č. j. 7 A 198/2000 - 51



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **O. v., občanské sdružení**, zast. Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem Betlémská 275, 390 01 Tábor proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, Vršovická 65, 100 10 Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2000, č. j. 880/644/008/A-20/2000

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 19. 9. 2000, č. j. 880/644/008/A-20/2000 se **zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.

II. Rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku - Místku ze dne 16. 3. 2000, č. j. RŽ-785/00/Fp/231.2/Hru se **zrušuje** a věc se mu **vrací** k dalšímu řízení.

III. Žalovaný je povinen **uhradit** žalobci k rukám právního zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na nákladech řízení částku 3 150 Kč.

Odůvodnění:

Žalobou podanou dne 21. 11. 2000 u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 19. 9. 2000, č. j. 880/644/008/A-20/2000, jakož i rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku - Místku ze dne

16. 3. 2000, č. j. RŽ-785/00/Fp/231.2/Hru. Žalobce namítl, že žalovaný mu nedal možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a k provedeným důkazům a tím že byl zkrácen na svých procesních právech zakotvených v § 33 odst. 2 a § 3 odst. 2 zákona č. 71/67 Sb. o správním řízení (správní řád). Tím, že žalovaný nezhodnotil žalobcem navržený důkaz, metodický pokyn Ministerstva životního prostředí nazvaný „Postup řešení migračních bariér ve vodních tocích z hlediska ochrany přírody a TNV 75 2321“, vybočil z mezí správního uvážení a postupoval v rozporu s § 34 odst. 5 zákona o správním řízení. Tím, že si neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, kterými by zjistil přesně a úplně skutečný stav věci, postupoval v rozporu s § 32 odst. 1 zákona o správním řízení a jeho rozhodnutí tak nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a je v rozporu s § 3 odst. 4 a § 46 zákona o správním řízení. Dále namítl, že nebyl proveden žádný biologický průzkum a nebylo tedy zjištěno složení rybí osádky a z toho vyplývající požadavky na konstrukci rybochodu. Správní orgán také nezjistil, zda se v toku nenachází zvláště chránění živočichové nebo rostliny. Tím, že neuložil zpracování biologického hodnocení, dopustil se porušení § 32 odst. 1 správního řádu a také porušení § 20 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, když nezhodnotil vliv záměru na životní prostředí. Tak mu bylo upřeno právo na spravedlivý proces; žalovaný nezajistil, aby správce toku při výkonu svých práv nepoškodil životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, neboť možnost takového poškození vůbec nezjišťoval, čímž připustil poškození tohoto práva žalobce (čl. 35 odst. 3 Listiny). Konstatoval porušení práva na ochranu právem chráněných zájmů státními orgány, když zájmem žalobce je ochrana přírody a krajiny a tento zájem je veřejným a žalovaný tuto povinnost nesplnil, neboť nevzal v úvahu dopady stavby na životní prostředí a zejména možnost uplatnění jiného řešení. Konečně právo na příležitost, aby mohl svá práva a zájmy účinně chránit, zejména se vyjádřit k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy, když podstatnou část vyjádření žalobce včetně důkazů ignoroval a rozhodl bez ohledu na ně. V dalším se zabývá skutečností, že v důsledku daného postupu neproběhne žádné další správní řízení o vydání povolení k realizaci vodního díla, k němuž by bylo rozhodnutí úřadu a žalovaného podkladem a žalobou napadené rozhodnutí je jediným a konečným rozhodnutím ve věci, a to nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno. Jde totiž o stanovisko vydávané na základě § 77 zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.).

K jednotlivým námitkám žalovaný uvedl, že žalobce nevyužil práva nahlédnout do spisu, který byl doplněn L. Č. s. p. oblastní správou toku Frýdek - Místek o dokumentaci, která dokazovala, že vodní tok Sepetný byl upravován již v minulosti, neboť bylo mu oznámeno, že do podkladů pro rozhodnutí v rámci nového projednání věci poté, kdy věc byla zrušena a vrácena žalovaným k novému projednání rozhodnutím ze dne 13. 9. 1999, může nahlédnout a to nejpozději do 3. 3. 2000. Toto oznámení mělo být vydáno dne 22. 2. 2000. Dále uvedl, že se neztotožňuje s námitkou uložení nesplnitelné podmínky požadavkem, aby všechna rybochodná zařízení byla průběžně udržována ve funkčním stavu, neboť tuto podmínku nelze blíže co do četnosti prováděné údržby specifikovat, odvíjí se od souvislých a vydatných dešťových srážek a v návaznosti na to unášení splavenin apod. Všechna rybochodná zařízení jsou součástí vodohospodářského díla a je zákonnou povinností správce vodohospodářského díla udržovat toto v řádném stavu. Žalovaný odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí, v němž poukázal na povinnost správce vodohospodářského díla podle § 41 odst. 1 písm. b/ zákona č. 138/1973 Sb. v platném znění a na to, že migrační prostupnost je na rozdíl od projektu z roku 1984 a stavu upraveného koryta vodního toku před povodněmi v roku 1996 a 1997 ve stávající projektové dokumentaci řešena. Poukázal na ustanovení § 67 zákona, z něhož vyplývá, že je ponecháno na uvážení orgánu ochrany přírody, zda bude biologické hodnocení považovat v určitém případě za nezbytné a zda je tedy rozhodnutím investorovi uloží. Příslušnými k uložení tohoto hodnocení jsou okresní úřady, popř. orgány

ochrany přírody, které ve zvlášť chráněných územích vykonávají jejich působnost. Žalovaný poukázal také na ustanovení § 4 odst. 2 zákona, který na rozdíl od § 4 odst. 1 a § 43 zákona veřejný zájem neuvádí. To se týká námitky, že žalovaný nechránil veřejný zájem ochrany přírody.

V replice žalobce uvedl, že argumenty, které se vztahují na kompetence vodohospodářského orgánu používal proto, že pouze na základě těchto skutečností byla zdůvodňována rozhodnutí orgánu ochrany přírody, totiž nutnosti zajistit protipovodňovou ochranu. Místně obvyklý postup orgánů ochrany přírody přinutily žalobce, aby v této oblasti vznášel své námitky a když tyto byly přesvědčivé, argumentoval pak správní orgán tím, že námitky nesouvisí s předmětem řízení. Proto také dovozuje vybočení z nesprávného uvážení a porušení pravidel volného hodnocení důkazů, když pod touto záminkou žalovaný pomíjel námitky, které se předmětu řízení týkaly. Žalobce namítl, že možno nahlédnout do spisu bylo pouze ve dvou dnech v týdnu a na zpracování vyjádření nebyl dostatek času. Nepovažoval za nutné znovu nahlížet do podkladů, neboť nebylo oznámeno jejich doplnění. Konstrukční provedení roury - nazvané rybochodné zařízení - vylučuje možnost migrace vodních živočichů, neboť toto jejich provedení zachycuje splaveniny a vodní živočich tak nemá možnost rouru překonat. Žalovaný se nezabýval funkčností příčných objektů. Vyjádření Českého rybářského svazu nemůže nahrazovat biologické hodnocení (průzkum prováděný podle uznávaných metod odborníky v této oblasti). Nebyl tedy v řízení dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Poukázal na to, že ochrana přírody a krajiny je zcela jistě veřejným zájmem, jinak by k jejímu zajištění nebyla přijata všeobecně závazná právní norma. V daném případě je postup ohlášení udržovacích prací Lesů ČR protizákonný, neboť se jedná de facto o novou stavbu, nikoliv o udržovací práce. Konečně v podání ze dne 11. 3. 2003 žalobce předkládá dokumenty, které mají definovat požadavky na funkční rybochodná zařízení a dokazují, že zařízení instalované na základě úřadu žalovaného tuto funkci plnit nemohou. Také předkládá kopii části ČSN 75 2106 - hrazení bystřin a strží - v níž je obsažena definice průcezné hrázky z kamenné rovnaniny, která plní funkci záchytných a ustalovacích příčných objektů a je zcela neprostupná pro ryby. Podle provedeného ichtyologického průzkumu RNDr. B. L. CSc. z října 1999 se v toku Sepetný zvláště chráněný druh vranky pruhoploutvé vyskytuje a bylo tak třeba povolení výjimky orgánem ochrany přírody dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb.

Ze správního spisu, který žalovaný předložil, vyplynuly skutečnosti, jak popsány shora, totiž zejména podání ohlášení udržovacích prací ze strany L. Č. s. p. z 25. 11. 1998 Okresnímu úřadu ve Frýdku - Místku, oznámení o zahájení správního řízení ve věci odstranění povodňových škod na vodním toku Sepetný k. ú. O. ze dne 28. 12. 1998, oznámení žalobce o účasti ve správním řízení ze dne 11. 1. 1999 a jeho vyjádření k odstranění povodňových škod z 18. 1. 1999. Dále správní spis obsahuje vyjádření projektanta M. N. z 27. 1. 1999 týkající se opravy hrazení potoka Sepetný a také vyjádření ke stanovisku žalobce ze strany L. Č. z 4. 2. 1999. Podle rozhodnutí ze dne 29. 3. 1999 byl vysloven Okresním úřadem ve Frýdku Místku, referátem životního prostředí souhlas s odstraněním povodňových škod na vodním toku Sepetný za předpokladu, že správce toku bude průběžně zajišťovat průchodnost a funkčnost rybochodu. K odvolání žalobce z 24. 7. 1999 bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 9. 1999, jímž bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Přitom zejména zdůraznil, že výrok rozhodnutí je neurčitý a nepřesný, neboť není zřejmé, o který rybochod kterého stupně se jedná. Dopisem ze dne 22. 2. 2000 Okresní úřad Frýdek - Místek oznámil účastníkům řízení, že probíhá nové projednání žádosti L. Č. s. p. ve věci vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného vodního toku Sepetný k. ú. O.

s tím, že do podkladu pro rozhodnutí lze nahlédnout u Okresního úřadu ve Frýdku – Místku ve dnech pondělí a středa od 8.00 – 17.00 hod, připomínky lze uplatnit nejpozději do 3. 3. 2000. Toto sdělení obdržel žalobce dne 25. 2. 2000, v den uložení na poště. Dopisem z 26. 2. 2000 žalobce sdělil, že v dané věci zaujímá stejný postoj vyjádřený v předchozím stanovisku ve věci HB S. Správní spis tak byl doplněn o vyjádření Českého rybářského svazu z 25. 10. 1999 o výskytu chráněných živočichů, když na toku Sepetný není uváděn žádný (ani vranka pruhoploutvá) a dále o projektovou dokumentaci z roku 1984 obsahující původní zprávu, výměr Zemského úřadu v Brně z roku 1942 a vlastní projekt – výkresy. Rozhodnutím ze dne 16. 3. 2000 byl vyjádřen opětovně souhlas s odstraněním povodňových škod na vodním toku Sepetný za podmínky, že všechna rybochodná zařízení této stavby budou udržována ve funkčním stavu. K odvolání žalobce bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí z 19. 9. 2000, podle něhož bylo odvolání zamítnuto a napadené rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku - Místku ze dne 16. 3. 2000 č. j. RŽ-785/00/Fp/231.2/Hru potvrzeno.

Soud nejprve zjišťoval, zda splňuje žalobce podmínky žalobní legitimace, jak je dána ustanovením § 65 zákona č. 150/2002 Sb. Především konstatuje, že ve smyslu přechodných ustanovení soudního řádu správního (§ 130 odst. 1) řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2003), v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona. Ustanovení § 46 odst. 2 až 4 se užijí obdobně. Právo žalobce obrátit se na soud se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v tomto případě nelze opřít o ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož k žalobě je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného prvku (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny) je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu autoritativně se stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Toto závazné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím, vydávaným na žádost adresáta a jemu směřovaným. V daném případě podle tohoto ustanovení není žalobce aktivně legitimován, neboť nedochází k zakládání, měnění, rušení či závazného určení jeho práv nebo povinností. Ve vztahu k předmětu posuzování zásahu do významného krajinného prvku jde o rozhodnutí konečné, a to i v případě, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba dalších (navazujících) rozhodnutí podle zvláštních předpisů (zde vodohospodářského orgánu jako speciálního stavebního úřadu). V takovém případě dochází k typickému řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Skutečnost, že předložení dříve vydaného rozhodnutí je podmínkou vydání ještě dalších povolení podle jiných zvláštních předpisů a že toto další povolení musí reflektovat jeho obsah, v tomto případě jde dokonce o absolutní závaznost pro akt navazující, nemůže nikterak omezit či dokonce anulovat jeho vlastní přímé účinky, které má na základě právního předpisu. Nelze z toho dovozovat nesamostatnou, podmíněnou, dočasnou či předběžnou povahu takového stanoviska. V posuzovaném případě nemusí být v době vydání správního rozhodnutí a lhůtě stanovené pro jeho případné napadení správní žalobou zřejmé, zda bude vydáván následný správní akt či nikoliv. To je způsobeno institutem ohlášení stavby podle stavebního zákona, při jehož aplikaci není vydáváno stavební povolení

a oprávnění stavbu realizovat vzniká ze zákona. Pak by byl soudní přezkum podmiňujících aktů zcela a provždy znemožněn. Žalobce je však aktivně legitimován podle § 65 odst. 2, neboť tvrdil, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Takováto významná procesní vada spočívá v doplnění spisu o zásadní podklady, aniž byla dána účastníkům možnost vyjádřit se k nim nebo proti nim uplatnit námitky. V daném případě o takovouto vadu řízení bezesporu šlo, neboť Okresní úřad ve Frýdku - Místku oznámil nové projednání ve věci s tím, že tak učinil s datem 22. 2. 2000, což bylo úterý, toto sdělení převzal v den doručení 25. 2. 2000 žalobce, což byl pátek a možnost nahlédnout do spisu pak bylo pouze ve dnech 28. 2. a 1. 3. 2000 a připomínky uplatnit nejpozději do 3. 3. 2000. Formálně tak sice bylo umožněno žalobci seznámit se jak s obsahem spisu tak i měl možnost se k tomu vyjádřit a uplatnit námitky, avšak lhůta, která byla v tomto věcně komplikovaném případě poskytnuta, jakož i způsob, jakým se tak stalo, že totiž nebylo ani naznačeno doplnění důkazů o další listiny, znamenalo faktické upření tohoto práva žalobci. Ten pak neměl možnost reagovat na významný listinný dokument - vyjádření Českého rybářského svazu o tom, že zde není žádný chráněný živočich na tomto toku a také se neměl možnost seznámit s příslušnou projektovou dokumentací z roku 1984. A právě o tyto důkazy žalovaný opřel i své rozhodnutí ze dne 19. 9. 2000. Skutečnost, že v roce 1999 se měla na toku Sepetný vyskytovat vranka pruhoploutvá, jak vyplývá ze žalobcem předložené závěrečné zprávy o provedení ichtyologického výzkumu z 31. 10. 1999, dává za pravdu názoru soudu, že upření procesního práva shora mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Tyto důvody vedly soud ke zrušení rozhodnutí v prvním i druhém stupni pro vady řízení (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s., § 78 odst. 1 s. ř. s.), neboť bude nezbytné, aby žalobci byla poskytnuta možnost řádně se s podklady, které byly shromážděny, seznámit a v reálné lhůtě mu poskytnout možnost uplatnit námitky.

O nákladech bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. když byla přiznána částka spočívající v zaplaceném soudním poplatku 1000 Kč, dva úkony právní pomoci po 1000 Kč a dvakrát paušální náhrada po 75 Kč. Přitom bylo postupováno ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozsudku (advokátní tarif). Částka nechť je poukázána k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Pavla Douchy ve lhůtě, kterou soud považuje s ohledem na délku trvání nezbytných administrativních úkonů za přiměřenou.

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

V Brně dne 13. 8. 2003

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu