



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobců **a) K. A. st., b) K. A. ml.**, oba právně zast. advokátkou Mgr. Hanou Sklenářovou, AK Velké Meziříčí, Malá Stránka 318, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, za účasti: 1) Akademie věd ČR - Ústav biologie obratlovců, Květná 8, Brno, 2) M1, 3) Č., a. s., právně zast. advokátem JUDr. Petrem Holznerem, se sídlem Španielova 1299/8O, Praha 6, 4) obce K., 5) M2, právně zast. advokátem JUDr. Pavlem Příhodou, se sídlem AK Merhautova 8, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2000, č. j. 560/3027/00 - He,

t a k t o:

I. Rozhodnutí žalovaného č. j. 560/3027/00 - He ze dne 21. 12. 2000 **s e z r u š u j e** pro vady řízení a věc se mu **v r a c í** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč k rukám právní zástupkyně žalobců ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou se žalobci domáhají zrušení výše označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a) proti rozhodnutí Okresního úřadu v Třebíči, referátu životního prostředí č. j. 106.20-2757/3/2000-231/Št ze dne 14. 8. 2000, kterým byl zamítnut návrh na povolení obnovy řízení o schválení 3. revize manipulačního řádu vodního díla D. – Č. a. s. na řece J. S napadeným rozhodnutím žalobci nesouhlasí a jsou přesvědčeni, že byli zkráceni na svých právech v řízení před správními orgány v obou stupních, když jim byla odňata možnost účastnit se řízení a chránit své zájmy. Rozhodnutí žalovaného dále pokládají za nezákonné, když v něm tento zcela pominul důvody návrhu na povolení obnovy řízení a důvody uváděné v odvolání a ani nezkoumal, zda byl porušen zákon nedodržením základních pravidel řízení stanovených správním řádem v § 1 až 4 a § 14, a dále nikterak neodůvodnil

postup správního orgánu, který neumožnil žalobcům účast ve správním řízení. Žalovaný tak porušil ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu v tom, že napadené rozhodnutí vydal, aniž by spolehlivě zjistil stav věci, ust. § 4, když jim bylo odepráno jejich právo být účastníkem řízení, ve kterém se jedná o jejich chráněných zájmech odběratelů průtokové vody a konečně ust. § 14 neboť správní orgán je za účastníky řízení neoznačil.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření popsal postup správních orgánů, jakož i vodohospodářských orgánů při povolování změn nakládání s vodami, zejména okolnosti související s povolením k užívání Francisovy turbíny na nádrži M. bez projednání a schválení doplňku MŘ VD D., tedy v rozporu se skutkovým stavem změny manipulace v důsledku instalace dalšího turbosoustrojí na nádrži M. bez účasti změnou dotčených nositelů založených oprávnění. K důvodům žaloby odkazuje žalovaný na odůvodnění svého rozhodnutí, v němž nemohl žalobcům vyhovět z důvodu, že před instalací další turbíny na nádrži M. a tím související změně nakládání s vodami, nedošlo k dotčení zájmů uživatelů oprávnění pod nádrží M., jelikož v době schválení třetí revize MŘ VD D. nedošlo ke změnám v užívání manipulace s vodou. Při schválení 3. revize MŘ nebyli žalobci účastníky řízení, a proto žalovaný ani nezkontroloval dodržení lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení, protože nebyla splněna základní podmínka pro podání návrhu, a to, aby byl podán účastníkem řízení. Žalovaný neshledal důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a protože žalobou namítané vady rozhodnutí nebyly prokázány, navrhuje žalobu zamítnout.

V daném případě se jedná o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ust. § 132 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále s. ř. s.) z Vrchního soudu v Praze. Podle uvedeného ustanovení Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy u nichž byla přede dnem účinnosti s. ř. s. dána jejich věcná příslušnost, dokončí řízení zahájená před těmito soudy. Řízení o žalobách podaných podle části páté hlavy druhé zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, o nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti s. ř. s., se dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Pro posouzení věci ve správním soudnictví je rozhodující skutkový i právní stav v době rozhodování správního orgánu, který žalobou napadené rozhodnutí vydal, přičemž žaloba je v soudním řízení přezkoumávána v mezích žalobcových návrhů. Soud se proto v souladu s ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. nezabýval těmi námitkami ani vyjádřeními žalovaného, které se vztahovaly k řízení povolení užívání Francisovy turbíny k trvalému provozu. Napadeným rozhodnutím, které může být předmětem přezkumné činnosti soudu je rozhodnutí MŽP č. j. 560/3027/00 - He, ze dne 21. 12. 2000, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu v Třebíči č. j. 106.20-2757/3/2000-231/Št ze dne 14. 8. 2000 o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení z důvodu opožděnosti.

Ze spisového materiálu, tak jak byl soudu předložen, vyplynulo, že dne 8. 2. 1996 (v době platnosti 2. revize MŘ VD D.) vydal Okresní úřad v Třebíči rozhodnutí RŽP č. j. 106.20-6389/95-231/M, kterým povolil investorům panu K. A. st. a panu K. A. ml. stavbu „Rekonstrukce MVE G. na řece J.“ v k. ú. D. a současně povolil nakládání s vodami, tj. odběr povrchové vody z řeky J. za účelem výroby elektrické energie na MVE G. Zrekonstruovaná elektrárna byla zkolaudována a uvedena do trvalého provozu dne 23. 2. 1998 rozhodnutím OÚ Třebíč č. j. RŽP 106.20-175/98-231/M. Dne 2. listopadu 1998 upozornil žalobce správní

orgán na skutečnost, že dochází ke změnám průtoku v řece bez předchozího upozornění, v důsledku čehož vznikají ztráty MVE, zvýšené průtoky s sebou nesou i hrubé plovoucí nečistoty, které mohou poškodit stavidlo MVE, současně požadoval, aby byli o manipulaci na VD D. předem informováni a mohli tak učinit potřebná opatření. Další jednání týkající se opakujících se rozporů proběhla 23. 11. 1998 a v průběhu roku 2000.

Dne 4. 4. 2000 žalobce postoupil Územnímu odboru MŽP pro Brněnskou oblast podnět podle § 65 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, k přezkoumání rozhodnutí OÚ Třebíč č. j. 106.20-5566/98-231/Št ze dne 8. 10. 1998, kterým byla schválena 3. revize MŘ VD D. Sdělením MŽP, kterému byl podnět postoupen, byl žalobce přípisem ze dne 7. 7. 2000, č. j. 560/1984/00-He vyrozuměn s tím, že po přezkoumání podnětu správní orgán posoudil, že jsou dány případné důvody pro obnovení řízení dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, k jehož vedení je příslušný správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, tj. Okresní úřad v Třebíči. Na základě tohoto sdělení podal žalobce u OÚ v Třebíči dne 21. 7. 2000 návrh na povolení obnovy řízení, v němž uplatňuje důvod dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to odnětí možnosti účastnit se řízení. O podaném návrhu rozhodl OÚ v Třebíči dne 14. 8. 2000 č. j. 106.20-2757/3/2000-231/Št tak, že návrhy podané žalobcem K. A. st. ze dne 4. 4. 2000 a ze dne 21. 7. 2000 zamítl. Jako důvod zamítnutí správní orgán uvádí zmeškání subjektivní tříměsíční lhůty pro podání návrhu. Rozhodnutí, do kterého návrh směřuje bylo vydáno dne 8. 10. 1998 a právní moci nabylo dne 28. 10. 1998. Skutečnost, že VD D. má schválený nový „Provozní řád“ – revizi provozního řádu, byla účastníkovi řízení známa nejpozději dne 6. 11. 1998, kdy psal dopis adresovaný Č., a. s., tzn., že lhůta 3 měsíců již uplynula, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout. Vzhledem k tomu, že schválením 3. revize MŘ VD D., shodné s předcházející 2. revizí, nedocházelo ke změně vodoprávních poměrů na řece J., nemohlo tedy dojít k dotčení či ovlivnění zájmů držitelů a uživatelů povolení k nakládání s vodami, a proto nebyli ani tito přizváni ke správnímu řízení jako jeho účastníci. K námitkám týkajícím se porušení práva účastnit se řízení, uvedl správní orgán, že průběh řízení a jeho výsledek nemohly být ovlivněny ani případnou účastí navrhovatele, neboť byl schvalován dokument shodný s dokumentem v platnosti předcházejícím, který v praxi vyhovoval a nebylo nutno jeho znění měnit. Z důvodů výše uvedených správní orgán v I. stupni návrh na povolení obnovy řízení zamítl. O odvolání podaném proti zamítavému rozhodnutí rozhodl žalovaný dne 21. 12. 2000, čj. 560/3027/00-He tak, že je zamítl. V napadeném rozhodnutí, v němž žalovaný popisuje dosavadní průběh řízení, přičemž se vyjadřuje i k otázkám řízení ve věci povolení užívání Francisovy turbíny ve stručném věcném odůvodnění konstatoval, že odvolání není možno vyhovět, neboť před instalací další turbíny na nádrži M. nedošlo k dotčení zájmů uživatelů oprávnění pod nádrží M., jelikož v době schválení 3. revize MŘ VD D. nedošlo ke změnám v užívání povrchových vod, tj. změnám manipulace s vodou; v roce 1998 tedy nebyl pan A. účastníkem vedeného správního řízení a odvolací orgán tudíž ani nezkoumal, zda mohla být dodržena subjektivní lhůta 3 měsíce pro podání návrhu na obnovu řízení, neboť nebyla splněna základní podmínka řízení, když návrh může být podán pouze účastníkem řízení § 63 odst. 3 zák. č. 71/1967 Sb.).

Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Ustanovení § 14 správního řádu vymezuje obecně pojem účastníka řízení, čímž orientuje správní orgány na to, aby zajistily v řízení aktivní účast těch, jichž se správní rozhodnutí týká, popř. může týkat. V souladu s obecným vymezením pojmu účastníka mohou toto postavení přiznat určitým osobám zvláštní předpisy.

K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí. Byli-li žalobci vlastníky a provozovateli MVE G., jejíž rekonstrukce a následně i odběr povrchové vody z toku J. pod nádrží M. za účelem výroby elektrické energie byla rozhodnutím ze dne 23. 2. 1998 povolena, byl nepochybně založen předpoklad pro jejich účastenství v řízení. Předpoklad jejich účastenství lze dovodit již z předcházejícího rozhodnutí o schválení 2. revize MŘ VD D. ze dne 6. 1. 1993, č. j. 106.10.4840/92-231/2/Va/Se. Stanoví-li uvedené rozhodnutí požadavek nezbytné spolupráce všech uživatelů, jakkoli bylo vydáno v době, kdy žalobci těmito ještě nebyli, nelze jinak, než povinnost součinnosti dovodit i pro období následující.

Nelze přisvědčit žalovanému odůvodňuje-li postup správního orgánu v I. stupni mimo jiné tím, že žalobce nebyl účastníkem řízení, a tak nemohlo dojít k dotčení jeho práv a právem chráněných zájmů, neboť schválením 3. revize MŘ nedošlo ke změnám oproti 2. revizi. Správní orgán nemůže autoritativně předem určit, komu náleží nebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o které bude v řízení jednáno a rozhodováno – to je věcí zkoumání v průběhu řízení a vydání rozhodnutí. Má-li mít výsledek řízení platné právní účinky pro třetí osoby, je třeba takovou osobu k řízení přibrat. O tom, zda konkrétní osoba, která to o sobě tvrdí, je účastníkem řízení, či nikoli, je správní orgán povinen rozhodnout. Takový závěr však správní orgán ani žalovaný v napadeném rozhodnutí neučinili.

Povinností správního orgánu je v souladu s ust. § 59 odst. 1 správního řádu přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, nemůže být proto vázán pouze tím, co v odvolání uvede některý z účastníků. Tím spíše však je povinen vypořádat se s námitkami v odvolání uvedenými. Této povinnosti však žalovaný nedostál, když nejen, že se vůbec nevypořádal s otázkou postavení účastníka v řízení, ale ani neodůvodnil, z jakých skutečností vycházel, když potvrdil rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, který zamítl návrh na povolení obnovy řízení pro opožděnost. Své právní závěry tak činí zcela mimo výrok rozhodnutí, které přezkoumával.

Odůvodnění rozhodnutí podle ust. § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. musí obsahovat skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a rovněž i použití právních předpisů, na základě, kterých rozhodoval. Smyslem odůvodnění správního orgánu je jednak doložení správnosti i zákonnosti postupu správního úřadu, jakož i vydaného správního rozhodnutí. Z odůvodnění musí být zřejmé jak skutkové tak právní předpoklady, z nichž správní orgán vycházel při hodnocení konkrétní skutkové podstaty a při její subsumpci pod určité ustanovení zákona a aby zejména obsahovalo a vyčerpalo celý petit návrhu, zejm. právní úvahy o něm a důvody, které

k úřednímu výroku vedly. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však obsahuje skutečnosti, kterými je stvrzována správnost postupu správního orgánu, při použití právního názoru, podle kterého správním orgánem v I. stupni ve věci postupováno nebylo. Uvádí-li žalovaný ve výroku, že potvrzuje rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, nelze jinak, než dovodit, že shodně shledal důvod pro zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení v jeho opožděnosti; dále však v napadeném rozhodnutí zdůvodňuje potvrzující výrok skuteností zcela jinou, a to nedostatkem podmínky řízení z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem řízení. Rozhodnutí, které obsahuje dva vzájemně se vylučující výroky - zamítnutí pro opožděnost a zamítnutí pro nedostatek podmínek řízení, trpí vnitřním rozporem, který zakládá jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti. Je-li návrh na povolení obnovy řízení považován za nepřijatelný, z důvodu, že tak učinila osoba nepřislušná, nelze o něm současně rozhodovat jako o opožděném.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, trpí takovými podstatnými vadami, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost, a proto je podle s. ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.

V dalším řízení se bude správní orgán řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku; s ohledem na to, že nebyla ve správním řízení vyřešena otázka procesního postavení žalobců, žalovaný se bude zabývat především skutečnostmi, zakládajícími nebo vylučujícími postavení žalobců jakožto účastníků řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu, tyto řádně odůvodní a teprve poté se lze zabývat včasností podaného návrhu na povolení obnovy řízení, resp. jeho věcnou opodstatněností.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Řízení ve věci bylo zahájeno 27. 12. 2001. Podle § 133 s. ř. s. odměna za zastupování advokátem nebo notářem v řízeních, která byla zahájena přede dnem účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2003), se stanoví podle dosavadních předpisů. V daném případě je třeba postupovat podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. účinné od 1. 1. 2001, kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem. Ve věcech žalob a opravných prostředků proti rozhodnutím orgánů veřejné správy a správních orgánů činí sazba odměny 3500 Kč (§ 11 citované vyhlášky). K tomu přísluší paušální částka jako náhrada výdajů podle § 13 odst. 3 vyhl.č. 177/1996 Sb. ve výši 75 Kč za jeden úkon, v daném případě 2 x 75 Kč (za převzetí věci a sepsání žaloby), tj. 150 Kč. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek 1000 Kč. Celkem jeho náklady činí 4650 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s. a § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. 4. 2004

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu