



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta, ve věci

žalobce: **P. R.**

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2017, č. j. 1845/550/16
75769/ENV/16,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalovaným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „*prvoinstanční správní orgán*“), ze dne 5. 10. 2016, č. j. KUKHK-20423/ZP/2016-4, a toto potvrzeno. Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím bylo rozhodnuto o námitkách žalobce k návrhu na vyhlášení přírodní památky Orlice (nikoliv ve vyhlášení přírodní památky, jak uvádí žaloba), podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění (dále jen „*zákon o OPK*“). Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného

ze dne 10. 2. 2017, č. j. 1845/550/16 75769/ENV/16, včas podanou žalobou, kterou odůvodnil následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl žalobu v podstatě tím, že napadeným rozhodnutím žalovaný „porušil zákonem zakotvenou zásadu rovnosti účastníků řízení, zkrátil žalobce na jeho právech, kdy nedostatečně zkoumal a zjistil skutkový stav projednávané věci, tím se odchýlil od zásady materiální pravdy, v řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, se neřídil kogentními ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb, v platném znění a porušil rovněž i správní řád č. 500/2004 Sb. v platném znění.“ Poté konstatoval, že její žalobní body jsou opakováním odvolacích námitek, jímž nebylo vyhověno. Specifikoval je následujícím způsobem:

„Žalobce předně trvá na tom, že se ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný řádně nepořádali s námitkami, jak je žalobce ve dříve a včas učiněném podání krajskému úřadu uvedl, a to ani přes skutečnost, že ani odůvodnění touto žalobou napadeného rozhodnutí, stejně jako předcházející rozhodnutí krajského úřadu představuje rozsáhlý text.

Podstatnou část odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně věnuje právnímu výkladu významu vlastnického práva a míře jeho výkonu či ochrany v kontextu ústavně právního pojetí a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu. Žalobce namítá, že právní interpretace je v tomto směru zcela nevyvážená, a stranící důvodům omezujícím výkon a ochranu vlastnického práva, než naopak. Je pak zřejmé, že správní orgán I. stupně v tomto zjevně hledá důvody pro zdánlivou, avšak zcela neodůvodněnou relativizaci až popření primární ústavně zaručené nedotknutelnosti vlastnictví. Naproti tomu správní orgán zcela nepřehlédnutelně akcentuje veřejný zájem, jako tvrzený důvod omezení výkonu vlastnického práva. Nakolik sám správní orgán v úvodu této stati cituje, že k takovému omezení může dojít mj. „za náhradu“, v dalším textu se omezuje na jakési smířlivé ujišťování, že omezení vlastníků pozemků nebudou jiná, než nezbytná, avšak zcela se vyhýbá jakékoliv zmínce o výše citované náhradě.

Žalovaný sice následně připojil konkrétnější úvahu o možné náhradě, ale celkově se nejen ztotožnil s nesprávnými závěry správního orgánu I. stupně, ale zejména sdílí jednostranně přiklánějící se nevyvážený výklad principu ochrany vlastnického práva, a to na podporu záměru vyhlášení předmětné přírodní památky.

Žalobce poukazuje na zcela jednostranný přístup zúčastněných správních orgánů k projednání námitek odvolatele. Je i nadále přesvědčen o tom, že vyhlášením zvlášť chráněného území, přírodní památky Orlice dojde k zásadní degradaci kvality výkonu jeho vlastnického práva k dotčeným pozemkům v jeho majetku. Za degradaci pak považuje i každé další rozšiřování okruhu státních institucí, které by měly mít nově právo „mluvit do toho“ jak hodlá žalobce se svým majetkem nakládat.

Žalobce má pak za to, že i dosavadní platná právní úprava naplňuje předmětný cíl, a zcela dostatečně zaručuje velmi kvalitní ochranu veřejného zájmu spočívajícího v zachování stávající úrovně životního prostředí, a vytvoření podmínek k jeho dalšímu pozitivnímu rozvoji v konkrétní lokalitě, aniž by bylo nezbytné přistupovat k vyhlášení zvlášť chráněného území – přírodní památky Orlice.“

3. Žalobce pokračoval s tím, že návrh na vyhlášení zvlášť chráněného území nebyl podložen průkaznými podklady o rozsahu, četnosti a stabilitě výskytu konkrétních chráněných rostlinných a živočišných druhů. Žalovaný v tomto směru prý neuvedl jediný konkrétní

údaj vylučující relevanci této námitky. Naopak žalobce má za to, že zejména s ohledem na respekt ke všem zásadním omezením, která následně zasahují vlastníky pozemků v takovýchto lokalitách, je nezbytné doložit průkazně zjištěnou důvodnost ochrany zjištěné populace, v příčinné souvislosti s vyhlášením zvlášť chráněného území.

4. Podklady návrhu byly podle žalobce neurčité a uvádějí existenci či četnost výskytu vzácných rostlinných či živočišných druhů spíše na úrovni úvahy, nikoliv empiricky ověřené konkrétní údaje. V mnoha částech zpracovatel neuvádí, jedná-li se o stabilní populaci, či dočasný a ojedinělý výskyt, o původní druh, lze-li něčím konkrétním doložit perspektivu jeho dalšího přirozeného usazení, rozšíření, apod. Podle žalobce tak není zohledněna smysluplnost ochrany zvláště chráněného území, a to i v kontextu ke stávajícímu negativnímu vlivu již existující a přiléhající sídelní aglomerace. S těmito otázkami se žalovaný rovněž nevypořádal. Přesto je pro vlastníky pozemků v dané lokalitě zaváděn restriktivní režim, což označil za postup hraničící se svévolí. Nelze jej podle něho ospravedlnit ani odkazem na soustavu Natura 2000.
5. Žalobce uzavřel žalobu s tím, že záměr (návrh na vyhlášení přírodní památky Orlice) nedůvodně zasahuje do převládající či celé plochy pozemků, jež má ve vlastnictví, přičemž bude-li chtít na nich realizovat i běžné záměry, nebude tak moci učinit bez stanovisek celé řady k tomu oprávněných orgánů. Lze přitom podle něho předjímat, že každé zamítavé stanovisko bude založeno na spekulativním předjímání negativních vlivů.
6. Vzhledem k tomu žalobce navrhoval žalované rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 15. 5. 2017. Nejprve v něm shrnul žalobní námitky a dodal, že všechny již byly řádně a podrobně vysvětleny v žalobou napadeném rozhodnutí. Přesto dodal, že návrhu na vyhlášení přírodní památky Orlice předcházely velmi detailní dlouhodobý a systematický monitoring prováděný Agenturou přírody a krajiny (dále jen „AOPK ČR“), který potvrdil významnost tohoto stanoviště (jde o lokalitu zařazenou do národního seznamu významných lokalit nařízením vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit). Dále poukázal na to, že AOPK ČR byla zřízena jako organizační složka státu, jejímž úkolem je mimo jiné zajišťovat odborné zázemí pro orgány veřejné správy. O její erudovanosti svědčí i to, že je pro obory ochrana přírody a ekonomika zapsána do seznamu znaleckých ústavů určených pro zpracování znaleckých posudků ve zvlášť obtížných případech vyžadujících zvláštního vědeckého posouzení. Je proto logické, že orgány veřejné správy AOPK ČR hojně využívají pro zpracování odborných posudků. Součástí návrhu na vyhlášení přírodní památky je samostatně vyhlášené ochranné pásmo přírodní památky, které slouží k zabezpečení před rušivými vlivy okolí, tj. přírodní památka nezasahuje až přímo k aglomeraci, jak namítá žalobce.
8. Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhoval žalobu zamítnout.

III. Projednání žaloby krajským soudem

9. Krajský soud projednal žalobu dne 26. 11. 2019 za přítomnosti obou účastníků řízení. Ti přitom setrvali na svých dosavadních stanoviscích k věci. Zmocněnkyně žalobce zdůraznila, že dle jeho mínění žalovaný porušil v řízení zásadu rovnosti jeho účastníků

řízení, stejně jako zásadu materiální pravdy. Neřídil se prý kogentními ustanoveními zákona, a to ať už zákona o ochraně přírody a krajiny nebo správního řádu. Zmocněnkyně žalobce dále poukazovala na to, že pozemky žalobce jsou obklopeny, kromě strany k řece Orlici, stavbami. Vzhledem k tomu nemá za logické, proč by měly být tyto pozemky chráněny. Navíc na pozemcích v blízkosti pozemků žalobce i v dnešní době vznikají novostavby. Dle názoru žaloby chybí a nebyly ve správním řízení obstarány dostatečně kvalitní podklady, které by skutečně relevantním způsobem odůvodňovaly nutnost ochrany konkrétní živočišných, či rostlinných druhů. Za tím účelem bylo nutné vyhotovit dle žalobce příslušný znalecký posudek, což se nestalo. Závěrem zmocněnkyně žalobce zdůraznila, že v důsledku vyhlášení přírodního parku došlo ke znehodnocení ceny pozemků žalobce, což ve svém důsledku znamená významný zásah do jeho vlastnických práv.

10. K dotazu soudu na žalobce, jestli má povědomost o tom, zda se zmiňované novostavby nacházejí v ochranném pásmu přírodní památky, žalobce sdělil, že tuto povědomost nemá, neboť neví, kde její hranice v terénu konkrétně prochází.
11. Pověřená pracovnice žalovaného dále k věci uvedla, že předmětné území toku a nivy Orlice bylo známo jako cenné území již od 70. let 20. století. V roce 2011 bylo zapsáno na seznam Evropsky významných lokalit. Dále byla nařízením vlády č. 318 z roku 2013 vyhlášena evropsky významná lokalita Orlice a Labe. Bylo tudíž zřejmé, že bude nezbytné tuto lokalitu chránit prostředky vnitrostátního práva v kategorii přírodní památka. V roce 2014 byly prováděny intenzivní průzkumy předmětného území Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR, která je znaleckým ústavem v oboru ochrany přírody, tedy je erudovanou institucí pro průzkum a monitoring přírodně cenných území. Na základě výsledků těchto průzkumů připravil krajský úřad návrh na vyhlášení přírodní památky Orlice, který byl pak v roce 2016 zákonným způsobem zveřejněn a zaslán vlastníkům dotčených nemovitostí. Zasažení území představuje takřka 600 hektarů a k tomu cca 50 hektarů ochranného pásma.
12. K dotazu soudu zmocněnkyně žalovaného uvedla, že podklady, které byly opatřeny v souvislosti s přípravou vyhlášení předmětné přírodní památky, jsou shromážděny na krajském úřadě a samozřejmě vždy byly volně přístupné. Ze své vlastní zkušenosti ví, že někteří odvolatelé byli v tomto směru aktivní a byli se na tyto podklady na krajském úřadu podívat. Tyto podklady již pochopitelně nejsou obsahem správního spisu, který byl vytvořen na základě námitek jednotlivých účastníků.
13. Na to zmocněnkyně žalobce uvedla, že spolu se žalobcem žijí dlouhodobě v Německu, a tam by se nemohlo stát, aby po soukromých pozemcích chodili zástupci státních orgánů bez vědomí vlastníka pozemku, a shromažďovali tam podklady pro vyhlášení chráněného území, tedy zjišťovali, zda se na pozemku nacházejí nějaké chráněné přírodní či živočišné druhy.

IV. Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

14. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje zaslal postupem podle § 40 odst. 2 zákona o OPK, a to podáním ze dne 15. 4. 2016, č. j. KUKHK-13105/ZP/2016-3, obcím a vlastníkům dotčených nemovitostí oznámení o zpracování návrhu na vyhlášení přírodní památky Orlice. Takto vymezení účastníci byli zároveň informováni o tom, že mohou podat dle § 40 odst. 4 zákona o OPK k návrhu na

vyhlášení zvláště chráněného území (dále jen „návrh“) písemné námitky a že návrh byl zveřejněn na portálu veřejné správy <http://portal.gov.cz>. Dále byli všichni adresáti, tedy včetně žalobce, vyrozuměni o tom, že se lze s návrhem, s vymezením území v mapě katastru nemovitostí a dalšími podklady seznámit na Krajském úřadě Královéhradeckého kraje, a to s uvedením dnů a hodin, kdy je tak možno učinit. Byla jim rovněž dána možnost dohodnout si termín návštěvy osobně na označeném telefonním čísle, byli seznámeni i s tím, že návrh je umístěn na webu Královéhradeckého kraje na adrese www.kr-kralovehradecky.cz. Uvedený postup odpovídal zákonné úpravě stanovené v § 40 zákona o OPK.

15. Adresáti vpředu uvedeného oznámení byli poučeni též o tom, že proti návrhu mohou uplatnit námitky, ale jen ve lhůtě 90 dnů od doručení písemného oznámení o předložení návrhu k projednání a že k námitkám uplatněným po této lhůtě se nepřihlíží (viz § 40 odst. 4 zákona o OPK).

16. Žalobce nabízené možnosti využil a podal dne 6. 5. 2016 u prvoinstančního správního orgánu proti návrhu námitky následujícího znění:

„Vážené dámy, vážení pánové, nehledě k té skutečnosti, že mi není naprosto srozumitelné JAKÉ PAMÁTKY v dané oblasti míníte chránit, Vám sděluji, že tento pokus o vyvlastnění se vším důrazem odmítám, a jsem rozhodnut s věcí předstoupit až k ústavnímu soudu!“

17. Na základě toho oznámil prvoinstanční správní orgán dne 24. 8. 2016 zahájení řízení o této námitce, které zakončil rozhodnutím ze dne 5. 10. 2016, č. j. KUKHK-20423/ZP/2016-4. Jak je z jeho obsahu zřejmé, prvoinstanční správní orgán se s uvedenou námitkou vypořádal velmi podrobně a přiléhavě. Na straně páté odůvodnění rozhodnutí nejprve zmínil celý obsah námitky a specifikoval pozemky, jichž se námitka týká. Poté k ní uvedl, že vyhlášením přírodní památky Orlice v žádném případě nedochází k vyvlastnění pozemků, nicméně že ochrana přírody je veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona o OPK. Zmínil přitom i čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jehož odstavec 3 připouští omezení vlastnického práva zákonem a její článek 35 odst. 3, dle něhož nesmí vést výkon práv jedince k ohrožení či poškození životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru stanovenou zákonem. A prvoinstanční správní orgán pokračoval s tím, že:

„Ochrana životního prostředí zcela jednoznačně patří mezi takové obecné zájmy, o kterých hovoří čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž je realizována prostřednictvím příkazů a zákazů ukládaných mj. také vlastníkům nemovitostí. Jakékoliv povinnosti lze ukládat jedincům pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny). Tímto jsou stanoveny ústavní meze výkonu vlastnického práva a povinnosti stanovené v obecném zájmu nelze považovat za zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. To znamená, že za stanovení povinností v obecném zájmu ochrany životního prostředí nelze žádat kompenzaci.“

Na základě shora uvedeného je krajský úřad přesvědčen, že případné omezení vlastnického práva zřízením přírodní památky Orlice je možno interpretovat shodně s čl. 11 odst. 3 Listiny jako přípustné omezení vlastnického práva, neboť napadený návrh na vyhlášení ve svých bližších ochranných podmínkách stanoví činnosti, které lze provádět pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody a krajiny. Dle čl. 11 odst. 4 Listiny platí, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za

náhradu. Pokud tedy dojde ke skutečnému omezení vlastnického práva, vlastník má základní právo na náhradu za něj. Samotné nařízení (právní předpis) o zřízení přírodní památky však toto faktické omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny nezakládá. Otázka omezení vlastnického práva vydáním navazujícího individuálního správního aktu již není a nemůže být předmětem posouzení těchto námitek v intencích § 40 odst. 4 zákona.

Je třeba vzít v úvahu, že jde o restrikcí ospravedlnitelnou už i tím, že dle čl. 7 Ústavy České republiky – stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a účelem samotného zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.

K námitce krajský úřad dále uvádí, že navržené bližší ochranné podmínky uvedené v návrhu na vyhlášení nepředstavují striktní zákaz vyjmenovaných činností, ale jedná se o činnosti, které jsou toliko vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody dle § 44 odst. 3 zákona. Věcně a místně příslušným orgánem ochrany přírody k vydání souhlasů k činnostem ve zvláště chráněném území je krajský úřad (§ 77a zákona).

K námitce pana R., že mu není srozumitelné, jaké přírodní památky se budou v dotčeném území chránit, krajský úřad uvádí, že při vyhlásování přírodní památky postupuje v souladu se zákonem a co se obsahové části předloženého návrhu na vyhlášení týká též s Metodikou vyhlásování přírodních rezervací a přírodních památek, MŽP, Praha 20. 12. 2011. Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území, přírodní památky obsahuje všechny náležitosti uvedené v ust. § 40 odst. 1 zákona, tj. zejména vyhodnocení stavu dochovaného přírodního prostředí a území a návrh vhodného způsobu a rozsahu ochrany území včetně jeho bližších ochranných podmínek (viz bod 11 návrhu na vyhlášení). Krajský úřad současně s návrhem na vyhlášení zajistil zpracování návrhu plánu péče o přírodní památku Orlice pro období 2016 – 2025, který byl za účasti zpracovatele (Mgr. Michal Gerža, IČ 72804602, Sedloňov 133, 517 91 Deštné v Orlických horách), Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, pracoviště východní Čechy a veřejnosti projednán dne 16. 05. 2016. Součástí podkladů pro vyhotovení plánu péče byly též aktuální inventarizační průzkumy rostlin i živočichů. Tyto inventarizační průzkumy byly všem osloveným vlastníkům kdykoliv v průběhu procesu vyhlásování k dispozici (a nadále jsou) a byly též předloženy při projednávání návrhu plánu péče o přírodní památku dne 16. 05. 2016.

Krajský úřad též uvádí, že návrh plánu péče byl podrobně konzultován se odbornými pracovníky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, pracoviště východní Čechy, kteří disponují podrobnými a dlouhodobými průzkumy v oblasti, na jejichž základě uplatnili i připomínky, a na základě kterých krajský úřad plán péče upravil do konečného znění. Na základě těchto odborných podkladů a dalších poznatků, které má krajský úřad z dosavadní správní činnosti byly navrženy bližší ochranné podmínky návrhu na vyhlášení. Na základě výše uvedených důvodů krajský úřad námitkám nevyhověl.

(-)

Krajský úřad dále uvádí, že pro uskutečnění koncepce nebo záměru (viz ust. § 45h odst. 1 zákona), který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, je již nyní nezbytné, aby ten, kdo hodlá záměr realizovat, požádal krajský úřad o stanovisko podle ust. § 45i zákona, tj. o stanovisko, zda může mít daný záměr samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblasti.

Kromě toho je v lokalitě obecně uplatňován institut druhové ochrany, tzn. že k činnostem, při kterých by mohlo dojít ke škodlivému zasahování do biotopu nebo přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, bude i nadále nutno požádat krajský úřad o povolení výjimky ve smyslu ust. § 56 zákona (bez ohledu na skutečnost, zda území požívá zvláštní ochrany či nikoliv).“

18. Kromě výše uvedeného, jímž prvoinstanční správní orgán reagoval na žalobcovu námitku srovnávající návrh na vyhlášení přírodní památky s vyvlastněním, popsal v odůvodnění rozhodnutí zároveň předměty její ochrany, účel jejího zřízení a naznačil podmínky její ochrany. K významu dané lokality v podstatě uvedl, že území je součástí evropsky významné lokality Orlice a Labe zařazené do evropského seznamu evropsky významných lokalit soustavy NATURA 2000. Lokalita byla zařazena do národního seznamu významných lokalit na základě předchozího dlouhodobého monitoringu ze stany AOPK ČR, který potvrdil významnost tohoto přírodního stanoviště, a to nařízením vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit. Krajský úřad pak po konzultacích s MŽP a AOPK ČR navrhl na území Královéhradeckého kraje vyhlášení cca 644 ha území za zvláště chráněné území kategorie přírodní památka. K vyhlášení přírodní památky, jakož i k případným omezením vlastnických práv z toho vyplývajících, došlo na základě zákona, zmíněného nařízení vlády České republiky a práva Evropského společenství.
19. Žalovaný se se závěry prvoinstančního správního orgánu ztotožnil a jeho závěry ještě rozhojnil. Dodal tak, že navrhovaná přírodní památka je součástí evropsky významné lokality Orlice a Labe, která byla zařazena do evropského seznamu lokalit soustavy Natura 2000 rozhodnutím Evropské komise ze dne 10. 1. 2011 (2011/64/EU) a následně nařízením vlády č. 318/2013 Sb., v příloze nařízení č. 568 vyhlášena jako evropsky významná lokalita Orlice a Labe CZ 0524049. Vymezení jednotlivých evropsky významných lokalit („EVL“) tímto nařízením obsahuje mimo jiné i údaje o tom, v jaké kategorii zvláště chráněných území se navrhuje lokalitu nebo její část vyhlásit, zde konkrétně v kategorii přírodní památka – část. Ochrana EVL je zakotvena v § 45c zákona o OPK. Dle odst. 2 tohoto ustanovení jsou EVL chráněny před poškozováním a ničením, dle odst. 4 pak v případě, vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany EVL přísnější ochranu, než podle odstavce 2, vyhláší se tato lokalita za zvláště chráněné území v kategorii určené uvedeným nařízením vlády.
20. Prvoinstanční správní orgán tak postupoval podle žalovaného zcela v souladu s požadavky zákona o OPK i citovaného nařízení vlády a vycházel ze skutečného stavu věci. Žalovaný se v tomto směru odvolával na shromážděné odborné podklady (inventarizační průzkumy, návrh plánu péče o zvláště chráněné území přírodní památky, dlouhodobý monitoring AOPK ČR, nálezová databáze AOPK ČR).
21. Pokud pak jde o vlastní námitku žalobce proti návrhu, tou se žalovaný zabýval na straně páté žalovaného rozhodnutí a vypořádal se s ní následovně:

„Na pozemky odvolatele (jižní část p.p.č. x a západní část p.p.č. x k.ú. x) zasahují břehové porosty, které jsou jedním z předmětů ochrany navrhované přírodní památky, na které bezprostředně navazují doprovodné porosty v údolní nivě. Břehové a doprovodné porosty doplňují ekologicko-stabilizační funkci vodního toku, zvyšují krajinnou heterogenitu, mají funkci estetickou i krajinnotvornou. Součástí břehových porostů jsou rozmanité biotopy, které osidluje celá řada druhů rostlin a živočichů. Kořenové systémy stromů zabraňují zvýšené erozi

břehů, stromy a keře slouží jako filtry. Břehové porosty jsou nepostradatelnou funkční součástí předmětů ochrany vyhlášené přírodní památky.

Část pozemku p.č.x, p.č. x,k p.č.x a p.č. x v k.ú. x jsou součástí samostatně vyhlášeného ochranného pásma navrhované přírodní památky, které slouží k zabezpečení před rušivými vlivy okolí.

Pozemek odvolatele p.č. x v k.ú. x je popsán jako perspektivní dlouhodobě nesečená louka, dlouhodobým cílem je obnova druhově pestré polopřirozené louky a její pravidelná údržba.“

22. Žalovaný rovněž žalobce poučil o tom, že stanovené ochranné podmínky návrhu nelze chápat jako striktní zákaz vyjmenovaných činností, že ale je provádění těchto činností vázáno na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody dle § 44 odst. 3 zákona o OPK. Jde v podstatě o usměrnění těchto činností tak, aby nedocházelo k případnému poškození předmětu ochrany. A dodal, že z návrhu i stanovených bližších podmínek nevyplývá, že by dosavadní způsob využití pozemků nebyl možný.
23. Pokud jde o žalobcem vznesenou námitku proti návrhu, žalovaný uvedl, že se s ní prvoinstanční správní orgán vypořádal zcela dostatečně, neboť popsal důvody a rozsah navrhované ochrany, jakož i stanovené cíle, které byly, včetně odborných podkladů, od okamžiku zahájení procesu vyhlášení všem osloveným přístupné.
24. Byť se přitom žalovaný zabýval všemi odvolacími námitkami, jak je zřejmé z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na str. 4 a dále, přesto v jeho závěru (viz str. 7. rozhodnutí) přičinil poznámku opírající se o § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „*správní řád*“). Podle uvedeného zákonného ustanovení se totiž přihlédne k novým skutečnostem pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve, tedy již v průběhu řízení před prvoinstančním správním orgánem. Odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí totiž nelze chápat jako možnost doplňovat a rozšiřovat své dosavadní námitky. Jinými slovy, k novým skutečnostem (tedy i k novým námitkám proti návrhu), které uvede odvolatel až v odvolání, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti, které nemohl účastník řízení uplatnit dříve. Je tak obecně vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení skutečnosti a důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl (či mohl a měl vědět) a mohl je tak bez potíží uplatnit.
25. V přezkoumávané věci není pochyb o tom, že námitky žalobce, ať již uplatněné v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí či obdobně v žalobě, jako např. že návrh není podložen dostatečně důvodnými podklady o rozsahu, četnosti, stabilitě a výskytu konkrétních chráněných rostlinných a živočišných druhů, že jsou jeho podklady vágní, že není hodnocena smysluplnost navrhované ochrany daného území v kontextu již existujících negativních dopadů blízké sídelní aglomerace atd., patří mezi námitky, které žalobce mohl uplatnit již v průběhu řízení před prvoinstančním správním orgánem. Nic mu v tom totiž nebránilo. Neučinil tak však, neboť zcela zřejmě rezignoval na svá procesní práva. Ačkoliv totiž věděl o předložení návrhu, evidentně se s jeho obsahem neseznámil, ačkoliv tak mohl učinit nejen osobně, ale i na příslušných internetových stránkách (viz výše). Pokud by tomu bylo naopak, jistě by seznal, že návrh obsahuje výčet předmětů ochrany rostlinného i živočišného původu, jejich popis, stupeň ochrany, cíle ochrany, základní a bližší ochranné podmínky, vymezení hranice ochranného pásma atd. V tom případě by jistě nemohl zůstat ani na svých obecných tvrzeních o vadách

návrhu, včetně žalobních námitek, a konkrétně by je specifikoval. Na obecná tvrzení lze však opět reagovat jen v obecné rovině.

26. Žalovaný se tedy se závěry prvoinstančního správního orgánu plně ztotožnil, přičemž shledal nedůvodnou jak námitku spojující návrh s vyvlastněním, tak i další odvolací námitky, které žalobce zopakoval i v žalobě. Těmi se přitom nemusel vůbec zabývat ani s ohledem na ustanovení § 40 odst. 4 zákona o OPK, v němž se stanoví ve větě za středníkem, že k námitkám uplatněným po uvedené lhůtě (lhůtě 90 dnů od doručení písemného oznámení o předložení záměru k projednání) se nepřihlíží. Jak již uvedeno výše, v uvedené lhůtě, konkrétně dne 6. 5. 2016, uplatnil žalobce jen jednu námitku, v níž srovnával návrh s vyvlastněním.
27. V tom se ale žalobce mylí již jen vzhledem obsahu obou institutů. Zatímco úkolem prvního z nich je zajistit ochranu přírody a krajiny, vyvlastněním se obecně sleduje uskutečnění účelů stanovených zvláštními předpisy, zejména pak v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K povaze zásahu do vlastnického práva rozhodnutím o vyhlášení přírodní památky (v přezkoumávané věci šlo zatím jen o návrh) se ostatně vyjádřil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 6 As 304/2014-50, takto (dále viz citace bodů 13 až 15 jeho odůvodnění):

„Pokud jde o druhou námitku týkající se zásahu do vlastnického práva, stěžovatelé uvedli, že je zcela nerealistické předpokládat, že by po vyhlášení přírodní památky mohli získat kladná závazná stanoviska orgánu ochrany přírody k provedení takových stavebních záměrů, jaké zamýšleli realizovat na základě platného územního plánu města Hradec Králové. Proto podle nich může jen těžko obstát tvrzení městského soudu, že vyhlášením přírodní památky na pozemcích stěžovatelů nebyla znemožněna jejich zástavba. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovateli potud, že k určitému omezení v možnostech využití jejich pozemků vyhlášením přírodní památky nepochybně došlo. Nejvyšší správní soud však nevnímá zásah do výkonu jejich vlastnického práva tak absolutně jako stěžovatelé, neboť přinejmenším hypoteticky by bylo možno na daných pozemcích navrhnout takovou stavbu, která by mohla získat souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody. Je však nepochybné, že takováto k přírodě šetrná stavba, pokud by ji vůbec bylo možno úspěšně do území umístit, by si vyžádala několikanásobně vyšší náklady než stavba „běžná“. Podstatné pro posouzení této námitek však je, že městský soud se zabýval ve své argumentaci též potenciálním zásahem do vlastnického práva stěžovatelů rozhodnutím žalovaného o vyhlášení přírodní památky, přičemž konstatoval: „V posuzovaném případě správní orgány shledaly, že na daném území se nachází natolik významné prvky přírody, že je na místě je chránit územní formou ochrany; své rozhodnutí srozumitelným způsobem zdůvodnily (srov. úvodní část prvostupňového rozhodnutí). Soud v jejich úvaze neshledal žádné vady ... Soud pak ještě poznamenává, že žalobci neuvádějí konkrétní důvody, proč by ochrana poskytovaná pouze prostřednictvím „účasti“ orgánů ochrany přírody v jednotlivých správních řízeních měla být dostatečná, tedy neargumentuje konkrétně proti nutnosti komplexní ochrany území prostřednictvím vyhlášení přírodní památky.“

Konstatování městského soudu vyjádřené v poslední větě citace zůstává platné i pro řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelé nevyložili, proč má být veřejný zájem na zamýšlené ochraně území Na Plachtě 3 v nepoměru k jejich soukromému zájmu na zástavbě pozemků ležících v tomto území. Zpochybnili pouze skutková zjištění vedoucí k vyhlášení přírodní památky v daném místě, přičemž s touto námitkou se Nejvyšší správní soud vypořádal výše. Pokud však jde o zásah do jejich práv a jeho přiměřenost, stěžovatelé prakticky jen zopakovali argumentaci

ze své žaloby, s poukazem na svá legitimní očekávání a dobrou víru v územní plán, který napadené správní rozhodnutí nerespektovalo. Městský soud však tyto námitky jasně a srozumitelně vypořádal. Konstatoval, že žádají-li si to zájmy ochrany přírody, pak územní plán nemůže stát v cestě vyhlášení zvláště chráněného území, neboť orgány ochrany přírody nemají za úkol realizovat cíle územního plánování, nýbrž výhradně jen cíle stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ostatně nutno podotknout, že rozvíjení přírodních hodnot území a ochrana krajiny patří též mezi cíle územního plánování vyjádřené v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Orgány ochrany přírody se sice k územnímu plánu v minulosti vyjadřovaly, avšak změnil-li se okolnosti v území nebo dojde-li k novým nálezům odůvodňujícím zvýšení míry ochrany určitého území, potom – jak uzavřel městský soud – nejsou orgány ochrany přírody svými téměř deset let starými vyjádřeními k návrhu územního plánu vázány.

Nejvyšší správní soud má za to, že předestřené úvahy městského soudu jsou zcela v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který se střetem veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a výkonu vlastnického práva již vícekrát zabýval. Evropský soud pro lidská práva opakovaně konstatoval, že ochrana životního prostředí představuje významný veřejný zájem. Při snaze o jeho naplnění jsou přípustné i zásahy do vlastnického práva, jestliže jsou založeny na platné legislativě a jestliže je zachována spravedlivá rovnováha mezi veřejnými a soukromými zájmy, které jsou ve hře (judikatura k těmto otázkám je přehledně shrnuta např. v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Turgut a další proti Turecku* ze dne 8. července 2008 č. 1411/03). Při dodržení těchto podmínek aproboval Evropský soud pro lidská práva dokonce i zrušení již vydaných předběžných stavebních povolení (srov. např. rozsudky ve věci *Pine Valley Developments Ltd. a další proti Irsku* ze dne 29. listopadu 1991 č. 12742/87 nebo ve věci *Kapsalis a Nima-Kapsali proti Řecku* ze dne 23. září 2004 č. 20937/03). Obdobně i český Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. dubna 2012 (N 91/65 SbNU 221): „Zásah do podstaty vlastnického práva zákonem omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných územích, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí.“ V tomto kontextu nelze přehlédnout, že stěžovatelé nepoukazují v kasační stížnosti na žádnou svou žalobní námitku, která by vyvracela obsáhlou argumentaci obsaženou v rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného, kde správní orgány shrnuly důvody, jež je vedly k vyhlášení přírodní památky Na Plachtě 3. Stěžovatelé tedy netvrdili ani neprokázali, že by veřejný zájem na ochraně životního prostředí v daném případě bezdůvodně převážil nad jejich zájmem soukromým, proto ani nemohl městský shledat jejich žalobu důvodnou. Za irelevantní pro posuzovanou věc pak Nejvyšší správní soud považuje námitky osob zúčastněných na řízení 1) a 2), neboť ty se týkají postupu Agentury ochrany přírody a krajiny při vyhlášení evropsky významné lokality v roce 2008, nikoliv vyhlášení přírodní památky Na Plachtě 3.“

28. Danou problematikou se zabýval i Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15, tedy situaci, kdy byl vlastníkům pozemků ležících rovněž na okraji města Hradec Králové, které byly navíc dokonce určeny územním plánem k zastavění, zaslán návrh na vyhlášení zvláště chráněného území na jejich pozemcích. Jednalo se rovněž o přírodní památku. K otázce dotčení vlastnických práv vlastníků předmětných pozemků přitom uvedl následující:

„Pokud jde o tvrzené zásahy do vlastnických práv stěžovatelů, je nutno nejprve připomenout, že nedošlo k vyvlastnění či jinému zásahu do vlastnictví předmětných pozemků. Stěžovatelé

dovozují zásah do vlastnických práv tím, že pozemky zakoupili v dobré víře jako pozemky určené platným územním plánem k zástavbě. Vyhlášení přírodní památky podle stěžovatelů fakticky znemožňuje vydání územního rozhodnutí k zamýšleným stavbám a investice stěžovatelů do předmětných pozemků tak byla zmařena. Ústavní soud v této souvislosti odkazuje na čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, který se týká ochrany majetku. Podle odstavce 1 tohoto článku má "každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva". Na místě je však třeba zmínit také odst. 2 uvedeného článku, který uvádí, že "předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravitel užívaní majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut".

Z uvedeného vyplývá, že stát je oprávněn užívaní majetku v souladu s obecným zájmem v nezbytném rozsahu regulovat, což odpovídá i sociální funkci vlastnictví zakotvené v čl. 11 odst. 3 Listiny a tam stanoveným limitům vlastnického práva (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 2956/14). Zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) sice představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem. V daném případě odkazuje Ústavní soud na § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o ochraně přírody"), podle něhož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívaní přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona."

29. Vzhledem k výše uvedenému lze tedy shrnout, že oba orgány veřejné správy zúčastněné na řízení se danou věcí velmi podrobně zabývaly a že krajský soud neshledal, že by bylo žalované rozhodnutí nezákonné pro nepřezkoumatelnost, ať již pro nedostatek důvodů rozhodnutí či pro nesrozumitelnost. Z odůvodnění jejich rozhodnutí je totiž zřejmé, na základě jakých důkazů bylo ve věci rozhodováno, že šlo o důkazy zcela relevantní a plně odůvodňující rozhodnutí ve věci a že své úvahy vedoucí k rozhodnutí správní orgány náležitým a pochopitelným způsobem objasnily. Rozhodnutí ve věci plně koresponduje i s konstantní soudní judikaturou, včetně judikatury Ústavního soudu. Skutečnost, že se žalobce se závěry obou stupňů správních orgánů neztotožňuje, nemůže sama o sobě činit rozhodnutí nezákonným.
30. Krajský soud tak dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ve výroku I. tohoto rozsudku zamítl.
31. Výrok o nákladech účastníků řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, bylo ve výroku II. tohoto rozsudku stanoveno, že žádný z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 3. prosince 2019

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu