



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: **a) Město Hartmanice**, se sídlem Hartmanice 75, Hartmanice, **b) Obec Srní**, se sídlem Srní 113, Srní, **c) Obec Stožec**, se sídlem Stožec 54, Stožec, **d) Město Železná Ruda**, se sídlem Klostermannovo nám. 295, Železná Ruda, **e) Obec Modrava**, se sídlem Modrava 63, Kašperské Hory, všichni zastoupeni JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014, č. j. 10 A 99/2014 – 99,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 15.367 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 12. 12. 2014 vydal Městský soud v Praze rozsudek č. j. 10 A 99/2014 - 99, kterým rozhodl (výrokem I.), že schválení Plánu péče o Národní park Šumava na období 2014 - 2017 (dále jen „schválený plán péče“), k němuž došlo sepsáním protokolu Ministerstva životního prostředí (dále jen „stěžovatel“) o schválení plánu péče ze dne

23. 4. 2014, č. j. 29588/ENV/14, 976/620/ 14, bylo nezákonným zásahem do práv žalobců (dále jen „účastníci řízení“), dále uložil stěžovateli (výrokem II.), aby uvedený protokol zrušil a o této skutečnosti informoval dotčené obce a kraje, a dále přikázal (výrokem III.) stěžovateli, aby schválený plán péče odstranil z ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny, a dále uložil stěžovateli (výrokem IV.), aby pokračoval v projednávání návrhu Plánu péče o Národní park Šumava na období 2014 - 2028, který byl schválen Radou Národního parku Šumava na jejím zasedání dne 20. 6. 2013, ve znění rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o rozporech ze dne 13. 8. 2013, č. j. 57070/ENV/13, ze dne 14. 8. 2013, č. j. 57633/ENV/13 a ze dne 16. 10. 2013, č. j. 76395/ENV/13. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), výslovně obcím, které delegovaly své zástupce do rady národního parku, garantuje právo na to, aby do „veřejného připomínkového řízení“ vstoupil pouze takový návrh plánu péče, který je se zástupci obcí dohodnut (s případnou možností vyřešení rozporu). Pokud byl podkladem pro další fáze procesu dokument odlišný, představuje to zásah do práv účastníků řízení, který právní předpisy nedovolují, tedy zásah nezákonný. Zásah do práv účastníků řízení přitom představuje i ta skutečnost, že dohodnutý návrh plánu péče naopak v dalších fázích procesu projednán nebyl a nebylo o něm nijak rozhodnuto.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které uvedl, že se neztotožňuje s názorem městského soudu, že má proces tvorby plánu péče 5 fází. Stěžovatel zastává názor, že proces tvorby plánu péče má podle příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny pouze 3 fáze, a to 1) zpracování návrhu plánu péče, 2) veřejné projednání tohoto návrhu a 3) schválení plánu péče spojené s vypořádáním připomínek vzešlých z veřejného projednání. Stěžovatel dále uvedl, že členy rady národního parku jsou mimo jiné delegovaní zástupci obcí, se kterými musí správa národního parku podle ust. § 20 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny připravovaný text návrhu plánu péče dohodnout. Text dokumentu tedy správa národního parku nedohaduje s obcemi, ale s delegovanými zástupci obcí (fyzickými osobami). Obce mohou své připomínky a námítky k návrhu plánu péče uplatňovat až ve fázi veřejného projednání plánu péče podle ust. § 38 odst. 4 citovaného zákona. Rada národního parku se podílí na přípravě návrhu plánu péče a vyjadřuje se k němu z pozice poradního orgánu správy národního parku, částečně tedy zodpovídá i za jeho obsah. Z logiky věci vyplývá, že delegovaní zástupci obcí vyjadřují a prosazují při jednáních rady národního parku názory a zájmy obce, která je delegovala. Dohodu s těmito zástupci obcí však nelze ztotožnit s procesním právem obcí účastnit se přípravy a projednání návrhu plánu péče. Toto právo mohou účastníci řízení uplatnit až při projednání návrhu plánu péče podle ust. § 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, a žádný z účastníků řízení proto nemohl být na svých právech postupem stěžovatele nijak zkrácen. V napadeném rozsudku uložené vrácení postupu stěžovatele při schvalování plánu péče do doby jeho vzniku proto nemá žádnou zákonnou oporu. Městský soud tak přiznal účastníkům řízení více práv, než jím přiznává zákon. Tato právní úvaha stěžovatele je zcela v souladu s postupem zpracování a projednání plánu péče podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud by citovaný zákon výslovně garantoval účastníkům řízení (obcím) právo, aby do veřejného projednávání vstoupil takový návrh plánu péče, který byl se zástupci obcí dohodnut (prostřednictvím zástupců delegovaných do rady národního parku), jak tvrdí městský soud v napadeném rozsudku, nebylo by nutné s obcemi projednat podle ust.

pokračování

§ 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny návrh plánu péče, který již s nimi byl v nezměnitelné podobě dohodnut v předchozím kroku přípravy návrhu plánu péče. Rada národního parku při přípravě a schvalování návrhu plánu péče nevystupuje jako samostatný subjekt, při jehož činnosti by se měla uplatňovat práva účastníků řízení (obcí), ale pouze jako součást správy národního parku. Podle ust. § 38 odst. 4 a § 79 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny zajišťuje stěžovatel zpracování návrhu plánu péče. Stěžovatel tedy nese odpovědnost za obsah dokumentu, který je předkládán do veřejného projednání podle § 38 odst. 3 a 4 citovaného zákona, zejména za jeho soulad s právními předpisy. Z toho vyplývá, že stěžovatel je kompetentní upravit návrh plánu péče před započetím jeho veřejného projednání v případě, že je to nezbytné. Z návrhu dohodnutého plánu péče bylo třeba vypustit některé dílčí části textu a doplnit chybějící přílohy tak, aby byl v souladu s ust. § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a vyhláškou č. 64/2011 Sb. Tyto technické změny provedené před zahájením veřejného projednání neměly podstatný vliv na jeho věcný obsah, a ani na stěžovatelem provedené vypořádání připomínek delegovaných zástupců obcí. Provedené úpravy nebyly zaměřeny proti účastníkům řízení, jejich oprávněné a právem chráněné zájmy nepoškodily ani neohrožily. Řešení rozvoje obcí není podle ust. § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahem plánů péče o žádnou z kategorií zvláště chráněných území a nepatří tedy do textu plánu péče. Vypuštění zmínek o rozvojových projektech obcí bylo tedy v souladu se zákonnou úpravou a nebylo zaměřeno proti právům a oprávněným zájmům účastníků řízení, ale jednalo se pouze o uvedení návrhu plánu péče do souladu s požadavky právních předpisů. Účastníci měli možnost uplatnit svoje zájmy ve fázi veřejného projednání plánu péče podle ust. § 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, což někteří také využili. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastníci řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že popis procesu tvorby plánu péče o národní park prezentovaný stěžovatelem se od popisu téhož procesu, jak jej v napadeném rozsudku podává městský soud, fakticky neliší. Popsané rozdíly mají ryze akademický charakter a v žádném ohledu nedokládají, že by městský soud postupoval ve „zjevném rozporu se zákonem“. Stěžovatelem prezentovaná podoba a posloupnost jednotlivých fází tvorby plánu péče o národní park se totiž nijak nedotýká podstaty sporu, který spočívá v rozdílném řešení právní otázky, zda je stěžovatel oprávněn návrh plánu péče dohodnutý se zástupci obcí delegovanými do rady národního parku, popř. vzešlý z rozhodnutí stěžovatele o rozporu podle ust. § 20 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, před jeho předložením ke zveřejnění na portálu veřejné správy a na úředních deskách podle § 38 odst. 3 citovaného zákona svévolně změnit. Ve vztahu k této zásadní právní otázce stěžovatel pouze opakuje svůj již dříve vyslovený názor, že je oprávněn návrh plánu péče, který je výsledkem dohody se zástupci obcí v radě národního parku, popř. rozhodnutí stěžovatele o řešení rozporu, před jeho předložením ke zveřejnění na portálu veřejné správy a na úředních deskách upravit v zásadě jakkoliv. Tento závěr považují účastníci řízení ve shodě s městským soudem za zcela chybný, a to z důvodů, které jsou výstižně a přiléhavě vysvětleny v napadeném rozsudku (str. 10 a 11). Svůj opačný závěr přitom stěžovatel odůvodňuje stejně, jako ve vyjádření k žalobě, tj. pouze autoritativním konstatováním, že mu oprávnění měnit návrh plánu péče před jeho zveřejněním svědčí s ohledem na jeho „právní odpovědnost za konečný text návrhu plánu PP“ vyplývající z ust. § 38 odst. 3 a 4 a § 79 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a

krajiny. K tomuto konstatování však nenabízí žádné věrohodné argumenty a zejména neobjasňuje, proč by se jeho obecná odpovědnost za zákonnost a věcnou správnost návrhu plánu péče vyplývajících z ust. § 38 odst. 2 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny měla konkrétně projevit až poté, co bude konzumován obsah ust. § 20 odst. 3 a 4 citovaného zákona. Je nepochybné, že stěžovatel má již při přípravě dokumentu předkládaného zástupcům obcí v radě národního parku za účelem dosažení dohody („návrh návrhu plánu péče“) možnost obsah připravovaného plánu péče ovlivnit. Účastníci řízení jsou proto přesvědčeni, že již „návrh návrhu plánu péče“ může a musí být i za účasti stěžovatele zpracován tak, aby splňoval veškeré formální náležitosti stanovené právními předpisy, a i po obsahové stránce musí být v souladu s právními předpisy. Pokud by Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele přisvědčil, ztratil by (z hlediska obcí na území národního parku) institut dohody o návrhu plánu péče zakotvený v ust. § 20 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i institut rozhodnutí o rozporu podle odst. 4 citovaného ustanovení jakýkoliv reálný význam. Stěžovatel tvrdí, že účastníci řízení nemohli být změnou dohodnutého návrhu plánu péče nijak zkráceni na svých právech, neboť žádné právo podílet se na tvorbě plánu péče před zveřejněním oznámení o možnosti seznámit se s plánem péče na portálu a úředních deskách ani neměli. Tento právní názor je zcela nesprávný. Z dikce zákona o ochraně přírody a krajiny jednoznačně vyplývá, že fyzické osoby delegované obcemi do rady národního parku mají postavení jejich zástupců. Jelikož pojem zástupce není v citovaném zákoně definován, je jeho obsah nutno vyložit za využití ustanovení jiných právních předpisů. Pro tyto účely je namístě vyjít z ust. § 22 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z § 436 odst. 1 věta první zákona č. 89/2012 Sb. a z § 34 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Všechny citované předpisy přitom jednotně stanoví, že z jednání zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému, takže *a contrario* platí, že je-li zástupce při zástupčím jednání zkrácen na právech, je na právech zkrácen přímo zastoupený. Lze tedy dovodit, že osoby, které jsou členy rady národního parku jako delegovaní zástupci obcí, jednají jménem zastoupených obcí a projevují vůli těchto obcí, nikoliv vůli sebe sama jako fyzických osob. Pokud stěžovatel poukazuje na ust. § 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a z dikce jeho první a druhé věty dovozuje, že subjektivní právo obcí účastnit se procesu tvorby plánu péče je zakotveno jedině zde, je i tato argumentace nesprávná. Citované ustanovení je ustanovení obecné, které jako *lex generalis* upravuje právní postavení obcí nejen v procesu tvorby plánu péče o národní parky, nýbrž i o zvláště chráněná území všech dalších kategorií, ve kterých nepůsobí a ani se nezřizuje orgán, jehož postavení by bylo srovnatelné s radou národního parku, takže uplatnění připomínek podle ust. § 38 odst. 4 citovaného zákona je pro obce první i poslední příležitostí, jak mohou tvorbu plánu péče ovlivnit. Charakter citovaného ustanovení jako obecného pravidla je dán i tím, že možnost podávání připomínek mají všechny obce, které jsou návrhem jakkoliv dotčeny. Ust. § 20 odst. 2 až 4 zákona o ochraně přírody a krajiny pak mají vůči ust. § 38 odst. 3 citovaného zákona povahu *legis specialis*, který v návaznosti na zavedení institutu rady národního parku jako specifického iniciativního a konzultačního orgánu zakotvuje zvláštní dodatečná oprávnění pro obce na území národního parku spočívající v právu být zastoupen v radě národního parku, účastnit se dohody o návrhu plánu péče a v právu na projednání rozporu o návrhu plánu péče spojeném s právem na rozhodnutí o tomto rozporu. Z uvedených důvodů účastníci řízení navrhli, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

pokračování

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 20 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je orgán ochrany přírody před schválením zón národního parku, návštěvního řádu a plánu péče o národní park povinen dohodnout návrh těchto dokumentů se zástupci obcí, delegovanými do rady podle odstavce 2. Podle odst. 4 citovaného ustanovení nedojde-li k dohodě podle odstavce 3, předloží rada rozpor se svým stanoviskem ministerstvu životního prostředí, které věc rozhodne po projednání s dotčenými obcemi.

Podle ust. § 38 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny před schválením plánu péče vydá orgán ochrany přírody oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče. Oznámení zveřejní na portálu veřejné správy a zašle dotčeným obcím, které je zveřejní na své úřední desce. Podle odst. 4 citovaného ustanovení návrh plánu péče projedná orgán ochrany přírody rovněž s dotčenými obcemi a kraji. O způsobu vypořádání připomínek vlastníků, obcí a krajů sepíše orgán ochrany přírody protokol, kterým zároveň plán péče schválí. Plán péče schvaluje orgán ochrany přírody zpravidla na období 10 až 15 let.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že obce, na jejichž území se národní park rozkládá, mají právo, aby s nimi byl návrh plánu péče dohodnut, a to prostřednictvím jejich zástupců delegovaných do rady národního parku. Pokud k dohodě nedojde, pak o rozporu rozhodne Ministerstvo životního prostředí, a to po projednání s dotčenými obcemi. Zákon o ochraně přírody a krajiny neobsahuje žádná ustanovení, z nichž by vyplývalo oprávnění stěžovatele následně měnit znění takto dohodnutého návrhu plánu péče. Do další fáze projednávání návrhu plánu péče by tedy měl postupovat jen takový text návrhu plánu péče, který byl dohodnut s delegovanými zástupci obcí, případně text, který je výsledkem řešení rozporu v souladu s ust. § 20 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

V daném případě je nesporné, že stěžovatel text dohodnutého návrhu plánu péče, ve znění rozhodnutí o rozporech, následně změnil a v další fázi (§ 38 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny) tak byl projednán obsahově odlišný dokument. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje právní odpovědnost stěžovatele za konečný text návrhu plánu péče, ale tato jej neopravňuje zasahovat do již dohodnutého návrhu plánu péče, ve znění rozhodnutí o rozporech. Stěžovatel měl zajistit, aby dokument, který byl předložen delegovaným zástupcům obcí, byl souladu s příslušnými právními předpisy, a nic mu nebránilo v tom, aby v případě následných nutných obsahových úprav textu dohodnutého návrhu plánu péče byl tento znovu projednán a dohodnut s delegovanými zástupci obcí. Pokud by stěžovatel mohl v dalších fázích procesu projednávání libovolně měnit text dohodnutého návrhu plánu péče, pak by ust. § 20 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny ztratilo své opodstatnění a stalo by se obsolentním. Skutečnost, že stěžovatel je povinen podle ust. § 38 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny projednat návrh plánu péče s dotčenými obcemi a vypořádat se s jejich připomínkami je pro posuzovanou věc irelevantní. Procesní postavení obcí v této fázi „veřejného projednání návrhu plánu péče“ je slabší, neboť orgán ochrany přírody je povinen návrh plánu péče s nimi pouze projednat,

tj. není povinen respektovat jejich názor, resp. požadavky a dohodnout s nimi znění, které by bylo akceptovatelné i pro tyto obce. Citované ustanovení tak má význam zejména v případech, kdy je projednáván plán péče o jiná zvláště chráněná území, u kterých není zřizován orgán srovnatelný radě národního parku, a dotčené obce proto nemají jinou možnost seznámit se s textem návrhu plánu péče a vyjádřit svůj názor na něj. Postup stěžovatele v dané věci tak byl v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, a tímto nezákonným postupem došlo k zásahu do práv účastníků řízení, a to konkrétně do práva, aby ve „veřejném připomínkovém řízení“ byl projednán pouze takový návrh plánu péče, který je se zástupci obcí dohodnut (s případnou možností vyřešení rozporu).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. V tomto řízení měli účastníci řízení plný úspěch, a proto mají právo na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 12.400 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 2.667 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 15.367 Kč

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

V Brně dne 6. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

pokračování

7 As 286/2014 - 41