



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava, zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 27. 11. 2015, č. j. 3811/M/15 81524/ENV/15, sp. zn. R/3244, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č. j. 8 A 21/2016 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ministr životního prostředí v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2015, č. j. 2420/ENV/15, kterým bylo podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), rozhodnuto o námitkách žalobce k oznámení návrhu na vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák (dále jen „NPR“), jejího ochranného pásma a bližších ochranných podmínek v NPR učiněnému přípisem ze dne 19. 3. 2014, č. j. 19304/ENV/14.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ministra žalobu, v níž namítal, že nejsou naplněny důvody pro vyhlášení NPR. Vytkl v této souvislosti žalovanému, že se zcela vyhnul hodnocení správnosti závěrů žalobce, označil je za „mimoběžné“ a uvedl, že uplatnění námitek tohoto typu žalobci nepřísluší.

[3] Žalobce brojil proti návrhu na vyhlášení NPR z toho důvodu, že návrh zasahuje do jeho vlastnického práva k dotčenému pozemku, které bude v případě vyhlášení NPR v navrhovaném rozsahu významným způsobem omezeno. To ostatně žalovaný připouští.

[4] Návrh na vyhlášení NPR je podle žalobce v rozporu s principem proporcionality a základními principy zakotvenými v § 1 ZOPK, neboť důvody pro vyhlášení NPR lze naplnit způsoby podstatně šetrnějšími a ohleduplnějšími vůči vlastnickému právu žalobce. Žalovaný však s odkazem na absenci aktivní věcné legitimace žalobce tyto námitky ignoroval. Závěr žalovaného o nedostatku aktivní věcné legitimace k podání námitek podle § 40 odst. 4 ZOPK však žalobce považuje za nesprávný. Podle žalobce totiž závěr žalovaného, že vlastníkovu pozemku zařazeného do navrhované NPR, který podáním námitek podle § 40 odst. 4 ZOPK usiluje o to, aby navrhovaná NPR či její ochranné pásmo na jeho pozemku vůbec vyhlášeny nebyly, vůbec nepřísluší namítat neexistenci tvrzených důvodů pro vyhlášení NPR, postrádá zákonnou oporu. Výklad § 40 odst. 4 ZOPK použitý žalovaným je nepřiměřeně a nepřipustně zužující. Závěr o absenci aktivní věcné legitimace žalobce navíc žalovaný začal zastávat až v řízení o rozkladu, když předtím tyto námitky vypořádal, byť s výsledkem z hlediska žalobce nesprávným. Tím, že žalovaný tyto rozkladové důvody fakticky ignoroval, došlo k zásahu do práva žalobce na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a do jeho práv zakotvených v § 1 a § 40 odst. 4 ZOPK.

[5] Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že vyhlášení NPR není realizací povinností žalovaného vyplývajících z § 45 odst. 4 věty druhé ZOPK, ale toliko využitím možnosti založené ustanovením § 45c odst. 4 větou první téhož zákona. S poukazem na nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, žalobce uvedl, že žalovaný měl při volbě způsobu ochrany na výběr mezi ponecháním dosavadního režimu ochrany a vyhlášením NPR podle § 45c odst. 4 ZOPK.

[6] Další pochybení žalovaného spatřuje žalobce v tom, že zcela vylučuje možnost, že by Evropsky významná lokalita Velký Špičák (dále jen „EVL“) byla chráněna smluvně. Zákonodárce přitom považuje institut smluvní ochrany za naprosto plnohodnotnou alternativu k vyhlášení maloplošného zvláště chráněného území, která by navíc měla být preferována z důvodu jejího vyššího souladu s povinnostmi postupovat při zajištění ochrany EVL v součinnosti s vlastníky pozemků.

[7] Podle žalobce nebyly dány žalovaným spatřované důvody pro vyhlášení NPR spočívající v legislativní nedostatečnosti stávajícího způsobu ochrany a nedostatečném vymezení hranic stávající NPR Velký Špičák a Přírodní rezervace v Kluči.

pokračování

[8] V další námitce žalobce uvedl, že vyhlášení NPR bude mít za následek omezení práva myslivosti a hospodaření v lese bez odpovídající kompenzace. V této souvislosti žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2018, sp. zn. II. ÚS 268/06, dle něhož v případě, že zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za omezení vlastnického práva, toto právo je možné omezit výhradně se souhlasem vlastníka. Vzhledem k tomu, že ZOPK nepředpokládá poskytnutí úplné kompenzace újmy, která bude těmito omezeními vyvolána, lze omezení vyvolané vyhlášením NPR považovat za proporcionální pouze tehdy, pokud s jeho zřízením dotčené subjekty souhlasí a současně je toto omezení nezbytně nutné k zajištění veřejného zájmu. Ani jedna z těchto podmínek nebyla splněna.

[9] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem napadené rozhodnutí ministra zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Městský soud konstatoval, že jádrem sporu je, zda je žalobce oprávněn vznášet z titulu svého vlastnického práva v řízení dle § 40 odst. 4 ZOPK námitky proti začlenění dotčeného pozemku do NPR, či nikoliv. S ohledem na skutečnost, že se žalobce domáhá ochrany svého vlastnického práva k dotčenému pozemku, které mělo být omezeno vyhlášením NPR, dospěl městský soud k závěru, že neobstojí názor žalovaného, dle něhož nebyl v daném případě povinen zabývat se přiměřeností zásahu do žalobcova vlastnického práva s odůvodněním, že ze samotného ZOPK vyplývá proportionalita takového zásahu.

[10] Dotčení vlastníci sice mohou v souladu s § 40 odst. 4 ZOPK podávat pouze takové námitky, které směřují proti navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byli dotčení ve výkonu svých práv nebo povinností. Citované ustanovení je však třeba interpretovat v tom smyslu, že tyto námitky mohou směřovat proti samotnému návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, resp. ochranného pásma. Je tomu tak proto, že vlastník dotčeného pozemku může být omezen na svém vlastnickém právu již samotným vyhlášením zvláště chráněného území, které s sebou nese povinnost respektovat základní ochranné podmínky stanovené ZOPK. Rovněž platí, že jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se od sebe odlišují mírou zásahu do vlastnického práva k dotčenému pozemku, a proto má vlastník právo brojit taktéž proti navržené kategorii zvláště chráněného území, která zasahuje do jeho vlastnického práva výrazněji oproti jiným způsobům ochrany. Ze stejného důvodu je pak vlastník oprávněn projevit nesouhlas s územním vymezením zvláště chráněného území, resp. se začleněním svého pozemku do zvláště chráněného území.

[11] Za způsob a rozsah ochrany ve smyslu § 40 odst. 4 ZOPK je tak třeba považovat i samotné vyhlášení zvláště chráněného území, jeho kategorii, územní rozsah a navržené ochranné podmínky. Opačný výklad by ze své podstaty vedl k popření efektivní obrany základních práv dotčených vlastníků, kteří by nebyli oprávněni zpochybňovat nutnost, účelnost a přiměřenost omezení svých vlastnických práv. S ohledem na výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, když odmítl věcně vypořádat námitky žalobce směřující proti důvodům k vyhlášení NPR. Je nepochybné, že žalobce byl z titulu svého vlastnického práva k dotčenému pozemku aktivně legitimován k uplatnění námitek podle § 40 odst. 4 ZOPK proti vyhlášení NPR Velký Špičák, přičemž zároveň specifikoval, v jakém směru je návrh způsobilý zasáhnout do jeho vlastnického práva a jakým způsobem bude jeho vlastnické právo omezeno.

[12] Zpřísnění úrovně ochrany nelze *a priori* považovat za rozporné s důvody pro vyhlášení NPR proklamovanými v oznámení ze dne 19. 3. 2014. Muselo by však být prokázáno a zdůvodněno, že pro zabezpečení ochrany EVL je nezbytné vyhlásit novou NPR, neboť stávající ochrana prostřednictvím přírodní rezervace není dostačující. Správní orgán prvního stupně tyto důvody uvedl na str. 8 až 11 rozhodnutí o námitkách, ovšem žalobce se s nimi neztotožnil a rozhodnutí o námitkách napadl rozkladem ze dne 15. 4. 2015. Jeho rozkladové námitky však zůstaly věcně nevypořádány, a proto během správního řízení nebyla potvrzena věcná správnost závěrů správního orgánu I. stupně. Ministr životního prostředí bude v následujícím řízení povinen opětovně posoudit vhodnost, nezbytnost a přiměřenost vyhlášení NPR Velký Špičák. Bude nutno zdůvodnit, z jakého důvodu je stávající ochrana nedostačující.

[13] Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že dle ZOPK jsou jednotlivci povinni respektovat omezení svých práv z důvodu veřejného zájmu (ochrany životního prostředí), za což jim přísluší náhrada. Tato skutečnost však neznamená, že žalovaný není povinen v každém konkrétním případě zvolit takové opatření, které dosáhne sledovaného účelu při co nejmenším omezení vlastnického práva dotčených vlastníků. V následujícím řízení tedy bude ministr životního prostředí povinen posoudit proporcionalitu mezi omezením žalobcova vlastnického práva (vyplývajícím z ochranných podmínek a z navrhovaného plánu péče) a sledovaným cílem (ochrana EVL Velký Špičák).

[14] Námitku žalobce, že v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bylo možné vyhlásit NPR Velký Špičák pouze s žalobcovým souhlasem, městský soud neshledal důvodnou, a to zejména s odkazem na nález ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09, v němž se Ústavní soud zabýval skutkově obdobnou věcí, přičemž vyšel zejména z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 a k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Důvodnou městský soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť ministr životního prostředí ponechal většinu rozkladových námitek věcně nevypořádaných, zároveň však v napadeném rozhodnutí popsal důvody, které ho k tomuto kroku vedly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[15] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal nesprávnost závěru městského soudu, že rozhodnutím stěžovatele podle § 40 ZOPK se rozhoduje o omezení vlastnického práva žalobce jako základního práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatele totiž k žádnému přímému omezení vlastnického práva žalobce nedošlo. K tomuto závěru podle stěžovatele dospěl také městský soud v usnesení ze dne 2. 3. 2016, č. j. 8 A 21/2016 – 34, kterým byl zamítnut návrh žalobce na přiznání odkladného účinku. Rozhodnutím stěžovatele byly pouze vypořádány námitky žalobce uplatněné podle § 40 odst. 4 ZOPK, tj. byly vysvětleny důvody pro vyhlášení NPR začlenění předmětného pozemku do NPR.

pokračování

[16] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že dne 27. 3. 2017 byla ve Sbírce zákonů publikována vyhláška č. 110/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák a stanovení jejích bližších ochranných podmínek. Dotčený pozemek je tak součástí NPR s omezeními pro žalobce jako jeho vlastníka, která vyplývají přímo ze ZOPK a z vyhlášky č. 110/2017 Sb. Tato případná omezení vlastnická práva žalobce podle vyhlášky č. 110/2017 Sb. jsou v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[17] Odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 304/2014 – 50, označil stěžovatel za nepřipadný. V tomto rozsudku totiž nešlo o vyhlásování zvláště chráněného území podle ZOPK jako projevu splnění povinnosti správního orgánu vyhlásit takové území podle závazných právních předpisů ČR a EU jako tomu je v posuzované věci.

[18] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že městský soud usnesením ze dne 12. 12. 2016, č. j. 11 A 186/2014 – 32, odmítl obdobnou žalobu ve věci rozhodování o námitkách vlastníka při vyhlášení chráněné krajinné oblasti podle § 40 odst. 4 ZOPK s tím, že rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[19] Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právním názorem městského soudu, že jeho rozhodnutí není dostatečně odůvodněné ve vztahu k námitkám žalobce proti vyhlášení NPR podle § 40 odst. 4 ZOPK. Městský soud totiž zcela opomenul skutečnost, že v případě nevyhlášení NPR na dotčeném pozemku by došlo k porušení směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice“). Stěžovateli je uložena povinnost vyhlásit NPR podle směrnice na základě nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit. Stěžovateli byla uložena povinnost zajistit do 6 let od přijetí EVL do evropského seznamu právní ochrany ve formě národní přírodní rezervace, tj. vyhlásit NPR. Tato lhůta začala plynout dne 15. 1. 2008. Stěžovatel tedy neměl jinou možnost, než dotčený pozemek, který se nachází v EVL, začlenit do NPR neboť mu to ukládají příslušná ustanovení ZOPK, směrnice a nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Pokud by stěžovatel připustil výklad soudu ohledně ustanovení § 40 ZOPK, a musel tak provádět úvahu o nutnosti začlenění dotčeného pozemku do NPR s ohledem na ochranu vlastnického práva žalobce k dotčenému pozemku, mohlo by dojít k tomu, že tento dotčený pozemek bude nutné vyčlenit z NPR, čímž nebude ze strany stěžovatele splněna povinnost uvedených právních předpisů ČR a EU.

[20] Pokud zákonodárce svěřil stěžovateli pravomoc prostřednictvím podzákonných právních předpisů vyhlášovat NPR, je podle stěžovatele třeba přijmout východisko, že již tím zákonodárce provedl test proporcionality. K právnímu názoru soudu respektovat požadavek na posouzení proporcionality mezi omezením žalobcova vlastnického práva a sledovaným cílem ochrany EVL prostřednictvím vyhlášení NPR stěžovatel uvedl, že se jím nemůže řídit, neboť v případě vyhovění požadavkům žalobce jako vlastníka dotčeného pozemku by stěžovatel nesplnil svoji povinnost provést ochranu EVL prostřednictvím vyhlášení NPR v dané lokalitě.

[21] Požadavek soudu, aby se zabýval přiměřeností konkrétních opatření na ochranu přírody s ohledem na ochranu vlastnických práv, považuje stěžovatel za zcela nesrozumitelný, neboť v daném případě jde o provedení změn ve využívání dotčeného pozemku z lesního hospodářského využití na vytváření podmínek pro ochranu a rozšíření přírodních hodnot EVL v NPR podle nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Za nesrozumitelnou dále stěžovatel považuje argumentaci soudu, dle které se má zabývat výhradami žalobce ohledně omezení jeho lesního hospodaření na dotčeném pozemku, a to vzhledem k tomu, že případný nesouhlas žalobce nemůže být překážkou pro začlenění tohoto pozemku do NPR.

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu netrpí žádnou ze stěžovatelem vytýkaných vad. ZOPK neposkytuje podporu pro extrémně zužující výklad zaujatý stěžovatelem týkající se § 40 ZOPK a práva vlastníka zpochybňovat vyhlášení návrhu na jeho pozemku. Pokud by bylo přisvědčeno závěru stěžovatele, že souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny a proporcionální charakter všech omezení při vyhlášení NPR zajistil již zákonodárce tím, že stěžovateli svěřil pravomoc NPR vyhlášovat, byl by stěžovatel oprávněn vyhlásit NPR kdykoliv a kdekoliv, aniž by vlastníci dotčených pozemků mohli účinně namítat neproporciální charakter takového postupu a aniž by soudy mohly následně proporcionalitu vznikajícího omezení přezkoumat. Tuto interpretaci označil žalobce za absurdní a odporující navíc čl. 36 odst. 2 Listiny.

[23] Žalobce dále zmínil, že právní předpisy, jimiž se vyhláší jednotlivá maloplošná zvláště chráněná území, jsou svým obsahem spíše opatřeními obecné povahy, nežli právní předpisy. I tato skutečnost vynucuje, aby § 40 ZOPK byl vyložen tak, že předmětem námitek a soudního přezkumu může být i sám návrh na vyhlášení národní přírodní rezervace. Žalobce dále poukázal na odbornou literaturu potvrzující závěr městského soudu, že dotčení vlastníci jsou oprávněni podávat námítky proti návrhu orgánu ochrany přírody vyhlásit zvláště chráněné území. Opakované tvrzení stěžovatele, že vyhlášení NPR na pozemku žalobce bylo jedinou možností jak zajistit ochranu EVL Velký Špičák, není pravdivé, neboť ochrana této EVL mohla být zajištěna jinou a k vlastnickému právu žalobce ohleduplnější formou, konkrétně smluvní formou ochrany, která je plnohodnotnou alternativou administrativního vyhlášení NPR. Neobstojí ani námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť městský soud své závěry vysvětlil zcela srozumitelným a přesvědčivým způsobem.

III. Posouzení kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

pokračování

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Podle § 40 odst. 4 ZOPK, *vlastník je oprávněn uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností. Orgán ochrany přírody rozhodne o došlých námitkách do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. O jednotlivých námitkách se rozhodne zpravidla ve společném řízení. Orgán ochrany přírody uvede návrh do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno.*

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou stěžovatel spatřoval v jeho nesrozumitelnosti. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozsudku městského soudu.

[28] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost se obecně považuje takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak o věci soud vlastně rozhodl, nebo je-li zásadní rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním, případně též tehdy, pokud vůbec není zřejmé, co je ještě výrok a co už odůvodnění rozhodnutí. Vadou nepřezkoumatelnosti je stížen i zrušující rozsudek krajského soudu, v němž není řádně formulován právní názor, jímž by měl být správní orgán vázán v dalším průběhu řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2018, č. j. 3 As 109/2017 – 64).

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v těchto ohledech nelze považovat napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Skutečnost, že zřízením NPR na pozemku žalobce dojde ke změnám v možném způsobu jeho využití, nezpůsobuje nesrozumitelnost požadavku soudu, aby se stěžovatel zabýval přiměřeností konkrétních opatření na ochranu přírody s ohledem na ochranu vlastnických práv žalobce. Zřízení NPR totiž představuje silný zásah do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a také do práva na podnikání a jinou hospodářskou činnost chráněného čl. 26 odst. 1 Listiny. Vlastníkovi dotčených pozemků proto musí být umožněno hájit svá práva chráněná ústavním pořádkem. Tímto prostředkem ochrany práva jsou námitky podle § 40 odst. 4 ZOPK proti oznámení návrhu na vyhlášení NPR, o nichž je orgán ochrany přírody krajiny povinen rozhodnout. Pokud tedy žalobce namítal nepřiměřený zásah do těchto práv, stěžovatel byl povinen se s touto argumentací vypořádat.

[30] Nesrozumitelný není ani závěr městského soudu, že stěžovatel se má zabývat výhradami žalobce ohledně omezení jeho lesního hospodaření na dotčeném pozemku, avšak případný nesouhlas žalobce nemůže být překážkou pro začlenění tohoto pozemku do NPR. Skutečnost, že případný nesouhlas vlastníka pozemku se zřízením NPR nemůže při splnění zákonných podmínek zabránit vzniku NPR (podle § 58 odst. 1 ZOPK je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona), totiž nezabavuje stěžovatele povinnosti zohlednit a vypořádat námitky podle § 40 odst. 4 ZOPK. Ani tento závěr městského soudu proto není nesrozumitelný z důvodu vnitřní rozpornosti.

[31] Ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK poslední věta stanoví, že orgán ochrany přírody uvede návrh do souladu s námitkami, kterými bylo vyhověno. Jak přílehavě konstatuje komentářová literatura „význam námitek spočívá vedle procesní ochrany a „individuálního“ přístupu zejména ve skutečnosti, že záměr je nutné upravit v souladu s rozhodnutím o námitkách a že zřizovací právní předpis nesmí obsahovat žádné rozšíření obsahu a rozsahu ochrany nad rámec záměru upraveného podle rozhodnutí o námitce. Vlastníkům a územním samosprávným celkům se tímto zaručuje, že jim nebude uložena žádná povinnost, ke které by nemohli námitky uplatnit.“ (Vojtěch Vomáčka, Jaroslav Knotek, Michaela Konečná, Jakub Hanák, Filip Dienstbier, Ivana Průchová. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání. Praha: 2018, komentář k § 40).

[32] Poukázat je dále třeba na § 40 odst. 7 ZOPK, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, dle kterého *omezení vlastníků dotčených nemovitostí nebo rozsah ochrany podle právního předpisu, kterým se vyhláší nebo mění zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo nebo vymezují či upravují zóny ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti, nesmí přesáhnout rozsah omezení nebo rozsah ochrany vyplývajících z návrhu podle odstavce 1, upraveného podle rozhodnutí o námitkách podle odstavce 2 nebo 3, pokud by tím byly zpřísněny nebo rozšířeny dosavadní ochranné podmínky nebo rozsah ochrany území.*

[33] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že do práv vlastníků pozemků zasahuje také rozhodnutí o námitkách proti návrhu, neboť právní předpis zřizující NPR je s vypořádáním námitek bezprostředně provázán a navazuje na něj v tom směru, že orgán ochrany přírody je podle § 40 odst. 4 ZOPK povinen uvést návrh do souladu s námitkami, jimž bylo vyhověno, a podle § 40 odst. 7 téhož zákona nesmí rozsah omezení vlastníků nebo způsob ochrany území přesáhnout rozsah vyplývající z návrhu.

[34] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o námitkách má přímý vliv na žalobcovo vlastnické právo, neboť na jeho obsahu závisí, jakým způsobem a do jaké míry bude vlastnické právo omezeno vydáním vyhlášky o zřízení NPR. Rozhodnutí o námitkách tudíž v procesu zřizování NPR má velice důležitou roli, námitky dotčených vlastníků pozemků podle § 40 odst. 4 ZOPK musí být náležitě vypořádány.

[35] Námitky dle § 40 odst. 4 ZOPK mají podstatnou a nepominutelnou roli při ochraně práv vlastníků pozemků dotčených zřizovanou NPR. NPR jsou totiž vyhlášovány vyhláškou Ministerstva životního prostředí [§ 28 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 5 písm. g) ZOPK], proti které již vlastník dotčeného pozemku přímo brojit nemůže. Proti vyhlášce ministerstva o vyhlášení NPR by tak mohl již brojit pouze ústavní stížností v případě, kdy by rozhodnutím či jiným zásahem na základě této vyhlášky došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod. Tato možnost vlastníka pozemků dotčených zřízením NPR však je ve srovnání s námitkami mnohem méně efektivní, již proto, že ji lze uplatnit až po zřízení NPR. Obsah rozhodnutí o námitkách proto nelze pojímat pouze jako „vysvětlení“ důvodů pro zřízení NPR.

[36] Nemá tedy pravdu stěžovatel, pokud tvrdí, že k žádnému přímému omezení vlastnického práva žalobce nedošlo. Naopak, výsledek řízení o námitkách má jednoznačný

pokračování

dopad na právní postavení namítatele, neboť do jeho vlastnických práv k nemovitostem zahrnutým do návrhu na zřízení NPR bude zasaženo pouze v souladu s rozhodnutím o námitkách. Rozhodnutí o námitkách proto představuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající soudnímu přezkumu. Za naprosto příléhavou považuje Nejvyšší správní soud také argumentaci městského soudu, že odmítnutí přezkumu rozhodnutí o námitkách by odporovalo ústavně zaručenému právu na soudní ochranu, neboť dle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Důvodná proto není ani námitka stěžovatele, v níž tvrdí, že jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu nepodléhá s poukazem na usnesení městského soudu ze dne 12. 12. 2016, č. j. 11 A 186/2014 – 32. K tomuto usnesení zdejší soud uvádí, že v něm městský soud vskutku odmítl žalobu v jiné obdobné věci. Zcela však opomenul zohlednit výše uvedenou souvislost mezi obsahem rozhodnutí o námitkách a následným zřízením NPR.

[37] Skutečnost, že stěžovateli je uložena povinnost vyhlásit NPR podle směrnice na základě nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, jej neopravňuje k tomu, aby při zřízení NPR opomenul ochranu vlastnického práva žalobce k dotčenému pozemku, jak se toho dovolává v kasační stížnosti. Zohlednění vlastnických práv žalobce neznamená, že by jeho pozemek bylo nutné vyčlenit z NPR, i když v posuzované věci argumentace uvedená v žalobě směřuje tímto směrem.

[38] Nesouhlas stěžovatele s právním názorem městského soudu, že jeho rozhodnutí není dostatečně odůvodněné ve vztahu k námitkám žalobce proti vyhlášení NPR podle § 40 odst. 4 ZOPK, není opodstatněný. Stěžovatel totiž výslovně ve svém rozhodnutí uvedl, kterými námitkami se odmítl věcně zabývat. Jedná se však o námitky ve smyslu § 40 odst. 4 ZOPK (potřeba vyhlášení NPR, volba režimu ochrany území, v němž se nachází pozemek žalobce, požadavek na zohlednění principu proporcionality), se kterými byl stěžovatel povinen se vypořádat. Ve shodě s městským soudem zdejší soud konstatuje, že na stěžovateli bude, aby tak učinil v dalším řízení.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožnil také se závěrem městského soudu, že § 40 odst. 4 ZOPK je třeba interpretovat v tom smyslu, že námitky mohou směřovat proti samotnému návrhu na vyhlášení chráněného území, neboť vlastník dotčeného pozemku může být omezen na svém vlastnickém právu již samotným vyhlášením zvláště chráněného území, které s sebou nese povinnost respektovat na pozemcích začleněných do NPR základní ochranné podmínky stanovené ZOPK. Výkonu práv nebo povinností vlastníka se dále dotýká navržená kategorie zvláště chráněného území a zcela nepochybně též samotného začlenění pozemku do zvláště chráněného území, resp. jeho návrhu. Také tyto skutečnosti lze proto zpochybňovat námitkami podle § 40 odst. 4 ZOPK.

[40] Na závěru, že rozhodnutí stěžovatele zasahuje do vlastnických práv, nic nemění ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že městský soud v usnesení ze dne 2. 3. 2016, č. j. 8 A 21/2016 – 34, kterým byl zamítnut návrh žalobce na přiznání odkladného účinku, vyslovil opačný závěr. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že odkladný účinek je přiznáván za kumulativního splnění zákonných předpokladů uvedených v § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. 1) výraznou disproportionálnost újmy způsobenou stěžovateli v případě, že

účinky napadeného rozhodnutí nebudou odloženy, ve vztahu k újmě způsobené jiným osobám, pokud by účinky rozhodnutí odloženy byly, a 2) absenci rozporu s důležitým veřejným zájmem. V odkladném účinku se však soud žádným způsobem nevyjadřuje k věci samé a hodnotí pouze, zda jsou splněny výše uvedené podmínky pro přiznání odkladného účinku. Závěr městského soudu, že napadené rozhodnutí stěžovatele nezasahuje do práv žalobce, učiněný ve výše uvedeném rozhodnutí, je proto třeba vztáhnout k hodnocení intenzity újmy při úvahách o přiznání odkladného účinku, nikoli k posouzení věci samé.

[41] Poukaz stěžovatele na skutečnost, že již byla vydána vyhláška č. 110/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák a stanovení jejich bližších ochranných podmínek, jíž je dotčený pozemek žalobce součástí, a přesvědčení stěžovatele, že případná omezení vlastnická práva žalobce podle vyhlášky č. 110/2017 Sb., jsou v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, není pro posouzení věci relevantní, neboť nijak nesouvisí s otázkou zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Jde o skutečnost nastalou až po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Navíc je na stěžovateli, aby v návaznosti na nové rozhodnutí o námitkách žalobce podle jeho obsahu případně modifikoval vyhlášku o vyhlášení NPR, což je zcela v jeho kompetenci.

[42] Městský soud na podporu svého závěru, že rozhodnutí stěžovatele podléhá soudnímu přezkumu, odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 304/2014 – 50. V tomto rozsudku zdejší meritorně přezkoumal zákonnost rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, kterým zamítlo odvolání žalobců proti rozhodnutí městského úřadu o námitkách proti návrhu na vyhlášení přírodní památky. V tomto rozsudku tedy vskutku nešlo o vyhlásování zvláště chráněného území podle ZOPK. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že poukaz městského soudu na tento rozsudek NSS je relevantní z hlediska otázky soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele, jelikož potvrzuje správnost závěru, že rozhodnutí o námitkách proti návrhu na zřízení zvláště chráněných území podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Skutečnost, že se v této věci jednalo o jiný druh zvláště chráněného území, proto nehraje roli (stejně jako stěžovatelem zmíněná povinnost vyhlásit předmětnou NPR), neboť režim projednání námitek proti návrhu zvláště chráněných území podle § 40 odst. 2 ZOPK či proti návrhu zvláště chráněných území podle odst. 3 téhož zákona je stejný a je upraven v odst. 4 tohoto ustanovení.

[43] Námitce stěžovatele, že pokud mu ZOPK svěřil pravomoc prostřednictvím podzákonných právních předpisů vyhlášovat NPR, je třeba přijmout východisko, že tím zákonodárce provedl test proporcionality, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť pravomoc vyhlášovat NPR nijak nesouvisí s posuzováním proporcionality tohoto NPR. Jedná se totiž o zcela odlišné otázky v podobě pravomoci k přijetí určitého rozhodnutí a obsahu tohoto rozhodnutí. Posouzení proporcionality, tj. volba takového způsobu ochrany území, který co nejvíce šetří práva vlastníků pozemků v tomto území a zároveň je stále způsobilý dosáhnout účelu ochrany takového území, neznamena, že dotčený pozemek nebude možné do chráněného území zařadit. Při vypořádání námitek podle § 40 odst. 4 ZOPK dochází k posouzení protichůdných zájmů a k jejich pokud možno co nejlepšimu vyvážení je na místě použít právě test proporcionality. Zřízení NPR a posouzení proporcionality v řízení o námitkách proti návrhu na zřízení NPR se tudíž

pokračování

nevylučuje. Nelze tedy přisvědčit argumentaci stěžovatele, že nemůže respektovat požadavek soudu na posouzení proporcionality s ohledem na svou povinnost provést ochranu EVL prostřednictvím vyhlášení NPR v dané lokalitě.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[45] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 2. 2019, podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Zástupce žalobce již v řízení před městským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je žalovaný povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu