



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jaroslavy Ďáskové a Mgr. Petra Sedláka, v právní věci žalobce občanského sdružení **Voda z Tetčic o.s.**, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1. Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, se sídlem Kounicova 26, Brno, **2. Město Rosice**, se sídlem Palackého nám. 13, Rosice, **3. Obec Tetčice**, se sídlem Palackého 177, Tetčice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.5.2013, č.j. 186/560/13, 5809/ENV/13, sp.zn. OP 9/2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 31.5.2013, č.j. 186/560/13, 5809/ENV/13, sp.zn. OP 9/2013, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000 Kč k rukám žalobce, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 15. 7. 2013 domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 31. 5. 2013, č. j. 186/560/13, 5809/ENV/13, sp. zn. OP 9/2013, a jemu předcházející

rozhodnutí o výjimce ze dne 5. 11. 2012, č. j. JMK 82856/2012, a žalovaný byl zavázán k povinnosti zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[2] Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2013, č. j. 10 A 152/2013-20, byla věc postoupena zdejšímu soudu, neboť místně příslušným soudem pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ten krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni – v projednávaném případě se jednalo o Krajský úřad Jihomoravského kraje se sídlem v Brně.

[3] Dne 10. 9. 2013 sdělila státní organizace Správa železniční dopravní cesty, oblastní ředitelství Brno, se sídlem Kounicova 26, Brno, že hodlá vstoupit do soudního řízení a hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a to v zájmu zajištění bezpečnosti a provozuschopnosti železniční dopravní cesty a v zájmu ochrany majetku státu, který jí byl svěřen do správy.

[4] Dne 11. 9. 2013 sdělilo město Rosice, se sídlem Palackého nám. 13, Rosice, že hodlá vstoupit do soudního řízení a hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, neboť je osobou, která by byla přímo dotčena zrušením předmětného rozhodnutí.

[5] Dne 13. 9. 2013 sdělila obec Tetčice, se sídlem Palackého 177, Tetčice, že hodlá vstoupit do soudního řízení a hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, neboť je osobou, která byla účastníkem předchozího správního řízení.

[6] Krajský soud v Brně se touto věcí zabýval přednostně, a to z důvodu, že se jedná o stavbu dopravní infrastruktury ve smyslu ustanovení § 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Podle ustanovení § 2 odst. 5 téhož zákona se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 zkracují na polovinu. O žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Ustanovení předchozí věty obdobně platí i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.

II. Průběh správního řízení

[7] Dne 18. 7. 2012 podala státní organizace Správa železniční dopravní cesty, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha, (dále jen „žadatel“) v zastoupení obchodní společností SUDOP BRNO, spol. s r. o., se sídlem Kounicova 28, Brno, ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „orgán ochrany přírody“) žádost o povolení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin podle ustanovení § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a to pro blíže nespecifikované množství jedinců druhů ještěrka obecná (*Lacerta agilis*), slepýš křehký (*Anguis fragilis*) a lomikámen trojprstý (*Saxifraga tridactylites*).

[8] Dne 17. 10. 2012 orgán ochrany přírody vyzval žadatele k doplnění charakteristiky plnění zákonných podmínek pro udělení požadovaných výjimek ze zákazů stanovených v ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, k čemuž stanovil podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „správní řád“) lhůtu do 5. 11. 2012. Dále podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu rozhodl o přerušení řízení až do okamžiku doplnění podkladů.

[9] Dne 25. 10. 2012 žadatel doplnil žádost o povolení výjimky o požadované informace.

[10] Dne 5. 11. 2012 rozhodl orgán ochrany přírody podle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 písm. c) téhož zákona o povolení výjimky pro žadatele za předpokladu splnění určitých podmínek.

[11] Dne 19. 11. 2012 se proti rozhodnutí orgánu ochrany přírody odvolala obec Tetčice z důvodu odebrání procesních práv (porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu). Obec Tetčice uplatnila také další odvolací námitky, které podle ní však měly být uplatněny již v průběhu řízení před krajským úřadem, nicméně jelikož jí nebyl dán prostor, uplatnila je až v rámci odvolacího řízení před žalovaným, čímž jí bylo fakticky odňato právo na dvojinstanční řízení.

[12] Dne 3. 12. 2012 se proti rozhodnutí orgánu ochrany přírody odvolal také žalobce. Stěžejní odvolací námitka se opět týkala porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu a „práva na dostatek času“ ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu. Dále se žalobce v odvolání vyjádřil k doplněné žádosti s novými námitkami. Uvedl také, že výrok rozhodnutí orgánu ochrany přírody je nevykonatelný, neboť povinnosti v něm uložené pro žadatele nejsou dostatečně konkrétní. Žalobce se také ztotožnil s odvoláním obce Tetčice.

[13] Dne 31. 5. 2013 žalovaný změnil odvoláními napadené rozhodnutí orgánu ochrany přírody, a to tak, že změnil podmínky, za kterých byla výjimka povolena, konkrétně v podmínce č. 2 nahradil slovo „žadatel“ slovem „zhotovitel stavby“ a doplnil podmínku č. 7, která zní: „O provádění zoologického dozoru a jeho výsledcích, jakož i o zahájení zemních prací a nutném ukončení zemních prací provede osoba provádějící zoologický dozor zápis do stavebního deníku, který bude pro provedení kontroly přístupný orgánu ochrany přírody.“ Ve zbytku bylo odvolání podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto.

III. Obsah žaloby

[14] V žalobě žalobce uvedl, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech, zejména mělo dojít k porušení práva na dvoustupňovost řízení, a to tím, že ihned po doplnění žádosti žadatelem orgán ochrany přírody vydal rozhodnutí o povolení výjimky, aniž by ostatním účastníkům řízení oznámil, že odpadl důvod přerušení řízení, že v řízení bylo pokračováno a umožnil jim seznámit se s prakticky jediným podkladem pro rozhodnutí, a to s žadatelem opravenou žádostí o výjimku. Tím mělo dojít k porušení ustanovení § 4 odst. 3, § 36 odst. 3 a § 65 odst. 2 správního řádu.

[15] Žalobce dále namítl, že došlo k nezákonnému sloučení usnesení o přerušení řízení a výzvy k doplnění žádosti, ačkoli má jít o dva rozdílné procesní úkony.

[16] Dle žalobce se správní orgány dostatečně nezabývaly otázkou, zda zdvoukolejnění a elektrizace konkrétní železnice je či není veřejným zájmem. Veřejný zájem by měl být dle žalobce deklarován zákonem nebo nějakým správním aktem, např. zásadami územního rozvoje. Žalobce soudu připomněl, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Naopak veřejný zájem na ochranu přírody a krajiny je jasně deklarován v ustanovení § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[17] Jestliže žalovaný opíral veřejný zájem o Studii proveditelnosti ze dne 30. 7. 2012 (dostupná na www.sudop-brno.cz) a o operační program Doprava (dostupný na www.opd.cz), pak došlo k opětovnému porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobce neměl možnost se k těmto dokumentům vyjádřit před vydáním rozhodnutí o výjimce.

[18] Další argumenty, kterými žalovaný prokazoval veřejný zájem (např. spolufinancování z operačního programu Doprava, potřeba zvýšit počet spojů apod.) považuje žalobce za účelové a mylné.

[19] Dále žalobce uvedl, že došlo k porušení ustanovení § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Biologické hodnocení totiž nevyhovovalo požadavkům ustanovení § 18 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „vyhláška k zákonu o ochraně přírody a krajiny“). Jelikož bylo biologické hodnocení zpracováno již v srpnu 2008, nemohlo být použito pro účely řízení o žádosti o výjimku v roce 2012. Žalovaný si navíc z biologického hodnocení účelově vybral některé pasáže a zcela ignoroval fakt, že realizaci plánovaného záměru dojde k absolutnímu zničení dnes existující štěrkové kolejové lože, která je biotopem ještěrky obecné, slepýše křehkého a lomikámenu trojprstého. Navíc bylo biologické hodnocení zpracováváno pouze ve vztahu k živočichům a ohledně lomikámenu trojprstého byla k dispozici pouze Zpráva o výskytu lomikámenu trojprstého na nádraží v Zastávce u Brna.

[20] Žalobce dále uvedl, že výrok rozhodnutí o povolení výjimky ve znění rozhodnutí žalovaného není vykonatelný, neboť podmínka č. 4 výroku I a podmínka č. 2 výroku II nejsou dostatečně konkrétní, neboť blíže nespecifikují pozemky, kde budou vystavena náhradní útočiště pro ohrožené živočichy, popř. kam bude proveden přenos populace lomikámenu.

[21] Rozhodnutí žalovaného je dle žalobce dále nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se námitkou nevykonatelnosti výroku II vůbec nezabýval, neboť na str. 8 svého rozhodnutí se zabýval pouze výrokem I.

[22] Žalovaný navíc měl porušit ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které výslovně zakazuje provést změnu rozhodnutí v případě uložení nových povinností účastníku řízení z důvodu možnosti odvolat se. Žalovaný měl postupovat podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu ochrany přírody.

[23] Na závěr žalobce namítl, že plná moc žalobce (zmocnitele), na jejímž základě zmocněnec (SUDOP BRNO, spol. s r. o.) podal žádost o povolení výjimky byla udělena pouze k jednání v průběhu zhotovení díla, nikoli pro účely řízení o výjimce. Plná moc navíc odkazovala na smlouvu o dílo, která nebyla součástí spisového materiálu. Plná moc tedy byla ve vztahu k orgánu ochrany přírody neúčinná.

IV. Vyjádření žalovaného

[24] Dne 16. 9. 2013 se k žalobě vyjádřil žalovaný. Trval na tom, že rozhodnutí o povolení výjimky bylo vydáno v souladu se zákonem. Z hlediska zájmu ochrany přírody bylo shledáno stanovení podmínek pro udělení výjimky podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny dostatečným, a nebylo proto důvodu žádosti žadatele nevyhovět. K obsahu žaloby žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, jakož i rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Žalobce navrhl, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítnul.

[25] K jednotlivým námitkám se žalovaný vyjadřuje následovně:

[26] K námitce porušení zásady dvojinstančnosti žalovaný uvádí, že jde o vadu, která nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalobce údajně klade na rozhodování správních orgánů přehnaně formální nároky. Správní řád s jistou mírou „nedokonalosti“ procesních postupů počítá, když v ustanovení § 89 odst. 2 uvádí, že k vadám řízení, o nichž nelze mít

důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

[27] K veřejnému zájmu žalovaný uvedl, že železniční osobní doprava je páteří pro Integrovaný dopravní systém Jihomoravského kraje, přičemž tato skutečnost je všeobecně známá. Žalovaný odmítá názor, že veřejný zájem může být dán až v platných Zásadách územního rozvoje.

[28] K námitce nesprávně provedeného biologického hodnocení žalovaný uvedl, že všechny žalobní námitky byly liché. Z biologického hodnocení jasně vyplynulo, že realizace zásahu nebude znamenat zánik druhotného biotopu a na vybrané živočichy bude mít jen zanedbatelný dopad. Biologické hodnocení se zabývá také rostlinami (konkrétně lomikámen trojprstý je zmíněn v odst. 2.6 na str. 22). Obava žalobce, že biologické hodnocení již není aktuální, je pouze hypotetická, neboť nic nenasvědčuje tomu, že by se poměry v krajině výrazně změnily.

[29] Stejně tak námitku nevykonatelnosti výroku považuje žalovaný za nedůvodnou. Dle žalovaného není nutné pozemky blíže specifikovat, neboť žadatel může využít jakékoli své pozemky. Změnou rozhodnutí o povolení výjimky zároveň nedošlo k určení nové povinnosti, ale pouze k upřesnění podmínky, a proto nelze tvrdit, že došlo k porušení ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[30] Námitku neúčinnosti plné moci považuje žalovaný za účelovou, nemajíc žádný vliv na zákonnost či správnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť mu není známo, že by zmocnitel, popř. zmocněnec toto zmocnění jakkoli zpochybňovali.

V. Vyjádření obce Tetčice a replika žalobce

[31] Dne 25. 9. 2013 se k žalobě vyjádřila obec Tetčice. Uvedla, že má zájem na tom, aby dopady stavby železnice na přírodní prostředí byly co nejmenší. Odkázala na podané odvolání a zdůraznila, že orgán ochrany přírody vedl správní řízení nezákonně, neboť rozhodnutí vydal překotně bez použití ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Dále uvedla, že neshledává veřejný zájem na předmětné stavbě železnice. Navrhla, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí o povolení výjimky byla zrušena.

[32] Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou ze dne 3. 10. 2013, č. j. 31 Af 56/2013-65. Zdůraznil, že není v jeho zájmu bránit realizaci stavby zdvoukolejnění železniční tratě, ale pouze to, aby v rozhodnutí byly jasně stanoveny podmínky, které skutečně zajistí ochranu živočichů a rostlin. Žalobce poté znovu zopakoval všechny své argumenty a setrval na všech svých námitkách.

VI. Právní hodnocení soudu

[33] Žaloba byla podána v zákonné lhůtě podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“) ve spojení s ustanovením § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 2 soudního řádu správního) a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 soudního řádu správního).

[34] Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování

správních orgánů (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 soudního řádu správního bylo o žalobě rozhodnuto bez nařízení jednání. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

[35] Nejprve se soud zabýval námitkou porušení procesních práv žalobce, kterou shledal důvodnou.

[36] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 5. 11. 2012 poté, co dne 25. 10. 2012 žadatel doplnil žádost o povolení výjimky o požadované informace, rozhodl orgán ochrany přírody podle ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v souladu s ustanovením § 56 odst. 2 písm. c) téhož zákona o povolení výjimky pro žadatele za předpokladu splnění určitých podmínek, aniž by ostatní účastníci řízení (tedy i žalobce) nebyli s novou doplněnou žádostí jakkoli seznámeni.

[37] Podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

[38] Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je nutné vykládat v duchu základních zásad činnosti správních orgánů, v konkrétním případě zejména se zásadou zakotvenou v ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu, podle kterého správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

[39] Právo účastníka, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřil k podkladům rozhodnutí, promítá do správního řádu procesní právo zakotvené i v Listině základních práv a svobod, konkrétně v čl. 38 odst. 2, který mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

[40] Podle § 36 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí správní orgán před vydáním rozhodnutí ve věci dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán tak učiní tím, že účastníky vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili, a stanoví jim k tomu přiměřenou lhůtu. Účastníci mohou současně se svým vyjádřením navrhnout další důkazy nebo učinit jiné návrhy podle § 36 odst. 1. Doplní-li správní orgán na základě těchto návrhů řízení, je zřejmé, že musí před vydáním rozhodnutí opět účastníkům umožnit vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[41] Jde o velmi podstatné procesní právo (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000). Jestliže správní orgán před vydáním rozhodnutí ve věci nedá účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[42] Možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci účastníkovi nemusí být dána ve třech případech. Za prvé je to v případě, že tak stanoví zákon. Příkladem může být ustanovení § 90 odst. 1 písm. c), podle něhož v případě, že odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část změní, postupuje podle § 36 odst. 3 (tzn. dá před vydáním rozhodnutí účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí), pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem. Správní orgán nemusí dát před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí též

žadatel, jestliže jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje. Konečně není třeba vyzývat k vyjádření se k podkladům rozhodnutí účastníka, který se tohoto svého práva vzdal. Vzdání se práva vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí je úkonem účastníka směřujícím vůči správnímu orgánu, tedy podáním ve smyslu § 37, a musí splňovat formální i obsahové náležitosti podání v tomto ustanovení uvedené.

[43] Ze správního spisu nevyplývá, že by se žalobce svého práva vyjádřit se k podkladům vzdal. Nešlo ani o zbylé dva případy výjimky, kdy by nebylo nutné seznamovat účastníka s podklady pro rozhodnutí. Doplněná žádost byla stěžejním a zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí o povolení výjimky. Soud dospěl k závěru, že žalobce neměl možnost se k této nové doplněné žádosti vyjádřit, čímž bylo porušeno ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.

[44] V daném případě nedošlo ani ke koncentraci řízení ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 in fine správního řádu, podle kterého správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Žalovaný ve svém rozhodnutí správně uvedl, že k tomuto postupu nedošlo a účastníci byli oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Správní orgán své možnosti podle ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu nevyužil, neboť tak neučinil usnesením.

[45] Co se týče postupu orgánu ochrany přírody, který ihned v oznámení o zahájení řízení stanovil lhůtu pro navrhování důkazů a podávání stanovisek a jiných návrhů do 10. 8. 2012, tento není v rozporu se zákonem. Dle Nejvyššího správního soudu „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit,*“ (srov, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243).

[46] V daném případě bylo po stanovené lhůtě, která uplynula dne 10. 8. 2012, přijato podání žalobce a následně byla (právě na základě námitek žalobce) doplněna žádost o povolení výjimky žadatelem. Správní spis tedy byl doplněn, aniž by žalobce měl možnost se s tímto doplněním seznámit, navíc za situace, kdy se žalobce domníval, že řízení bylo přerušeno.

[47] Podle ustanovení § 65 odst. 2 in fine správního řádu správní orgán vyrozumí účastníky řízení o tom, že v řízení pokračuje a provede o tom záznam do spisu. V daném případě nebyl žalobce vyrozuměn o tom, že žádost byla žadatelem doplněna a že v řízení bylo poté pokračováno. Nemohl tedy očekávat, že řízení bude ukončeno vydáním rozhodnutí o povolení výjimky. I tímto postupem orgánu ochrany přírody došlo k porušení základní zásady součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami (viz ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu).

[48] Soud také vyhověl námitce žalobce, že žalovaný nebyl oprávněn rozhodnutí o povolení výjimky rozšířit o další podmínku, kterou se ukládá povinnost. Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán

rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

[49] Odvolací orgán rozšířil výrok rozhodnutí o povolení výjimky o bod 7, který zněl: „O provádění zoologického dozoru a jeho výsledcích, jakož i o zahájení zemních prací a nutném ukončení zemních prací provede osoba provádějící zoologický dozor zápis do stavebního deníku, který bude pro provedení kontroly přístupný orgánu ochrany přírody.“ Tímto ovšem byla žadateli udělena další povinnost pro případ udělení výjimky. Žadatel ztratil možnost se proti této nové podmínce odvolat, stejně tak tuto možnost ztratil žalobce. V případě, kdy žalovaný dospěl k závěru, že podmínky pro povolení výjimky mají být vymezeny šíře, měl rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu ochrany přírody.

[50] Soud se také zabýval otázkou, zda výše uvedeným porušením ustanovení § 36 odst. 3, § 65 odst. 2 a § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu došlo k takovým procesním vadám, které mohly mít vliv na zákonnost a správnost samotného rozhodnutí. V této otázce je třeba jednoznačně přisvědčit žalobci, že žalovaný tyto procesní vady bagatelizoval. Zejména šlo o několik vzájemně provázaných pochybení. Žalobce měl právo na novou doplněnou žádost reagovat a uplatnit nové námitky, kterými by se orgán ochrany přírody musel zabývat. Koneckonců i první námitky žalobce byly vzaty v potaz a právě na základě nich byl žadatel vyzván k doplnění žádosti. Žalobce fakticky ztratil možnost odvolat se proti nové podmínce č. 7 ve výroku I. K tomu je třeba dodat, že žalobci jakožto občanskému sdružení náleží zejména procesní práva – právě na jeho základním právu vyjádřit se k podkladům a k celé věci však byl zkrácen, což je nepřipustné.

[51] Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto rozhodnutí žalovaného podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního zrušil.

[52] I když došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, soudu nic nebránilo vypořádat ostatní námitky žalobce, ačkoli je zřejmé, že v dalším řízení před správním orgánem mohou vyplynout nové skutečnosti (právě z důvodu dalších případných námitek žalobce k opravené žádosti žadatele), které mohou mít vliv zejména na posuzování veřejného zájmu a případného vymezení podmínek v rozhodnutí o výjimce, a proto se soud k těmto námitkám již vyjádří pouze velmi stručně.

[53] V námitce, že došlo k nezákonnému sloučení usnesení o přerušení řízení a výzvy k doplnění žádosti, ačkoli má jít o dva rozdílné procesní úkony, žalobce nijak nespecifikoval, jak tímto postupem byla narušena jeho práva. Stejně tak není z podané žaloby zřejmé, která konkrétní práva žalobce byla porušena údajnou neúčinností plné moci.

[54] Soudní řízení správní slouží k ochraně subjektivních veřejných práv (viz ustanovení § 2 soudního řádu správního); nejde o přezkum zákonnosti z moci úřední. Soud se zabývá pouze konkrétními zásahy do veřejných subjektivních práv žalobce, popř. do práv, která jemu přísluší ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 soudního řádu správního. Žalobce je občanským sdružením, jemuž přísluší chránit právo na ochranu životního prostředí. Soud dospěl k závěru, že žalobci nepřísluší chránit právo zmocnitele jednat svým jménem anebo se nechat zastoupit zmocněncem, obzvlášť za situace, kdy zmocnitel, zmocněnec ani správní orgán zastoupení nijak nezpochybňovali. Šlo o právní vztah, který byl mezi správním orgánem a žadatelem. Soud proto výše uvedené námitky odmítl jako nepřipustné.

[55] K otázce veřejného zájmu je nutné sdělit, že požadavek žalobce, aby byl veřejný zájem jasně deklarován zákonem nebo jiným správním aktem, není důvodný. Tento požadavek nevyplývá ze žádného právního předpisu. Posouzení otázky veřejného zájmu je správním uvážením orgánu ochrany přírody. Soudy pak přezkoumávají pouze, zda správní orgány svévolně nevybočily z mezí správního uvážení. V dalším řízení se žalovaný, popř. i orgán ochrany přírody, bude muset vypořádat s tím, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, na které správní orgány odkazovaly, byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

[56] Je také pravdou, že ustanovení § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny deklaruje, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. To ovšem neznamená, že neexistují i jiné veřejné zájmy (stavba infrastruktury). Správní orgány musí jednotlivé veřejné zájmy mezi sebou vzájemně vyvažovat.

[57] Rovněž zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) deklaruje v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) veřejný zájem. Podle tohoto ustanovení jsou veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení, a to (1) dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení, (2) technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody, a (3) občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva, (4) veřejné prostranství, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Je třeba zdůraznit, že poslední část věty („*zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu*“) se vztahuje ke všem bodům 1 až 3.

[58] K biologickému hodnocení je třeba uvést, že žalobce se mýlil, pokud tvrdil, že se vůbec nezabývá rostlinami, ale pouze živočichy. Např. bod 2.4 uvádí seznam nalezených druhů rostlin. Výslovně se biologické hodnocení zmiňuje i o lomikámenu trojprstém na str. 22. Zákon rovněž nikde nestanoví dobu platnosti biologického hodnocení. Je však zřejmé, že biologické hodnocení musí být aktuální. Žalobce ovšem nijak nekonkretizoval, jak se zásadně změnila podmínky, kvůli kterým by bylo biologické hodnocení z roku 2008 nepoužitelné.

[59] Ani poslední námitku vztahující se k biologickému hodnocení neshledal soud důvodnou. Podle ustanovení § 18 odst. 4 vyhláška k zákonu o ochraně přírody a krajiny je obsahem hodnocení i srovnání možných variant zamýšleného zásahu s návrhem optimální varianty. Této otázce se věnuje 3. část biologického hodnocení nazvaná „Charakteristika zamýšleného zásahu“.

[60] Soud nesouhlasí ani s názorem žalobce, že by výrok rozhodnutí o povolení výjimky ve znění rozhodnutí žalovaného nebyl vykonatelný, neboť podmínka č. 4 výroku I a podmínka č. 2 výroku II nejsou dostatečně konkrétní, neboť blíže nespecifikují pozemky, kde budou vystavena náhradní útočiště pro ohrožené živočichy, popř. kam bude proveden přenos populace lomikámenu. Zde je nutné uvést, že přesnější specifikace pozemků by možnosti žadatele vždy pouze zúžila a učinila tak rozhodnutí tím spíše nevykonatelným. Rovněž by nebylo možné, aby podmínkami v rozhodnutí o povolení výjimky byla ukládána povinnost strpět omezení vlastnického práva třetím osobám. Je pouze věcí žadatele, jak si vhodné pozemky zajistí, zda najde své vlastní, zda si cizí pozemky pronajme či vypůjčí apod.

Podmínka č. 4 výroku I a podmínka č. 2 výroku II tedy jsou vykonatelné, neboť jejich splnění je fakticky možné. Pokud žadatel podmínky nesplní, pak nebudou ani naplněny podmínky pro platnost výjimky a udělená výjimka nebude moci být podkladem pro navazující rozhodnutí. Není nutné již ve fázi řízení o povolení výjimky, tedy před územním a stavebním řízením pozemky přesněji specifikovat.

VII. Shrnutí a náklady řízení

[61] Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, soud přisvědčil žalobci, když shledal, že byl zkrácen na svých procesních právech. Ze shora uvedených důvodů soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního a věc mu vrátit k dalšímu řízení podle ustanovení § 78 odst. 4 soudního řádu správního, v němž je správní orgán vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

[62] Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož 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. Žalobce nebyl zastoupen advokátem, a proto náklady řízení sestávaly pouze ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč.

[63] Výrok o nákladech řízení osob zúčastněných na řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena soudem žádná povinnost, se kterou by byly spojeny náklady a ani soud neshledal důvody hodné zvláštního zřetele k přiznání práva na náhradu nákladů řízení. Z uvedených důvodů soud osobám zúčastněným na řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 17. října 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu