

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **L. S.**, zastoupený Mgr. Martinem Štuksou, advokátem se sídlem Na Pankráci 58, 140 00 Praha 4, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 00 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2009, čj. 542/1384/04/08/47, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, čj. 10 Ca 118/2009 - 43,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, čj. 10 Ca 118/2009 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Na základě žádosti žalobce vydal Městský úřad Jilemnice (dále jen „vodoprávní úřad“) dne 8. 7. 2007 pod čj. PDMUJI 2366/2007 R 368 rozhodnutí, jehož výrokem I. vydal žalobci povolení k nakládání s povrchovými vodami ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) bod 2, 3 a 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), pro stavbu „Malá vodní elektrárna Dolní Rokytnice – Vilémov“ v k. ú. Dolní Rokytnice. Výrokem II. rozhodnutí vodoprávní úřad stanovil žalobci povinnost ve smyslu § 36 odst. 2 vodního zákona zabezpečit minimální zůstatkový průtok 0,750 m^3/s, s výjimkou případu, kdy je přítok do jezové zdrže nižší než tato hodnota. Dále v tomto výroku stanovil povinnosti a podmínky povolení k nakládání s povrchovými vodami. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 31. 8. 2007.

[2] Na podnět Správy Krkonošského národního parku (dále jen „Správa KRNAP“) vydal dne 22. 8. 2008 pod čj. KULK/50204/2008 Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jímž rozhodnutí vodoprávního úřadu zrušil v části výroku II. týkající se stanovení povinnosti zabezpečit minimální zůstatkový průtok v množství minimálně 0,750 m^3/s a věc v tomto rozsahu vrátil k novému projednání vodoprávnímu úřadu. Krajský úřad zjistil, že spisový materiál neobsahuje údaje o průtocích, což je v rozporu s § 2 odst. 1 písm. i) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, jakož i s Metodickým pokynem č. 9 odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí ke stanovení hodnot minimálních zůstatkových průtoků ve vodních tocích (Věstník Ministerstva životního prostředí 5/1998, dále jen „metodický pokyn“). V rozporu s citovanou vyhláškou není dále ve spisu založen mapový podklad a rovněž chybí i tvrzený nesouhlas Správy KRNAP s povolenými hodnotami minimálního zůstatkového průtoku.

[3] Rozhodnutí krajského úřadu napadl žalobce odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 2. 2009, čj. 542/1384/04/47, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění se neztotožnil s důvody, pro něž krajský úřad zrušil část rozhodnutí vodoprávního úřadu. Podle žalovaného nebylo ze spisu zřejmé, že by vodoprávní úřad postupoval v rozporu s metodickým pokynem; jeho pochybení spočívá toliko v tom, že neodůvodnil jím stanovenou výši minimálního zůstatkového průtoku. Rovněž absenci hydrologických údajů a mapového podkladu ve správním spisu nelze podle žalovaného pokládat za natolik zřejmé pochybení zákona, které by odůvodnilo postup podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Takovým pochybením je však skutečnost, že vodoprávní úřad vydal rozhodnutí o nakládání s vodami bez závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. I když žalovaný shledal existenci jiného důvodu pro zrušení části rozhodnutí vodoprávního úřadu, neodůvodňuje to změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí krajského úřadu.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou; v jediném žalobním bodě namítal, že nebyly splněny podmínky pro použití zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu (zejména že porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu a není zapotřebí vysvětlení účastníků). Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 28. 5. 2010, čj. 10 Ca 118/2009 - 43, zamítl. Podle soudu je třeba vycházet nejen ze správního spisu, ale též z obsahu právních předpisů. Soud především odkázal na přílohu č. 1 nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany, v níž je stanovena hranice Krkonošského národního parku (KRNAP). Z mapového podkladu, který je součástí spisu žalovaného, je zjevné, že jez, na němž má docházet k manipulaci s vodami, se nachází na území KRNAP, a v souladu s § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je pro povolení k nakládání s vodami na tomto území třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Podle soudu měla být lokalizace vodního díla vyřešena již před vodoprávním úřadem a za takové situace nemůže upřesnění této lokalizace žalovaným v odvolacím řízení zvrátit důvodnost zkráceného přezkumného řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu žalobce tvrdil, že městský soud shledal naplnění obecných podmínek pro přezkumné řízení, avšak nesprávně posoudil zvláštní podmínky, které zákon vyžaduje pro zkrácené přezkumné řízení. Krajský úřad vycházel z předloženého spisu, z nějž však nebylo zřejmé, zda se malá vodní elektrárna nachází na území KRNAP. Krajský úřad spatřoval porušení předpisů v tom, že správní spis neobsahoval údaje o průtocích, a v tom, že žádost o povolení k nakládání s vodami měla být doložena mapovým podkladem. Žalovaný však ve svém rozhodnutí uvedl, že absenci hydrologických údajů a mapového podkladu v předloženém spisovém materiálu nelze pokládat za natolik zřejmé pochybení zákona, které by odůvodňovalo postup podle § 98 správního řádu. Z pohledu žalovaného tedy nebyla splněny podmínka přezkumného řízení, tedy porušení právního předpisu bez jakýchkoliv pochyb. Za tohoto stavu měl žalovaný napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení nebo řízení zastavit, neboť nebyly splněny obecné podmínky pro přezkumné řízení a už vůbec ne pro zkrácené přezkumné řízení.

[6] Městský soud se touto otázkou vůbec nezabýval a reagoval až na následné porušení zákona, které ve svém rozhodnutí uvádí žalovaný, tedy absenci závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. K tomuto závěru však žalovaný dospěl nikoliv ze spisu, ale až po následném zjištění, že část malé vodní elektrárny – jezové těleso, je skutečně těsně za hranicí uvnitř území KRNAP. Pokud městský soud uvádí, že otázka lokalizace vodní elektrárny jakož i mapové podklady měly být součástí spisu, současně tím říká, že tyto skutečně ve spisu nebyly. Žalovaný si tak musel opatřit důkazy o skutečnosti, kde se jednotlivé části malé vodní elektrárny nachází a zda-li muselo být před vydáním rozhodnutí o nakládání s vodami vyžádáno závazné stanovisko Správy KRNAP. Tento důvod ke zrušení rozhodnutí vodoprávního úřadu se ve spisu objevil až po doplnění spisu na žádost žalovaného.

[7] Rozsudek městského soudu je dle mínění žalobce nepřezkoumatelný, jelikož krajský úřad neshledal porušení zákona spočívající v absenci závazného stanoviska a ani jej shledat nemohl, neboť k tomu neměl důkazy. Soud se vůbec nezabýval oprávněností použití zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu u krajského úřadu. Pouze reagoval na rozhodnutí žalovaného, avšak takovéto porušení zákona, které bylo zjevné teprve po doplnění spisu, nemohlo být důvodem zkráceného přezkumného řízení. Soud se rovněž nezabýval žalobní námitkou, že správní orgán má ve zkráceném přezkumném řízení povinnost posoudit všechny okolnosti případu a čerpat z celého obsahu spisu, což se nestalo.

[8] Žalovaný si byl podle žalobce vědom, že pokud by zrušil rozhodnutí krajského úřadu pro nezákonný postup, nemohlo by být zrušeno rozhodnutí vodoprávního úřadu, neboť lhůta pro takové zrušení již dávno uplynula. Žalobce se proto domnívá, že ze strany žalovaného jde o zneužití práva. Potvrzení rozhodnutí krajského úřadu avšak ze zcela jiného důvodu je obcházením zákona s ohledem na § 97 odst. 2 správního řádu. Tím, že žalovaný rozhodl o zcela jiném důvodu porušení zákona (nadto až po doplnění spisu), vydal meritorní rozhodnutí nikoliv však v prvním stupni, jak vyžaduje správní řád. Sám

žalovaný zcela rezignoval na povinnost přezkoumání řízení před krajským úřadem a lze se oprávněně domnívat, že tak učinil vědomě.

[9] Žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního soudu a na rozsudek téhož soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005 - 53, publikovaný pod č. 865/2006 Sb. NSS, podle nějž je třeba vykládat ustanovení procesních předpisů o opravných prostředcích tak, aby bylo respektováno právo účastníka řízení na adekvátní možnosti k hájení jeho právní pozice. Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, řízení zastavil a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a náhradu nákladů řízení před městským soudem.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že vydání povolení k nakládání s vodami podle § 8 vodního zákona bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, je porušením zákona, které odůvodňuje postup podle § 98 správního řádu. Žalovaný nesouhlasí s námitkou žalobce, že v odvolacím řízení mělo být rozhodnutí krajského úřadu zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Výsledkem nového rozhodnutí by byl totiž opět postup podle § 98 správního řádu. Krajský úřad by ve zkráceném přezkumném řízení opět zrušil tu samou část výroku, jelikož vydání rozhodnutí bez závazného stanoviska je tak závažné porušení právních předpisů, že jiný postup by ani nebyl možný. Výsledkem tohoto postupu by byl zbytečný průtah a zatěžování krajského úřadu. Dále žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. V napadeném rozsudku nejsou výroky v rozporu s odůvodněním, neodporují si vzájemně ani argumenty uvedené v odůvodnění, které je jasné a srozumitelné: rozsudek proto není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, opírá se žalobce především o námitku, že se městský soud blíže nezabýval rozhodnutím krajského úřadu. Žalobce ovšem v žalobě napadal především to, že žalovaný pominul otázku oprávněnosti provedení zkráceného přezkumného řízení, když sám konstatoval, že pro něj nebyly před krajským úřadem splněny podmínky. Žalobce tak především napadal postup a rozhodnutí žalovaného.

[12] Městskému soudu nelze vyčítat, že se primárně zaměřil na přezkum rozhodnutí žalovaného i proto, že žalovaný v podstatě nahradil důvody krajského úřadu pro provedení zkráceného přezkumného řízení a zrušení části rozhodnutí vodoprávního úřadu vlastním důvodem. V takové situaci bylo třeba se zabývat právě rozhodnutím žalovaného, které finalizovalo postoj správních orgánů k soudem přezkoumávané věci. Nelze souhlasit s žalobcem, že žalovaný měl rozhodnutí krajského úřadu zrušit, pokud shledal, že jím uváděné důvody nejsou dostatečné pro použití zkráceného přezkumného řízení – žalovaný totiž shledal jiný důvod, který dle jeho názoru dostatečně odůvodňoval postup podle zkráceného přezkumného řízení. Je nepochybné, že žalovaný měl správně postupovat podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a rozhodnutí krajského úřadu změnit v části

odůvodnění. Jelikož tak nepostupoval, dostal se výrok jeho rozhodnutí, jímž zamítal odvolání a potvrzoval rozhodnutí krajského úřadu, do rozporu s částí odůvodnění, v němž změnil důvody rozhodnutí krajského úřadu. Rozpor výroku správního rozhodnutí s jeho odůvodněním má zpravidla za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Žalobce ovšem tuto vadu řízení v žalobě nenamítal a současně tato vada neznemožňovala, aby soud posoudil věc v mezích žalobního bodu (tj. zda byly splněny podmínky pro postup podle § 98 správního řádu), takže městský soud nebyl povinen rozhodnutí žalovaného zrušit z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 - 84, www.nssoud.cz).

[13] Městský soud tedy postupoval správně, pokud se v napadeném rozsudku zaměřil na rozhodnutí žalovaného, neboť přezkum rozhodnutí krajského úřadu ztrácel s ohledem na obsah rozhodnutí žalovaného a na formulaci žaloby opodstatnění. Městský soud přitom postupoval v mezích žalobního bodu, vyložil, proč nemůže přihlížet k námitkám uplatněným žalobcem po lhůtě pro podání žaloby, a dostatečně odůvodnil své závěry, které jej vedly k zamítnutí žaloby. Z napadeného rozsudku je zřejmé, proč městský soud považoval námitku žalobce za vyvrácenou (viz žalobcem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44). Rozsudek městského soudu proto není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a kasační námitka je nedůvodná.

[14] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stěžejní námitkou kasační stížnosti – tj. zda byly správní orgány v dané věci oprávněny přistoupit ke zkrácenému přezkumnému řízení. Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu představuje mimořádný opravný prostředek směřující ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit či změnit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha : Bova Polygon, 2006, s. 554-555). Podmínky pro provedení přezkumného řízení jsou specifikovány zejména v § 94 až 96 správního řádu. Žalobce v kasační stížnosti obecně namítá, že tyto podmínky nebyly splněny; jedná se však o námitku, kterou neuplatnil v žalobě, v níž brojil pouze proti nedodržení zvláštních pravidel pro zkrácené přezkumné řízení obsažených v § 98 správního řádu. Tato obecná kasační námitka je proto nepřípustná podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[15] Ustanovení § 98 správního řádu zakotvuje podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení takto: *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3. správního řádu.* Zkrácené přezkumné řízení je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva. Nad rámec podmínek specifikovaných v § 94 až 96 správního řádu je pro provedení zkráceného

přezkumného řízení zapotřebí kumulativně splnit tři další předpoklady: 1) porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, 2) není zapotřebí vysvětlení účastníků a 3) není třeba provádět dokazování. Tyto tři předpoklady jsou rozvedením myšlenky, že ve zkráceném přezkumném řízení nelze doplňovat správní spis: ke zrušení správního rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení tak dojde za důkazní situace, která byla účastníkům správního řízení známá. Současně je ovšem třeba mít na paměti, že zkrácené přezkumné řízení je sice zahajováno z moci úřední, nezřídka je však impulsem k jeho zahájení podnět podaný účastníkem řízení nebo jinou osobou. Jestliže je podnět nejasný nebo nesrozumitelný, je nepochybně správní orgán oprávněn požádat podatele, aby svůj podnět upřesnil. Toto upřesnění ovšem nesmí být skrytým vysvětlením účastníka nebo doplňováním důkazů, neboť by tím docházelo k obcházení § 98 správního řádu a zásady zákazu doplňování správního spisu. V souladu s touto zásadou nelze vztahovat zákaz poskytování vysvětlení či vyjádření jen na účastníky, ale též na správní orgány a dotčené orgány státní správy, které vystupovaly ve správním řízení (Vedral, J., cit. d., s. 589).

[16] Nejvyšší správní soud aplikoval tyto úvahy na projednávaný případ; přitom se obdobně jako městský soud blíže nezabýval tím, zda podmínky § 98 správního řádu byly splněny v případě rozhodnutí krajského úřadu, jelikož důvody, jež krajský úřad vedly k postupu podle § 98 správního řádu, byly plně nahrazeny rozhodnutím žalovaného. Bylo tedy na místě posoudit, zda zrušení části výroku II. rozhodnutí vodoprávního úřadu z důvodu absence závazného stanoviska Správy KRNAP podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mohlo být učiněno v režimu zkráceného přezkumného řízení.

[17] Po předložení spisu krajským úřadem žalovanému, zaslal žalovaný dne 15. 1. 2009 Správě KRNAP přípis, v níž ji žádal o doplnění podnětu o následující skutečnosti. 1) přesně specifikovat, zda se vodní dílo nachází na území KRNAP nebo v jeho ochranném pásmu. 2) uvést, jakým způsobem a v kterém stádiu vodoprávního řízení byl vyjádřen nesouhlas s povolenými hodnotami, případně jej předložit. 3) uvést důvody, které Správu KRNAP vedly k podání podnětu, tedy z jakého důvodu je vodoprávní rozhodnutí v rozporu se zájmy ochrany přírody a krajiny. Tato specifikace byla podle žalovaného nezbytná pro posouzení poměru ochrany práv nabytých v dobré víře a veřejného zájmu ochrany přírody a krajiny (§ 94 odst. 2 správního řádu). Na přípis odpověděla Správa KRNAP svým dopisem ze dne 23. 1. 2009, v němž zejména uvedla, že vodní dílo se nachází částí na území KRNAP a částí na území jeho ochranného pásma. Dále obsáhle zdůvodňovala, jaké negativní následky bude mít rozhodnutí vodoprávního úřadu (nízký minimální zůstatkový průtok stanovený v rozhodnutí). Žalovaný dále doplnil spis o hydrologické údaje, které byly součástí spisu ke schválení manipulačního řádu vodního díla vedeného vodoprávním úřadem. Součástí spisu žalovaného je i metodický pokyn a mapový podklad, na němž je malá vodní elektrárna zakreslena. Podle záznamů o vedení spisu žalovaného byly dva posledně zmiňované dokumenty do spisu vloženy dne 14. 7. 2009, tj. až po vydání rozhodnutí o odvolání.

[18] Z citovaných dokumentů je zřejmé, že rozsáhlé doplňování spisu žalovaným lze jen stěží podřadit pod přípustné upřesnění podnětu k provedení zkráceného přezkumného řízení. Žalovaný postupoval mimo zákonem stanovené limity pro provedení zkráceného přezkumného řízení, neboť zařazení dokumentů, které zjevně nebyly součástí správního spisu vodoprávního úřadu, a rozhodování na jejich základě není možné považovat za

souladné s procedurou předvídanou § 98 správního řádu. Žalovaný žalobci odebral možnost seznámit se s těmito dokumenty, vyjádřit se k nim, případně navrhnout další důkazy ve věci, jak mu zaručuje § 36 odst. 1 až 3 správního řádu. Kasační námitka žalobce je proto důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud neshledal důvod blíže se zabývat ničím nepodloženými spekulacemi žalobce, že žalovaný svým postupem zneužil práva. Ze shora uvedené argumentace vyplývá, že žalovaný porušil § 98 správního řádu, neboť po doplnění správního spisu a provedeném dokazování rozhodl ve zkráceném přezkumném řízení. Při zjišťování skutkové podstaty byl tedy porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Tím je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro nějž Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[20] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Soud nemohl vyhovět žádosti žalobce a přiznat mu náhradu nákladů řízení před městským soudem, jelikož o náhradě těchto nákladů přísluší rozhodovat pouze městskému soudu, který tak učinil v napadeném rozsudku, a učiní tak znovu v novém řízení.

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

V Brně dne 11. května 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu