



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **Z S.**, zastoupeného JUDr. Petrou Olmrovou Nykodýmovou, Ph.D., advokátkou se sídlem ul. 17. listopadu 230, Říčany, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2003, čj. 500/1014/500 11/02, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 Ca 80/2003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2005, č. j. 6 Ca 80/2003 - 21,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2005, č. j. 6 Ca 80/2003 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2003, čj. 500/1014/500 11/02, žalovaný vyhověl odvolání žalobce (dále též „stěžovatel“) a zrušil rozhodnutí Okresního úřadu Kutná Hora, referátu životního prostředí (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 13. 7. 1995, čj. ŽP 637/ev.č.2447/95-Mu i rozhodnutí téhož orgánu ze dne 5. 1. 1996, čj. ŽP/1321/ev.č.5712/95-Mu. Rozhodnutím ze dne 13. 7. 1995, čj. ŽP 637/ev.č.2447/95-Mu, uložil Okresní úřad Kutná Hora podle § 41 odst. 1 písm. d) zákona č. 138/1973 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 138/1973 Sb.“; s účinností od 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., vodním zákonem – pozn. soudu), společnosti P. V., a. s., opatření k opravě jezu K., spočívající ve vyčištění a přespárování jezového tělesa, opravě vývaru a zúžení vorové propusti z osmi na tři metry s termínem provedení do prosince 1995. Rozhodnutím ze dne 5. 1. 1996, čj. ŽP/1321/ev.č.5712/95-Mu, pak byl změněn stanovený termín provedení opatření do 31. 12. 1996. Společnost P. V., a. s. realizovala opravu jezu ke dni 31. 10. 1996. Žalobce, vlastník malé vodní elektrárny R. n. S., nacházející se asi jeden kilometr od místa provedení těchto opatření k nápravě, nebyl v prvostupňovém řízení považován za účastníka řízení. V rozsudku ze dne 18. 3. 2002, č. j. 5 A 42/2001 - 18, vyslovil Vrchní soud v Praze

právní názor, že žalovaný pochybil, když odvolání žalobce ze dne 1. 11. 1999 považoval za návrh na obnovu řízení. Pokud správní orgán prvního stupně nedoručil rozhodnutí žalobci, jenž měl být účastníkem řízení, není toto rozhodnutí pravomocné. Jelikož bylo opomenutému účastníku posláno rozhodnutí doručeno a ten podal odvolání, je třeba jeho včasnost zkoumat ve vztahu k tomuto dodatečnému doručení a o podaném odvolání rozhodnout. Podle názoru žalovaného vysloveného v rozhodnutí o odvolání, jež je předmětem nynějšího soudního přezkumu, bylo rozhodnutí Okresního úřadu Kutná Hora ze dne 13. 7. 1995, čj. ŽP 637/ev.č.2447/95-Mu, vydáno v rozporu se zákonem, neboť žalobce, vlastník malé vodní elektrárny u jezu R. n. S., nebyl považován za účastníka řízení; proto žalovaný toto rozhodnutí jako nezákonné zrušil. Nařízené stavební úpravy však byly podle žalovaného v době jejich realizace provedeny zcela legálně; jelikož bylo opatření uloženo podle § 41 zákona č. 138/1973 Sb., tedy jako opatření k odstranění závadného stavu, které byl vlastník a správce povinen provést, a nikoliv podle § 9 vodního zákona a příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“ – pozn. soudu), nelze věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Provedené opatření nebylo ani kolaudováno, splnění uložených opatření vzal žalovaný na vědomí a kontrolu provedl při další technicko-bezpečnostní prohlídce. Z těchto důvodů bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno, aniž by mu věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 8. 2005, č. j. 6 Ca 80/2003 - 21, zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného. Podle soudu bylo v rámci nařízených opatření k odstranění závad uloženo společnosti P. V., a. s., mj. zúžení vorové propasti. Žalobce namítl, že správní orgán prvního stupně sice nařídil úpravu vodohospodářského díla, jelikož však žalovaný nařízení takové úpravy zrušil, jde o stavební úpravy nepovolené, o nichž je třeba rozhodnout v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Proto žalobce nesouhlasil s rozhodnutím žalovaného, jenž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně toliko zrušil, aniž by je však vrátil k dalšímu řízení a rozhodnutí. Soud uvedl, že opatření k odstranění zjištěných závad uložená podle § 41 odst. 1 písm. d) zákona č. 138/1973 Sb. je třeba odlišit od povolení vodohospodářského orgánu ke zřízení, změně či zrušení vodohospodářského díla. V dané věci bylo předmětem správního řízení nařízení opatření k odstranění zjištěných závad. Rozhodnutí o nařízení těchto opatření bylo – jak správně uvedl žalovaný – v rozporu s právními předpisy. Vzhledem k tomu, že v době zrušení opatření již závadný stav neexistoval, nebyl důvod vracet věc k dalšímu řízení. Soud uvedl, že v rámci tohoto přezkumu nebylo jeho povinností zabývat se tím, že nařízená opatření nepřekročila rámec stanovený zákonem, zda namítané nařízené zúžení vorové propasti je vůbec opatřením k odstranění zjištěných závad či zda se v tomto případě nejednalo o úpravy, k nimž je třeba povolení či nařízení podle stavebního zákona. Zrušené rozhodnutí o nařízení opatření podle § 41 odst. 1 písm. d) zákona č. 138/1973 Sb. nemá za následek řízení a rozhodnutí podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je třeba považovat za nezákonné, neboť žalobce nebyl účastníkem řízení předcházeného jeho vydání. Toto rozhodnutí však nebylo rozhodnutím nicotným, Okresní úřad Kutná Hora byl k jeho vydání legitimován; porušení právních předpisů nečiní rozhodnutí nicotným, nýbrž nezákonným. Soud závěrem uvedl, že sama skutečnost, že rozhodnutí žalovaného za situace, kdy se věc již nevracela správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, nerozhodlo současně o zastavení řízení, nemá vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť v daném případě lze samotné zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně chápat jako jeden ze způsobů skončení řízení, jenž má podle soudu v řízení zahájeném z podnětu správního orgánu stejné účinky jako zastavení řízení. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Včasnou kasační stížnost stěžovatel podal z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Po zrekapitulování skutkového stavu stěžovatel namítl, že nesouhlasil s tím, aby žalovaný po zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně již věc nevrátil tomuto orgánu k dalšímu řízení. Argument soudu, že opatření k odstranění zjištěných závad je třeba odlišovat od povolení vodohospodářského orgánu ke zřízení, změně či zrušení vodohospodářského díla, s tím, že zrušení rozhodnutí o nařízení opatření nemá za následek řízení a rozhodnutí o odstranění stavby, stěžovatel považuje za nedostatečné, kusé a obecné. Soud nevysvětlil, v čem spatřuje rozdíl mezi řízením o návrhu na úpravu vodohospodářského díla a řízením o nařízení takových úprav. Soud ani nevysvětlil, z jakého důvodu považuje za vyloučenou aplikaci části stavebního zákona pojednávající o odstraňování staveb v případě, kdy sám prohlašuje za nesporné, že příslušné úpravy byly provedeny na základě nezákonného rozhodnutí, a zákon č. 138/1973 Sb. na takové situace nepamatoval. Závěr, že nebyl důvod věc vracet k dalšímu řízení, neboť závadný stav již neexistuje, je podle stěžovatele nesprávný a z odůvodnění není zřejmé, jak se k němu žalovaný dobral. Důsledky toho, že stěžovatel nemohl chránit svá vlastnická práva jako účastník správního řízení, totiž stále trvají v podobě vzduté řeky nad jezem, čímž je citelně snižován výkon žalobcovy malé vodní elektrárny. Úvaha soudu, že vydáním rozhodnutí žalovaného byly zhojeny nedostatky spočívající v opomenutí účastníka řízení, zcela popírá institut účastenství ve správním řízení. Podle stěžovatele lze pouze výjimečně toliko zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to tehdy, pokud ještě nenastaly zamýšlené účinky tohoto rozhodnutí. V opačném případě by byl zakonzervován stav zrušovaným – tedy vadným – rozhodnutím nastolený, což by bylo proti smyslu institutu opravných prostředků. V souzené věci byla povinnost vyplývající z prvostupňového rozhodnutí již splněna, proto žalovaný neměl nezákonné rozhodnutí pouze zrušit, aniž by učinil i navazující krok a buď sám ve věci nerozhodl nebo ji nevrátil zpět prvoinstančnímu orgánu. Žalovaný ani soud nezpochybňují, že stavební úpravy jezu K. byly provedeny na základě nezákonného rozhodnutí; podle žalobce pak není možný jiný závěr, než že jde o nepovolené dílo či nepovolenou stavbu a že existující stav je tedy v rozporu s právním řádem. Tento stav lze zhojit toliko novým rozhodnutím ve věci samé, bez něhož společnost P. V., a. s. na stavebnětechnickém stavu jezu nic měnit nebude. Stěžovatel považuje přitom za lhostejné, že oprava jezu byla vodohospodářským orgánem nařízena, neboť důsledek spočívající v zásahu do jeho vlastnického práva je stejný. Přísluší-li v případě vodních děl vodohospodářskému orgánu působnost stavebního úřadu, bylo v daném případě namíste postupovat podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona; důvod pro jiný postup může být založen tím, že v dané věci nešlo o povolovací řízení, nýbrž o uložení povinnosti provést opatření na vodním díle podle § 41 zákona č. 138/1973 Sb. Podle názoru stěžovatele měl žalovaný věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně, aby nařídil odstranění stavebních úprav jezu K. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2005, č. j. 6 Ca 80/2003 - 21, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem Městského soudu v Praze, a uvedl, že stavební úprava jezu K. byla společností P. V., a. s. nařízena jako opatření k nápravě závadného stavu podle zákona č. 138/1973 Sb., tato společnost ji byla jako vlastník a správce tohoto vodního díla povinna provést. O své vůli by tyto opravy neprováděla ani nežádala o jejich povolení. Úpravy byly provedeny roce 1996 na základě pravomocného rozhodnutí vodoprávního úřadu. Rozhodnutí bylo posléze žalovaným zrušeno; to však nic nemění na skutečnosti, že úpravy jezu K. byly v roce 1996 prováděny legálně. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městský soud v Praze pochybil, pokud se ztotožnil s postupem žalovaného, který na základě žalobcova odvolání rozhodnutí, podle něhož společnost P. V., a. s. realizovala opatření k odstranění závadného stavu, toliko zrušil a věc již nevrátil správnímu orgánu prvního stupně zpět k dalšímu řízení. Rozhodnutí žalovaného totiž nastolilo absurdní situaci: sice vyhovělo žalobcovu odvolání, neučinilo však žádný další krok k nápravě protiprávního stavu založeného vadným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. V konečném důsledku tedy takové rozhodnutí vyznělo pro stěžovatele stejně, jako kdyby žalovaný jeho odvolání zamítl. Přitom nelze opomenout fakt, že zrušením rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pozbylo provedené opatření k nápravě právní opory. Navíc – vzhledem k tomu, že žalobce byl opomenutým účastníkem řízení – rozhodnutí, na jehož základě společnost P. V., a. s. realizovala úpravy jezu, v době těchto prací nebylo ještě pravomocné; žalobci bylo totiž doručeno až dodatečně po několika letech.

V souzené věci se žalovaný i soud prvního stupně shodli, že stěžovatel byl ve správním řízení zkrácen na svém právu účastníka řízení. Institut účastenství ve správním řízení přitom není institutem samoúčelným; naopak slouží k tomu, aby takový subjekt mohl v řízení vykonávat mu příslušející práva. Podle § 14 správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává. Ustanovení § 14 správního řádu vymezuje obecně pojem účastníka řízení, čímž orientuje správní orgány na to, aby zajistily v řízení aktivní účast těch, jichž se správní rozhodnutí týká, popř. může týkat. V souladu s obecným vymezením pojmu účastníka mohou toto postavení přiznat určitým osobám zvláštní předpisy. K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Účastenství v řízení přitom nelze vnímat jen jako samoúčelnou hodnotu, neboť účastník řízení je nadán procesními právy, jejichž prostřednictvím usiluje o dosažení co nejlepšího výsledku v daném řízení. V souzené věci nebylo sporu o tom, že rozhodnutím Okresního úřadu Kutná Hora mohlo být – a žalobce tvrdí, že i bylo – dotčeno žalobcovo vlastnické právo, neboť nařízenými a následně provedenými úpravami jezu K. byly zhoršeny podmínky pro provoz malé vodní elektrárny R. n. Sápravou, která je ve vlastnictví stěžovatele.

Žalovaný sice deklaroval, že žalobce byl v prvostupňovém řízení nositelem procesních práv, ale tím, že věc nevrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, neumožňuje stěžovateli jejich realizaci; tím neumožňuje stěžovateli bránit jeho vlastnická práva, požívající ochrany mj. v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Takový postup žalovaného vykazuje závažné ústavněprávní deficity, což, jak vyplývá z níže uvedeného, v demokratickém právním státě nelze připustit. Je-li subjekt nositelem určitého práva, musí mu být poskytnut prostor k jeho realizaci; v souzené věci byl výkon žalobcova vlastnického práva znemožněn

nezákonným rozhodnutím správního orgánu. Postup žalovaného je v rozporu s nedávným nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, v němž Ústavní soud mj. uvedl, že *„Ústavní soud nemohl přehlédnout, že izolování subjektivního práva od možnosti toto právo vykonávat je oblíbeným trikem totalitních států, který používají při schovávání zvěle a bezpráví za formální fasádu práva. V právním státě tyto praktiky tolerovat nelze.“* Právě v případě žalobce došlo k situaci, kdy žalovaný sice uznal, že stěžovateli náleží subjektivní právo účastenství v řízení, neumožnil mu však již jeho realizaci.

V souzené věci by byl postup žalovaného, jenž věc nevrátil správnímu orgánu prvního stupně, akceptovatelný v situaci, pokud by se samotné rozhodnutí žalovaného vypořádalo s námitkami žalobce jako účastníka řízení uplatněnými v odvolacím řízení směřujícími proti nařízené a provedené úpravě vodního toku. Žalobce přitom již v této fázi řízení tvrdil, že realizovanými úpravami vodního toku bylo zasaženo jeho vlastnické právo tím, že byl přílišným vzedmutím vodního toku ztížen provoz jeho malé vodní elektrárny; své argumenty k věci uplatňovala i společnost P. V., a. s. Žalovaný se však vůbec nezabýval tím, zda byla opatření k nápravě uložena v souladu se zákonem a po zrušení prvostupňového rozhodnutí nezavázal takovou povinností ani správní orgán prvního stupně. V rozhodnutí o odvolání žalovaný pouze citoval argumenty jednotlivých stran ohledně zásahu vzednutí vodního toku do provozu žalobcovy malé vodní elektrárny. Žalovaný měl také možnost provést dokazování – s ohledem na to, že úprava vodního toku byla v době jeho rozhodování již realizována, zde byla možnost dokazovat např. ohledáním či znaleckým posudkem případný zásah do vlastnického práva žalobce. Na základě takto provedeného dokazování pak mohl žalovaný odvolání žalobce zamítnout, či konstatovat rozpor nařízených opatření k nápravě se zákonem, a napadené rozhodnutí zrušit. Postup žalovaného, který sice napadené rozhodnutí zrušil s poukazem na to, že stěžovatel byl v řízení před správním orgánem prvního stupně opomenutým účastníkem řízení, aniž se vyjádřil k námitkám žalobce, a věc nevrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, nelze s ohledem na shora uvedené akceptovat.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, a proto rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je Městský soud v Praze podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. listopadu 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

