



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právních věcech žalobce **O. v., o. s.**, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2001, č. j. 580/289/008/A-20/2001 a ze dne 30. 7. 2001, č. j. 580/289a/008/A-20/2001,

t a k t o :

- I. Žaloby **se z a m í t a j í**.
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou, doručenou Vrchnímu soudu v Praze dne 5. 10. 2001, (původně vedenou pod sp. zn. 5 A 125/2001) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2001, č. j. 580/289/008-A-20/2001, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku – Místku, referátu životního prostředí ze dne 15. 2. 2001, č. j. RŽ-3793/00Še/246. Tímto správním rozhodnutím orgánu prvního stupně bylo na základě žádosti Povodní Odry a. s. podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny vysloven souhlas se zásahem do významného krajinného prvku vodního toku T. v km 4,500 – 5,000 v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto rozhodnutí s tím, že se nepovolují směrové ani výškové úpravy koryta toku. Dále byly stanoveny „obecné podmínky“.

Žalobou doručenou Vrchnímu soudu v Praze rovněž dne 5. 10. 2001 (původně vedenou pod sp. zn. 6 A 98/2001) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2001, č. j. 580/289a/008-A-20/2001, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku – Místku, referátu životního prostředí ze dne 15. 2. 2001, č. j. RŽ 3792/00Še/246. Tímto rozhodnutím správního orgánu prvního

stupně bylo vydáno rovněž podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku vodního toku T. v km 2,390 – 2,630 v katastrálním území O. s tím, že tento orgán ochrany přírody souhlasí s tímto zásahem v rozsahu uvedeném blíže ve výroku rozhodnutí a naopak nepovoluje směrové ani výškové úpravy koryta toku. I v tomto případě byly dále stanoveny „obecné podmínky“.

V obou žalobách žalobce navrhl, aby byla zároveň zrušena i citovaná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Žalobce (shodně v obou žalobách) uvedl, že obě rozhodnutí okresního úřadu ze dne 15. 2. 2001 obsahují podmínku, v níž se ukládá „zahájení prací oznámit v dostatečném předstihu místní organizaci ČRS, aby bylo zajištěno slovení vranky pruhoploutvé“. Z ustanovení § 3 odst. 1 písm. b), zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny lze dovodit, že je nepřípustné, aby v řízení o vydání stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2) bylo zároveň rozhodováno o nákládání se zvláště chráněnými druhy, nebyla-li již předem povolena výjimka podle § 56. V rozhodnutí okresního úřadu, které bylo potvrzeno žalovaným se tedy směšuje ochrana významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. a ochrana zvláště chráněných druhů přírody. Vzniklé pochybnosti o jednoznačnosti a určitosti rozhodnutí úřadu a žalovaného zapříčiňují zmatečnost a nesrozumitelnost výroků jejich rozhodnutí, neboť není jasné, jaký mají jejich rozhodnutí dopad na ochranu zvláště chráněného druhu vranky pruhoploutvé. Z toho žalobce dovozuje porušení ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu. Tímto způsobem byl žalobce zkrácen na svých procesních právech na tom, aby okresní úřad i žalovaný chránili ve správním řízení zájmy žalobce, které reprezentuje.

Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí žalovaného trpí celou řadou dalších vad, a to jak věcných, tak i právních, v jejichž důsledku byla zkrácena práva žalobce na spravedlivý proces. Tak především jednotlivé části výroků rozhodnutí okresního úřadu jsou ve vzájemném rozporu. Na jedné straně bylo povoleno rozhrnutí šterkových náplavů tak, aby bylo pravidelné střídání brodů a tůní a na straně druhé nebyly povoleny směrové a výškové úpravy koryta. Žalobce dále již v odvolání namítal, že podmínka zahájení prací oznámit v dostatečném předstihu místní organizaci ČRS je nekonkrétní. Správní orgán při rozhodování dále nevycházel ze současného stavu, v němž se tok T. nachází. Všechny objekty regulace vodního toku v úsecích, jež byly předmětem řízení, jsou buď zcela zničeny, nebo vážně poškozeny. Tím získal tok z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny zcela novou kvalitu, neboť přestaly existovat bariéry pro migraci živočichů a tok tak znovu přispívá k ekologické stabilitě krajiny. Po opravě k obnově bariéry dojde. Žalobce poukázal na obsah posudku soudního znalce RNDr. B. L. Okresní úřad i žalovaný dále zkrátali žalobce na jeho právech, když se k některým důkazům předloženým žalobcem vůbec nevyjádřili (viz žalobcem navržený důkaz „Koncepce ochrany a revitalizace S. v ř. km 0,000-33, 3000), jiné interpretovali zcela chybně.

Žalobce konečně poukázal na to, že dotyčná rozhodnutí žalovaného jsou vydána na základě § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. a mají charakter závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy. Tento typ správních rozhodnutí je jinak podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. (poznámka soudu – ve znění účinném do 31. 12. 2002) vyloučen ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy. V tomto konkrétním případě však vznikla situace, kdy rozhodnutí okresního úřadu, jsou jedinými správními akty, které se vztahují k povolení zamýšlené činnosti. Tato situace nastala díky tomu, že k realizaci postačí (dle názoru příslušného orgánu státní správy ve vodním hospodářství) pouhé ohlášení

udržovacích prací. Neproběhne tedy žádné další správní řízení o vydání povolení k realizaci vodního díla, k němuž by byla citovaná rozhodnutí okresního úřadu podkladem. Takové rozhodnutí nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť v tomto konkrétním případě nenaplní znaky rozhodnutí předběžné povahy.

Žalovaný ve vyjádřeních k žalobám ke zmíněné podmínce v rozhodnutích uvedl, že tato námitka byla zodpovězena v odůvodněních rozhodnutí žalovaného, žalobci bylo vysvětleno, že obecná podmínka v napadených rozhodnutích nenahrazuje výjimku ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb., povolení této výjimky včetně konkretizace podmínek samostatným rozhodnutím je odvislé od skutečnosti v jakém rozsahu byl zásah do vodního toku povolen. Žalovaný (pozn. soudu: Správně správní orgán prvního stupně) dne 25. 11. 2000 obdržel žádost Povodí Odry, a. s. o vydání závazného stanoviska k zásahu do VKP T. O. s tím, že se jedná o odstranění povodňových škod z roku 1999. Řízení bylo zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout, tento účastník vymezil předmět řízení. V tomto řízení (podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) bylo v první řadě nezbytné posoudit, zda realizací projektové dokumentace, která byla nedílnou součástí žádosti, nedojde k ohrožení nebo oslabení ekologicko-stabilizační funkce přezmětného VKP, teprve poté bylo možno rozhodnout o případném transferu ohrožených druhů. Žalobce nebyl zkrácen na svých procesních právech, neboť v řízení o udělení výjimky podle § 56 cit. zákona, které je vedeno samostatně, byl účastníkem řízení. Dne 26. 9. 2001 bylo zahájeno řízení dle tohoto ustanovení. Oznámení o zahájení řízení obdržel žalobce dne 2. 10. 2001 a sdělením ze dne 4. 10. 2001, doručeným okresnímu úřadu dne 8. 10. 2001, oznámil svou účast v tomto řízení (žalovaný předložil kopii těchto písemností a doručenký s tím, že řízení – v době podání vyjádření – dosud probíhá).

Žalovaný dále vyslovil nesouhlas s tvrzením, že jednotlivé části výroků rozhodnutí okresního úřadu jsou ve vzájemném rozporu a mimo jiné poukázal na ČSN 75 2106. Žalovaný se rovněž neztotožnil s částí žaloby, ve které je poukazováno na to, že tok získal zcela novou kvalitu. K námitce, že žalobce je zkrácen na svých právech tím, že se správní orgán nevyjádřil k některým důkazům předloženým žalobcem, žalovaný jednak poukázal na již zmíněnou ČSN (část 12) a dále uvedl, že je nelogické, aby na rozsah opravy uvedené v projektové dokumentaci, t. j. na opravu 4 stupňů v úseku 240 m a 8 stupňů v úseku 350 m v zastavěném území obce byl aplikován důkaz řešící koncepci ochrany a revitalizace S. v délce 33 km. Žalobce nerozlišuje pojmy zastavěné a nezastavěné území, vodní tok přirozený a upravený, opravu a revitalizaci.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby žaloby byly zamítnuty.

Žalobce nevyužil možnost podat repliku.

Protože Vrchní soud v Praze o těchto žalobách nerozhodl do 31. 12. 2002, převzal věci k dokončení řízení Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.).

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2004, č. j. 5 A 125/2001 – 39 byly věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 5 A 125/2001 a 6 A 98/2001 spojeny ke společnému projednání s tím, že věc bude nadále vedena pod sp. zn. 5 A 125/2001.

Soud přezkoumal žalobami napadená rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních důvodů a neshledal žaloby důvodnými. Soud vycházel z následujících skutečností a úvah.

Vzhledem k charakteru rozhodnutí, kdy se jedná o závazná stanoviska orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., se soud nejprve zabýval otázkou, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda tedy není dán důvod k odmítnutí žalob podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se zřetelem na ustanovení § 70 písm. a) event. písm. b) s. ř. s.

Jak vyplývá z převažující judikatury, soudy ve správním soudnictví na základě žalob přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce, tedy úkony správního orgánu, které jsou po materiální stránce rozhodnutími (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Takovýmito rozhodnutími však zásadně nejsou tzv. podkladová rozhodnutí správních orgánů, t. j. například zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, tedy rozhodnutí, ze kterých vychází další rozhodnutí konečné povahy, kterým je teprve zasahováno do práv a povinností určitého subjektu (např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o povolení stavby atd.), přičemž při podání žaloby proti tomuto „konečnému rozhodnutí“ soud k žalobní námitce přezkoumává také zákonnost podkladového rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobci je však nutno přisvědčit, že v tomto konkrétním případě se o takovouto kompetenční výlukou nejedná. Řízení o udělení závazného stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. bylo zahájeno u referátu životního prostředí Okresního úřadu ve Frýdku – Místku podáním žádosti Povodí Odry, a. s. ze dne 14. 11. 2000, doručené tomuto správnímu orgánu dne 15. 11. 2000. Této žádosti předcházelo sdělení referátu životního prostředí Okresního úřadu ve Frýdku – Místku (jakožto příslušného vodohospodářského orgánu s působností speciálního stavebního úřadu) ze dne 25. 6. 1999, kterým tento vodohospodářský orgán sdělil, že nemá námitek k provedení ohlášených stavebních prací (s upozorněním na potřebu vyžádat si ještě závazné stanovisko orgánu ochrany přírody).

Jestliže tedy udržovací práce byly podle ustanovení § 57 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), prováděny toliko na základě ohlášení stavebnímu (vodohospodářskému) úřadu, a nebylo tedy vydáváno rozhodnutí o stavebním povolení, nemohla mít napadená rozhodnutí charakter toliko podkladových rozhodnutí, která by byla ze soudního přezkumu vyloučena. Navíc tato rozhodnutí byla vydána až po sdělení stavebního (vodohospodářského) orgánu k ohlášení udržovacích prací. Proto Nejvyšší správní soud žaloby věcně projednal.

Při posuzování důvodnosti žaloby se zřetelem na uplatněné žalobní důvody soud vycházel především z toho, že je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva (k tomu viz zejména rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 98/98 -109 publikovaný pod č. 888 publikace Soudní judikatura ve věcech správních. Procesními právy je nutné, v řízení které se řídí správním řádem, rozumět především právo navrhopat důkazy a jejich doplnění, klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění, právo podávat řádné a mimomohádné opravné prostředky. Nelze dovést, že by v případě žalobce došlo k porušení takového (event. i jiného) procesního práva.

Tak především žalobní tvrzení o tom, že jednotlivé části výroků jsou ve vzájemném rozporu, že stanovená podmínka je nekonkrétní a že nebyl vzat zřetel na současný stav věci, jsou námitkami věcného charakteru (způsobu rozhodnutí o věci samé). Porušení procesních práv žalobce nelze spatřovat ani, navíc ve zcela obecném tvrzení, že žalobce byl zkrácen na svých právech na to, aby okresní úřad i žalovaný chránili zájmy žalobce, které reprezentuje.

S právem účastníka řízení navrhopvat důkazy a jejich případné doplnění, nesporně souvisí i povinnost správního orgánu se s těmito návrhy v rozhodnutí vypořádat. Účelem důkazního řízení je náležité zjištění pro věc u rozhodujících skutečností (skutkového stavu); v daném případě tedy podstatných skutečností týkajících se realizace stavebních prací na předmětných úsecích vodního toku T. Odkaz na jiné, údajně srovnatelné odborné závěry netýkající se tohoto vodního toku, je již mimo předmět vlastního důkazního řízení. Jednalo se ve své podstatě rovněž o věcnou argumentaci. Nelze tedy ani dovodit, že by se žalovaný k některým důkazům nevyjádřil, tak, jak je namítáno v žalobě. Ostatně žalovaný se dostatečně podrobně (především se zřetelem na obsah odvolání) s otázkou, zda jsme dány podmínky s vyslovením souhlasu s předmětnými zásahy do významného krajinného prvku vypořádal (§ 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.).

Mezi účastníky je nesporné, že rozhodování podle § 4 odst. 2 a podle § 56 citovaného zákona jsou vedena ve dvou samostatných správních řízeních. Žalobce byl vyrozuměn i o tomto druhém řízení a oznámil svoji účast v něm. Nelze tak vyslovit, že by (z pohledu předcházejících řízení) došlo ke zkrácení jeho procesních práv bez ohledu na to, v jaké časové posloupnosti tato řízení probíhala. Případné rozhodnutí dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. není pak ani předmětem tohoto přezkumného řízení před soudem.

Ze všech těchto důvodů byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Jak vyplývá z obsahu spisu, úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec běžných

výdajů nevznikly. Proto bylo rozhodnuto, že se tomuto účastníkovi nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení (§ 50 odst. 1 s. ř. s.)

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

V Brně dne 15. 7. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu