



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce E. p. s.**, občanské sdružení proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2001, č. j. 24257/2001-6010,

t a k t o:

- I.** Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR ze dne 16. 10. 2001, č. j. 24257/2001-6010, **se zrušuje**. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 480 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Žaloba a žalobní body

Žalobou podanou Vrchnímu soudu v Praze dne 28. 12. 2001 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Okresního úřadu Břeclav ze dne 11. 4.

2001, č. j. 1166/01-231.2/Ka, ve věci schválení revize manipulačních řádů jednotlivých nádrží vodního díla Nové Mlýny dle ustanovení § 9 a § 41 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), a dle ustanovení § 14 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, za podmínek, že:

- 1) platnost manipulačních řádů jednotlivých nádrží soustavy vodního díla Nové Mlýny (dále i „VDNM“) se stanoví do odvolání s tím, že nejpozději do 31. 12. 2005 bude předložena věcně a místně příslušnému vodohospodářskému orgánu jejich revize;
- 2) manipulace s vodou v prostoru stálého nadržení jednotlivých nádrží VDNM bude prováděna dle kapitol C.4 manipulačních řádů;
- 3) manipulace s vodou v zásobním prostoru bude prováděna dle kapitol C.5 manipulačních řádů;
- 4) ve střední a dolní nádrži VDNM bude hladina udržována na kótě 170,00 m n. m. s manipulační tolerancí +/- 15 cm, mimo období mimořádných situací;
- 5) manipulace s vodou za povodní budou prováděny dle kapitol C.6 manipulačních řádů;
- 6) budou prováděna veškerá opatření nutná pro dodržování předmětných provozních řádů;
- 7) pracovníci pověřeni obsluhou na VDNM budou řádně a prokazatelně proškoleni o povinnostech vyplývajících z provozních řádů,

tak, že podmínka č. 1 odvoláním napadeného rozhodnutí zní: Platnost manipulačních řádů jednotlivých nádrží soustavy vodního díla Nové Mlýny se stanoví do odvolání s tím, že nejpozději do 30. 6. 2004 bude předložena věcně a místně příslušnému vodohospodářskému orgánu jejich revize. V ostatním zůstává napadené rozhodnutí beze změny.

Žalobce tvrdí, že rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou vydána v rozporu se zákonem a žalobce byl jimi zkrácen na svých právech. Žalobní body lze rozčlenit takto:

- 1) Napadené rozhodnutí je nulitní. Žalovaný je absolutně věcně nepřislušný k rozhodování v předmětné záležitosti, neboť není nadán působností na tomto úseku státní správy ve vodním hospodářství; příslušným orgánem k rozhodování o odvolání žalobce je ministerstvo životního prostředí. Ústavní soud vyslovil nálezem sp. zn. IV. ÚS 23/2000, že příslušným k rozhodování ve věcech vodního hospodářství je ministerstvo životního prostředí. Žalovaný nemůže rozhodovat jako odvolací orgán o manipulačních řádech, neboť ty mohou bezprostředně ovlivňovat jakost povrchových vod, což potvrzuje i stanovisko okresního hygienika i vyjádření P. M..
- 2) Žalobce byl zkrácen v právu vyjádřit se ke všem podkladům napadeného rozhodnutí. Žalobce se dostavil k nahlédnutí do spisu a jednak zjistil, že spis neobsahuje celé jeho odvolání a jednak, že spis byl doplněn o množství podkladů, které nebylo možno technicky opsat. Proto zažádal o pořízení kopií těchto podkladů pro rozhodnutí, avšak žalovaný jeho žádost odmítl. Z této příčiny požádal na místě o poskytnutí informací; žalovaný však ani této žádosti nevyhověl. Protože neměl žalobce reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, došlo tak k zásahu do jeho procesního práva, a tato skutečnost měla bezprostřední vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Skutkový stav byl zjištěn nedostatečně a je v rozporu s obsahem spisu. Veškeré výpočty a vztahy, ze kterých schválený manipulační řád vychází, operují s realitě neodpovídajícími podklady - odběry vody, na základě nichž byla uměle vykonstruována potřeba zvýšení hladiny ve střední nádrži na kótu 170,00 m n.m. Žalovaný se neodůvodněně nezabýval důkazy předloženými žalobcem, nahlédnutím do spisu žalobce zjistil, že tento neobsahuje protokoly, které žalobce zahrnul do svého odvolání a měly být tak součástí spisu.

Na vodních dílech jsou vybudovány ostrovy, jejichž stavba stála 59,737 mil. Kč, přičemž převážná většina nákladů byla hrazena ze státních prostředků. Ostrovy měly být součástí biokoridoru, který měl propojit zachované komplexy lužních lesů a biotopů pod vodními nádržemi s lesy na soutoku Jihlavy a Svatky. Následkem zvýšení vodní hladiny na kótu 170,00 m n.m. dle napadených rozhodnutí došlo k celkovému zatopení ostrova I. a částečnému zatopení ostrova II. a 50 ha lesa – nově vzniklého biotopu. Dle znaleckého posudku tak došlo ke škodě na životním prostředí, která byla vyčíslena na cca 47 mil. Kč. Přestože žalobce opakovaně upozorňoval na tento fakt, žalovaný ani správní orgán I. stupně se touto námitkou nezabýval.

- 3) Další námitka žalobce směřuje proti postupu správního orgánu I. stupně. Součástí odvolání podaného žalobcem byly protokoly, které žalobce v bodě 3.1 svého odvolání označil. Správní orgán I. stupně sice vyrozuměl všechny účastníky řízení o obsahu podaných odvolání, avšak žalobcovy odvolání bylo neúplné, neboť uvedené protokoly neobsahovalo. V tomto postupu spatřuje žalobce porušení zásady rovnosti účastníků řízení; odvolání podané žalobcem nebylo žalovanému předáno úplně (tj. bez oněch protokolů), a žalovaný jej proto nemohl v úplnosti posoudit a vypořádat se tak se všemi námitkami.
- 4) K závažnému procesnímu pochybení došlo v řízení před správním orgánem I. stupně, v rámci něhož měl žalobce pouhých osm dní pro vyjádření k přepracované verzi revize manipulačních řádů, což je neúměrně krátká doba pro seznámení se s materiálem majícím 62 stran. Tato lhůta platí obzvláště za situace, že řízení probíhalo ještě následujících deset měsíců.

Za nicotné považuje žalobce rozhodnutí ze dne 18. 7. 2000, č. j. vod. 493/7/00-231.2/Ka, kterým bylo přerušeno řízení z důvodů dořešení rozporu orgánů státní správy spolupůsobících v řízení ve smyslu ustanovení § 136 zákona č. 50/1976 Sb.

Žalovaný vycházel při vydání rozhodnutí z nedostatečných podkladů, neboť protokol o ústním jednání ze dne 28. 3. 2000 byl vydán až 2. 5. 2000 jako materiál č. j. vod. 493/5/231.2. Tento materiál však nelze považovat za protokol, neboť nemá náležitosti požadované § 22 správního řádu. Tuto námitku žalobce uplatnil již v odvolání, avšak žalovaný se jí nikterak nezabýval.

Všechny shora uvedené námitky mají za následek zásah do subjektivního práva žalobce a způsobily nezákonnost napadeného rozhodnutí, proto žalobce navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného, rovněž tak rozhodnutí Okresního úřadu Břeclav, neboť vykazuje stejné nedostatky. Žalobce navrhl, aby soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

II.

Vyjádření k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl následující:

Žalobou napadené rozhodnutí není nicotné. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů České republiky,

ve znění zákona č. 272/1996 Sb. (dále též „kompetenční zákon“), přešla k datu 1. 11. 1996, s výjimkou působnosti v oblasti přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, dosavadní působnost ústředního orgánu státní správy ve vodním hospodářství z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo

zemědělství. Zákonodárce tak projevil jednoznačný úmysl realizovat faktický přechod některých kompetencí z Ministerstva životního prostředí na žalovaného. Po této novele kompetenčního zákona k povolování vodohospodářských děl (§ 9 vodního zákona) je příslušným ústředním orgánem žalovaný. Je skutečností, že byl vyvolán kompetenční spor ve věci rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 26. 11. 1999, č. j. 2799/99-5220, před Ústavním soudem. Ústavní soud sice obecně zavrhl současně používanou metodu výkladu vrchního soudu, sám však připustil, že v každém individuálním případě je nutno posoudit, zda se jedná o ochranu vod a jejich přirozenou akumulaci. K této věci bylo uveřejněno odlišné stanovisko JUDr. P. V., se kterým se žalovaný zcela ztotožňuje. Postup žalovaného v této věci je zcela v souladu s ustanovením § 28a kompetenčního zákona.

Žalovaný si nechal zpracovat odborný posudek, jehož cílem bylo věcné a technické posouzení, zda se jedná v daném případě o řízení týkající se ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Rovněž tak nová právní úprava [zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)] vyřešila kompetenční spory v této otázce. Ministerstvo zemědělství již vydalo podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb. vyhlášku č. 195/2002, o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl. Žalovaný odmítá názor žalobce o nulitě žalobou napadeného rozhodnutí.

- 1) Žalovaný je přesvědčen, že nebylo porušeno právo žalobce nahlédnout do správního spisu a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Toto právo bylo poskytnuto všem účastníkům řízení, někteří jej využili a k postupu žalovaného neměli žádných připomínek či námitek. Žalobce navíc nežádal žalovaného o poskytnutí delší lhůty např. k prostudování spisu a nežádal ani další jeho doplnění. Rovněž tak námitka, že žalovaný odepřel žalobci pořídit kopie ze spisu je nedůvodná, neboť podle § 8 odst. 2 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, není správní orgán oprávněn zpřístupnit informace bez předchozího souhlasu oprávněné osoby. Zákon č. 123/1998 Sb. je navíc speciálním zákonem ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- 2) V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl všechny významné skutečnosti, které byly podkladem pro jeho rozhodnutí a rozhodl v souladu s požadavky uplatněnými zúčastněnými orgány státní správy, včetně příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny – referátu životního prostředí Okresního úřadu Břeclav a okresního hygienika v Břeclavi. Při vydání rozhodnutí se vycházelo z dosud platného povolení nakládání s vodami na vodním díle Nové Mlýny, vydaného tehdy příslušným vodohospodářským orgánem – Okresním národním výborem v Břeclavi pod č. j. Vod 3315/1/72-405/S, ze dne 14. 7. 1972. Oprávněný k nakládání s vodami, tj. P. M.s. p., nepožádal o změnu tohoto povolení, a vodohospodářský orgán nebyl podle tehdejšího ustanovení § 8 vodního zákona kompetentní takové řízení zahájit, pokud nezjistil, že je splněna některá z podmínek předpokládaných v ustanovení § 11 tohoto zákona.
- 3) Technická norma TNV 75 2910 (Manipulační řády na vodních tocích) je souborem směrnic a zásad vydaných Ministerstvem životního prostředí, nemá však charakter právních předpisů tvořících součást právního řádu České republiky, a proto žalovaný

nemohl rozhodovat v rozporu se zákony ve smyslu ustanovení § 46 správního řádu, jak namítá žalobce. Naopak z ustanovení § 2 písm. e) vyhlášky č. 19/1978 Sb., kterou se stanoví povinnosti správců vodních toků a upravují se některé otázky týkající se vodních toků, vyplývá pro správce vodního toku (P. M.) povinnost zpracovat manipulační řád vodohospodářského díla i s ohledem na možnost zabezpečování jakosti vody ve vodním toku. Správce vodního toku je povinen zpracovávat manipulační řády vodohospodářských děl primárně s ohledem na stavbu vodohospodářského díla (§ 9 vodního zákona).

- 4) Žalovaný je názoru, že objektivnost skutkových zjištění není dotčena tím, že součástí spisu nejsou žalobcem uvedené protokoly o výsledku prověrky státní správy ve vodním hospodářství, neboť se meritorně nevztahují ke správnímu řízení ve věci schválení revize manipulačních řádů jednotlivých nádrží Nové Mlýny. Jedná se o interní dokumenty mezi kontrolujícími a kontrolovanými orgány státní správy.
- 5) Osmidenní lhůta pro vyjádření k přepracované revizi manipulačních řádů byla stanovena všem účastníkům řízení stejně, k její délce nebyly žádné námitky. Žalovaný považoval její délku za přiměřenou. Nesprávné procesní rozhodnutí Okresního úřadu Břeclav, které prodloužilo délku vedení správního řízení, bylo zrušeno. K formálním vadám protokolu, označeného jako „záznam“, uvádí žalovaný, že měl náležitosti protokolu, k ústnímu jednání byli přizváni všichni účastníci řízení a byla jim dána možnost vyjádřit se k obsahu skutkových zjištění.

Žalovaný nesouhlasí s odložením vykonatelnosti rozhodnutí. S ohledem na shora uvedené skutečnosti má za to, že žalobce nebyl zkrácen na svých subjektivních právech, a proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III.

Obsah správního spisu

a) průběh správního řízení před správním orgánem I. stupně

Dne 4. 2. 2000 podalo P. M., a. s. Okresnímu úřadu Břeclav žádost o vodoprávní projednání a schválení manipulačních řádů pro dolní, střední a horní nádrž vodního díla Nové Mlýny. Součástí přílohy byly návrhy manipulačních řádů, zpracované na stav nádrží dle rozhodnutí ze dne 9. 4. 1982, č. j. Vod.1082/82-235Zd, kterým tehdejší Jihomoravský krajský národní výbor v Brně povolil nakládání s vodami. Okresní úřad Břeclav oznámil dne 21. 2. 2000 veřejnou vyhláškou zahájení vodoprávního řízení a nařídil k předloženému návrhu ústní jednání spojené s místním šetřením na den 28. 3. 2000. Žalovaný se přípisem ze dne 24. 2. 2000 přihlásil jako účastník zahájeného správního řízení.

Z ústního jednání, konaného dne 28. 3. 2000, jehož předmětem bylo projednání revize předloženého „Manipulačního řádu soustavy vodního díla Nové Mlýny“ byl pořízen zápis, sepsaný dne 2. 5. 2000. Jeho součástí jsou vyjádření účastníků řízení, mezi nimi mj. i vyjádření a obsáhlé připomínky žalobce.

P. M., a. s. předložilo Okresnímu úřadu Břeclav dne 12. 6. 2000 upravené texty manipulačních řádů pro vodní dílo Nové Mlýny. Manipulační řády byly upraveny dle akceptovaných připomínek účastníků řízení; změna manipulací dolní a střední nádrže je předepsána v tom smyslu, že pro účely ochrany přírody bude udržována hladina nejvýše

na 170,00 m n. m. s manipulační tolerancí +- 15 cm. Součástí správního spisu je nesouhlasné stanovisko okresního hygienika ze dne 25. 6. 2000 k předloženému návrhu manipulačního řádu, který uvádí, že vlivem snížení vodní hladiny dochází k nadměrnému prohřívání vody a růstu fytoplanktonu, což výrazně ovlivňuje zhoršení kvality vody.

Pro rozporná stanoviska orgánů státní správy, přerušil Okresní úřad Břeclav rozhodnutím ze dne 18. 7. 2000, č. j. vod. 493/7/00-231.2/Ka, řízení a to až do doby vyřešení rozporu a požádal Ministerstvo životního prostředí o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci.

Ministerstvo životního prostředí dopisem ze dne 27. 7. 2000 sdělilo Okresnímu úřadu Břeclav, že dle jeho názoru je sporné, zda lze na daný případ aplikovat ustanovení § 136 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona). Účelem manipulačního řádu je pouze konkrétněji vymezit oprávnění k nakládání s vodami, vydané ve shodě s ustanovením § 8 vodního zákona; vodohospodářský orgán schvaluje nakládání s vodami pro určité vodohospodářské dílo nikoliv jako speciální stavební úřad, ale jako vodohospodářský orgán. Ministerstvo současně sdělilo, že stanovisko hygienika není doloženo žádným důkazem, není spolehlivě odborně doloženo, a je tedy třeba vyčkat stanoviska nového.

Okresní úřad Břeclav dopisem ze dne 2. 11. 2000 postoupil spisový materiál Ministerstvu zemědělství k řešení rozporu stanovisek orgánů státní správy. V odpovědi ministerstvo uvedlo, že ve sporné věci se jedná o podrobnější úpravu povoleného nakládání s vodami. Řízení o schválení revize manipulačního řádu není řízením stavebním (nejde o zřízení vodohospodářského díla). Za této situace je povinen příslušný vodohospodářský orgán pokračovat v řízení o schválení předložené revize manipulačního řádu.

Okresní úřad Břeclav požádal Krajský úřad Brněnského kraje o prodloužení lhůty o 60 dnů k rozhodnutí ve věci schválení revize manipulačního řádu. Krajský úřad žádosti vyhověl.

Okresní úřad Břeclav znovu požádal orgán ochrany přírody Okresního úřadu Břeclav a Okresního hygienika, jako dotčené orgány státní správy ve věci schválení revize manipulačního řádu, o sdělení stanoviska ve věci; tento postup oznámil účastníkům řízení.

b) rozhodnutí správního orgánu I. stupně

Dne 11. 4. 2001 vydal Okresní úřad Břeclav - referát životního prostředí rozhodnutí č. j. vod 1166/01-231.2/Ka, kterým schválil revizi manipulačních řádů jednotlivých nádrží soustavy vodního díla Nové Mlýny, zpracovaných správcem vodohospodářského díla, P. M., s. p., za podmínek č. 1) až 7) uvedených pod bodem I.

Správní orgán I. stupně se v odůvodnění rozhodnutí zabýval vyjádřeními účastníků řízení a stanovisky dotčených orgánů státní správy, mezi nimi i vyjádřením žalobce. Správní orgán I. stupně shrnuje, že žalobce vyjádřil nesouhlas s výší hladiny střední a dolní nádrže, neboť první umělý ostrov na střední nádrži bude zcela zatopený, u druhého ostrova zůstane nad vodou jeho menší část, zanikne cenný dřevinný porost a významný biotop, který se tvořil od roku 1996, čímž se zpochybňuje i účelnost nákladů ve výši 60 mil. Kč, vynaložených na budování ostrovů. Žalobce dále nesouhlasil s tím, že správní orgán vycházel z podkladů, aniž účastníci byli s doplněním spisu seznámeni; k přepracovanému návrhu manipulačních řádů se nemohl žalobce vyjádřit vzhledem k neúměrně krátké lhůtě. Dokument označený jako protokol nesplňuje požadavky § 22 správního řádu.

V odůvodnění rozhodnutí uvedl Okresní úřad Břeclav, že předložený manipulační řád pro střední nádrž vycházel z maximální hladiny zásobního prostoru na kótě 170,35 m n. m.,

předkladatel respektoval zájmy ochrany přírody, spočívajících ve skutečnosti, že dojde ke zlepšení vodohospodářských poměrů, a k zachování alespoň minimálních průtoků v řece Dyji. Soustava nádrží má přísně sezónní charakter: z jarních vod se nádrže plní a v tomto období je možné dosáhnout maximálních hladin zásobních prostorů, čímž se vytvoří předpoklady pro hospodárné využití nadržené vody ve vegetačním období; do zimy se nádrže prázdní. Správní orgán dospěl k závěru, že návrhy na snížení maximální hladiny zásobního prostoru na kótu 168,50 m n. m. celoročně, 169,50 m n. m. celoročně a tzv. „rozkolísaná hladina“ jsou z hlediska vodohospodářského neakceptovatelné, a to zejména z důvodů zabezpečení minimálního průtoku pod vodním dílem, právní závazností všech doposud vydaných vodoprávních povolení dle § 8 odst. 1 písm. a) vodního zákona, nutnosti retence vody v období povodní i z hlediska hygienicko-epidemiologického.

c) odvolání žalobce

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž zejména namítal, že považuje toto rozhodnutí za nesprávné a nezákonné. Udržením vodní hladiny na kótě 170,00 m. n. m. s manipulační tolerancí ± 15 cm by došlo k významnému zásahu do krajinného prvku – lesního porostu, který vznikl na obnaženém dně nádrže, aniž by existovalo souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k takovému zásahu (§ 88 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Došlo by rovněž k podstatnému zmenšení plochy ostrovů, což by vedlo i k porušení smlouvy č. 01349738 o poskytnutí podpory na akci Revitalizace vodního díla Nové Mlýny biokoridor ve střední nádrži II. etapa, uzavřené mezi Státním fondem životního prostředí a P. M., s. p. Na vybudování ostrovů bylo vynaloženo z veřejných prostředků cca 60 mil. Kč, které zvýšením hladiny a zatopením ostrovů s vytvořenými biotopy budou vynaloženy nadarmo. V řízení byla porušena zásada materiální pravdy, neboť došlo k celkovému selhání Okresního úřadu Břeclav tím, že přestože žalobce ve všech svých podání zpochybňoval podklady pro rozhodnutí, správní orgán se vůbec nezabýval v napadeném rozhodnutí námitkami účastníků a omezil se pouze na nedostatečné vysvětlení svého postupu. Žalobce dále uvedl, že hodnoty povolených odběrů v současné době neodpovídají skutečným potřebám.

Žalobce přiložil jako součást odvolání protokol o výsledcích prověrky výkonu státní správy ve vodním hospodářství, kterou ve dnech 4. a 5. 12. 2000 vykonalo Ministerstvo životního prostředí. Z uvedených výsledků prověrky je zřejmé, že Okresní úřad Břeclav již před vydáním napadeného rozhodnutí věděl, že nároky na odběry vody nejsou právně závazné, neboť podmínkou závaznosti těchto rozhodnutí je dle příslušných stavebních povolení zkolaudování staveb. Rozhodnutí o výšce hladiny 170,00 m. n. m. tak nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalobce namítá, že rovněž stanovisko hygienika, které podporuje zvýšení vodní hladiny jezer, není podloženo expertní studií.

Dle názoru žalobce byla porušena procesní práva účastníků řízení, žalobce neměl právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, zejména k přepracovanému manipulačnímu řádu, v němž byla změněna věta v bodě C.5.2. Žalobce byl rovněž omezen na právu na poučení, neboť v oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno, že případné připomínky či námitky je možné podat nejpozději do skončení ústního jednání, a na další námitky že nebude brán zřetel. Taková zásada koncentrace řízení však je neakceptovatelná, postupuje-li se podle správního řádu. Protokol o ústním jednání, sepsaný dne 2. 5. 2000, neodpovídá zákonným požadavkům.

Správní orgán I. požádal nadřízený správní orgán o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci, aniž o tom uvědomil účastníky řízení, ačkoliv mu tuto povinnost § 49 správního řádu ukládá. Žalobce spatřuje vadu řízení i v postupu správního orgánu prvního stupně, který vydal napadené rozhodnutí za deset měsíců. Protože se napadené rozhodnutí nevypořádalo

s námitkami účastníků, zabývalo se pouze důvody pro vydání rozhodnutí, byla porušena zásada rovnosti účastníků řízení.

Správní orgán nerespektoval nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000, vydaný ve věci kompetenčního sporu mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí, ve kterém Ústavní soud potvrdil kompetenci k vydání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tuto kompetenci Ústavní soud potvrdil i usnesením sp. zn. III. ÚS 302/99.

Vzhledem k neochotě zjistit si potřebné podklady pro rozhodnutí žalobce namítal podjatost pracovníků správního orgánu; tuto podjatost shledává žalobce opakovaně i ve skutečnosti, že bývalá vedoucí referátu životního prostředí Okresního úřadu Břeclav koncem roku 2000 uzavřela pracovní poměr s P. M., s.p.

Rozhodnutí správního orgánu je neplatné, neboť výrok tohoto rozhodnutí uvádí, že manipulační řády jsou přílohou tohoto rozhodnutí a jeho nedílnou součástí, a pro svou rozsáhlost budou uloženy u P. M., s. p. a Okresního úřadu Břeclav. Nebyly-li tyto přílohy doručeny účastníkům, nemohou být pro ně závazné. Dle názoru žalobce nelze jednu část rozhodnutí doručit účastníkům do vlastních rukou a druhou „nedílnou“ část uložit na jiném místě a nedoručit ji. Z uvedeného žalobce usuzuje, že rozhodnutí bylo doručeno jedinému účastníku řízení a to P. M., s. p.

Součástí správního spisu je i znalecký posudek č. 103/1/2001 ve věci posouzení, zda se v řízení o schválení manipulačního řádu pro konkrétní případ vodních děl Nové Mlýny jedná či nejedná o řízení týkající se ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Znalecký posudek ze dne 12. 10. 2001 zpracoval Ing. M. M., znalec oboru vodní hospodářství, odvětví čistota vod, meliorace, rybářství a rybníkářství. Dle znaleckého posudku se nejedná o řízení, týkající se ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod.

d) rozhodnutí o odvolání

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o odvoláních podaných žalobcem, Č. r. v, O. s. P. s. P., A. o. p.a k. ČR, M. r. s. B. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil v podmínce č. 1 (viz I.) a v ostatním ponechal napadené rozhodnutí beze změny. V odůvodnění uvedl, že při schvalování revize manipulačního řádu je nutno vycházet vždy z povoleného platného rozhodnutí o nakládání s vodami. V případě soustavy nádrží Nové Mlýny bylo a je tímto rozhodnutím rozhodnutí Okresního národního výboru v Břeclavi ze dne 14. 7. 1972, č. j. vod. 3315/1/72-405/S. K námitkám odvolatelů, týkajícím se porostu na dočasně obnažených částech dna, uvedl že porost není lesem, neplní a nemůže plnit funkci lesa podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů. Žalovaný nezjistil při přezkoumání napadeného rozhodnutí, že by správní orgán I. stupně vycházel z neověřených podkladů, naopak vycházel z podání, návrhů a vyjádření účastníků, přihlížel k pravomocným rozhodnutím o povolení stavby soustavy nádrží Nové Mlýny, uděleným povolením k nakládání s vodami, k platným a definitivním manipulačním řádům, stanovisku okresního hygienika, sdělení ministra zdravotnictví; tyto podklady shledal žalovaný za dostatečné z hlediska spolehlivě zjištěného stavu věci a potřebného pro vydání rozhodnutí. Vzhledem ke složitosti správního řízení neshledal žalovaný pochybení v délce trvání řízení. Žalovaný uvedl, že se správní orgán zabýval všemi námitkami účastníků zodpovědně, vzal v úvahu zájmy ochrany přírody, musel však přihlídnout i k zájmům jiným, např. hygienickým. Neshledal pravdivým tvrzení, že byla porušena zásada materiální pravdy a rovnosti účastníků řízení. Při přezkoumání námitky podjatosti vycházel žalovaný z toho, že kdo takovou námitku uplatňuje, musí uvést i konkrétní skutečnosti, ze kterých podjatost pracovníků správního orgánu odvozuje; není-li tato skutečnost uvedena, nemůže se v takovém rozsahu žalovaný

námítkou zabývat. K namítaným vadám výroku napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že se sice jedná o formální vady správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 47 odst. 6 správního řádu, tyto však byly v průběhu odvolacího řízení opraveny správním orgánem I. stupně. Důvod pro zkrácení lhůty, ve které je zpracovatel povinen předložit novou revizi manipulačních řádů, spatřuje žalovaný v nutnosti zhodnocení vodní bilance ve smyslu nového vodního zákona č. 254/2001 Sb., zejména pak ve zhodnocení požadavků na odběry vody, zajištění minimálních průtoků a dalších vodohospodářských účinků.

IV.

Posouzení věci soudem

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Žaloba je důvodná.

Žalobní legitimace žalobce je založena § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy tvrzením, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Zkrácením na právech je nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních. Z citovaného ustanovení se zároveň podává, že žalobce může namítat jenom zkrácení těch práv, jichž je sám nositelem. Protože žalobce má právní formu občanského sdružení (spolku), které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí, a není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o nichž bylo ve správním řízení o schválení revize manipulačních řádů jednotlivých nádrží vodního díla Nové Mlýna rozhodováno, mohl v žalobě namítat toliko porušení svých procesních práv.

Je nutno předeslat, že soud nemůže zasahovat do působnosti správního orgánu v tom směru, že by hodnotil účelnost a věcnou správnost jeho závěrů, nejde-li zároveň o kritéria zákonná; jiný postup by byl popřením dělby moci a nepřípustným zasahováním moci soudní do moci výkonné. Z těchto příčin se Nejvyšší správní soud nezabýval a ani se nemohl zabývat otázkou, zda hladina vody na vodním díle Nové Mlýny má být 169,50 m n. m. či 170,35 m n. m., popřípadě úplně jiná. To je věcí správního orgánu. Správní soud je však na druhou stranu povolán ke kontrole veřejné správy a poskytuje ochranu hmotným i procesním veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob tím, že přezkoumává zákonnost postupu a rozhodnutí orgánů veřejné správy. V souzené věci tedy byla předmětem soudního řízení nikoliv otázka výše hladiny vodního díla Nové Mlýny, ale otázka, zda ve správním řízení byla porušena žalobcova procesní práva, a zda takové porušení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V předloženém případě jde o poměrně komplikovanou záležitost, v níž se střetávají protichůdné zájmy nejrůznějšího významu a rozsahu – od zájmů ryze individuálních a soukromých, přes zájmy skupinové, až po nejobecnější zájmy veřejné povahy. Veřejným zájmem jistě je i zájem na ochraně přírody. Rozhodně jej nelze považovat za zájem rezortní; naopak je obecnou hodnotou, kterou je třeba mít na zřeteli při regulaci těch činností, které jsou nepochybně samy o sobě činnostmi užitečnými a společensky významnými, jako je kupříkladu hospodářské využívání vody.

Ochrana veřejného zájmu na příznivém životním prostředí, a ani míra této ochrany, nemůže být – při stejných hmotněprávních východiscích – nikdy odlišná v závislosti na tom, kterému orgánu byla zákonem svěřena pravomoc rozhodovat v konkrétní věci.

Svěření kompetencí jednomu správnímu orgánu neznamená automaticky stanovení priority hledisek při posuzování a rozhodování věci. To platí zejména tehdy, kdy platná legislativa nese stopy zápasu o kompetence. Bylo by velmi nežádoucí, a nadto v rozporu s principem dobré správy, kdyby výsledek řízení byl závislý na tom, který správní orgán ve věci rozhoduje. Ustanovení o působnosti nemůže předurčit pohled na posuzovanou problematiku, viděnou jakoby pouze rezortními očima. I když v dané věci rozhodovalo o odvolání Ministerstvo zemědělství jako funkčně příslušný orgán [viz dále ad 1)], bylo nutné, aby vzalo v úvahu všechna zákonná hlediska (jednota právního řádu) a předešlo tak situacím, kdy v důsledku jednostranných či rezortně omezených pohledů je pak pocitována potřeba dalších řízení a rozhodnutí.

Zákonný je jedině postup v souladu s již zmíněným principem jednoty právního řádu: rozhodující správní orgán stíhá povinnost opatřit si veškeré pro věc důležité informace a přesně a úplně zjistit skutečný stav věci, k čemuž je třeba využít jak vlastní úřední činnosti správních orgánů, tak i aktivity účastníků řízení, jejichž okruh je stanoven tak, aby v řízení mohli působit a přispět tak k úplnému a přesnému zjištění skutkového stavu věci. Proto jim správní řád poskytuje procesní prostředky k uplatnění práv. Je povinností správního orgánu účastníkům nejen formálně, ale skutečně (reálně) zajistit jejich výkon, respektovat jejich rovné postavení, nevolit přístup k nim v závislosti na tom, zda řízení zdánlivě komplikují či prodlužují. Jen takovým postupem správního orgánu mohou být dány záruky spravedlivého průběhu a výsledku řízení.

Z těchto pozic přistupoval Nejvyšší správní soud k dané věci a o jednotlivých žalobních bodech uvážil soud takto:

Ad 1)

Žalobce v první řadě namítal, že napadené rozhodnutí je nulitní z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti žalovaného. Příslušné rozhodovat o odvolání bylo dle jeho názoru Ministerstvo životního prostředí. Tento názor žalobce podpořil poukazem na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000.

Působnost správních orgánů na úseku vodního hospodářství ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. ke dni 16. října 2001, byla upravena kompetenčním zákonem, tj. zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv (dále též „zákon č. 272/1996 Sb.“). Zákonodárce vnesl přijetím zákona č. 272/1996 Sb. do působnosti ústředních správních úřadů na úseku vodního hospodářství

významné změny tím, že v jeho § 1 odst. 5 písm. c) stanovil, že dosavadní působnost vyplývající ze zákonů a jiných právních předpisů přechází z Ministerstva životního prostředí ve věcech vodního hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, na Ministerstvo zemědělství. Týmž zákonem byl odpovídajícím způsobem novelizován § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 kompetenčního zákona tak, že Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a že Ministerstvo životního prostředí je krom jiného ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. listopadu 2000, sp. zn. IV. ÚS 23/2000, dovedl, že zákonodárce sice „projevil tendenci změnit obsah a rozsah kompetencí Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, vzhledem k nedostatku návaznosti na zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů, a nezbytnosti eliminovat nerespektování základního účelu vodního zákona [§ 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů] se ve skutečnosti v zásadě ani provedenou novelizací kompetenčního zákona na dosavadních kompetencích obou ministerstev v jejich výchozích pozicích nic nezměnilo.“

Nejvyšší správní soud má za to, že byt' zákonodárce opomněl novelizovat zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, z jehož § 1 písm. e) i po 1. listopadu 1996 vyplývalo, že Ministerstvo životního prostředí je ústředním vodohospodářským orgánem České republiky, došlo novelizací kompetenčního zákona ke změnám v kompetencích obou ministerstev tak, jak vyplývá z textu zákona č. 272/1996 Sb.

Je evidentní, že v rozhodné době právní řád obsahoval dvě ustanovení, která byla ve zdánlivém vzájemném logickém rozporu: podle jednoho bylo ústředním vodohospodářským orgánem Ministerstvo životního prostředí, podle pozdějšího bylo ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství Ministerstvo zemědělství (s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod). Tento rozpor však je možno odstranit výkladem. Zákon č. 272/1996 Sb. je ve vztahu k zákonu ČNR č. 130/1974 Sb. zákonem pozdějším, a proto podle právní zásady *lex posterior derogat legi priori* je na místě přijmout závěr, že zákon č. 272/1996 Sb. mlčky derogoval ta ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb., která jsou s ním v rozporu. Od 1. listopadu 1996, kdy zákon č. 272/1996 Sb. nabyl účinnosti, tedy platí, že ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství je zásadně Ministerstvo zemědělství, a to pouze s výjimkami explicitně uvedenými v kompetenčním zákoně. Ministerstvo životního prostředí je ve věcech vodního hospodářství ústředním orgánem státní správy toliko pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod. Zatímco kompetence Ministerstva zemědělství coby ústředního orgánu státní správy ve věcech vodního hospodářství jsou založeny na generální klauzuli, pak kompetence Ministerstva životního prostředí stojí na právě opačném principu pozitivní enumerace. Na totožné konstrukci je postaven i § 108 odst. 1 a 2 v současné době platného vodního zákona č. 254/2001 Sb.

Nelze souhlasit s tím, že by zákonodárce pouze „projevil tendenci“ změnit rozsah a obsah kompetencí obou ministerstev. Takovému závěru brání sám text § 1 odst. 5 písm. c) zákona č. 272/1996 Sb., v němž se výslovně normuje, že působnost ve věcech vodního hospodářství, s výjimkami tam uvedenými, „přechází“ z jednoho ministerstva na druhé. Zákonodárce sotva mohl v uvedeném ustanovení zřetelněji vyjádřit svoji vůli.

V souladu s principem jednoty právního řádu, podle něhož pojmy obsažené v jednom zákoně mají stejný význam jako totožné pojmy obsažené v zákoně jiném, ledaže by tu byl zvláštní důvod pro to, aby jim byl přiřazen význam jiný, je na místě usuzovat, že pokud se v kompetenčním zákoně hovoří o ochraně přirozené akumulace vod, o ochraně vodních zdrojů a o ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, rozumí se tím takto označené instituty vodního zákona č. 138/1973 Sb. Ministerstvo životního prostředí proto bylo ústředním orgánem státní správy na tom úseku vodního hospodářství, který byl ve vodním zákoně upraven v oddílu prvním části třetí (§ 17 - § 21) a jenž byl nadepsán rubrikou „Ochrana přirozené akumulace vod a vodních zdrojů“ a v oddílu druhém této části (§ 22 - § 27) „Ochrana jakosti povrchových a podzemních vod“. Ministerstvo zemědělství pak bylo ústředním orgánem státní správy na úseku vodního hospodářství ohledně ostatních záležitostí.

Schválení návrhu manipulačního řádu upravoval vodní zákon v § 9 pod rubrikou „Povolení k vodohospodářským dílům“, jenž je řazen do třetího oddílu části druhé. Ze systematického výkladu zákona tedy vyplývá, že schválení manipulačního řádu nespadá pod ochranu přirozené akumulace vod a vodních zdrojů ani pod ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, a proto funkční příslušnost k rozhodnutí o odvolání náležela Ministerstvu zemědělství a nikoliv Ministerstvu životního prostředí. Tato námitka žalobce je tedy lichá.

Ad 2)

Námitce žalobce, napadající porušení jeho subjektivního práva vyjádřit se ke všem podkladům napadeného rozhodnutí, lze přisvědčit. Žalobce tvrdí, že se dostavil k nahlédnutí do spisu, přičemž zjistil, že spis jednak neobsahuje celé jeho odvolání a jednak že byl doplněn o množství podkladů, které nebylo možno technicky opsat; proto zažádal o pořízení kopií těchto podkladů pro rozhodnutí odvolacího orgánu, avšak žalovaný jeho žádost oslyšel. Správní spis sice neobsahuje protokol či úřední záznam o nahlédnutí do spisu, kterým by byla tvrzení žalobce prokázána, avšak žalobce k žalobě doložil své podání učiněné u žalovaného, opatřené otiskem úředního razítka žalovaného ze dne 15. 10. 2001, jehož obsahem je sdělení o odepření možnosti nahlížet do spisu, a žádost o informace, konkrétně o pořízení kopií specifikovaných dokumentů, coby možných podkladů pro rozhodnutí. S tímto podáním se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí byl povinen vypořádat, ale neučinil tak. Námitku, že správní orgán neumožnil nahlížet do spisu žalobce uplatnil i v doplnění odvolání, měl se tedy s ní žalovaný ve svém rozhodnutí zabývat.

Žalovaný oznámil účastníkům, že jsou opatřeny podklady pro rozhodnutí, a poučil je o možnosti do nich nahlédnout a popřípadě se k nim vyjádřit. Žalobce se dostavil k nahlédnutí do spisu po předchozí domluvě dne 15. 10. 2001 (jinak k nahlížení do spisu byl stanoven den 11. 10. 2001 od 8.00 do 12.00 hod., a to v sídle žalovaného v Praze; to vše při počtu několika desítek účastníků z j. M.). Dne 16. 10. 2001, tedy hned druhý den po nahlédnutí do spisu žalobcem, vydal žalobce napadené rozhodnutí. Postup správního orgánu jak je upraven v § 33 odst. 2 správního řádu tak byl postupem žalovaného formalizován, žalobci nebyla dána reálná možnost vyjádření se ve smyslu uvedeného ustanovení.

Mezi základní pravidla správního řízení patří v § 3 odst. 2 správního řádu zakotvená zásada součinnosti, která zahrnuje rovněž vztahy správního orgánu k účastníkům řízení. Jejím naplňováním má být docíleno požadavku otevřenosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti rozhodování. Pokud odmítne správní orgán součinnost účastníku řízení a neumožní mu seznámit se s listinami, které sloužily jako podklad pro rozhodnutí, je takovým postupem nastolen stav, který není v souladu se základními zásadami správního řízení. Takový postup může mít vliv

na zákonnost rozhodnutí samotného, neboť účastník má tak podstatným způsobem ztíženy podmínky pro svoji obranu.

Pozice žalobce však byla ztížena i tím, že mu v rámci nahlížení do spisu žalovaný neumožnil pořídit kopii, a to s formálním odkazem na § 23 odst. 1 správního řádu, dle kterého účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy. Citované ustanovení sice hovoří toliko o právu pořizovat si výpisy a nestanoví nic o právu pořizovat si opisy, případně žádat, aby takové opisy pořídil účastník řízení správní orgán; to však neznamená, že takové právo by účastník správního řízení neměl. Právo stanoví pravidla pro dobu přítomnou, což znamená, že je také zapotřebí k jeho výkladu přistupovat z hlediska doby, kdy k jeho aplikaci dochází. Každý právní předpis nese pečeť doby svého vzniku, avšak právní normy v něm obsažené se v důsledku společenského vývoje mohou měnit, aniž by se měnil samotný text zákona. Tak je tomu i v případě § 23 správního řádu. Je zřejmé, že toto ustanovení odpovídá tehdejšímu malému rozšíření kopírovací kancelářské techniky po správních úřadech. V dnešní době, kdy jsou kopírovací stroje běžnou součástí výbavy každého úřadu, neexistuje jediný rozumný důvod pro to, aby jich nebylo využíváno pro zhotovování opisů účastníkům řízení, kteří o to požádají. Jinak řečeno, právo na pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů, tu je, ač není v textu § 23 správního řádu výslovně zakotveno; vyplývá nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze shora zmíněné zásady součinnosti. V této souvislosti se nabízí rovněž srovnáním s občanským soudním řádem, trestním řádem, soudním řádem správním či zákonem o správě daní a poplatků: ve všech těchto procesních předpisech, upravujících civilní řízení soudní, trestní řízení, správní soudnictví a daňové řízení, je zakotveno nejen právo pořizovat si ze spisu výpisy, ale též opisy. Právní řád je jednotný, a proto v pochybnostech o výkladu určitého ustanovení je třeba jej také jednotně vykládat, tj. vykládat jej v souladu se právním řádem jako systematickým celkem, a nikoliv s ním rozporně. Je nutno podotknout, že s vydáváním stejnopisů, opisů, fotokopíí, výpisů nebo písemných informací z úředních spisů počítá i zákon ČNR č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, (položka 3 sazebníku správních poplatků). Ze všech těchto důvodů je zjevné, že doslovný jazykový výklad, k němuž se uchýlil žalovaný, je naprosto neudržitelný a vede k nezákonným následkům.

Druhé žalobní námitce tedy lze přisvědčit. Shora uvedený postup žalovaného znamenal tak výrazné porušení procesních práv žalobce, že nade vší pochybnost mohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a sám o sobě skýtá dostatečný důvod pro jeho zrušení.

Ad 3)

Další vážné procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, spočívá v tom, že se správní orgány dostatečně nezabývaly námitkami, které žalobce vznášel v průběhu řízení.

V napadeném rozhodnutí samém žalovaný nereaguje dostatečně konkrétním způsobem na odvolací námitky žalobce procesního charakteru. V odůvodnění rozhodnutí se těmito námitkami zabývá jediná a ještě k tomu nesrozumitelná věta.

Co se týče věcných námitek, uplatněných žalobcem jak před správním orgánem I. stupně, tak zejména v podaném odvolání, patří mezi ně zejména ty, jimiž žalobce vytýká nezjištění skutečných odběrů vody za situace, kdy byla zásobní funkce vodního díla odvozena od požadavků odběratelů, zatopení významného krajinného prvku - lužního lesa vzrostlého na dně, obnaženém po upuštění nádrží po dobu pěti let, a souvisejících přirozených biotopů, podstatné zmenšení

plochy či dokonce zatopení vybudovaných umělých ostrovů a vytvořeného biokoridoru, nevypořádání se s novou koncepcí využití vodního díla (Politika MŽP k problematice „Novomlýnských nádrží“).

Jak je však zřejmé z žalobou napadeného rozhodnutí (str. 4 nahoře), v jeho odůvodnění se žalovaný vyjadřoval pouze k námitkám odvolatelů Českého ramsarského výboru (ČRV), Občanského sdružení Poradního sboru Pálava (OSPSP), Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK) a Moravského rybářského svazu Brno (MRS), přičemž žalobce, jakožto účastník řízení a odvolatel nebyl v části odůvodnění, vyjadřující se k námitkám odvolatelů, vůbec zmíněn. Nelze tedy přezkoumat, zda se v napadeném rozhodnutí žalovaný vyrovnal i s odvolacími důvody žalobce, nebo zda pouze povšechně zhodnotil námitky vznesené ostatními účastníky řízení.

Rozhodnutí odvolacího orgánu musí být opatřeno rozhodovacími důvody, aby soud mohl přezkoumat skutkové i právní premisy, na nichž bylo rozhodnutí založeno. Pokud však rozhodnutí nevyčerpává obsah obrany, tedy nevypořádá-li se vyčerpávajícím způsobem s námitkami žalobce uvedenými v opravném prostředku, pak tento požadavek nesplňuje. Takové rozhodnutí je rozhodnutím nepřezkoumatelným. Tato skutečnost je v rozporu se zákonem obzvláště v případě, jakým je souzený případ, kdy žalobci náleží pouze procesní oprávnění, tedy pouze možnosti tvrdit porušení svých procesních práv. Ze základních zásad, ovládajících správní řízení plyne povinnost odvolacího orgánu, aby své rozhodnutí odůvodnil jasným a určitým způsobem do té míry, že z něho musí být patrné, z jakých podkladů vycházel, které podklady byly použity pro jeho rozhodnutí, které nikoli a proč. Je vadou žalobou napadeného rozhodnutí, pokud se v něm rozhodující orgán nevypořádal se všemi žalobcem namítanými skutečnostmi, jejichž porušení mohlo ve svém závěru způsobit nezákonnost takového rozhodnutí.

Ad 4)

Vážným porušením procesních zásad byla skutečnost, že správní orgán vyloučil ze správního spisu součást odvolání žalobce, tj. protokoly o výsledcích prověrky ve vodním hospodářství, kterou vykonalo ve dnech 4. a 5. 12. 2000 Ministerstvo životního prostředí. Z těchto příložených protokolů žalobce v odvolání dovozoval, že z výsledků prověrky je zřejmé, že Okresní úřad Břeclav před vydáním rozhodnutí věděl, že nároky na odběry vody nejsou právně závazné, neboť podmínkou jejich závaznosti je dle příslušných stavebních povolení zkolaudování staveb; rozhodnutí o výšce hladiny 170,00 m n. m. proto dle názoru žalobce nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Takovým postupem došlo k vadě řízení, a to jak ze strany správního orgánu, který nemůže sám o své vůli rozhodnout, které podklady budou odvolacím orgánem využity pro rozhodnutí samotné a část odvolání (příložené protokoly) vyčlenit z podkladů sloužících rozhodnutí, došlo však k pochybení i na straně žalovaného, který se s touto námitkou žalobcem uplatněnou v odvolání nikterak v žalobou napadeném rozhodnutí nevypořádal, neuvedl, zda zjištění učiněná jiným orgánem mají či nemají vliv na výrok rozhodnutí samotného a nebo, zda je taková námitka nerelevantní a z jakého důvodu. Již tato absence odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost soudem, neboť není z rozhodnutí zřejmé, jak se s nastolenou námitkou žalovaný vypořádal.

Ad 5)

Procesních pochybení se dopustil rovněž správní orgán I. stupně.

Žalobce označil protokol o ústním jednání ze dne 28. 3. 2000, sepsaný až 2. 5. 2000, jako odporující § 22 správního řádu; žalovaný jej tedy nemohl použít jako podklad pro své rozhodnutí.

Podle § 22 správního řádu o ústních podáních a o důležitých úkonech v řízení, zejména o provedených důkazech, o vyjádřeních účastníků řízení, o ústním jednání a o hlasování sepíše správní orgán protokol. Z protokolu musí být zejména patrné, kdo, kde a kdy řízení prováděl, předmět řízení, které osoby se ho zúčastnily, jak řízení probíhalo, jaké návrhy byly podány a jaká opatření byla přijata; v protokolu o hlasování se uvede též výrok rozhodnutí a výsledek hlasování. Protokol podepisují po přečtení všechny osoby, které se jednání zúčastnily, a pracovník (člen) správního orgánu provádějícího řízení, protokol o hlasování všichni přítomní členové správního orgánu. Odepření podpisu, důvody tohoto odepření a námitky proti obsahu protokolu se v něm zaznamenají.

Je skutečností, že jedině protokol je v těchto případech pramenem toho, co při ústním jednání uvedli účastníci řízení, vypověděli svědci, co bylo zjištěno při místním šetření, či jaké další procesní úkony byly provedeny a s jakým výsledkem. Protokol je důkazním prostředkem a podává důkaz o tom, co je v něm uvedeno. Bylo-li svoláno ústní jednání na den 28. 3. 2000 a tento den se konalo, avšak protokol byl sepsán až dnem 2. 5. 2000, nemůže takový protokol splňovat bezesbýtku zákonné náležitosti protokolu; tato vada však nedosáhla takové intenzity, že by způsobila nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jak bylo ověřeno ze správního spisu, zápis z ústního jednání konaného dne 28. 3. 2000 byl sice sepsán až 2. 5. 2000, jeho součástí však byly námitky a připomínky zúčastněných stran, mj. i samotného žalobce. Žalobce tedy mohl uplatnit a také uplatnil své námitky a připomínky k projednávané věci. Proto jeho tvrzení, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, není důvodné, neboť na možnosti obrany nebyl žalobce zkrácen způsobem, který by v tomto směru způsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Podle základních pravidel řízení (§ 3 odst. 1, 2 a 4 správního řádu) správní orgány postupují v řízení v souladu se zákonem a jinými právními předpisy, jsou povinny chránit práva a zájmy občanů, postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Těmto požadavkům žalovaný vyhověl, skutečnost, že o ústním jednání konaném dne 28. 3. 2000 byl sepsán zápis až dne 2. 5. 2000 ve svém souhrnu nevedlo k nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.

Na zákonnost ovšem mohla mít vliv vada řízení spočívající ve stanovení nepřiměřené lhůty k vyjádření k přepracované verzi manipulačních řádů. Žalobce obdržel přepracovanou verzi manipulačních řádů s tím, aby se k nim vyjádřil do 25. 6. 2000, tedy do osmi dnů, přičemž k uvedenému datu bylo správní řízení koncentrováno. Takové stanovení lhůty (termínu) k vyjádření není samo o sobě porušením procesních předpisů. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně však bylo následně vydáno až po necelých jedenácti měsících (dne 11. 4. 2001). V takovém případě se však lhůta pro vyjádření žalobce tak, jak byla stanovena správním orgánem, jeví jako zcela nepřiměřená. Na přiměřenost či nepřiměřenost uvedené lhůty lze usuzovat zejména z rozsahu materiálu, k němuž se má účastník řízení vyjadřovat, z jeho složitosti, z odborné úrovně, z důsledků, které z něj pro účastníka řízení či pro společnost vyplývají, jakož i z celkové doby trvání řízení. V daném případě se jednalo o rozsáhlý materiál vysoké odborné úrovně a s významnými dopady na životní prostředí, přičemž řízení probíhalo i po uplynutí lhůty k vyjádření ještě řadu měsíců. Ze souhrnu těchto skutečností potom vyplývá i závěr, že osmidenní lhůta k vyjádření je nepřiměřeně krátká, a neumožňuje skutečný výkon práva vyjádřit se ke všem podkladům.

V.
Závěr

Je tedy nutno uzavřít, že žalovaný vydal po vadném řízení nepřezkoumatelné, a tedy nezákonné rozhodnutí. Postupem správních orgánů došlo v dané věci k porušení ustanovení § 3 odst. 2, 3, 4, § 22 odst. 3, § 23 odst. 1, § 32, § 33, § 56, § 57 odst. 2, § 59 odst. 1 a 2 správního řádu.

Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgán se nezabýval námitkami uvedenými žalobcem v odvolání. Rovněž došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z těchto důvodů zdejší soud napadené rozhodnutí žalovaného dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení bude žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalobce vznesl nárok na náhradu nákladů spojených s pořizováním kopií části spisu. Na náhradu těchto nákladů má žalobce proti žalovanému právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s., a to ve výši 480 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. 8. 2004

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu