. zn. 52 Ca 14/2006. Ve vztahu k citovanému zákonnému ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. si soud položil dvě základní otázky, zda rozhodnutí svým výrokem vytváří právní stav, či zda se řadí mezi skutkové okolnosti věci a dále, zda vzhledem k tomu, že příslušným rozsudkem bylo rozhodnutí žalovaného potvrzující prvoinstanční rozhodnutí o umístění stavby zrušeno až po datu vydání v tomto soudním řízení přezkoumávaného rozhodnutí, je tato okolnost v tomto soudním řízení relevantní. Nejprve soud odpověděl na otázku povahy správního rozhodnutí o umístění stavby ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. Dle názoru soudu se jedná o rozhodnutí spoluutvářející právní stav v době rozhodování správního orgánu, a to z následujících důvodů. Právní stav lze v obecném slova smyslu charakterizovat jako souhrn práv a povinností vytvořený akty aplikace práva, a to jednak normativními akty aplikace práva a jednak individuálními akty aplikace práva. Správní rozhodnutí je nadáno právní mocí a v některých případech rovněž vykonatelností. 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 (správním orgánem či soudem k tomu právním řádem zmocněným) zrušeno (otázku nicotnosti ponechává soud stranou, neboť přesahuje potřeby tohoto odůvodnění). 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. Je-li následně autoritativně zjištěno, že veřejná moc byla vykonána excesivně, 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 skutečný 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. V dané věci je znám objektivizovaný právní stav, tj. neexistence pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, neboť pro vady řízení bylo příslušným soudem zrušeno rozhodnutí žalovaného (odvolacího orgánu) toto rozhodnutí potvrzující. Pro podepření správnosti svých úvah soud nastínil důsledky opačného přístupu, totiž přístupu, kdy by soud striktně vycházel z presumovaného právního stavu v době rozhodování správního orgánu v přezkoumávané věci. Soud by pak vůbec nemohl přihlížet k tomu, že jeden z podkladů, a v daném případě podklad tvořící pro vydání napadeného rozhodnutí *conditio sine qua non*, neboť se jedná o tzv. řetězíci se rozhodnutí, dosud nenabyl právní moci. Vyvstává rovněž otázka, v čem by bylo možno vůbec shledat účel soudního přezkumu jednotlivých řetězíci se rozhodnutí, když by v soudním řízení o následujícím rozhodnutí nemohlo být přihlíženo k výsledku soudního přezkumu o rozhodnutí předcházejícím, jehož existence absolutně podmiňuje výrok přezkoumávaného rozhodnutí. 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 pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, které přitom nutně musí stavebnímu povolení předcházet. Dle názoru soudu se přitom jedná o takovou vadu řízení, k níž soud musí přihlížet z úřední povinnosti, vyjde-li najevo, a nelze na ni vztahovat žalobní povinnost ve smyslu

koncentrace žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. v daném případě, neboť žalobce se o takové vadě ani objektivně nemohl dozvědět. Soud se v tomto směru odvolal na rozhodnutí 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 přihlídnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznesl samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové i o skutečnosti právní. Pro úplnost soud uvedl, že 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) s. ř. s. obstát. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nezabýval se soud již jednotlivě žalobními námitkami.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali osoba zúčastněná na řízení uvedená výše pod označením 2) (dále též „stěžovatel a/“) a žalovaný (dále též „stěžovatel b/“) samostatné kasační stížnosti. Stěžovatel a) zejména uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku při interpretaci § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť nevycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud v rozporu s předpisem vykonstruoval, že v důsledku presumpce správnosti správního aktu platícího jen do doby, než je toto rozhodnutí zrušeno, je třeba pohlížet na takové rozhodnutí jako součást právního stavu, ze kterého orgán vycházel, jen v jakési „oslabené podobě“. Tato myšlenka je novotou, která je v českém procesním právu neobvyklá. Neexistence územního rozhodnutí též není žalobním bodem dle § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 s. ř. s. obsaženým v žalobě - nelze k této skutečnosti tedy přihlídnout. Soud vykládá ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřipustně - soud nerespektuje jeho jednoznačné znění, které žádný prostor k výkladu nedává. 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 nejlepší zájmu. Žalovaný postupoval podle zákona - podklady byly v době jeho rozhodování platné. Pokud soud v odůvodnění poukázal na zrušené podkladové rozhodnutí, učinil tak předčasně. V případě územního rozhodnutí o umístění stavby nabytí zrušující rozsudek krajského soudu právní moci až dne 3. 7. 2008 - napadený rozsudek však byl vyhlášen již dne 17. 6. 2008. Územní rozhodnutí tedy v době rozhodování soudu nebylo pravomocně zrušeno. Zrušení územního rozhodnutí bylo ovšem jediným důvodem pro postup soudu. Použitá výkladová pravidla rozhodnutí jsou filosofické a nepřiléhavé formulace, široce zobecňující, kde otevřené porušení zákona je haleno do vzosných ideálů. Ustanovení však nedává žádný prostor pro odlišný výklad. Postup soudu je nepřijatelný i z hlediska obecné spravedlnosti, která důsledně vyžaduje dodržování právního řádu a kde pro všechny platí formálně stejný právní režim - všichni mají rovné postavení. Nelze dodržování zákona považovat za „ryze formalistický přístup“. Úvahy soudu o interpretaci ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. jsou pochybné - znění zákona je jednoznačné a nepotřebuje žádnou sofistickou interpretaci. Ani účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost či jiný závažný důvod v daném případě nevyžaduje, aby se soud odchýlil od zákona. Žalobce dále prokazuje 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 místopředsdou. Registrační list je dále nesrozumitelný - vyvolává otázky, zda výbor (o kterém se v textu pojednává) je statutárním orgánem občanského sdružení „Děti země“, či organizační jednotky „Děti země - Klub za udržitelnou dopravu“. Zpochybněno je tak i jednání RNDr. P. jednat jménem žalobce. Navíc žalobce nedoložil opis

usnesení kolektivního orgánu Děti země - Klubu za udržitelnou dopravu (kterým je výbor) podle § 37 odst. 2 s. ř. s. pro disponování žalobou. Napadené rozhodnutí zastavilo stavbu za více než miliardu Kč, připravovanou přes šest let naplňující veřejný zájem na splavnění Labe. Dále stěžovatel - spíše ve vztahu k institutu nenahraditelné újmy k posouzení odkladného účinku kasační stížnosti - rozvíjí nedozírné následky ukončení nákladní říční dopravy po Labi.

V doplnění kasační stížnosti zdůrazňuje stěžovatel a) nepřezkoumatelnost rozsudku zejména z důvodu pomnutí otázky aktivní legitimace žalobce. Žalobce jakožto občanské sdružení mohl žalobou namítat pouze porušení svých vlastních procesních práv a mohl uplatnit pouze takové žalobní body, které by směřovaly proti vadnému procesnímu postupu. Z odůvodnění rozsudku není patrné, jak krajský soud z tohoto hlediska uplatněné žalobní body posoudil a zda k porušení těchto práv žalobce došlo. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel nejprve dovozuje, že žalobce mohl být aktivně legitimován pouze na základě § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je k podání žaloby legitimován jen účastník předchozího správního řízení. Žalobce však nebyl a nemohl být po právu řádným účastníkem stavebního řízení. Žalobce - občanské sdružení - neměl být vůbec účastníkem stavebního řízení, neboť nový stavební zákon s ekologickými sdruženími jakožto účastníky stavebního řízení nepočítá. S žalobcem bylo jako s účastníkem jednáno omylem. V tomto směru odkazuje stěžovatel na rozsudek č. j. 3 As 8/2005 - 117, kde bylo vysloveno, že účastníkem správního řízení není ten, komu správní orgán nad rámec zákona takové postavení nesprávně přiznal. Nová úprava již v § 109 odst. 1 mezi účastníky - na rozdíl od § 85 nového stavebního zákona, tj. od účastníků územního řízení - a od předchozí úpravy účastníků stavebního řízení neuvádí v taxativním výčtu účastníků kategorií „osob, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává“, na základě čehož byla občanská sdružení v kontextu s § 70 zákona č. 114/1992 Sb. do řízení přijímána. V tomto směru odkázal i na několik rozsudků NSS vyjadřujících se k otázce účastenství v podobných případech např. č. j. 7 As 29/2003 - 78 či č. j. 2 As 12/2006 - 111. Navíc dle § 114 nového stavebního zákona mohl účastník stavebního řízení podávat námítky jen z důvodů dotčení jeho vlastnického, nebo smluvního práva; navíc všechny námítky byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení a nelze k nim tedy přihlížet - tím méně pak až v žalobě. Žalobní body jsou tak i z tohoto důvodu nepřijatelné. 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. 4 As 70/2006 - 72, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, nebo č. j. 2 As 12/2006 - 111). Zrušení územního rozhodnutí nemá vliv na existenci pravomocně vydaného stavebního povolení. Toto pravidlo je v novém stavebním zákoně stanoveno výslovně v § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb. Porušen byl i § 75 odst. 2 s. ř. s, dle něhož soud nemůže přezkoumávat zákonnost rozhodnutí, která jsou napadnutelná samostatnou žalobou. Krajský soud musel vycházet z toho, že v době vydání napadeného rozsudku ještě existovalo pravomocné územní rozhodnutí, které bylo pravomocně zrušeno až později, doručením zrušujících rozsudků (a to ještě jen potvrzující rozhodnutí odvolacího orgánu). Dále, žalobce mohl být aktivně legitimován jen dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Rozhodnutí tak bylo možno zrušit pouze z důvodu porušení procesních práv žalobce (viz rozsudek NSS sp. zn. 3 As 22/2004). Způsobitým žalobním bodem je proto pouze námitka žalobce, že žalovaný dostatečně neodůvodnil své rozhodnutí. Ostatní žalobní body se netýkají porušení vlastních procesních práv žalobce, ale maximálně údajných hmotněprávních pochybení - z těchto důvodů tedy soud nemohl zrušit předmětná rozhodnutí. To vyplývá z dispoziční zásady. Bylo by zjevně absurdní, kdyby soud mohl zrušit zrušená rozhodnutí i pro vady, které nepředstavují způsobilé žalobní body žalobce.

V opačném případě by se jednalo o tzv. *actio popularis*, které český právní řád nezná. V případě nicotnosti předmětných rozhodnutí by bylo možno uvažovat, že účastník má procesní právo na to, aby správní orgán zjišťoval nicotnost rozhodnutí; nemá však procesní právo na to, aby správní orgán bez námitky účastníka přezkoumával zákonnost rozhodnutí. Procesní práva žalobce tak nemohla být porušena v důsledku skutečnosti, že bylo zrušeno předmětné rozhodnutí. Účastník řízení ani nemůže mít procesní právo na postup, který je správním řádem vyloučen (přezkum zákonnosti vydaného jiným správním orgánem). Žalobce navíc tuto nezákonnost rozhodnutí ani nenamítal. Rozhodnutí je přitom odůvodněno dostatečně. I kdyby pak bylo územní rozhodnutí odůvodněno nesprávně, nepředstavovala by tato skutečnost porušení procesních práv žalobce - jednalo by se maximálně o špatné posouzení věci z hmotněprávního hlediska, nikoliv o porušení procesních práv žalobce. Skutečnost, že žalobce nemůže dovozovat porušení svých procesních práv pouze z toho, že správní orgán dospěl v konkrétní otázce k jinému závěru než žalobce, podporuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel zde odkazuje na rozsudek č. j. 6 A 49/2002 - 41, ve kterém zdůrazňuje zejména tuto pasáž: „Sama skutečnost, že ve správním řízení nebylo žalobcovým námitkám ze strany správních orgánů obou stupňů přisvědčeno, přitom porušení žalobcových procesních práv nezpůsobuje. Lze ostatně považovat za zcela legitimní, pokud správní orgán a některý z účastníků mají odlišný právní názor na správní řízení jako celek i na jednotlivé úkony, které byly v jeho průběhu učiněny nebo které učiněny být měly, stejně jako na závěry, k nimž správní orgán dospěl.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že otázka správnosti závěru stavebního úřadu při posuzování rozhodnutí, jež jsou předpokladem vydání stavebního povolení, nepředstavuje zkrácení procesních práv účastníků řízení (odkaz na rozsudek NSS č. j. 8 As 35/2007 - 92). Lze tedy uzavřít s tím, že procesní práva žalobce nemohla být porušena v důsledku zrušení předcházejících rozhodnutí. I kdyby byla v řízení porušena procesní práva žalobce, nemohl by krajský soud zrušit předmětné rozhodnutí z jím vysloveného důvodu, neboť předcházející rozhodnutí byla ke dni vydání rozsudku v právní moci a dále, případné zrušení správního rozhodnutí má v českém právním řádu účinky *ex nunc*. Jen tento postup zaručuje ochranu dobré víry. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na odbornou literaturu. Dále zdůrazňuje, že tento závěr je zřejmý i z § 99 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“). Soudní řád správní výslovně otázku okamžiku zrušení správního aktu neřeší, ustanovení o důsledcích použití mimořádných opravných prostředků ve správním řízení jsou v tomto směru nejbližší právní úpravou. V závěru stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatel a) rozvíjí již dříve uplatněný argument, že žalobce - občanské sdružení - neměl být vůbec účastníkem stavebního řízení, neboť nový stavební zákon s ekologickými sdruženími jakožto účastníky stavebního řízení nepočítá. Otázka účastenství těchto subjektů je v současnosti předmětem odborné diskuse. Ust. § 109 stavebního zákona uvádí taxativní výčet účastníků stavebního řízení. Dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Občanské sdružení je oprávněno za těchto podmínek účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Podle § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je tento předpis zvláštním předpisem ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu (poznámka soudu: ustanovení bylo v mezidobí změněno). Úprava § 109 a § 70 odst. 3 se však vzájemně vylučují, když § 109 stanoví okruh účastníků tak, že občanská sdružení

vykládá. Vzniká tak otázka, zda lze jedno z ustanovení považovat za speciální k druhému. Při posuzování speciality nelze poměřovat zákony, ale případ od případu jednotlivé normy. Zřejmé je, že obě normy jsou speciální k definici účastníků dle správnímu řádu, ani jedna norma však není speciální k té druhé. K tomu lze dospět i systematickým a teleologickým výkladem. S žalobcem bylo jako s účastníkem jednáno omylem. V tomto směru odkazuje stěžovatel na rozsudek č. j. 3 As 8/2005 - 117, kde bylo vysloveno, že účastníkem správního řízení není ten, komu správní orgán nad rámec zákona takové postavení nesprávně přiznal. Pokud by zákonodárce chtěl ekologická sdružení zahrnout mezi účastníky stavebního řízení, učinil by tak způsobem jako v předchozím stavebním zákoně z r. 1976. Ze systematického srovnání § 109 odst. 1 mezi a § 85 nového stavebního zákona, tj. účastníků územního řízení vyplývá evidentně odlišný okruh účastníků stavebního a územního řízení. V tomto směru odkázal žalobce i na několik rozsudků NSS vyjadřujících se k otázce účastenství v podobných případech, zejména však č. j. 7 As 29/2003 - 78, kde bylo znění rozhodné právní normy (definice účastníka kolaudačního řízení) obdobné jako je tomu v současnosti u stavebních řízení, a soud konstatoval, že ekologické sdružení nemělo postavení účastníka řízení. Odkázal i na rozbor o restriktivní konstrukci právní normy v rozhodnutí NSS č. j. 2 As 12/2006 - 111. Stěžovatel dále poukázal na skutečnou vůli zákonodárce vyloučit ekologická sdružení z účastenství ve stavebním řízení, kterou lze seznat z legislativního procesu, kdy k úpravě došlo na vědomý návrh Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny (odkaz na stenozáznam z projevu poslance Mencla). K otázce aktivní legitimace a jejího rozsahu poukazuje na rozsudek NSS z 16. 7. 2008, č. j. 6 As 18/2008 - 107. Dále stěžovatel k otázce účinků ex nunc při zrušení rozhodnutí odkázal na rozsudek NSS č. j. 1 As 79/2008 - 128 z 4. 2. 2009. 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 stěžovatele b) vyjádřeného v jeho kasační stížnosti nebylo územní rozhodnutí zrušeno v době vydání napadeného rozsudku. V případě územního rozhodnutí o umístění stavby došlo k pravomocnému zrušení rozhodnutí až dne 3. 7. 2008. V době vydání napadeného rozsudku tak uvedené územní rozhodnutí bylo v právní moci. Jediný důvod, pro který krajský soud rozhodnutí zrušil, tak ve skutečnosti neexistoval. Žalovaný poukazuje též na možnost domáhat se ochrany pouze proti porušení procesních práv. Zrušení územního rozhodnutí do procesních práv žalobce nezasáhlo. Krajský soud dále vychází z pravého opaku znění ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Dle názoru stěžovatele vybočil z meze možné interpretace právního předpisu, když si prakticky přisvojil úlohu, která náleží pouze Ústavnímu soudu. Jestliže krajský soud dospěl k závěru, že je ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. na danou situaci neaplikovatelné, měl věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Krajský soud si tak přisvojil i roli zákonodárce. Neexistence územního rozhodnutí pak nebylo žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 s. ř. s. - nebylo tedy možné k této skutečnosti v soudním řízení přihlížet. Rovněž žalovaný v závěru kasační stížnosti navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem se žalobce nejprve k návrhu na přiznání odkladného účinku, kde navrhnul mj. výslech svědka, RNDr. S. V., ornitoložky, za účelem potvrzení, o jaké druhy živočichů jde (poznámka Nejvyššího správního soudu: zde soud pouze poznamenává, že návrh se týkal výslovně institutu přiznání odkladného účinku - z toho důvodu se soud k tomuto návrhu dále v meritorním rozhodnutí nevyjadřuje; ostatně věcně rozhodoval na základě zcela jiných skutečností). Dále se žalobce vyjádřil k oprávnění k jednání právnické osoby žalobce, s tím, že v řízení byla doložena kopie stanov občanského sdružení a kopie aktuálního

registračního listu prokazující právní subjektivitu, i oprávnění RNDr. P. (jakožto člena výboru) jednat za organizační jednotku. Tyto listiny byly součástí žaloby, soud si přitom mohl vyžádat další podklady. Tyto podklady však nikdo nezpochybil, a to ani v řízeních vedených u NSS. Ke kasačním námitkám dále uvedl, že dle dosavadní judikatury nezákonnost podkladového rozhodnutí způsobuje i nezákonnost rozhodnutí ve věci. Nezákonnost podkladového rozhodnutí nevznikla až po datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí - nezákonnost zde byla již v době vydání napadeného rozhodnutí a zrušujícím rozsudkem byla pouze konstatována. Podklady pro stavební povolení (územní rozhodnutí i rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které bylo podkladem územního rozhodnutí) byly shledány nezákonnými a zrušeny pro nezákonnost. Je tedy oprávněné vyslovit nezákonnosti i žalobou napadeného rozhodnutí.

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

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

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

Je třeba předeslat, že krajský soud se v daném případě nezabýval věcně žalobními námitkami, ale poté, co došlo ke zrušení územního rozhodnutí o umístění stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ v souvisejícím soudním řízení (v důsledku zrušení rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny), 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 územní rozhodnutí o umístění stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“. Rozsudkem téhož soudu ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 52 Ca 14/2006, bylo toto rozhodnutí zrušeno. Za těchto okolností krajský soud při hodnocení situace vyšel z toho, že územní rozhodnutí o umístění stavby bylo podkladem pro vydání žalobou napadeného stavebního povolení; toto podkladové rozhodnutí bylo ve správním soudnictví zrušeno. Krajský soud dospěl k závěru, že musí zrušení tohoto územního rozhodnutí 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, nepřihlížeje k účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, i k účelu a smyslu ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Z důvodu zrušení územního rozhodnutí, které vyhodnotil jako řetězící se, a tedy *conditio sine qua non* pro přezkoumávané rozhodnutí, soud napadené stavební povolení zrušil.



Předmětem posouzení je tedy zejména správnost základní úvahy krajského soudu, zda je třeba zrušit přezkoumávané rozhodnutí z důvodu zrušení rozhodnutí, které soud vyhodnotil jako řetězící se, podmiňující vydání přezkoumávaného rozhodnutí, to vše za situace, kdy ke zrušení řetězícího (podkladového) rozhodnutí došlo až po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Především je třeba uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu se již opakovaně vyjádřila k otázce, zda zohledňovat zrušení rozhodnutí relevantních pro přezkoumávané rozhodnutí, když ke zrušení došlo nikoli v době řízení u správního orgánu, ale teprve v řízení před (krajským) soudem. Naposledy tak Nejvyšší správní soud učinil v rozhodnutí č. j. 2 As 4/2009 - 111 z 29. 5. 2009, popř. také v rozhodnutí č. j. 4 As 38/2008 - 97 z 24. 6. 2009 (všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Druhý senát se v prvním z citovaných rozhodnutí zaobíral 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. Odrůzem této zásady z pohledu vztahu jedinec - správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. náleží 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 řešení kasačních námitek týkající se vlivu ustanovení § 94 odst. 5 nového stavebního zákona na hodnocení věci a skutečnosti, že v době rozhodování soudu ještě nebylo územní rozhodnutí pravomocně zrušeno (a územní rozhodnutí tudíž stále bylo v právní moci): ať by již tyto námitky byly shledány oprávněnými, či nedůvodnými, nemá to - s ohledem na výše uvedené - vliv na výsledné vyhodnocení věci.

Stěžovatelé dále tvrdí, že žalobce v žalobě neuplatňoval porušení svých procesních práv, a že tudíž aktivní legitimace žalobce nebyla vůbec dána; ve vztahu k této otázce (posouzení aktivní legitimace) navíc uvádějí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Pokud se jedná o hodnocení aktivní legitimace žalobce - občanského sdružení, je třeba především konstatovat, že touto otázkou se v daném případě soud skutečně nezabýval. Otázka aktivní žalobní legitimace občanských sdružení přitom není otázkou snadnou a prvoplánovou, záleží vždy na individuálním posouzení konkrétního případu (není založena pouhým účastenstvím ve správním řízení a dotčením na - jakýchkoli - právech) a odvíjí se od tvrzených žalobních bodů. Judikatura správních soudů k této otázce je v poslední době již poměrně ustálená a jednotná: Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se podle současné judikatury zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle něj *„žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“* Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42: *„Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS).“* Žalobce, kterým je občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení; tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení se přitom odvíjí od posouzení relevantnosti žalobních námitek ve vztahu k zájmům hájených daným občanským sdružením. Judikatura je v tomto směru poměrně konzistentní, z poslední doby lze odkázat např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 40/2009 - 251 z 2. 9. 2009, č. j. 1 As 72/2009 - 120 z 12. 11. 2009. Pojem „zkrácení na procesních právech“ je - s ohledem na nesamozřejmost jeho naplnění - třeba vyhodnocovat, shledávat a vykládat u každého konkrétního případu zvlášť. V daném případě tak soud přezkoumatelným a hodnotitelným způsobem neučinil. Vzhledem k tomu, že důvod, pro nějž krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušil, neobstál, bude na krajském soudu, aby se otázkou naplnění aktivní legitimace žalobce (včetně případného zohlednění Aarhuské úmluvy a směrnic EU) v dalším řízení explicitně zabýval.

Pokud se jedná o kasační námitku, že žalobce - občanské sdružení - neměl být podle nové právní úpravy vůbec účastníkem stavebního řízení, je třeba především uvést, že tato problematika měla být řešena v řízení před krajským soudem a osobou zúčastněnou na řízení nebyla vůbec uplatněna. Zde je nutno ovšem poznamenat, že krajský soud rozhodl ve věci bez jednání

s využitím ust. § 76 s. ř. s., takže možnost uplatnění citované skutečnosti stěžovatelem a) již v řízení před krajským soudem tímto byla předčasně omezena. V řízení o kasační stížnosti se účastenství odvozuje od okruhu účastníků řízení o žalobě. Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí krajského soudu je rušeno a vráceno k dalšímu řízení, může osoba zúčastněná na řízení tuto skutečnost uplatnit v řízení, s tím, že krajský soud se při vypořádávání otázky žalobní legitimace pak bude zabývat postavením občanského sdružení i z pohledu jeho zpochybněného účastenství ve správním řízení (rozsudek NSS č. j. 3 As 8/2005 - 117 v kontextu s č. j. 7 As 29/2003 - 78 apod.).

Stěžovatelé dále zpochybňují právní subjektivitu žalobce s tím, že registrační listinu organizační jednotky má podle stanov vydávat Rada - v daném případě však byla doložená listina z roku 2003 vydána a schválena místopředsedou. Zřizovací listina doložena nebyla. Jednání RNDr. P. jednat jménem žalobce je tímto rovněž zpochybněno, mj. je upozorňováno na nesrozumitelné a nejasné znění listiny. K této námitce Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že i ve správním soudnictví se v důsledku § 64 s. ř. s. použijí ustanovení prvé a třetí části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), nestanoví-li soudní řád správní jinak. Podle § 103 o. s. ř., „*kdykoli za řízení přiblíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení).*“ Podle § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř., „*za právnickou osobu jedná její statutární orgán.*“ A konečně podle § 33 odst. 4 s. ř. s., „*kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat.*“ V nyní posuzovaném případě byla k žalobě, podané organizační jednotkou občanského sdružení Děti Země „Děti země - Klub za udržitelnou dopravu“ připojeny stanovy a „Registrační list - změna zakládací listiny k 2. 1. 2003“, ze které plyne přinejmenším skutečnost, že byla zřízena organizační jednotka sdružení Děti Země s názvem „Děti země - Klub za udržitelnou dopravu“ s právní subjektivitou, že členové výboru jsou statutárními zástupci organizace s oprávněním jednat jménem „Děti země - klubu za udržitelnou dopravu“ každý samostatně a že členem výboru je mj. RNDr. M. P. Registrační listina skutečně vzbuzuje jisté pochybnosti ohledně správnosti procedury přijímání, neboť není zřejmé, zda ji vydala Rada, jak stanoví doložené stanovy, či nikoli - pod listinou je pouze podepsán místopředseda Děti Země. Nejvyššímu správnímu soudu je však z úřední činnosti (přesněji ze spisového materiálu k sp. zn. 6 As 36/2008 projednávaného u zdejšího soudu v související věci vztahující se rovněž k plavebnímu kanálu Přelouč) známo, že totožným žalobcem byl v souvisejícím řízení doložen vedle Registračního listu změny zakládací listiny k 2. 1. 2003 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 doloženou totožným subjektem v souvisejícím řízení neměl ostatně důvod dovozovat z nich pochybnosti.

Dále žalobce podle stěžovatele a) nedoložil opis usnesení kolektivního orgánu Děti země - Klubu za udržitelnou dopravu (kterým je výbor) podle § 37 odst. 2 s. ř. s. pro disponování žalobou. Požadavek opisu usnesení kolektivního orgánu Děti země - Klubu za udržitelnou dopravu (kterým je výbor) 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 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 oprávněn k učinění takového úkonu jako celek. Byl-li, jako v nyní posuzované věci, učiněn úkon právníčkou osobou (která není kolektivním orgánem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.) za niž jedná k tomu oprávněná fyzická osoba (předsedkyně, kterou naopak za orgán stěžovatelky - jakkoliv ne kolektivní, považovat lze), jedná se o úkon, na který žalovaným 2) namítané ustanovení soudního řádu správního vůbec nedopadá.*“ Nejvyšší správní soud tedy neshledal výše uvedenou námitku důvodnou.

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

*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 známé 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. náleží sp. zn. I. ÚS 777/07 ze dne 31. 7. 2008). V daném případě je výtka krajskému soudu v tomto směru oslabena skuteností, že sám stěžovatel a) i b) v průběhu řízení požádal o přerušování řízení do rozhodnutí soudu o územním řízení s tím, že si byl vědom (a sám vyjádřil), že tato skutečnost může mít vliv na rozhodnutí soudu. I přesto se na postup krajského soudu vztahuje závěr prvního senátu uvedený v citovaném rozsudku, že pokud soud neseznámí účastníka se skutečnostmi známými z jeho úřední činnosti, které hodlá zahrnout do svého rozhodnutí, upře tím právo účastníka vyjádřit se k takovýmto skutečnostem a uplatnit odlišná tvrzení (popř. navrhnout provedení důkazů k prokázání svých odlišných tvrzení).

Ze všech uvedených důvodů 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