



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců **a) Okrašlovacího spolku Zdíkovska**, spolku se sídlem Zdíkov 235, **b) České společnosti ornitologické**, spolku se sídlem Praha 5, Na Bělidle 252/34, obou zastoupených Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Tábor, Příběnická 1908, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, za účasti **I. Klubu českých turistů**, spolku se sídlem Praha – Nové Město, Revoluční 1056/8a, zastoupeného JUDr. Milanem Hoke, advokátem se sídlem Benešov, Tyršova 2071, **II. Obce Modrava**, se sídlem Modrava 63, zastoupené JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Příbram, Pražská 140, **III. Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava**, příspěvkové organizace se sídlem Vimperk, 1. Máje 260, zastoupené JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Úvaly, Dvořákova 1624, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2013, č. j. 10 A 4/2013 - 57,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se zamítají.**
- II.** Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále též jen „žalovaný“) ze dne 12. 11. 2012, č. j. 1350/510/2012-2 O 45/12 95429/ENV/2012, byla podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta odvolání žalobců a dalšího účastníka řízení (Hnutí DUHA – Přátelé Země České republiky), podaná proti rozhodnutí Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále též jen „Správa NP a CHKO Šumava“ nebo „správní orgán prvního stupně“) ze dne

11. 10. 2012, sp. zn. SZ NP 03911/2012/20-NPS 08060/2012 (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byl ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 písm. m) nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, v platném znění (dále jen „nařízení vlády“), s přihlédnutím k ustanovení § 44 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), vydán osobě zúčastněné na řízení I. souhlas s vyznačením pěší turistické trasy *rozcestí Břežník – Modrý sloup* standardizovaným způsobem, za splnění čtyř podmínek. Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, kterou se domáhali jeho zrušení a rovněž zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2013, č. j. 10 A 4/2013 – 57, bylo žalobě vyhověno, rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně byla zrušena pro vady řízení a nezákonnost a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

V napadeném rozsudku se krajský soud nejprve zabýval aktivní legitimací žalobců k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Konstatoval, že žalobci jsou občanským sdružením [žalobce a)] a dobrovolným zájmovým sdružením [žalobce b)], jimž § 70 ZOPK přiznává právo účastnit se správních řízení, v nichž se mohou jako účastníci řízení zasazovat o ochranu životního prostředí; přísluší jim tedy aktivní legitimace dle ustanovení § 65 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V případě aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. krajský soud poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle které žalobci nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí, neboť jsou právníckými osobami, kterým toto právo pojmově nepřísluší, a nemohlo tedy být do tohoto práva ani zasaženo. Současně však krajský soud zohlednil fakt, že se předmětná turistická stezka nachází v Národním parku Šumava, jenž je součástí *Evropsky významné lokality Šumava*, a jde tedy o zvláště chráněné území, kde zamýšlená činnost podléhá posouzení vlivu záměru na evropskou významnou lokalitu a na ptáčí oblast. Na daný případ pak dopadá především směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování vlivů“), jejíž čl. 10a, první a třetí pododstavec, a čl. 1 odst. 2 mohou být (v souladu s citovanou judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Nejvyššího správního soudu) aplikovány přímo, neboť požadavky směrnice nebyly plně transponovány do vnitrostátní úpravy. Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalobci, jako nevládní organizace, které svou činností směřují k environmentální ochraně (se zaměřením zejména na řešenou lokalitu), jsou příslušníky směrnici předvídané „dotčené veřejnosti“; jsou tedy nositeli veřejného subjektivního práva na zdravé životní prostředí a svědčí jim proto i oprávnění k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud se dále zabýval žalobní námitkou nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (jež bylo žalovaným potvrzeno) došlo ke schválení záměru vyznačení turistické stezky, aniž by byla udělena výjimka ze zákazu postupem předvídaným v § 56 ZOPK. Krajský soud této námitce přisvědčil, přičemž se neztotožnil s argumentací žalovaného, dle které zákaz škodlivého zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů dle § 50 ZOPK není formulován jako zákaz činnosti, která by *mohla* mít škodlivý dopad, ale jako zákaz činnosti, která škodlivým zásahem *je*. Dle názoru krajského soudu již pouhá eventualita zásahu je důvodem pro zahájení řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 ZOPK, neboť až v rámci tohoto řízení může být náležitě a kvalifikovaně zhodnocena pravděpodobnost a míra škodlivosti posuzované činnosti. Krajský soud nepřijal ani argumentaci žalovaného, že úvaha o tom, zda je třeba žádat o výjimku ze zákazu podle § 56 ZOPK, je ponechána ryze na žadateli, a proto neobdržel-li správní orgán prvního stupně žádost osoby zúčastněné na řízení I. o udělení výjimky ze zákazu, nemohl vést ani příslušné řízení. Teleologickým výkladem tohoto ustanovení dospěl krajský soud k závěru,

pokračování

že zahájení řízení o udělení výjimky ze zákazu je ovládáno zásadou oficiality a představuje tak pro správní orgány obligatorní postup i v případech, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů pouze pravděpodobný.

Dále krajský soud konstatoval, že udělení souhlasu s vyznačením pěší turistické trasy na území Národního parku Šumava je záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 ZOPK a § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Takový záměr může podléhat dvěma typům hodnocení – hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „posouzení EIA“) a hodnocení důsledků záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (dále jen „naturové posouzení“). Každý záměr musí být dle § 45i odst. 1 ZOPK nejprve jeho předkladatelem předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda jde o činnost, která může mít (samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry) významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany, nebo na celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pokud významný vliv vyloučen není, je třeba provést naturové posouzení; o povinnosti provést také posouzení EIA se rozhodne ve zjišťovacím řízení. V nyní posuzované věci správní orgán prvního stupně na žádost Klubu českých turistů (osoby zúčastněné na řízení I.) nejprve vydal stanovisko, kterým vyloučil významný vliv vyznačení turistické stezky na příznivý stav nebo celistvost Evropsky významné lokality a Ptačí oblasti Šumava, žalovaný následně toto rozhodnutí zrušil a prvostupňový orgán vyzval ke změně či doplnění příslušného stanoviska pro jeho neúplnost a věcnou nesprávnost. Správní orgán prvního stupně nicméně své původní stanovisko nezměnil ani nedoplnil a vydal rozhodnutí o souhlasu s vyznačením turistické stezky. Absence obligatorního postupu v podobě vydání řádného stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK tak založila další procesní vadu, jež způsobila nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V dané souvislosti rovněž krajský soud přisvědčil námitce žalobce a) o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a způsob, jakým žalovaný uvedený postup správního orgánu prvního stupně oproti předcházejícímu řízení obhajuje, označil za nesrozumitelný. Krajský soud tak uzavřel, že správní orgány při vydání rozhodnutí o udělení souhlasu s vyznačením turistické stezky neměly k dispozici jako podklad svého rozhodnutí řádné stanovisko orgánu ochrany přírody a nemohly tedy ani dospět k závěru, že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení, případně posouzení EIA; nejde přitom jen o prosté administrativní pochybení, neboť ignorováním postupu dle § 45i odst. 1 ZOPK se cesta k naturovému posouzení i posouzení EIA uzavře.

Shora uvedené pochybení se dle názoru krajského soudu promítlo i do porušení ustanovení § 45g ZOPK. Ačkoliv totiž správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí učinil úvahu ve smyslu § 45g ZOPK, nebyl připravovaný záměr předmětem řádného komplexního odborného posouzení z hlediska ochrany přírody, a proto nemohlo být ani kvalifikovaně prokázáno, že je vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, a že nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů na tomto území.

Dále krajský soud shledal důvodnou i námitku porušení práva žalobců vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, když správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí vyšel z odborné publikace (*Teuscher, M. et al (2011): Modeling habitat suitability for the Capercaillie Tetrao urologallus in the national parks Bavarian Forest and Šumava*), na kterou se v rozhodnutí odvolal odkazem na příslušné webové stránky. Uvedený dokument se nestal součástí správního spisu, nebyl zajištěn jeho překlad a účastníci řízení nebyli předem upozorněni, že při vydání rozhodnutí správní orgán hodlá z těchto podkladů vycházet. Účastníkům proto bylo v rozporu s požadavky ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu upřeno právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

K námitce žalobce a), týkající se možné podjatosti prvostupňového orgánu, krajský soud uvedl, že podjatost lze namítat pouze ve vztahu k jednotlivým úředním osobám, a rovněž (s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) zdůraznil, že podjatost nevyplývá jen z pouhého pracovního či funkčního zařazení úředních osob. K vyloučení pro podjatost je třeba vždy nalézt konkrétní zájem na výsledku řízení, pro který lze o nepodjatosti pochybovat, a faktickou možnost ovlivnění řízení. Za této situace tedy nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka správního orgánu prvního stupně pracovní či obdobný vztah k tomuto orgánu, a to i přes veřejné vystoupení jeho ředitele, týkající se řešené problematiky.

Konečně k žalobní námitce, dle které byla žalobci a) zkrácena lhůta pro vyjádření k odvolání, krajský soud konstatoval, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí dříve (12. 11. 2012), než uplynula žalobci a) stanovená lhůta k vyjádření k podaným odvoláním (14. 11. 2012). Odmítl přitom argumentaci žalovaného, dle které měla-li být dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí, muselo by být napadené rozhodnutí vydáno nejpozději dne 12. 11. 2012. Krajský soud poukázal na ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu, dle kterého běžela žalovanému třicetidenní lhůta k rozhodnutí o odvolání až ode dne, kdy mu byl spis s odvoláním předán správním orgánem prvního stupně, tj. od 7. 11. 2012. Jestliže tedy v dané věci byla stanovena lhůta, v jejímž rámci žalobce a) mohl zaslat své vyjádření k podaným odvoláním, tzn. doplnit rozhodné skutečnosti, případně doplnit svou právní argumentaci, avšak žalovaný rozhodl dříve, než tato lhůta uplynula, jde o procesní pochybení, které mělo vliv na zákonnost následně vydaného rozhodnutí.

Rozsudek krajského soudu byl napaden čtyřmi kasačními stížnostmi různých stěžovatelů.

Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava [dále jen „**stěžovatelka a)**“] uplatňuje kasační důvody podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Především namítá, že se cítí být osobou zúčastněnou na předmětném řízení. Na území Národního parku Šumava mimo jiné hospodaří s majetkem státu, který zastupuje v rozsahu všech právních úkonů vlastníka, a proto je bezpochyby vydáním či zrušením rozhodnutí správních orgánů (potažmo rozsudku krajského soudu) dotčena ve svých právech. Žalobci však nesplnili svou povinnost dle § 34 odst. 1 s. ř. s., a stěžovatelku a) neoznačili jako v úvahu přicházející osobu zúčastněnou na řízení, ačkoliv jim tato skutečnost musela být známa. Pochybil rovněž krajský soud, nevyrozuměl-li stěžovatelku a) o probíhajícím řízení a nevyzval ji ve stanovené lhůtě k tomu, aby oznámila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, ani ji o jejích právech nepoučil. Z uvedeného stěžovatelka a) vyvozuje nesplnění podmínek řízení (nebyla zohledněna její pasivní legitimace), respektive vadu řízení (odepření jejího práva ovlivňovat průběh řízení), jež má za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Stěžovatelka a) nesouhlasí ani s právním názorem krajského soudu o aktivní legitimaci žalobců z titulu možného zásahu do jejich hmotných práv a rovněž zpochybňuje i jejich tvrzení, že byli zkráceni na svých procesních právech, a tím i v právu na spravedlivý proces. Jednotlivé složky práva na spravedlivý proces vymezuje v čl. 6 „*Evropská úmluva o lidských právech*“, z jehož celkového kontextu je zřejmé, že jím lze argumentovat především v trestněprávních věcech, o kterou se nyní nejedná.

Dále se stěžovatelka a) neztotožňuje s názorem krajského soudu, že zahájení řízení o udělení výjimky dle § 56 ZOPK je ovládáno zásadou oficiality. V případě, že stěžovatelka a) rozhoduje dle § 5 odst. 2 nařízení vlády a § 44 odst. 3 ZOPK, uvedenou výjimku nepotřebuje, neboť v souladu se zásadou hospodárnosti, racionality a koncentrace správního řízení platí,

pokračování

že při udělování souhlasu byl brán zřetel na veškeré zájmy ochrany přírody, tedy i na případné škodlivé zásahy do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Uvedenou argumentaci opírá o § 57 odst. 1 správního řádu, na jehož základě si na předběžnou otázku může správní orgán učinit úsudek sám. Stěžovatelka a) tedy při svém rozhodování posoudila otázku (ne)dovolenosti zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů správně, neboť dle § 50 odst. 2 ZOPK je zakázáno jen *škodlivě* zasahovat do přirozeného vývoje; *a contrario* zásah, který není škodlivý, není zakázán. Jestliže tedy správní orgány dospěly k závěru, že se nejedná o škodlivý zásah, pak ani nebyl důvod k zahájení řízení o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 ZOPK. Obecně platí, že přípustná míra zasahování do přirozeného vývoje výjimku nepotřebuje. ZOPK obsahuje řadu institutů, jak návštěvnost předmětné stezky v zájmu ochrany zvláště chráněných živočichů a rostlin regulovat.

Stěžovatelka a) dále namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že záměr vyznačení turistické stezky je záměrem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, respektive směrnice o posuzování vlivů, a že tedy vyžaduje vydání stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK. Dle názoru stěžovatelky a) z § 45h odst. 1 ZOPK a § 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplývá, že za záměr nelze považovat nic jiného, než pouze stavby, činnosti a technologie uvedené v taxativním výčtu přílohy č. 1 tohoto zákona. To vyplývá nejen z výslovného odkazu v poznámce pod čarou č. 19c) u pojmu „*záměr*“ v § 45h odst. 1 ZOPK, ale rovněž z Metodiky hodnocení významnosti vlivů při posuzování dle § 45i ZOPK (částka 11/2007 Věstníku Ministerstva životního prostředí). Z uvedeného tedy vyplývá, že předmětné stanovisko orgánu ochrany přírody se nemůže týkat žádných jiných činností, které by nebyly takovým *záměrem*, což potvrzuje i právní nauka (*Sobotka, M., in Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217 – 218*).

Podle názoru stěžovatelky a) krajský soud také *promiscue* zaměňuje instituty uvedené v § 45i a § 45g ZOPK. Je však třeba rozlišovat mezi obligatorní povinností oznamovatele danou § 45i, pokud jde o posuzování vlivů definovaných záměrů, od dispozitivního práva správního orgánu provést naturové posouzení, má-li za to, že není vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů příslušných druhů. § 45i je speciálním ustanovením vůči § 45g, což mimo jiné vyplývá z dikce „*nestanoví-li § 45i jinak*“.

Pokud jde o krajským soudem konstatované porušení práva žalobců vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, to považuje stěžovatelka a) za marginální ve vztahu k meritornímu posouzení otázky působnosti směrnice o posuzování vlivů a k navazující otázce aktivní legitimace žalobců.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka a) dále uvedla, že není dostatečně zřejmé, zda byla žaloba v dané věci návrhem na zahájení řízení proti rozhodnutí správního orgánu či návrhem ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu; odkazuje totiž současně na ustanovení týkající se obou druhů návrhů, což jí činí vnitřně rozpornou a zmatečnou. V případě, že žaloba je návrhem dle § 65 a násl. s. ř. s., musí splňovat náležitosti dle § 71 s. ř. s. V žalobě však není uvedeno, které výroky rozhodnutí žalovaného žalobci napadají; z petitu lze pouze nepřímou dovést, že se jedná o všechny výroky. Pokud jde o skutkové důvody podané žaloby, věcné odůvodnění musí spočívat v popisu skutkových dopadů rozhodnutí žalovaného na zákonem chráněný objekt a toto tvrzení musí být doloženo. Žaloba však žádný důkaz neobsahuje a žalobci tak neunesli důkazní břemeno. Tvrzení, že Národní park Šumava je zařazen do soustavy NATURA 2000, je sice pravdivé, ale z hlediska konstatování nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí žalovaného zcela nepodstatné. Žaloba tak neobsahuje zákonné náležitosti, avšak krajský soud usnesením žalobce nevyzval k opravě

či odstranění vad podání, proto stěžovatelka a) považuje řízení před krajským soudem za zmatečné a napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

Klub českých turistů [dále jen „**stěžovatel b)**“] napadá rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Především namítá, že napadený rozsudek nevzal v úvahu veřejný zájem na zpřístupnění dané lokality pro pěší turistiku (jde o potřebnou, historicky doloženou trasu, jejíž znepřístupnění bylo v minulosti dáno ryze politickými důvody), který dle jeho názoru vysoko převyšuje zájem ochrany přírody (tetřev hlušec se v okolí trasy prakticky nevyskytuje).

Stěžovatel b) se cítí být poškozen napadeným rozsudkem také proto, že v důsledku zrušení rozhodnutí žalovaného fakticky uvedl veřejnost v omyl zprávou o otevření předmětné trasy a vyvolal tak kritiku občanů, že se neúspěšně stará o veřejný zájem práva vstupu do volné přírody; rovněž způsobil náklady těm, kteří se nechali zmást klamavou reklamou. Se souhlasem správního orgánu prvního stupně stěžovatel b) zanesl do české sítě značených turistických tras uvedenou stezku, promítl ji do kartografických podkladů, předávaných i smluvním orgánům v sousedních zemích, a rovněž do české turistické mapy dané lokality, čímž uvedl v omyl uživatele mapy a způsobil jim případné konflikty s orgány, které budou na základě napadeného rozsudku prosazovat neplatnost mapy. Na své náklady provedl též vyznačení předmětné turistické trasy, která však nebyla zpřístupněna.

Dále stěžovatel b) poukazuje na fakt, že se na základě výzvy soudu přihlásil „*mezi účastníky řízení*“, ale vzápětí, aniž mohl využít s tím spojených procesních oprávnění, mu byl doručen napadený rozsudek.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel b) nesouhlasí s názorem krajského soudu, že se na vyznačení uvedené turistické trasy, jež je součástí evropsky významné lokality, vztahuje povinnost naturového posouzení a posouzení EIA, z čehož dovodil aktivní legitimaci žalobců. Ve shodě s kasační stížností stěžovatelky a) považuje stěžovatel b) za nepřijatelnou argumentaci krajského soudu článkem 6 „*Evropské úmluvy o lidských právech*“ (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – pozn. NSS), neboť jí se lze dovolávat vesměs v trestních věcech; rovněž pak odmítá závěr krajského soudu, že by žalobci byli zkráceni na svých procesních právech.

Stejně jako stěžovatelka a) nesouhlasí stěžovatel b) ani se závěrem krajského soudu, že řízení o udělení výjimky dle § 56 ZOPK je ovládáno zásadou oficiality. Pokud správní orgán rozhoduje dle § 44 odst. 3 ZOPK, předmětnou výjimku nepotřebuje, neboť v souladu se zásadou hospodárnosti a koncentrace správního řízení byl již brán zřetel na veškeré zájmy ochrany přírody, včetně případných škodlivých zásahů do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. O řešení předběžné otázky si může správní orgán dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učinit úsudek sám. Dále uvádí, že ve smyslu § 50 odst. 2 ZOPK jsou zakázány škodlivé zásahy; opačně tedy musí platit, že zásah, který není škodlivý, nemůže být zakázán. Jestliže správní orgány dospěly k závěru, že se v případě předmětné turistické trasy nejedná o zásah škodlivý, nebyl dán důvod k zahájení řízení o udělení výjimky ze škodlivých zásahů ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK. Krajský soud přitom vůbec nezohlednil, že pohyb po předmětné turistické stezce nebude permanentní po celý rok, a rovněž nereflektoval, že pásmo Šumavy pokračuje na území Spolkové republiky Německo, kde zvláště chráněný živočich (tetřev hlušec) rovněž žije (zřejmě v obdobném počtu), avšak že se síť značených a veřejnosti přístupných turistických tras nachází i zde. Stěžovatel b) je tudíž přesvědčen, že v daném případě nehrozí

pokračování

vyhubení zvláště chráněného živočicha, neboť jeho výskyt u turistické trasy je mizivý, protože zde nemá příznivé podmínky pro život; to mohlo prokázat šetření na místě samém.

Zásadní pochybení krajského soudu pak stěžovatel b) spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky, zda vyznačení předmětné turistické trasy je záměrem ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a směrnice o posuzování vlivů, s nímž se pojí postup dle § 45i ZOPK. Záměrem je totiž pouze to, co je taxativně uvedeno v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů; vyznačení dané turistické trasy však nespadá pod žádnou činnost zde uvedenou.

Stěžovatel b) má dále za to, že krajský soud nerozlišuje obligatorní povinnost oznamovatele dle § 45i ZOPK v případě posuzování vlivů definovaných záměrem (přičemž zastává názor, že předmětná turistická trasa záměrem není), od dispozitivního práva správního orgánu provést naturové posouzení dle 45g ZOPK (pro které také nejsou splněny podmínky).

Zcela shodně jako stěžovatel a) se stěžovatel b) staví k otázce porušení práva žalobce a) na vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Namítá, že se žalobce a) nevyjádřil včas (do data 14. 11. 2012 nebylo jeho vyjádření doručeno); vydání rozhodnutí dne 12. 11. 2012 je jen podružnou otázkou ve vztahu k meritornímu posouzení otázky působnosti směrnice o posuzování vlivů a z ní dovozené aktivní legitimace žalobců.

Rozsudek krajského soudu napadá kasační stížností též osoba zúčastněná na řízení II. - **Obec Modrava** [dále jen "**stěžovatel c)**"], a to rovněž z důvodů podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Ve shodě s kasačními stížnostmi předchozích stěžovatelů uvádí, že premisa krajského soudu, dle které je vyznačení předmětné turistické trasy záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 ZOPK, z hlediska zákona neobstojí. Záměrem ve smyslu citovaného ustanovení je totiž taková činnost, která je dle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí definována v příloze č. 1 tohoto zákona. Záměrem tak nemůže být žádná jiná činnost, byť by mohla mít vliv na předmět ochrany, respektive na zvláště chráněné území. Vyznačení předmětné turistické trasy nelze subsumovat pod žádnou z činností uvedenou v příloze; nemůže být tedy ani záměrem dle § 45h odst. 1 ZOPK. Takový závěr nelze dovodit ani z čl. 4 a příloh I a II směrnice o posuzování vlivů. Z uvedeného důvodu se stěžovatel c) nemůže ztotožnit s výkladem § 50 odst. 2 ZOPK podaným krajským soudem, dle kterého je zásahem ve smyslu citovaného ustanovení každý, byť i jen potenciální, negativní zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Dle názoru krajského soudu každá aktivita, ať již jakékoli intenzity, která by mohla rušit zvláště chráněné živočichy, je zakázána a její provádění lze uskutečnit pouze prostřednictvím výjimky podle § 56 odst. 2 ZOPK. To stěžovatel c) považuje za absurdní. Za diskriminační pak označuje závěr krajského soudu, že již rozhodnutím správního orgánu prvního stupně došlo v rozporu s § 50 odst. 2 ZOPK ke schválení vyznačení turistické trasy bez stanovení výjimky.

Dle názoru stěžovatele c) dále platí, že pokud orgány ochrany přírody (tedy žalovaný a správní orgán prvního stupně) rozhodují dle § 5 odst. 2 nařízení vlády a § 44 odst. 3 ZOPK, pak samy posuzují, zda předmětná činnost podléhá zákazu dle § 50 odst. 2 ZOPK a zda je pro její povolení zapotřebí výjimky dle § 56 ZOPK. Regulaci dle § 50 odst. 2 ZOPK podléhá totiž jen taková činnost nebo rušení, která z vědeckého i zákonného hlediska relevantně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, a to prokazatelným způsobem. Stěžovatel c) se navíc domnívá, že za zásah nebo rušení nelze bez dalšího považovat činnost, která vede k naplňování cílů uvedených v § 1 a § 15 ZOPK; v nyní posuzované věci přispívá

vyznačení turistické stezky k výchově obyvatel k ochraně přírody, ke zprostředkování poznání chráněných ekosystémů a k zohlednění sociálních a kulturních potřeb.

V této souvislosti hodnotí stěžovatel c) odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu ke škodlivosti vlivu člověka na tetřeva hlušce jako zmatečné. Závěr krajského soudu by byl správný pouze v případě, pokud by bylo relevantně prokázáno, že vyznačením pěší turistické trasy dojde k nepřijatelnému či škodlivému zásahu do biotopu tetřeva hlušce, respektive, že regulovaná pěší turistika v dané oblasti může, byť jen mírně, negativně ovlivnit jeho populaci. Závěry krajského soudu, který pěší turistiku bez dalšího považuje za rušení populace tohoto živočicha, však vycházejí pouze z aktivistických prohlášení, vyčleňujících člověka z přírody, a *a priori* předpokládajících, že jakákoliv přítomnost člověka v přírodě je jejím rušením, což je absurdní. Krajský soud chybně odmítl argumentaci správních orgánů, které se otázkou možnosti vlivu dané lidské aktivity v dotčeném území zabývaly, když v rámci svých rozhodnutí vycházely ze znalosti faktického stavu a poměrů v území. V rámci vědeckých studií nikdy nebylo soužití s člověkem prokázáno jako důvod ohrožení populace tetřeva hlušce.

Stěžovatel c) konečně namítá, že krajský soud při posuzování dané otázky zcela opomenul důvody, které se dají klasifikovat jako požadavek na zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel území a regionálních a místních poměrů ve smyslu § 1 ZOPK a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o ochraně stanovišť“), které rovněž představují veřejný zájem, a které stěžovatel c) v podobě svých obyvatel také reprezentuje.

Rozsudek krajského soudu napadá kasační stížností konečně i **žalovaný** [dále jen „**stěžovatel d)**“], přičemž se odvolává na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel d) především uvádí, že mu v nyní posuzované věci nelze vytýkat ignorování postupu dle § 45h a § 45i ZOPK, neboť si k vyznačení předmětné turistické trasy vyžádal stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody (správní orgán prvního stupně), jímž byl dle § 45i odst. 1 uvedeného zákona vyloučen významný vliv posuzovaného záměru na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality a ptáčích oblastí. Přestože byl příslušný orgán ochrany přírody vyzván k opravě nebo zrušení tohoto stanoviska, což nerespektoval, nelze z této skutečnosti soudit, že řádným stanoviskem by významný vliv vyloučen nebyl a nezbytným podkladem pro vydání souhlasu by tudíž bylo naturové, respektive EIA posouzení, jehož absenci v napadeném rozsudku krajský soud vytýká. Krajský soud nebyl oprávněn učinit si úsudek, že výsledkem řádného stanoviska by bylo nevyložení vlivu a z toho důvodu vytýkat nedostatek posouzení dle § 45i odst. 2 ZOPK. Za matoucí považuje stěžovatel d) rovněž výtku krajského soudu, že správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí o souhlasu s vyznačením turistické stezky, aniž by si nechal vypracovat stanovisko ve smyslu § 45i odst. 1 ZOPK. Vypracování stanoviska totiž spadá do působnosti příslušného orgánu ochrany přírody, tedy téhož orgánu, který vydal v prvním stupni rozhodnutí o souhlasu, do něhož začlenil úvahu vyžadovanou § 45g citovaného zákona. Krajský soud dovodil, že souhlas s vyznačením stezky byl vydán, aniž by byla dodržena podmínka § 45g ZOPK, protože záměr nebyl předmětem řádného komplexního odborného posouzení z hlediska ochrany přírody (posouzení dle § 45i odst. 2 a násl. ZOPK), avšak tato argumentace překračuje rámec zákona, který postup vyžadující posouzení záměru upravuje v § 45h a § 45i ZOPK, zatímco § 45g ZOPK představuje určitou všeobecnou pojistku, a to i pro ostatní případy, kdy posouzení dle § 45i odst. 2 ZOPK není pořizováno. Z dikce § 45g ZOPK nelze dovodit, že jediným podkladem, na základě kterého se orgán ochrany přírody ujistí, že nedojde mimo jiné k trvalému nebo nevratnému poškození či soustavnému vyrušování,

pokračování

je posouzení dle § 45i odst. 2 a násl. ZOPK či nějaké jiné odborné posouzení. Ustanovení § 45g ZOPK představuje zákonnou podmínku pro veškeré správní akty týkající se činností se zákonem stanovenými dopady na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (nadto v § 45g jsou dopady popsány odlišně od § 45h a § 45i ZOPK) a orgán ochrany přírody musí splnění této podmínky řádně odůvodnit. Zákon však nestanoví, že i pro úvahu dle § 45g ZOPK musí být prováděno komplexní odborné hodnocení. Správní orgán může vycházet ze všech podkladů a důkazů podstatných pro posouzení podmínky a není vázán pouze na posouzení dle § 45h ZOPK. Nicméně pokud jsou k dispozici věcně správná a odůvodněná stanoviska dle § 45i odst. 1 či 2 ZOPK, je na místě, aby z nich orgán ochrany přírody vycházel.

Dále stěžovatel d) nesouhlasí s krajským soudem, který v plném rozsahu přijal žalobní námitky týkající se ochrany zvláště chráněného živočicha tetřeva hlušce dle § 50 odst. 2 ZOPK a s tím související nezbytnosti předchozího povolení výjimky dle § 56 ZOPK, jako podmínky vydání souhlasu s vyznačením turistické stezky. Řízení o povolení výjimky má jistě preventivní charakter, což ale dle stěžovatele d) neznamená, že by mělo být vedeno pro jakoukoli činnost; předpokládá se pouze pro takovou činnost, jejíž realizací budou porušeny zákonem stanovené základní ochranné podmínky zvláště chráněného druhu. V daném případě, kdy se jedná o možné porušení zákazu škodlivého zásahu do přirozeného vývoje živočicha jeho rušením, je nezbytné k tomu, aby bylo vůbec možné uvažovat byť jen o možném porušení zákazu, zohlednit věcný charakter činnosti. Na základě takové věcné úvahy správní orgán vyhodnotí, zda je vůbec dán důvod pro zahájení řízení o povolení výjimky. Veškerá řízení jsou podle ZOPK až na výjimky návrhová. Zákon tedy předpokládá, že je odpovědností každého, aby znal důsledky své činnosti, respektoval zákonem stanovené základní ochranné podmínky zvláště chráněných druhů a v případě, že by předmětná činnost vedla k jejich rušení, postupoval v souladu s § 56 ZOPK. Pokud krajský soud v napadeném rozsudku uvádí, že se správní orgány měly řízením dle § 56 ZOPK zabývat a posoudit důvody pro povolení výjimky (tj. zda zpřístupnění stezky představuje naléhavý důvod sociální povahy s výrazně převažujícím zájmem nad zájmem ochrany přírody a zda jsou naplněny další podmínky), není stěžovateli d) zřejmé, na základě čeho a v jakém procesu by se tak mělo stát, nebyla-li podána žádost o povolení výjimky v návrhovém řízení dle § 56 ZOPK. Zákon nedává orgánu ochrany přírody možnost řízení zahájit z vlastního podnětu.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel d) odmítá názor krajského soudu o absurditě situace, k níž by vedlo ponechání zahájení řízení o výjimce na volné úvaze soukromých subjektů (žadatelů), jejichž zájmy se mohou ocitnout v kolizi se zájmy veřejnými. Poukazuje přitom na ustanovení § 66 ZOPK, které představuje nástroj, jímž lze podobné případy eliminovat. Výjimka ze zákazu není nástrojem k identifikaci činností, které by mohly mít škodlivý vliv na zvláště chráněné živočichy, naopak je to nástroj, jak v nutných případech a v souladu s podmínkami zákona připustit škodlivé jednání, jestliže někdo prokáže, že jeho realizace je nezbytná.

Žalobci se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

Stěžovatelka a) považuje kasační stížnosti stěžovatelů b), c) i d) za komplementární se svou kasační stížností, a proto se svého práva vyjádřit se k uvedeným kasačním stížnostem vzdává.

Stěžovatel b) se ke kasačním stížnostem stěžovatelů a), c) i d) vyjadřuje tak, že obsah těchto stížností podporuje jím podanou kasační stížnost; tyto kasační stížnosti se doplňují, byť místy akcentují i jiné či další pohledy na věc.

Stěžovatelé c) a d) práva vyjádřit se ke kasačním stížnostem nevyužili.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda může stěžovatelka a) v dané věci vystupovat v pozici osoby zúčastněné na řízení. Tato otázka je z pohledu jejího procesního postavení v řízení o kasační stížnosti klíčová a její zodpovězení má vliv na posouzení projednatelnosti její kasační stížnosti.

K této otázce se zdejší soud vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013 - 112 (citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>), kde konstatoval, že Správa NP a CHKO Šumava vystupuje v trojjediném postavení. Je jednak orgánem státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny (§ 78 odst. 1 ZOPK), jednak odbornou organizací na tomto úseku (§ 78 odst. 7 ZOPK), ale současně je též subjektem hospodařícím se státními lesy, kdy na území Národního parku Šumava zastupuje vlastníka lesa – stát (§ 22 odst. 2 ZOPK). V této instituci je tak propojena státní správa na úseku ochrany přírody a krajiny na území Národního parku Šumava s činností zahrnující soukromoprávní hospodaření s majetkem státu. Nachází-li se v konkrétních případech v postavení posledně uvedeném, nevystupuje jako orgán veřejné správy, ale jako jakýkoli jiný subjekt vykonávající vlastnická práva na území Národního parku Šumava. V takovém případě stěžovatelce a) náleží i právo účastnit se soudního řízení ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, dotýká-li se toto rozhodnutí právní sféry vlastníka pozemků na zmiňovaném území (státu), kterého dle výslovné dikce zákona zastupuje.

Samotná potencialita dotčení na právech však pro vznik postavení osoby zúčastněné na řízení nestačí. Jak již zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 170 (publikovaném pod č. 2341/2011 Sb. NSS), „[t]eprve kumulativním splněním materiální (dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení) podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. se určitý subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení.“ Jelikož se tedy stěžovatelka a) v řízení před krajským soudem tohoto postavení nedomáhala (ač tak při přiměřené obezřetnosti učinit mohla), nelze než konstatovat, že v řízení před krajským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení neměla. Tato skutečnost nicméně neznamená, že by do tohoto procesního postavení nemohla vstoupit až v řízení o kasační stížnosti. Z ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. v tomto smyslu nevyplývá žádná omezující lhůta a takovému postupu tak nic nebrání (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90).

Jelikož je tedy z podání (kasační stížnosti) stěžovatelky a) zřejmé, že se domáhá toho, aby v řízení před zdejším soudem vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení, Nejvyšší správní soud považuje obě shora zmíněné podmínky pro vznik tohoto postavení za splněné a jako s osobou zúčastněnou na řízení s ní proto nadále jednal.

Shora uvedený závěr ovšem nelze bez dalšího vykládat tak, že lze též automaticky věcně projednat i kasační stížnost stěžovatelky a). Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek *proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“)* domáhá zrušení soudního rozhodnutí (§ 102 věta první s. ř. s.). Z uvedeného je zřejmé, že kasační stížnost může podat pouze taková osoba zúčastněná na řízení, která se v tomto postavení nacházela již v řízení před krajským soudem. To ovšem není případ stěžovatelky a), která, jak již bylo výše uvedeno, do postavení osoby zúčastněné na řízení vstoupila až v řízení o kasační stížnosti (absence formální podmínky v řízení o žalobě). Z tohoto důvodu proto Nejvyšší správní soud přistoupil k obsahu jí podané kasační stížnosti jako k vyjádření osoby zúčastněné na řízení, podané v rámci tohoto řízení.

pokračování

Shora uvedený závěr se opírá i o zhodnocení důvodů, pro které stěžovatelka a) nevyužila svého oprávnění přihlásit se jako osoba zúčastněná na řízení již v řízení před krajským soudem. Pokud by totiž bylo zjištěno, že stěžovatelka a) nemohla tohoto oprávnění využít z důvodů stojících na straně chybného postupu krajského soudu, jednalo by se o vadu řízení, implikující nezákonnost následně vydaného rozsudku pro popření procesních práv stěžovatele [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Ustálená judikatura vychází z toho, že je povinností krajského soudu (předsedy senátu) vyrozumět o možnosti využití tohoto procesního postavení (a práv s tím souvisejících) každou osobu, která splňuje podmínky uvedené v ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s., (tedy bez ohledu na to, zda tyto osoby žalobce v žalobě označil), je-li toto postavení u konkrétních osob z okolností věci zjevné (viz například usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 - 81, či rozsudek zdejšího soudu ze 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68). O takový případ se nicméně v dané věci nejedná, protože stěžovatelka a) v předcházejícím správním řízení zjevně vystupovala v postavení správního orgánu prvního stupně; v takovém případě je pojmově vyloučeno uvažovat o tom, že by splňovala podmínky ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s., neboť správní orgán není nositelem žádných veřejných subjektivních práv či povinností (srov. § 2 s. ř. s.), na kterých by vydáním rozhodnutí žalovaného či jeho zrušením mohl být přímo dotčen. Fakt, že stěžovatelka a) mohla v předcházejícím řízení vystupovat i jako subjekt zastupující stát, jakožto vlastník lesa na území národního parku, nepovažuje zdejší soud za zjevný; výše zmiňovaná trojjednost postavení tohoto subjektu je v praxi značně matoucí, v českém právním řádu zcela nestandardní, nesystémová a celkově problematická, na což zdejší soud již upozorňoval ve svém rozsudku ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 Aps 7/2012 - 52. Lze tedy konstatovat, že eventualita stěžovatelky a) coby osoby zúčastněné na řízení nebyla pro krajský soud *prima facie* zřejmá (nic takového se nepodávalo ani z žaloby) a krajskému soudu tak nelze klást k tíži, že stěžovatelku a) nevyzval v souladu s požadavky ustanovení § 34 odst. 2 věty druhé až páté s. ř. s. Stěžovatelkou a) vytýkané procesní pochybení, zakládající procesní vadu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy zdejší soud neshledal.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu zbývajících podaných kasačních stížností (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v nich uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Námítkou objevující se ve všech kasačních stížnostech je námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, respektive dílčích částí jeho odůvodnění [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z povahy věci se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve těmito námitkami, neboť zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, se může zabývat stížnostními námitkami dalšími (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS).

Problematikou nepřezkoumatelnosti se zdejší soud zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). V těchto rozhodnutích vyložil, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vůbec soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Do této kategorie spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení

a kdo byl rozhodnutím zavázán. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

Stěžovatel b) vytýká krajskému soudu, že v odůvodnění svého rozsudku nerefletoval skutečnost, že pohyb po předmětné turistické stezce nebude permanentní a že síť turistických tras pokračuje do Spolkové republiky Německo navzdory výskytu tetřeva hlušce v dané lokalitě. Je skutečně pravdou, že krajský soud se v pasáži věnované aplikaci § 56 ZOPK (strany 12 až 14 odůvodnění napadeného rozsudku) omezil pouze na konstatování, že vyznačení turistické stezky se může negativně projevit jako hrozba rušení přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha, avšak jednotlivé aspekty této hrozby, včetně okolností, které její potenciální vznik vyvracejí, v podrobnostech nezkoumal. Z celkového kontextu odůvodnění je nicméně zřejmé, že podstatou argumentace krajského soudu je právní názor, že v souzené věci nebylo zahájeno řízení o výjimce podle § 56 ZOPK, ačkoli je takový postup obligatorní i v případech, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha pouze pravděpodobný. Z takto koncipovaného odůvodnění pak implicitně vyplývá, že k vyvracení či potvrzení potenciální hrozby rušení přirozeného vývoje tetřeva hlušce mělo sloužit právě toto řízení o výjimce, které neproběhlo. Uvedl-li tedy krajský soud v závěrečném shrnutí na straně čtrnácté v odstavci prvním, že bylo „*povinností prvoinstančního orgánu, resp. žalovaného, aby náležitě na základě odborných vyjádření zvažili, zda zpřístupnění stezky k turistickým účelům představuje důvod sociální povahy s výrazně převažujícím veřejným zájmem nad zájmem ochrany přírody, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení a zda bude populace chráněných druhů udržena v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany.*“; jasně vyjádřil, že riziko rušení přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha měl primárně posoudit orgán ochrany přírody a krajiny, nikoli soud v soudním řízení správním. Správní orgán prvního stupně (a nikoli krajský soud) tedy byl rovněž tím subjektem, který se měl zabývat hlediskem veřejného zájmu na zpřístupnění dané lokality pro pěší turistiku, na nějž poukazuje ve své kasační stížnosti stěžovatel b).

Stejný závěr lze učinit i ve vztahu k další dílčí námitce nepřezkoumatelnosti, uplatněné rovněž ve vztahu k závěru krajského soudu o nutnosti vést řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK; podle názoru stěžovatele c) krajský soud při zodpovězení otázek souvisejících s aplikací § 56 ZOPK zcela opomenul důvody, které se dají klasifikovat jako požadavek na zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel území a dále regionálních a místních poměrů ve smyslu § 1 ZOPK a směrnice o ochraně stanovišť. I v tomto případě platí, že krajský soud (byť spíše implicitně, v odstavci třetím na straně třinácté odůvodnění napadeného rozsudku) vyslovil názor, dle kterého hospodářské, sociální, kulturní a regionální faktory má zohlednit správní orgán prvního stupně v řízení o výjimce ze zákazů [byť v rámci této výjimky primárně bere v úvahu kritéria a hlediska jiná než ta, která zmínil stěžovatel c)] a správní soud nemůže činnost správních orgánů suplovat.

Konečně postrádá-li i stěžovatel d) v napadeném rozsudku podrobnější rozbor důvodů pro povolení výjimky podle § 56 ZOPK a hlubší vysvětlení, na základě čeho a v jakém procesu se tak mělo stát [nebyla-li podána žádost o povolení výjimky a nelze-li, jak se stěžovatel d) domnívá, zahájit řízení podle § 56 ZOPK z moci úřední], pak je opět na místě odkázat na odstavec první strany čtrnácté, v němž krajský soud jasně vyslovil, že správní orgány v posuzované věci ignorovaly postup předvídaný ustanovením § 56 ZOPK, a proto zatížily řízení

pokračování

vážnou procesní vadou. Jestliže tedy krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány na obligatorní postup podle § 56 ZOPK rezignovaly, neznamená to nic jiného, než že z jejich strany žádný rozbor důvodů pro povolení či nepovolení výjimky podán nebyl; krajský soud, jak již bylo řečeno výše, nemůže tuto povinnost převzít na sebe a jejich činnost suplovat. Očekával-li navíc stěžovatel d) v napadeném rozsudku detailní teoretický rozbor řízení o výjimce ze zákazů podle § 56 ZOPK, reagující na každou myslitelnou otázku, pochybnost i nejasnost, která může vyvstat (ať již ve smyslu subsidiární aplikace obecných předpisů o správním řízení či konkrétních procesních kroků a výstupů, které je třeba v rámci tohoto řízení učinit), pak zdejší soud odkazuje například na svůj rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, v němž vyslovil, že „[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“. Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.“. Nejvyšší správní soud na tomto podkladě tedy uzavírá, že námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku neshledal důvodnými.

V kasační stížnosti stěžovatele c) se objevuje také zmínka o „zmatečnosti“ odůvodnění napadeného rozsudku a rovněž odkaz na ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tvzení, která se „zmatečností“ stěžovatel spojuje, však představují spíše nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost [tedy kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], k níž se zdejší soud vyjádřil výše. Pouze pro úplnost proto Nejvyšší správní soud uvádí, že pod pojem „zmatečnost“ podle soudního řádu správního spadají jen vady taxativně vypočtené v zákoně, tedy případy, kdy chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. I když občanský soudní řád jako subsidiárně použitelný právní předpis (§ 64 s. ř. s.) pod zmatečnost zahrnuje i jiné porušení procesních práv účastníka, definice zmatečnosti v soudním řádu správním je komplexní a navíc soudní řád správní nepřipouští ani přiměřené použití ustanovení čtvrté části občanského soudního řádu, v níž je upravena žaloba pro zmatečnost a vymezen pojem zmatečnosti pro účely občanského soudního řízení.

Pod kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze dále podřadit i zpochybnění aktivní (věcné) legitimace obou žalobců stěžovatelem b). K tomu je především vhodné uvést, že se zdejší soud obdobnou problematikou zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013 - 112. I v tomto případě vystupovala v pozici žalobce právnická osoba hájící zájem veřejnosti na ochraně přírody a krajiny (Hnutí Duha – Přátelé země Česká republika), jejíž aktivní legitimaci Nejvyšší správní soud dovodil z čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. V tomto článku směrnice o posuzování vlivů se podle názoru Nejvyššího správního soudu promítá ustanovení Aarhuské úmluvy do práva EU a jeho cílem je zajistit tzv. „dotčené veřejnosti“ přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti této směrnice.

Závěry uvedeného rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013 - 112, jsou navíc plně konzistentní s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, kterým tento soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012 – 36 (publikovaný pod č. 2976/2014 Sb. NSS). Ačkoli se citovaný náleží Ústavního soudu vztahuje

na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a vyslovuje se tedy k aktivní legitimaci spolků chránících zájmy ochrany přírody a krajiny v procesu územního plánování, není pochyb o tom, že přiměřeně dopadá také na činnost těchto spolků v jiných typech správních řízení, v nichž zastupují a hájí právo svých členů (zde právo na příznivé životní prostředí), viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295. V citovaném nálezu Ústavní soud přehodnotil svůj dlouholetý názor o nezpůsobnosti právnických osob být nositelem ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a uznal, že fyzické osoby mohou toto právo realizovat i prostřednictvím spolků. Uvedl, že závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy nepřiznal v žádném z jejích ustanovení přímý účinek, nicméně cítil se povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Přestože tedy nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost; srov. věc *Van Gend en Loos* (26/62) či věc *Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt* (C-8/81)], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc *Parfums Christian Dior SA* (C-300/98 a C-392/98)].

Dále Ústavní soud v citovaném nálezu shrnul, že jeho judikatura prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)], dospěl Ústavní soud k závěru, že „*v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).*“ [usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04]. V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud, jak již bylo uvedeno, přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 tak učinil též v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

Ústavní soud v citované věci dále vyslovil, že si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Co se týče podmínek, které musí být na straně spolku splněny, Ústavní soud konstatoval, že na prvním místě musí spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Další podmínkou zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii a nemusí jít ani o „*ekologický*“ spolek. Založí-li tedy například občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat takovému spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky

pokračování

zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku *ad hoc* za účelem vážícím se k územnímu plánu. Ústavní soud na tomto podkladě uzavřel, že skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.

I tyto závěry lze nepochybně přiměřeně vztáhnout na postavení obou žalobců v dané věci. O splnění obou podmínek, tj. jak (obavy ze) zkrácení práva spolku (respektive jeho členů) na příznivé životní prostředí, tak o existenci úzkého vztahu obou spolků k řešené lokalitě, zde nevyvstaly žádné pochybnosti. Stěžovatel b) ke zpochybnění těchto podmínek svou stížnostní argumentací nesměřuje; nerozporuje zavedenost obou žalobců v řešené lokalitě, stejně jako dobu jejich působení v dotčené oblasti. Krajský soud proto aktivní legitimaci obou žalobců správně dovodil z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že aktivní legitimace žalobců nachází dostatečnou oporu v ustanoveních směrnice o posuzování vlivů a Aarhuské úmluvy, a proto ji není již třeba podpůrně dovozovat z čl. 6 „Evropské úmluvy o lidských právech“.

Další stížnostní námitkou, naplňující kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je tvrzení stěžovatele b), že byl zkrácen na svých procesních právech *účastníka řízení*. Zdejší soud předně s odkazem na § 33 odst. 1 s. ř. s. upozorňuje, že stěžovatel b) nemohl v soudním řízení správním vystupovat ani jako žalobce [nejenže žalobu podali jiní účastníci předchozího správního řízení, ale nadto byl stěžovatel b) ve správním řízení procesně úspěšný, a tudíž z materiálního hlediska nemohl být dotčen na svých právech v předcházejícím správním řízení], natož jako žalovaný, neboť není správním orgánem ve smyslu § 69 s. ř. s. V úvahu tedy pro stěžovatele b) přicházela pouze procesní role osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.; takto s ním také krajský soud jednal.

Podle ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky řízení a oznámily-li výslovně, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Právní úprava osob zúčastněných na řízení je konstruována tak, že ten, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí a ve lhůtě stanovené předsedou senátu (§ 34 odst. 2 s. ř. s.) výslovně oznámil, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, se bez dalšího touto osobou zúčastněnou na řízení stává a náleží mu práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s. (a dále například práva uvedená v § 35, § 45, § 49 odst. 1 a 5 či § 60 odst. 5 téhož zákona). Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení ovšem nemůže disponovat předmětem řízení a rozsah procesních práv, který jí náleží, je oproti rozsahu procesních práv účastníků řízení (tj. žalobce a žalovaného) užší.

Zdejší soud především k namítanému zkrácení práv uvádí, že tato stížnostní námitka je formulována natolik nekonkrétně, že se nachází na samé hranici projednatelnosti. Dovozuje nicméně, že se stěžovatel b) cítí být zkrácen na svých procesních právech tím, že nedostal prostor vyjádřit se k podané žalobě; prakticky ihned poté, co mu byla doručena žaloba s dotazem, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, krajský soud vydal rozsudek ve věci samé.

Ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud vyzval stěžovatele b) přípisem ze dne 24. 6. 2013 (doručeným dne 26. 6. 2013), aby do jednoho týdne od jeho doručení oznámil, zda bude práva osoby na řízení zúčastněné uplatňovat; součástí zásilky byla též podaná žaloba. Současně krajský soud stěžovatele b) poučil, že jako osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměn o nařízeném jednání a žádat, aby mu bylo při jednání uděleno slovo. Dále byl poučen, že mu bude doručeno rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Stěžovatel b) potvrdil v přípisu podaném k poštovní přepravě dne 3. 7. 2013 (tj. posledního dne soudem stanovené týdenní lhůty) a doručeném soudu dne 4. 7. 2013, že tohoto práva využije. Dne 8. 7. 2013 [tj. za čtyři dny po obdržení odpovědi stěžovatele b)] krajský soud vydal napadený rozsudek, který stěžovateli b) doručil dne 12. 7. 2013.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 As 42/2008 - 34, uvedl, že „[d]oručení žaloby žalovanému (a případně osobám zúčastněným na řízení) až s rozsudkem ve věci samé je (...) v rozporu se zmiňovanými § 36 odst. 1 a § 74 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaný se nemohl seznámit s obsahem žaloby a nemohl k ní podat své vyjádření, k čemuž ho předmětná ustanovení opravňují. Řízení před soudem tak bylo stíženo závažnou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a rozsudek krajského soudu proto musí být v kasačním řízení zrušen.“ V rozsudku ze dne 12. 7. 2012, č. j. 1 Afs 40/2012 – 51, pak zdejší soud upřesnil, že i v případě, kdy časový prostor, který krajský soud osobě zúčastněné na řízení poskytl k podání vyjádření k žalobě, byl natolik krátký, že se *de facto* rovnal situaci, kdy by jí žaloba nebyla doručena vůbec či až s rozhodnutím ve věci samé, zatížil své řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Z dikce § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však vyplývá, že pouze vada, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, může být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Jak již dříve judikoval zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 – 59, „[o] vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.“ Podstatné v nyní posuzované věci je, že krajský soud zrušil obě napadená rozhodnutí správního orgánu pro zjištěné závažné vady správního řízení (včetně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného) postupem podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.; na tomto závěru by vyjádření stěžovatele b) z pozice osoby zúčastněné na řízení stěžů mohlo něčeho změnit (k tomu více viz následující části odůvodnění tohoto rozsudku). Jinými slovy, i kdyby byla stěžovateli b) zachována přiměřená lhůta pro podání jeho vyjádření k žalobě, podle názoru zdejšího soudu by toto vyjádření nebylo s to zvrátit výsledek soudního řízení, jímž je zrušení obou správních rozhodnutí pro předcházející vady správního řízení, včetně konstatované nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že procesní práva stěžovatele b) sice byla dotčena, avšak nikoli v míře ovlivňující zákonnost napadeného rozsudku jako celku (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, publikovaný pod č. 1479/2008 Sb. NSS).

Před samotným posouzením důvodnosti dalších skupin kasačních námitek považuje zdejší soud za vhodné alespoň stručně shrnout průběh správního řízení. Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2012, č. j. SZ NPS 03911/2012/9 – NPS 4810/2012, udělila Správa NP a CHKO Šumava souhlas stěžovateli b) [osobě zúčastněné na řízení I.] s vyznačením pěší turistické trasy *Rozcestí Břežník – Modrý sloup* standardizovaným značením KČT podle § 44 odst. 3 ZOPK, v návaznosti na § 5 odst. 2 písm. m) nařízení vlády, a v tomto rozhodnutí stanovila též podmínky, za nichž je tento souhlas udělen. Podkladem tohoto rozhodnutí se stalo stanovisko Správy NP a CHKO Šumava ze dne 14. 5. 2012, č. j. SZ NPS 02357/2012/3 – NPS 03532/2012, vydané podle § 45i odst. 1 ZOPK, podle něhož lze významný vliv tohoto záměru na příznivý stav předmětu ochrany nebo na celistvost Evropsky významné lokality a Ptačí oblasti Šumava vyloučit. Proti rozhodnutí ze dne 14. 6. 2012, č. j. SZ NPS 03911/2012/9 – NPS 4810/2012,

pokračování

se žalobce a) odvolal a na základě tohoto odvolání žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 9. 2012, č. j. 834/510/2012 Lp – 2 O 38/12, v pořadí první prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Poté Správa NP a CHKO Šumava vydala rozhodnutí ze dne 11. 10. 2012, sp. zn. SZNP 03911/2012/20-NPS 0860/2012, kterým vyslovila souhlas s vyznačením pěší turistické trasy *Rozcestí Břežník – Modrý sloup* standardizovaným značením KČT podle § 44 odst. 3 ZOPK, v návaznosti na § 5 odst. 2 písm. m) nařízení vlády, za splnění čtyř blíže specifikovaných podmínek. Oproti prvnímu prvostupňovému rozhodnutí byly v novém rozhodnutí mj. omezeny doby přístupnosti této turistické trasy, se zdůrazněním, že trasa je zamýšlena pouze pro pěší návštěvníky; nově navíc bez možnosti zřídit poválkový chodník na dočasně podmáčených místech. Žalovaný následně zamítl odvolání žalobců a účastníka řízení Hnutí Duha – Přátelé Země Česká republika proti tomuto rozhodnutí a potvrdil jej.

Pokud jde o kasační námitky, podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné právní hodnocení věci krajským soudem), námitkou prolínající se všemi kasačními stížnostmi je nesouhlas stěžovatelů se závěrem krajského soudu, že řízení o udělení výjimky ze zákazů (zde zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů podle § 50 odst. 2 ZOPK), upravené v § 56 odst. 1 ZOPK, není možné zahájit z moci úřední; uvedené řízení naopak chápou jako ryze návrhové. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že závěru, že nezbytnou podmínkou k zahájení řízení o výjimce je existence návrhu ze strany žadatele, neodpovídá již samotná dikce naposledy uvedeného ustanovení; zákonodárcem zvolené obecné vyjádření, že „*výjimky ze zákazů (...) povoluje orgán ochrany přírody*“, značí, že řízení o výjimce by bez potíží mohlo být zahájeno i z vlastní iniciativy správního orgánu. Dále zdejší soud dává za pravdu připomínce krajského soudu, že pro pojetí řízení podle § 56 odst. 1 ZOPK jako výlučně návrhového nesvědčí ani výklad teleologický. Zájem na ochraně životního prostředí, promítající se do zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, a případné výjimky z něj svým významem výrazně přesahují individuální rozměr a zájmy jednotlivce (ať již osoby fyzické, či osoby právnické). V žádném případě nelze spoléhat na to, že tito jednotlivci, zvláště budou-li sledovat cíle kolidující s ochranou životního prostředí, budou bdít nad hájením tohoto veřejného zájmu stejně zodpovědně a nestranně jako správní orgány k tomu věcně povolané. Označuje-li v této souvislosti stěžovatel d) ustanovení § 66 ZOPK za účinný nástroj, kterým lze podobné případy eliminovat, nerozvíjí současně v dostatečných podrobnostech, jakým způsobem mohlo v souzené věci k takovému účelu posloužit. Stejně tak, pokud stěžovatelka a) ve svém podání v obecné rovině naznačuje, že ZOPK obsahuje i jiné nástroje k regulaci negativních zásahů do jednotlivých složek životního prostředí, není zřejmé, jaké konkrétní nástroje má na mysli a jakým způsobem mohou negativním důsledkům zamýšlené činnosti zabránit. Oba stěžovatelé tedy ve svých podáních ustali na pouhých obecných konstatováních, která uvedenou dílčí námitku činí fakticky neprojednatelnou.

Klíčovými z úvah krajského soudu však podle míněné zdejšího soudu nejsou ty, které směřují k zodpovězení otázky, jakým způsobem může být řízení podle § 56 odst. 2 ZOPK iniciováno, nýbrž ty, které mají obhájit finální závěr, že řízení o udělení výjimky představuje pro správní orgány obligatorní postup (i v těch případech, kdy se zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů jeví nikoli jako jistý, ale pouze jako pravděpodobný). Problematika způsobu zahájení řízení o výjimce ze zákazu podle § 50 odst. 2 ZOPK samozřejmě není bez významu, avšak před jejím vyřešením je třeba hledat odpověď na otázku, zda k činnosti spočívající ve vyznačení turistické trasy v první zóně NP Šumava a současně v Evropsky významné lokalitě a Ptačí oblasti Šumava vůbec bylo vydání rozhodnutí o výjimce zapotřebí.

Stěžovatelé b) a c) v souvislosti s touto otázkou poukazují na ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK, ve spojení s § 5 odst. 2 nařízení vlády, upravující předchozí souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem a zásahům tak, jak jsou vyjmenovány v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území [viz § 5 odst. 2 písm. m) nařízení vlády, umožňující vyznačení turistické trasy na území národního parku], a na jejich základě zpochybňuje tvrzenou obligatorní povahu řízení podle § 56 ZOPK. K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že systematika části třetí, hlav první až páté ZOPK počítá pro každou jednotlivou kategorii zvláště chráněných území (§ 14 odst. 2 ZOPK) s konkrétním výčtem zákazů (srov. § 16, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 ZOPK). V ustanoveních § 43 a § 44 ZOPK, zařazených do části třetí, hlavy šesté tohoto zákona, se pak připouští vydávání výjimek ze zákazů činností ve zvláště chráněných územích, závazných stanovisek k některým činnostem v těchto územích, nebo předchozích souhlasů k činnostem, které jsou vyhrazeny v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území [§ 5 nařízení vlády, ve spojení s § 44 odst. 3 ZOPK, jichž se stěžovatelka a) na podporu svého procesního postoje dovolává]. Část třetí ZOPK upravuje tedy plošnou ochranu zvláště chráněných území a sama o sobě nepočítá s ochranou chráněných druhů rostlin a živočichů a s udělováním výjimek z této ochrany; těm je totiž, v případě jejich výskytu, speciálně věnována část pátá, hlava první ZOPK.

Právě v systematickém členění ZOPK spatřuje zdejší soud hlavní argument pro závěr, že je-li ochraně zvláště chráněných druhů živočichů a výjimkám z této ochrany věnována zvláštní část ZOPK, pak je řízení podle § 56 ZOPK nezávislé na jiných řízeních o výjimkách, stanoviscích nebo souhlasech podle jiných (předchozích) částí ZOPK. Vedení řízení o výjimce podle § 56 ZOPK vedle řízení (respektive před skončením řízení) o udělení souhlasu podle § 44 odst. 3 téhož zákona proto není vyloučeno ani tehdy, je-li v rámci druhého jmenovaného řízení hodnocen dopad činnosti nebo zásahu na konkrétního zvláště chráněného živočicha.

Shodné úvahové schéma lze uplatnit i ve vztahu k řízením o vydání stanoviska k záměrům zamýšleným v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech (§ 45i odst. 1 ZOPK). V obecném ustanovení § 45c ZOPK, upravujícím principy ochrany evropsky významných lokalit, se v odst. 2 větě poslední výslovně uvádí, že ochrana podle části druhé a páté tohoto zákona a ustanovení § 45h a § 45i téhož zákona nejsou (tímto způsobem ochrany) dotčeny. Jinými slovy, i tehdy, opatří-li si osoba, která zamýšlí v dané lokalitě provést zásah potenciálně schopný vyvolat negativní účinky na životní prostředí (respektive některou z jeho složek), souhlas orgánu ochrany přírody k takovému zásahu, neznamená to, že nebude nutné vést současně řízení o výjimce ze zákazu podle § 56 odst. 1 ZOPK ve vztahu k zvláště chráněnému živočichovi, pokud se v této lokalitě vyskytuje.

Nejvyšší správní soud k aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK tedy ve shodě s krajským soudem uzavírá, že zahájení řízení o výjimce ze zákazu týkajícího se zvláště chráněného živočicha je v případě jeho výskytu obligatorní, a dodává, že nemůže být nahrazeno ani institutem předběžné otázky podle § 57 odst. 1 správního řádu. Podle citovaného ustanovení si může správní orgán učinit úsudek o otázce, kteřou mu nepřísluší rozhodnout a o které dosud pravomocně rozhodnuto nebylo. Je-li však k řízení podle § 56 odst. 1 ZOPK i k řízení podle § 45i odst. 2 ZOPK věcně i místně příslušná Správa NP a CHKO Šumava (§ 78 odst. 10 ZOPK), nic jí nebrání, aby řízení podle § 56 odst. 1 ZOPK sama zahájila a vydala v něm rozhodnutí; k aplikaci § 57 odst. 1 správního řádu tudíž nejsou splněny podmínky. Nejvyšší správní soud rovněž plně aprobuje závěr krajského soudu, že k zahájení řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 ZOPK postačuje pouhá eventualita zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha, a právě pravděpodobnost negativního účinku a míra škodlivosti zásahu

pokračování

jsou hledisky, s nimiž se musí orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu náležitě vypořádat.

Stěžovatel b) namítá, že správní orgán prvního stupně nezahájil řízení o výjimce ze zákazů podle § 56 odst. 2 ZOPK z toho důvodu, že zamýšlený zásah stěžovatele b) nemohl mít jakýkoli myslitelný škodlivý vliv na zvláště chráněného živočicha (tj. zamýšlenou činností nemohlo dojít k žádnému z negativních dopadů vyjmenovaných v § 50 odst. 2 ZOPK). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že situace, kterou stěžovatel b) nastínil, tedy absence jakýchkoli pochybností na straně správního orgánu, že by vyznačení turistické trasy vůbec mohlo negativně zasáhnout přirozené prostředí zvláště chráněného živočicha (tetřeva hlušce), v souzené věci evidentně nenastala. Kromě toho, že na možné rušení tohoto zvláště chráněného druhu výslovně upozorňovali žalobci, nesvědčí o zjevné absenci jakéhokoli rizika rušení tohoto druhu zvířete zejména nesporný fakt, že se tetřev hlušec v dané oblasti přirozeně vyskytuje. Jinými slovy, absolutní rezignace Správy NP a CHKO Šumava na zahájení řízení o výjimce podle § 56 odst. 2 ZOPK by byla ospravedlnitelná pouze v případě, kdy by k vyhodnocení možnosti negativního dopadu činností určitého subjektu na zvláště chráněný druh živočicha postačovala naprosto jednoduchá, nekomplikovaná a přímočará úvaha (například v situaci, kdy by absolutně nebylo pochyb o tom, že se v dotčené lokalitě žádný takový zvláště chráněný živočich nevyskytuje); tomu však skutkový stav v souzené věci nenasvědčuje.

K námitce stěžovatelů b) a c), že záměr vyznačení turistické stezky není záměrem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (respektive podle směrnice o posuzování vlivů), k jehož realizaci by bylo zapotřebí stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK, připomíná Nejvyšší správní soud úvodem, že k otázce, co vše lze rozumět pod pojmem „záměr“ a zda je definice tohoto pojmu determinována výčtem uvedeným v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, se již vyslovil ve výše zmíněném rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013 - 112. V tomto rozsudku uvedl, že při výkladu pojmu „záměr“ ve smyslu § 45h a 45i ZOPK nelze vycházet pouze z definice záměru obsažené v § 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ale je třeba vzít v úvahu i § 4 tohoto zákona, který vymezuje, co je předmětem posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Uvedené ustanovení totiž vedle staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí činí předmětem posuzování i stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu (ZOPK) mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí [§ 4 odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Přestože § 45i odst. 1 ZOPK odkazuje v poznámce pod čarou na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a na zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, zdejší soud již konstantně judikuje, že poznámky pod čarou nemají normotvorný charakter a nejsou součástí právního předpisu; slouží pouze ke zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpise. Jinými slovy, jedná se o legislativní pomůcku, která nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, a ze dne 8. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 22/99). Nejvyšší správní soud nepřijal ani argumentaci dokumentem „*Metodické hodnocení významnosti vlivů při posuzování dle § 45i ZOPK*“ (11/2007 Věstníku Ministerstva životního prostředí), neboť i když metodické pokyny či jiná sdělení a doporučení dotvářejí správní praxi a pokud nevybočují ze zákonného rámce, je třeba k nim při rozhodování přihlídnout (protože opačný postup by byl v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení - srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 - 63), interpretace pro věc relevantního zákonného ustanovení provedená orgánem moci výkonné (zde v pozici žalovaného) nemůže být pro soud směrodatná.

Jestliže tedy není vyloučeno, aby záměr vyznačení turistické stezky mohl být principiálně *záměrem* ve smyslu ustanovení § 45h odst. 1 ZOPK, je na místě posoudit, zda má jeho konkrétní podoba - „Rozcestí Březník – Modrý sloup“ podléhat hodnocení vlivů na životní prostředí (ať již hodnocení „naturovému“, které vychází z § 45h ZOPK a ze směrnice o stanovištích či hodnocení „EIA“ podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) a zda za účelem takového zjištění správní orgány (řádne) provedly procesní postup předvídaný § 45i ZOPK.

Podle § 45i ZOPK *ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti.*

Z citovaného ustanovení vyplývá, že orgán ochrany přírody musí v první řadě zhodnotit, zda významný vliv záměru na předmět ochrany (zde populaci zvláště chráněného živočicha) je možné bez rozumných pochybností naprosto vyloučit, anebo zda tento negativní vliv přinejmenším do určité míry vyloučit nelze; impulzem k postupu podle § 45i ZOPK je přitom návrh předkladatele záměru [v souzené věci jím byla žádost stěžovatele b), tedy osoby zúčastněné na řízení I.]. Přikloní-li se potom orgán ochrany přírody k variantě druhé, tj. dospěje-li na podkladě skutkových okolností k přesvědčení, že významný vliv záměru na předmět ochrany může nastat, postupuje dále podle § 45i odst. 2 ZOPK, tedy přistoupí buď k naturovému hodnocení, nebo ke zjišťovacímu řízení [ve spojení s § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí]. Jazykovým výkladem § 45i odst. 1 *in fine* ZOPK („Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů od doručení žádosti“) a § 45i odst. 2 věty první ZOPK [„Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí (...)“] lze dovodit, že stanovisko podle § 45i ZOPK musí být bezpodmínečně vydáno nejen v materiální, ale především ve formální podobě i tehdy, pokud orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že významný vliv záměru na zvláště chráněného živočicha s jistotou vyloučit lze.

Ačkoli správní orgán prvního stupně nejprve k vydání tohoto stanoviska přikročil a dospěl k přesvědčení, že záměr vyznačení turistické stezky nemůže mít významný vliv ve smyslu § 45i odst. 1 ZOPK (stanovisko Správy NP a CHKO Šumava ze dne 14. 5. 2012, č. j. SZ NPS 02357/2012/3-NPS 03532/2012), poté, co rozhodnutí ve věci samé (o toto stanovisko se opírající) bylo žalovaným zrušeno s pokynem ke změně a doplnění stanoviska, však správní orgán první instance na tento postup rezignoval (nové rozhodnutí ve věci samé již o žádné stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK opřeno není). Stále tu tedy zůstává nevyřízená žádost stěžovatele b), s níž se správní orgán prvního stupně nevypořádal zákonem stanoveným způsobem. Jak již bylo uvedeno, jediným přijatelným způsobem, jakým lze dostat povinnosti uvedené v naposledy uvedeném ustanovení, je vydání aktu, z něhož bude nejen patrný postoj orgánu ochrany přírody k existenci významného vlivu záměru na předmět ochrany, ale v němž bude tento postoj také srozumitelně a přesvědčivě odůvodněn (viz věta druhá ustanovení § 45i odst. 1 ZOPK předpokládající stanovisko odůvodněné). Nelze tedy dát za pravdu stěžovateli d), který je přesvědčen o nadbytečnosti takového stanoviska a možnosti jej pouze „začlenit“ do odůvodnění jiného rozhodnutí (například do rozhodnutí podle § 44 odst. 3 ZOPK, jako tomu bylo v posuzovaném případě).

Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s krajským soudem, že absentující úvaha správního orgánu nad tím, zda záměr vyznačení turistické trasy může mít (samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry) významný vliv na příznivý stav populace zvláště chráněného živočicha (tetřeva hlušce), nevtělená do formálního a řádně odůvodněného

pokračování

stanoviska, způsobuje rozpor se zákonem, pro který je důvodné zrušit rozhodnutí, jehož se toto stanovisko mělo stát podkladem. Je však třeba poznamenat, že uvedl-li krajský soud, že ignorování povinnosti reagovat na žádost osoby zúčastněné na řízení I. způsobem, který § 45i odst. 1 ZOPK předvídá, formálně uzavírá cestu jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení a hodnocení EIA, nelze tuto jinak případnou poznámku vykládat tak, že nečinnost správního orgánu prvního stupně mlčky vyjadřuje, že předmětný záměr žádný významný vliv na předmět ochrany mít nemůže.

Co se týče vztahu § 45i a § 45g ZOPK, Nejvyšší správní soud uvádí, že zatímco § 45g ZOPK představuje svého druhu „*generální klausuli*“, v níž zákonodárce popsal hlavní právní zásady a cíle, které mají být při ochraně evropsky významných lokalit a ptáčích oblastí respektovány a naplněny a které je vždy třeba brát v úvahu při rozhodování o konkrétních povoleních, souhlasech, stanoviscích a výjimkách ze zákazů [lze tedy dát v nejobecnější rovině za pravdu stěžovateli d), který v tomto ustanovení spatřuje zákonnou podmínku pro veškeré právní akty týkající se činností s dopady na evropsky významné lokality a ptáčích oblasti], praktickou aplikaci těchto obecných zásad upřesňují navazující ustanovení, zejména osobou zúčastněnou na řízení III. zmíněný § 45i odst. 1 a 2 ZOPK. Názor, že povinnost oznamovatele podle § 45i ZOPK je obligatorní, zatímco „*naturové*“ hodnocení či hodnocení EIA je pouze fakultativní, není přesný a citovaná ustanovení mu nekorespondují; algoritmus, jakým správní orgán postupuje poté, co obdrží návrh koncepce nebo záměru, byl však popsán výše, a proto na něj zdejší soud v podrobnostech odkazuje.

Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu též z důvodu nesprávného posouzení zákonnosti předcházejícího správního řízení [kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Především stěžovatel b) nesouhlasí s tím, že by správní řízení trpělo natolik zásadními vadami, aby mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a aby musely vést k jeho zrušení. Nejvyšší správní soud připomíná, že vada řízení, která byla jedním z důvodů, proč krajský soud obě správní rozhodnutí zrušil, měla spočívat v tom, že správní orgán prvního stupně své rozhodnutí opřel o odbornou publikaci s názvem „*Modelling habitat suitability for the Capercaillie Tetrao urogallus in the national parks Bavarian Forest and Šumava*“ (dále též jen „odborná studie“), kterou však nezařadil do správního spisu, nezajistil její překlad do českého jazyka a neumožnil účastníkům řízení se seznámit s jejím obsahem a podat k ní své vyjádření.

Z předloženého správního spisu Nejvyššímu správnímu soudu vyplynulo, že správní orgán prvního stupně obdržel dne 30. 10. 2012 odvolání žalobce a) proti svému rozhodnutí ze dne 11. 10. 2012, sp. zn. SZ NP 03911/2012/20-NPS 0860/2012. V tomto odvolání žalobce a) mj. věcně napadal odbornou studii. Kromě žalobce a) se proti shora uvedenému rozhodnutí odvolal též žalobce b) a účastník řízení Hnutí DUHA – Přátelé Země České republiky. Dne 30. 10. 2012 vyhotovil správní orgán prvního stupně dokument nazvaný jako „*Vyrozumění o podaném odvolání a výzva k vyjádření*“, v němž účastníkům řízení stanovil lhůtu k podání vyjádření k odvoláním do pěti dnů od jeho obdržení; žalobce a) převzal zásilku s touto výzvou dne 9. 11. 2012. Již dne 7. 11. 2012 předal správní orgán prvního stupně spisovou dokumentaci žalovanému, včetně stanoviska k podaným odvoláním. V doplnění odvolání ze dne 9. 11. 2012, které žalobce a) podal k poštovní přepravě dne 14. 11. 2012 a které bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno dne 16. 11. 2012, pak uplatnil námitku, že správní orgán prvního stupně při vydání nového rozhodnutí vycházel z odborné studie jakožto nového podkladu, který nebyl podkladem předchozího (zrušeného) prvostupňového rozhodnutí; namítal tedy, že správní orgán prvního stupně hrubě porušil § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný však

o podaných odvoláních rozhodl již 12. 11. 2012, tedy předtím, než žalobci a) vůbec uplynula lhůta k podání vyjádření k ostatním odvoláním (mělo se tak stát 14. 11. 2012). Dlužno dodat, že ani sama osoba zúčastněná na řízení III., která vystupovala současně jako správní orgán prvního stupně, a dokonce ani žalovaný jakožto stěžovatel d) ve své kasační stížnosti nerozporují, že tímto způsobem postupovaly, a zpochybňují pouze závažnost dopadů takového postupu na zákonnost finálního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud na tomto podkladě dává plně za pravdu krajskému soudu, který konstatoval porušení procesních práv žalobce a), vyplývajících z § 4 odst. 4 správního řádu a § 36 správního řádu, tedy práva navrhnout důkazy, činit návrhy a uplatňovat námitky kdykoli do vydání rozhodnutí, anebo přinejmenším do uplynutí lhůty, která mu byla správním orgánem stanovena podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Uvádí-li dále stěžovatelka a), že z podané žaloby vůbec není zřejmé, zda se jedná o žalobu proti rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), či o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 s. ř. s.), uvádí Nejvyšší správní soud pouze na okraj a při vědomí, že „*kasační stížnost*“ stěžovatelky a) je pouhým vyjádřením podaným v řízení o kasační stížnosti (jak bylo vysvětleno výše), že o vyznění žaloby nenabyl žádnou rozumnou pochybnost. Žalobci v žalobě jednoznačně identifikovali správní rozhodnutí, proti němuž žalobou míří, a srozumitelně předestřeli nejenom důvody, pro které byli přesvědčeni o své aktivní legitimaci, ale rovněž důvody, pro které považovali napadené rozhodnutí žalovaného za nezákonné. Rovněž z žalobního petitu je srozumitelné, že žalobci usilují o zrušení obou správních rozhodnutí; tímto způsobem specifikovali žalobci sice pouze implicitně, avšak přesto dostatečně srozumitelně rozsah, v jakém rozhodnutí žalovaného napadají. Ze všech výše uvedených důvodů lze odkaz žalobců na ustanovení § 82 s. ř. s. v textu žaloby (s ohledem na její celkový kontext) považovat za pouhou chybu v psaní. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal, že by krajský soud pochybil, pokud žalobce nevyzval k doplnění a upřesnění žaloby; stejně jako krajský soud považuje žalobu za plně projednatelnou.

Stěžovatel b) ve své kasační stížnosti konečně namítá, že se napadeným rozsudkem cítí být poškozen proto, že po zrušení obou správních rozhodnutí musel čelit kritice ze strany veřejnosti či konkrétních soukromoprávních subjektů. Přestože Nejvyšší správní soud chápe, proč stěžovatel b) vnímá výsledek soudního řízení pro svou osobu negativně, je nucen konstatovat, že takto koncipovaná námitka nepředstavuje způsobilý kasační důvod, předvídaný ustanovením § 103 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že Nejvyšší správní soud žádnou z podaných kasačních stížností neshledal opodstatněnou. Jelikož nosné důvody, které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí žalovaného, v rozhodujícím rozsahu obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS), zdejšímu soudu nezbylo, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., rozsudkem tyto kasační stížnosti zamítnout.

O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech bylo mezi jejími účastníky rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Vzhledem k tomu, že žalovaný byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Co se týče osob zúčastněných na řízení I. a II., ty v dané věci podaly kasační stížnosti a staly se tedy (vedle žalobců a žalovaného) *účastníkem řízení* o kasační stížnosti (viz ustanovení § 102 věty první s. ř. s. a § 105 odst. 1 s. ř. s.) a i v jejich případě je tak nutno rozhodnout o nákladech řízení dle jejich procesní úspěšnosti (srov. rozsudek zdejšího soudu

pokračování

ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 - 242, publikovaný pod č. 2020/2010 Sb. NSS). Jelikož kasační stížnosti těchto osob byly zamítnuty (nebylo jimi tedy dosaženo zrušení rozsudku krajského soudu, jímž bylo vyhověno žalobcům), je zřejmé, že ani v jejich případě nelze hovořit o procesní úspěšnosti a právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jim tak nenáleží. Pokud jde o náklady řízení týkající se osoby zúčastněné na řízení III., na jejíž podání nazvané jako „*kasační stížnost*“ nahlížel zdejší soud jako na vyjádření v rámci řízení o kasační stížnosti, zde platí, že by jí dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.) náleželo právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; právo na náhradu dalších nákladů jí může soud přiznat jen na návrh a z důvodů hodných zvláštního zřetele. Jelikož žádná taková povinnost osobě zúčastněné na řízení III. uložena nebyla a z její strany nebylo žádáno ani o přiznání (dalších) nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že ani jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Jedinými procesně úspěšnými účastníky řízení před zdejším soudem tak zůstávají žalobci. V jejich případě však nebylo prokázáno, že by jim v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejich případě rozhodl tak, že se jim náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. prosince 2015

Mgr. Radovan Havelec v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Markéta Smetanová