



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Děti Země - Centrum pro podporu občanů, organizační jednotka občanského sdružení Děti Země**, se sídlem Tylova 23, Plzeň, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SUŠÁRNA POHOŘELICE, s. r. o.**, se sídlem Velký Dvůr 7, Pohořelice, zastoupena JUDr. Miloslavem Vlčkem, advokátem se sídlem Boženy Antonínové 9, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 8. 2008, č. j. 30 Ca 23/2008 – 63,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 8. 2008, č. j. 30 Ca 23/2008 – 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 25. 8. 2008, č. j. 30 Ca 23/2008 – 63, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 3. 2006, č. j. JMK 30354/2006, kterým bylo jako nepřipustné zamítnuto jeho odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí Městského úřadu Pohořelice (dále jen „městský úřad“) ze dne 30. 12. 2005, č. j. výst. 1002/2005-Dv, jímž bylo osobě zúčastněné na řízení povoleno užívání stavby „Farma pro chov brojlerů – 2 haly (č. 1 a 2)“ v k. ú. Malešovice. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel není ve věci aktivně hmotně legitimován a že nebyl účastníkem kolaudačního řízení. Definice okruhu účastníků kolaudačního řízení obsažená v ust. § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) je taxativní a je speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství v ust. § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále krajský soud poukázal na to, že otázku účastenství ekologického občanského sdružení v kolaudačním řízení již řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78 (č. 943/2006 Sb. NSS), z něhož ocitoval podstatnou část odůvodnění. Poté krajský soud konstatoval, že žalobu je podle ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. oprávněn podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem

v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které označil za nepravdivý závěr krajského soudu, že stavební zákon (ust. § 78) je vůči zákonu č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) zvláštním právním předpisem. Vztah těchto dvou zákonů je přesně opačný, což je upraveno v ust. § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a podle zásady *lex specialis derogat generali* má tedy tento zákon včetně ustanovení umožňujícího účast občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, nutně přednost před ust. § 78 stavebního zákona. Stěžovatel také poukázal na to, že na význam ust. § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny upozorňoval již v žalobě, nicméně krajský soud se s tímto argumentem nijak nevypořádal. Proto navrhl zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Ust. § 59 odst. 1 stavebního zákona, kterým argumentuje krajský soud, je podle stěžovatele nutno považovat za matoucí *superfluum*, které říká, co by i bez něj bylo zřejmé. Pokud by měl zákonodárce úmysl účast občanských sdružení v kolaudačním řízení neumožnit, musel by tak učinit výslovným vyloučením aplikace ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v kolaudačním řízení. Tak postupoval právě v případě ust. § 59 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, kde je účast na základě zvláštního zákona výslovně vyloučena pro řízení vedené podle ust. § 137a odst. 3 stavebního zákona. Uvedené ustanovení je tedy spíše potvrzením důvodnosti žaloby stěžovatele, a to i z toho důvodu, že potvrzuje, že zákon o ochraně přírody a krajiny je ve vztahu k ustanovením stavebního zákona zvláštním zákonem. Podle názoru stěžovatele bylo zamítnutí žaloby v rozporu s mezinárodními závazky České republiky a v této souvislosti poukázal na to, že dne 4. 10. 2004 vstoupila pro Českou republiku v platnost Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), na níž zakládá svoji aktivní legitimaci k podání žaloby, a to s poukazem na čl. 9 odst. 2, čl. 6 a čl. 2 odst. 5. Stěžovatel připomněl, že aktivní legitimace na základě Aarhuské úmluvy je nezávislá na účasti ve správním řízení, a proto skutečnost, zda byl či nebyl účastníkem správního řízení je pro jeho aktivní žalobní legitimaci nerozhodná. Ačkoliv stěžovatel již v žalobě upozornil na význam Aarhuské úmluvy, krajský soud se s tímto argumentem nijak nevypořádal, což je důvodem pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Stěžovatel také poukázal na to, že v popisu věci na začátku odůvodnění krajský soud uvedl, že „rozhodnutím bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu“ (dále jen „zákon č. 500/2004 Sb.“), přičemž nechal zcela bez povšimnutí, že správní orgán rozhodoval podle zákona, který k danému řízení vůbec nepřísluší. Kolaudační řízení bylo totiž zahájeno před 1. 1. 2006, přičemž podle ust. § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. se řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, dokončí podle dosavadních předpisů. Proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku také pro nesrozumitelnost. Ze všech uvedených důvodů pak navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tuto vadu spatřoval stěžovatel v tom, že se krajský soud nevypořádal se žalobními body, ve kterých stěžovatel poukazoval na ust. § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny a na význam Aarhuské úmluvy pro posuzovanou věc, a dále v tom, že nechal zcela bez povšimnutí, že správní orgán chybně rozhodoval podle zákona č. 500/2004 Sb. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS) jedním z principů představujících součást práva na řádný proces je povinnost soudů odůvodnit své rozsudky. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření mimo jiné v ust. § 54 odst. 2 s. ř. s. Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky považuje za nedůvodné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud nemůže odmítnout argumentaci pro nesprávnost, aniž by současně nevedl, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá. Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je rozsudek, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Jelikož v daném případě výše uvedené námitky žaloba skutečně obsahovala a krajský soud je zcela ignoroval, je tato stížní námitka důvodná, neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné, stejně jako v předchozím rozsudku v dané věci ze dne 26. 11. 2007, č. j. 7 As 62/2006 - 41, jímž bylo zrušeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, opakovaně a důrazně poukázat na ust. § 157 odst. 2 věta druhá o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., které stanoví, že soud dbá o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. Za takové však nelze rozhodně považovat odůvodnění, ve kterém se krajský soud vůbec nezabýval většinou žalobních námitek a de facto, pouze s jiným výrokem, použil obsahově zcela shodné odůvodnění jako v předchozím usnesení, jímž žalobu odmítl.

Vzhledem k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami, ve kterých stěžovatel namítal nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, neboť by to bylo předčasné, když předpokladem věcného přezkumu je přezkoumatelné rozhodnutí krajského soudu.

V souvislosti s námitkou týkající se Aarhuské úmluvy upozorňuje Nejvyšší správní soud, že Nejvyšší soud Slovenské republiky se zabýval otázkou výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve věci sp. zn. 5 Sžp 41/2009 s usnesením ze dne 22. 6. 2009 položil Evropskému soudnímu dvoru podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství mimo jiné předběžné otázky, zda je možné čl. 9 Aarhuské úmluvy, a to zvláště jeho odstavci 3, 1/ s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou, tzn. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimity tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, respektive dotčené veřejnosti, přiznat bezprostřední účinek (self-executing efekt) mezinárodní smlouvy za situace, kdy Evropská unie poté, co dne 17. 2. 2005 přistoupila k této mezinárodní smlouvě, nevydala do dnešního dne komunitární předpis provádějící uvedenou smlouvu v rámci komunitárního práva? a 2/ poté, co se stal součástí komunitárního práva, přiznat účinek přímé aplikovatelnosti nebo přímý účinek komunitárního práva ve smyslu ustálené judikatury Evropského soudního dvora? Současně Nejvyšší soud Slovenské republiky požádal Evropský soudní dvůr o rozhodnutí o těchto otázkách ve zkráceném řízení podle čl. 104 bis jednacího řádu. Evropský soudní dvůr zaregistroval uvedené předběžné otázky pod sp. zn. C – 240/09.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém krajský soud v souladu s dispoziční zásadou přezkoumá napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

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

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. července 2009

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu