



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Pavla Horňáka v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, IČ 67010041, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, za účasti: **Unie pro řeku Moravu**, se sídlem Hrubá Voda 10, Hlubočky, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2009 čj. 5406/560/09 46616/ENV/09

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 7. 2009 čj. 5406/560/09 466616/ENV/09 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí (dále jen krajský úřad), ze dne 14. 5. 2009 čj. JMK 28464/2009, sp. zn. S-JMK 28464/2009 OŽP-Da a toto rozhodnutí potvrzeno. Citovaným rozhodnutím krajského úřadu byla Povodí Moravy, s. p., se sídlem Dřevařská 11, Brno, IČ 70890013 (dále jen žadatel), povolena dle § 39 odst. 7 písm. a), c), d), a e), § 104 odst. 2 písm. d), § 107 písm. t) a § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, výjimka k použití závadných látek pro vodní dílo Brno v rámci projektu „Realizace opatření na Brněnské údolní nádrži“, a to na dobu 10 let za podmínek specifikovaných ve výroku tohoto rozhodnutí. Ve výroku II stanovil

krajský úřad podmínky, za nichž výjimku povoluje, výrokem III nebylo vyhověno žádosti žalobce o prodloužení lhůty k vyjádření a o přerušení řízení do 30. 4. 2009 a doplnění podkladů do spisového materiálu, a dále nebylo vyhověno požadavku Moravského rybářského svazu na časové omezení platnosti výjimky na dobu pěti let. Ve výroku IV nebyla povolena aplikace polyaluminchloridu a polyaluminhydroxichloridu $[Al_n(OH)_mCl_{3n-m}]$ a srážení fosforu přípravky na bázi hliníku.

Žalobce v první žalobní námitce namítá absenci závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku.

Uvádí, že podkladem pro rozhodnutí byl mj. dopis Magistrátu města Brna (dále jen Magistrát) ze dne 12. 3. 2009 čj. MMB/0057083/2009, který však z věcného ani formálního hlediska nelze považovat za závazné stanovisko ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce tuto skutečnost namítal již v řízení před krajským úřadem, ten se však k této námitce ve svém rozhodnutí nijak nevyjádřil. Žalobce proto v odvolání navrhl, aby toto stanovisko bylo přezkoumáno postupem dle § 149 odst. 4, odst. 5 správního řádu, a proto se k této námitce vyjádřil krajský úřad (jako nadřízený orgán Magistrátu) stanoviskem ze dne 30. 6. 2009. Žalovaný pak uvádí, že přezkoumal dopis Magistrátu ze dne 12. 3. 2009 a neshledal porušení zákona, když podotkl, že vést řízení podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není účelné.

Toto „stanovisko“ vybočuje ze standardu a nemá potřebné náležitosti. „Jediná smysluplná věta“, kterou krajský úřad zahrnul do podmínek (jako č. 13) je tak obecná, že se hodí na téměř všechna závazná stanoviska magistrátu. Tato podmínka v podstatě odkládá odborný názor orgánu ochrany přírody a krajiny až na dobu aplikace. Podmínka je obtížně splnitelná, neboť povinnosti jsou sice jasné, ale výsledek je nejasný a nekontrolovatelný. V tomto stanovisku dále chybí uvedení toho, na základě jakých právních předpisů a podkladů se vydává.

Poté, co žalobce v odvolání s obsahem tohoto „stanoviska“ vyjádřil nesouhlas, vyjádřil se krajský úřad jako nadřízený orgán magistrátu tak, že v podstatě nijak nereagoval na námitky žalobce. Žalobce dále poukazuje na to, že krajský úřad sice uvádí, že považuje vedení správního řízení o vydání stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za neúčelné, přestože to žalobce vůbec nepožadoval a přestože se takové řízení vůbec nevede.

Ve druhé žalobní námitce žalobce namítá, že krajský úřad i žalovaný odmítli zahrnout mezi podklady pro rozhodnutí odborný posudek Hydrobiologického ústavu Akademie věd ČR, v. v. i. (dále jen Akademie věd), ze dne 19. 5. 2008 čj. 30/30/3/08, který byl zpracován na objednávku Ministerstva zemědělství. Důvody, pro něž krajský úřad a žalovaný tento posudek odmítli zahrnout mezi podklady pro rozhodnutí, jsou obtížně přezkoumatelné či dokonce nelogické.

Žalobce ve svém vyjádření ze dne 8. 4. 2009 upozornil na existenci tohoto posudku a navrhl, aby si jej krajský úřad vyžádal. Krajský úřad ve svém rozhodnutí pak uvedl, že o takovém podkladu mu není nic známo, vyžádat si ho nesmí a nepotřebuje jej. Žalobce k odvolání tento posudek přiložil, neboť jej mezitím získal. Žalovaný se s tímto posudkem vypořádal tak, že „není k hodnocení podané žádosti nezbytný“, neboť je z roku 2008 a neobsahuje žádné měřitelné údaje.

Pokud krajský úřad uvádí, že má k dispozici množství vlastních podkladů, ve správním spise nic takového založeno není. Z posudku přitom jednoznačně vyplývá, že

Akademie věd jednoznačně nedoporučuje použít chemické látky typu PAX-18 a dokonce ani žalovaným rozhodnutím povolené oxidačně modifikované huminové látky. Posudek tak doporučuje provést zcela jiná opatření, která jsou buď vyzkoušená nebo mají reálný význam, a to ve vztahu k veřejným financím a k dlouhodobé udržitelnosti „čistější vody“ v nádrži.

Žalovaný pak tento podklad paušálním, resp. těžko obhajitelným a přezkoumatelným způsobem sám posoudil jako zbytečný, neboť v něm nevyčetl měřitelné údaje o Brněnské údolní nádrži či o složení vody v nádrži apod., ačkoli lze očekávat, že Akademie věd takové údaje bude mít k dispozici, neboť jinak by nemohla posudek napsat.

Žalovaný tak prohlásil posudek pro předmětné řízení za bezcenný, ačkoli jasně a srozumitelně dokládá, že povolit plánované 4 typy závadných látek není vhodné, neboť jde o velmi drahý a neověřený vědecký experiment.

Ve třetí žalobní námitce žalobce namítá, že mu byla dána krajským úřadem nepřiměřeně krátká lhůta pro vyjádření. K tomu uvádí, že mu bylo dne 3. 4. 2009 doručeno oznámení, že správní spis byl doplněn o nové podklady a byla mu stanovena lhůta pro vyjádření v délce 5 dnů. Žalobce tak měl na své vyjádření pouhé tři pracovní dny. Žalobce sice žádal o prodloužení lhůty k vyjádření, avšak krajský úřad mu nevyhověl s odůvodněním, že prodloužením lhůty jen některým účastníkům by došlo k porušení zásady rovnosti účastníků.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl k první námitce, že nebyl příslušný k posouzení formy stanoviska magistrátu, a proto postupoval v souladu s ust. § 149 správního řádu a požádal o jeho posouzení krajský úřad. Ten se vyjádřil dopisem ze dne 30. 6. 2009, z něhož vyplývá, že tento orgán považoval stanovisko magistrátu ze dne 12. 3. 2009 za přípustné a vydané v souladu s právními předpisy. Po formální stránce mu však vytknul, že postrádá odkazy na příslušná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvedl, že krajský úřad měl před vydáním rozhodnutí k dispozici celou řadu odborných dokumentací (zpracování začalo cca od roku 2003), které stav Brněnské nádrže hodnotí a navrhuje opatření, která vycházejí přímo ze znalostí vodních a místních poměrů a dlouhodobého pozorování a sledování tohoto ekosystému včetně sledování celého povodí. Žalobcem zmiňovaný materiál byl zpracován v roce 2008 a brněnské nádrži je věnován jeden dvojlist. Nejsou zde však uvedeny žádné údaje týkající se zhodnocení celého povodí, včetně počtu obcí, nejsou zde zhodnoceny morfologie povodí a materiál nehodnotí počty sinic a jejich podmínky pro rozmnožování, charakter nádrže, přísun živin. Odborné podklady, které má k dispozici vodoprávní úřad, byly zpracovány v daleko podrobnějším hodnocení a se širšími souvislostmi. Žalobcem předkládaný materiál navíc u dvou bodů, na které má dávat odpovědi, uvádí odpověď ano i ne.

Ke třetí žalobní námitce se žalovaný nijak nevyjádřil.

K tomuto vyjádření podal žalobce repliku, v níž setrval na podané žalobě.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel

přítom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přítom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti:

Žadatel podal žádost o výjimku k použití závadných látek dne 24. 2. 2009. V žádosti uvedl látky, které hodlá aplikovat, a to 1) biopreparáty, 2) polyaluminiumchlorid a polyaluminiumhydroxichlorid, 3) srážení fosforu přípravky na bázi hliníku a 4) oxidačně modifikované huminové látky (směs těchto látek zředěných ve vodě a v peroxidu vodíku).

Žadatel v žádosti uvedl lokalitu, dobu, na níž povolení výjimky žádá (10 let) a ke každé z látek uvedl princip metody/techniky/působení přípravku, dávku a způsob aplikace. Následně popsal navrhovaný způsob manipulace s přípravky a místa vhodná ke svozu přípravků.

Opatřením ze dne 26. 2. 2009 krajský úřad oznámil účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy zahájení řízení. Ve stanovené lhůtě oznámil žalobce svoji účast v řízení.

Následně krajský úřad usnesením ze dne 10. 3. 2009 žadatele vyzval, aby žádost do 31. 3. 2009 doplnil o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, stanovisko krajské hygienické stanice, krajské veterinární stanice, Moravského rybářského svazu a žádost doplnil o návrh monitoringu. Současně řízení podle § 64 odst.1 písm. a) správního řádu přerušil.

Na základě tohoto usnesení bylo do spisu doplněno stanovisko magistrátu ze dne 12. 3. 2009 čj. MMB/0057083/2009, v němž se uvádí, že *magistrát nemá námitek k použití závadných látek pro vodní dílo Brno v rámci projektu „Realizace opatření na Brněnské údolní nádrži“ za předpokladu, že bude prováděna průběžná kontrola zájmového území z důvodů zajištění ochrany živočichů. Požadujeme průběžnou konzultaci s AOPK ČR, středisko Brno.*

Do spisu bylo dále doloženo stanovisko Krajské hygienické stanice, Moravského rybářského svazu a doplnění žádosti ze strany žadatele o návrh monitoringu.

Dne 31. 3. 2009 krajský úřad seznámil účastníky řízení s doplněním spisového materiálu a stanovil lhůtu pro seznámení se s podklady jako 5 dnů od doručení vyrozumění s tím, že „po uplynutí lhůty hodlá vodoprávní úřad vydat požadované rozhodnutí“. Žalobci bylo toto vyrozumění doručeno dne 3. 4. 2009 (v pátek).

Dne 6. 4. 2009 se zástupce žalobce nahlédnutím do spisu seznámil s podklady pro rozhodnutí. Podáním z téhož dne požádal prodloužení lhůty k vyjádření, a to pro sebe a pro dalšího účastníka Unii pro řeku Moravu o dalších 10 dní.

Na tuto žádost reagoval krajský úřad přípisem ze dne 7. 4. 2009 doručeným žalobci dne 10. 4. 2009. V tomto přípisu uvádí, že jeho žádosti o prodloužení lhůty k vyjádření nelze vyhovět, neboť lhůta byla dána všem účastníkům řízení shodná a není možné ji prodloužit některým účastníkům, neboť by došlo k porušení rovnosti účastníků. Dále uvedl, že pokud žalobce žádá o prodloužení lhůty i za sdružení Unie pro řeku Moravu, není k tomu oprávněn, neboť nepředložil k zastupování tohoto sdružení plnou moc. Krajský úřad dále uvedl, že lhůta k vyjádření nebyla stanovena usnesením, a proto platí ust. § 36 a § 38 správního řádu, podle něhož účastníci jsou oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy až do vydání rozhodnutí.

Dne 9. 4. 2009 bylo doručeno vyjádření žalobce k předmětu řízení, v němž uvádí řadu odborných výhrad proti navrhované aplikaci závadných látek. Dále navrhuje, aby byl spis doplněn o studii vlivu aplikace látky PAX-18 na Máchově jezeře, kterou přikládají v příloze

(pozn. soudu: v soudu zaslaném správním spisu není tato příloha založena) a dále navrhuje, aby si krajský úřad opatřil již zmiňovaný posudek Akademie věd objednaný Ministerstvem zemědělství k návrhu na omezení šíření sinic ve třech vodních nádržích, na vodních dílech Plumlov, Brno a Luhačovice. Z tohoto posudku má podle žalobce vyplývat, že použití chemických látek je velmi drahé a hlavně nemá dlouhodobou účinnost, pokud není zastaven přísun fosforu a dalších organických látek.

Ve vyjádření dále poukazuje na to, že stanovisko magistrátu ze dne 12. 3. 2009 nemá všechny náležitosti závazného stanoviska, když postrádá výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Z obsahu i názvu tohoto stanoviska navíc vůbec není zřejmé, že se jedná o závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku.

Podobně nejasné je i stanovisko krajského úřadu ze dne 9. 3. 2009, že aplikací závadných látek nejsou dotčeny zájmy chráněné zákonem č. 114/1992 Sb., neboť z něho nijak nevyplývá, zda v Brněnské vodní nádrži se nalézají zvláště chráněné organismy, jejichž biotopy a jedinci jsou chráněny před škodlivými zásahy.

Vyrozuměním ze dne 15. 4. 2009 vyrozuměl krajský úřad ostatní účastníky o tom, že uvedené vyjádření žalobce obdržel a založil je do správního spisu.

Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2009 pak povolil žadateli výjimky k použití závadných látek, jak již bylo uvedeno shora. Podmínkou č. 13 bylo mj. stanoveno, že *na základě požadavku orgánu ochrany přírody a krajiny MMB budou v rámci aplikace průběžně probíhat konzultace s Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR.*

V odůvodnění rozhodnutí je podrobně uveden obsah žádosti a popis opatření povolených rozhodnutím, dále je shrnut průběh správního řízení a obsah jednotlivých vyjádření žalobce.

K námitkám žalobce pak uvedl krajský úřad následující:

Vodní zákon a jeho prováděcí předpis k ust. § 39 nespécifikuje, jaké doklady mají být společně s žádostí předloženy. Nelze tedy ze strany vodoprávního úřadu vymáhat doklady, na které nemá nárok. Bylo dobrou vůlí žadatele, že předložil podklady, o které krajský úřad požádal tak, aby mohl zhodnotit smysl a účel vodního zákona ve vztahu k podané žádosti.

Krajský úřad dále v odůvodnění „uvádí na pravou míru a vysvětluje fakta“ k odborným výhradám žalobce k podané žádosti.

K požadavku na opatření posudku Akademie věd krajský úřad uvádí, že o takovém dokumentu není informován. Uvádí, že *naopak k dispozici je zpracována řada dokumentací, které stav Brněnské nádrže hodnotí a navrhuje opatření, která vycházejí přímo ze znalostí vodních a místních poměrů a dlouhodobého pozorování a sledování tohoto ekosystému včetně sledování celého povodí. Žádná jiná nádrž nemá dle krajského úřadu nemá za sebou tak dlouhodobou návrhovou činnost na omezení masového rozvoje sinic a tak podrobné a rozsáhlé sledování jakosti vody po mnoho sezon.* Krajský úřad pak dále uvedl, že pokud žadatel posudek Akademie věd sám nepředložil, nemůže jej po něm krajský úřad vyžadovat.

K výhradám ke stanovisku magistrátu krajský úřad uvedl, že nebude *orgán ochrany přírody podezírat z nesprávného hodnocení podkladů a z toho, že neupozorňuje na zvláště chráněné organismy ve svém stanovisku.* Krajský úřad má magistrát za kompetentní orgán a s jeho stanoviskem pracuje jako s relevantním podkladem a *nehodlá ho bezdůvodně zpochybňovat.*

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, v němž uvedl, že tvrzení krajského

úřadu, že si nemůže vyžádat další podklady do spisu, nemá oporu ve správním řádu, neboť naopak cílem správního řádu je dle § 2 odst. 4 správního řádu rozhodovat tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu. Správní orgány se přitom sice nemusejí řídit návrhy účastníků řízení, ovšem pokud řádně odůvodní, že nejsou pro řízení podstatné.

Je tedy nelogické, pokud krajský úřad odmítl vložit do spisu zmiňovaný posudek Akademie věd, zvláště když je má k dispozici Ministerstvo zemědělství, tj. jiný správní orgán, od něž by bylo snadné je získat. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že žalobce si jej bez obtíží obstaral sám podle zákona o svobodném přístupu k informacím a přikládá jeho kopii k odvolání. Z tohoto posudku přitom vyplývá, že použití chemických preparátů není rozhodně doporučováno a příznivé účinky biopreparátů nejsou odborně doloženy.

Pokud krajský úřad uvádí, že má sám k dispozici mnoho svých odborných materiálů, je zřejmé, že nebyl splněn účel předmětného správního řízení, v němž žalobce jako účastník řízení neúspěšně navrhoval doplnit spis o odborné materiály, které přímo souvisí se sinicemi v Brněnské nádrži.

Žalobce dále poukázal na to, že krajský úřad se nijak nevypořádal s námitkami směřujícími vůči stanovisku magistrátu ze dne 12. 3. 2009. Žádají proto, aby v odvolacím řízení bylo postupováno podle § 149 odst. 4, odst. 5 správního řádu.

V rámci odvolacího řízení vydal krajský úřad jako nadřízený orgán magistrátu pod čj. JMK 93234/2009 dne 30. 6. 2009 sdělení ke stanovisku magistrátu ze dne 12. 3. 2009 čj. MMB/0057083/2009. Ve svém stanovisku uvádí, že v daném případě má povolená výjimka přispět k obnově narušeného vodního prostředí a podpoře stabilizační funkce vodního prostředí jako součásti významného krajinného prvku, a to tak, že bude potlačena dominance sinic ve vodním prostředí, které svou toxicitou likvidují jiné druhy mikroorganismů ve vodním sloupci. Nejedná se tedy o nežádoucí zásah a vést řízení podle § 4 odst. 2 o vydání závazného stanoviska tedy není účelné. Jelikož podle § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny může vodoprávní úřad vydat rozhodnutí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody a krajiny, lze v tomto případě jako dohodu použít citované vyjádření magistrátu. Toto vyjádření lze považovat za přípustné, vydané v souladu s právními předpisy. Po formální stránce mu však lze vytknout to, že postrádá odkazy na příslušná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a alespoň stručnou úvahu, na základě které upustil od vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 7. 2009 čj. 5406/560/09, 46616/ENV/09 tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. K jednotlivým odvolacím námitkám pak uvedl následující:

K předloženému posudku Akademie věd uvedl, že není k hodnocení podané žádosti o výjimku nezbytný. Tento materiál byl zpracován v roce 2008 a brněnské nádrži je věnován jeden dvojlist. Nejsou zde však uvedeny žádné hodnoty týkající se zhodnocení povodí, včetně počtu obcí, nejsou zde zhodnoceny morfologie povodí a materiál nehodnotí počty sinic a jejich podmínky pro rozmnožování, charakter nádrže, přísun živin a další nezbytné údaje. Odborné podklady, které má k dispozici vodoprávní úřad, byly zpracovány v daleko podrobnějším hodnocení a se širšími souvislostmi. Tyto dokumenty se zpracovávaly od roku 2003. Materiál Ministerstva zemědělství navíc u dvou bodů, na které má dávat odpovědi, uvádí odpověď ano i ne. Kromě toho žalovaný upozorňuje, že pokud jde o látky PAX-18 a chemické preparáty, jejichž použití uvedený posudek nedoporučuje, tyto látky nebyly krajským úřadem vůbec povoleny.

K námitce týkající se stanoviska magistrátu ze dne 12. 3. 2009 k zásahu do významného krajinného prvku, žalovaný odkázal na již shora zmíněné stanovisko krajského úřadu ze dne 30. 6. 2009 a rekapituloval jeho obsah.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

První žalobní námitku týkající se závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku soud shledává důvodnou. Otázce náležitostí závazného stanoviska se věnoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, kde uvedl následující:

„Podle § 149 správního řádu závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Jak je z výše uvedeného patrné, smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle § 6 správního řádu a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska.

Úprava v § 149 správního řádu se však, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52, dostupném na www.nssoud.cz, týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímě, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytné aplikovat v kontextu § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle kterého *„jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, §*

37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“

S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se „v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“ Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“

V intencích shora uvedených úvah přistoupil Městský soud v Praze k posouzení stanoviska magistrátu ze dne 12. 3. 2009 a musel se ztotožnit s názorem žalobce, že toto stanovisko nebylo vydáno v souladu se zákonem. V uvedeném stanovisku totiž zcela absentuje uvedení toho, podle které právní úpravy Magistrát žádost posuzoval, tj. zda se skutečně jedná o stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny či zda se jedná o stanovisko k podané žádosti o výjimku z hlediska jiných ustanovení tohoto zákona anebo zcela jiného právního předpisu. Tato skutečnost se nedá dovodit ani z textu tohoto stanoviska, když termín „významný krajinný prvek“ není v tomto stanovisku vůbec použit.

Tím méně pak splňuje obsah uvedeného stanoviska další požadavky na tento typ správního aktu nastíněné shora, tj. uvedení toho, z jakých podkladů při vydávání stanoviska magistrát vycházel, jak tyto podklady hodnotil a jakými úvahami se při hodnocení těchto podkladů, jakož i při výkladu použitých právních předpisů řídil.

Soud pak považuje za vhodné zdůraznit, že v dané věci není sporu o tom, že stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku mělo skutečně mít formu stanoviska dle § 154 správního řádu a nikoli formu správního rozhodnutí, které by bylo vydáno ve správním řízení. Nic takového totiž zákon nestanoví a žalobce se ani ničeho takového nedožadoval. Rovněž je zapotřebí zdůraznit, že vydání stanoviska dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Stanovisko je proto zapotřebí vydat i v případě, kdy orgán ochrany přírody a krajiny sice dojde k závěru, že ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku nedojde, avšak tato skutečnost není zcela zřejmá již na první pohled a orgán ochrany přírody a krajiny tento svůj závěr učiní až na základě svého odborného posouzení.

S žalobcem je rovněž třeba souhlasit v tom, že uložená podmínka „průběžných konzultací s Agenturou ochrany přírody a krajiny“, je zcela nekonkrétní a nekontrolovatelná. Ukládá-li správní orgán účastníku řízení povinnost, musí ji formulovat konkrétním způsobem a tak, aby její splnění bylo kontrolovatelné, popř. vynutitelné. Ukládá-li tedy žadateli povinnost provádět „konzultace“ s dalším státním orgánem, není jasné, jak mají tyto konzultace vypadat, jak často mají probíhat, čeho přesně se mají týkat, zda mají být závazné apod. Takto formulovaná podmínka je z těchto důvodů natolik nekonkrétní, že je prakticky nevymahatelná.

Soud rovněž shledává důvodnou druhou žalobní námitku, když musí konstatovat, že žalobou napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisovém materiálu. Krajský úřad a následně žalovaný odmítli námitky žalobce s poukazem na dokumentace a podklady, které však nejsou součástí spisu, ačkoli to žalobce namítal již v průběhu správního řízení. Uvádí-li krajský úřad, že je zpracována „řada dokumentací“, které dokumentují stav Brněnské nádrže a hodnotí navrhovaná opatření, a něž se žalovaný rovněž odvolává (jako na „odborné podklady, které má k dispozici vodoprávní úřad“), je nutno konstatovat, že se jedná o tvrzení nepřezkoumatelné. Pokud z takových dokladů krajský úřad (a případně žalovaný) vycházely, je nutno konstatovat, že žalobci nebylo umožněno se s těmito doklady seznámit, je přitom třeba zdůraznit, že žádné takové doklady nejsou uvedeny ani ve sběrném archu spisu, který je založen ve spisovém materiálu, a je tak sporné i to, zda vůbec takové doklady měl k dispozici žalovaný při rozhodování o odvolání a zda tedy vůbec dostal své povinnosti přezkoumat prvostupňové rozhodnutí vydané krajským úřadem (srov. formulaci užitou v napadeném rozhodnutí, že se jedná o podklady, které „má k dispozici vodoprávní úřad“, která může nasvědčovat tomu, že žalovaný tyto podklady k dispozici při svém rozhodování neměl). V tomto ohledu tedy nezbyvá než konstatovat, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť nemá oporu ve spise.

V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že správní orgán musí podle § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a této své povinnosti se nemůže zprostit. Nepostačují-li pro rozhodnutí o žádosti podklady předložené žadatelem, je povinností správního orgánu, aby tyto podklady doplnil. Ve vztahu k žadateli je pak třeba uvést, že byť vodní zákon výslovně nestanovuje náležitosti žádosti o výjimku, nelze z toho dovozovat, jak naznačuje krajský úřad, že by snad bylo možno podat jen „holou“ žádost a následně očekávat, že vodoprávní úřad si sám opatří všechny podklady pro rozhodnutí o ní. Žadatel musí v každé žádosti nejen uvést, o co žádá, ale rovněž musí uvést alespoň v hrubých rysech i podstatné skutečnosti, na jejichž základě se domnívá, že jeho žádosti má být vyhověno. Podle § 52 správního řádu je pak na podporu těchto svých tvrzení povinen označit důkazy. Lze na druhé straně souhlasit s tím, že jistě není povinností žadatele, aby označil a předložil naopak důkazy, které by mohly vést k tomu, že jeho žádosti vyhověno nebude. To ovšem nic nemění na tom, že takové doklady může opatřit správní orgán, který vede řízení. Bude-li to třeba k řádnému objasnění stavu věci, bude pak opatření takových podkladů povinností správního orgánu. Poukáže-li tedy účastník řízení na existenci důkazu, který může mít pro rozhodnutí ve věci podstatný význam, nelze takový poukaz vypořádat pouhým konstatováním, že správní orgán takový důkaz nemá k dispozici a po žadateli je nesmí vyžadovat, ale musí se pokusit takový důkaz sám obstarat anebo odůvodnit, proč účastníkem řízení navržený důkaz není pro rozhodnutí ve věci zapotřebí.

V návaznosti na výše uvedené, je třeba posoudit i třetí žalobní námitku, v níž žalobce namítal, že mu byla poskytnuta nepřiměřeně krátká lhůta pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim. Přiměřenost stanovené lhůty lze obtížně posuzovat, pokud žalobci nebylo umožněno seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí, jak bylo rozvedeno shora. Lze nicméně obecně konstatovat, že vzhledem k předmětu tohoto řízení, jeho právní a odborné náročnosti, se jeví být lhůta pouhých pěti dnů stanovená účastníkům řízení pro seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim jako neúměrně krátká. Ačkoli je správní orgán vázán správním řádem rozhodnout ve stanovených lhůtách, nemůže tuto svou povinnost plnit na úkor procesních práv účastníků řízení a s ohledem na nutnost rozhodnout v zákonné lhůtě jim upírat jejich procesní práva.

Rovněž argumentace krajského úřadu, že prodloužením lhůty k vyjádření jednomu z účastníků na jeho žádost by byla porušena zásada rovnosti účastníků, je lichá. Je třeba

zdůraznit, že zásadně nic nebrání žádnému z účastníků řízení, aby o takové prodloužení lhůty požádali; pokud tedy o prodloužení lhůty požádá pouze jeden z účastníků řízení, nelze bez dalšího tvrdit, že by vyhověním takové žádosti byla narušena rovnost účastníků. To pochopitelně nic nemění na tom, že požádat o prodloužení lhůty k učinění určitého úkonu v řízení lze jen z důležitých důvodů, přičemž důležitost těchto důvodů náleží posoudit správnímu orgánu, který vede řízení. Pokud však takovou žádost bez dalšího a priori odmítne, jedná o postup nesprávný.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude proto zejména zapotřebí obstarat nové stanovisko magistrátu jako dotčeného orgánu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny ve vztahu k zásahu do významného krajinného prvku a doplnit spis o podklady zmiňované krajským úřadem v odůvodnění rozhodnutí a umožnit účastníkům řízení, aby se s těmito podklady seznámili a vyjádřili se k nim a k tomu jim poskytnout přiměřenou lhůtu.

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč. Jiné náklady související s tímto řízením ze spisu nevyplývají a žalobce ani žádné další výdaje nepožadoval.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 1. září 2010

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu