



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobců

- 1) **Město Police nad Metují**, IČO: 00272949
se sídlem Masarykovo náměstí 98, 549 54 Police nad Metují,
 - 2) **Obec Božanov**, IČO: 00272515
se sídlem Božanov 110, 549 74 Božanov,
- oba zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou,
se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

žalovanému

Ministerstvo životního prostředí,
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu

takto:

- I. Schválení Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Broumovsko na období 2023-2032 žalovaným, k němuž došlo sepsáním Protokolu o schválení Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Broumovsko na období 2023-2032 a vypořádání připomínek ze dne 26. 6. 2023, č. j. MZP/2023/620/1256, ENV/2023/482045, bylo nezákonným zásahem do práv žalobců.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovanému se ukládá, aby Protokol o schválení Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Broumovsko na období 2023-2032 a vypořádání připomínek ze dne 26. 6. 2023, č. j. MZP/2023/620/1256, ENV/2023/482045, zrušil a o této skutečnosti informoval dotčené obce a kraje, a to do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovanému se ukládá, aby Plán péče o Chráněnou krajinnou oblast Broumovsko na období 2023-2032 odstranil z ústředního seznamu orgánu ochrany přírody a krajiny, a to do tří dnů ode dne právní moci rozhodnutí o zrušení protokolu dle výroku II. tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě deseti dnů ode dne právní moci rozhodnutí o zrušení protokolu dle výroku II. tohoto rozsudku pokračoval v projednávání návrhu Plánu péče o Chráněnou krajinnou oblast Broumovsko na období 2023-2032.
- V. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 16 729,20 Kč k rukám jejich právní zástupkyně, a to do jednoho měsíce ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce č. 1 je městem sdruženým v Dobrovolném svazku obcí Policka, IČO: 75017270, se sídlem Masarykovo náměstí 98, 549 54 Police nad Metují („DSO Policka“), ve smyslu § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném a účinném znění. Žalobce č. 2 je obcí a členem dobrovolného svazku obcí DSO Broumovsko, IČO: 67438539, se sídlem Klášterní 1, 550 01 Broumov („DSO Broumovsko“).
2. Území žalobců náleží do Chráněné krajinné oblasti Broumovsko („CHKO Broumovsko“). Na základě § 38 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném a účinném znění („ZOPK“), se pro CHKO Broumovsko pravidelně zpracovává plán péče. Plán péče pořizuje dle § 38 odst. 2 a § 78 odst. 8 ZOPK žalované Ministerstvo životního prostředí prostřednictvím Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „Agentura“).
3. Z údajů webové aplikace agentury Digitální registr Ústředního seznamu ochrany přírody na adrese https://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/zchru/index.php?SHOW_ONE=1&ID=2335, předchozí plán péče pro CHKO Broumovsko, č. j. 48807/ENV/13-1694/620/13 („předchozí plán péče“), byl schválen dne 23. 8. 2013 s platností ode dne 1. 1. 2013 do dne 31. 12. 2022. Aktuálně platný plán péče, č. j. MZP/2023/620/1256 („nový plán péče“) byl schválen dne 26. 6. 2023 a platí ode dne 1. 1. 2023 do dne 31. 12. 2032.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobci spatřují nezákonný zásah do svých procesních práv při přijímání nového plánu péče v tom, že s nimi tento nebyl projednán ve smyslu § 38 odst. 4 ZOPK. Žalobci se o nezákonném zásahu – o procesním pochybení při schvalování nového plánu péče a o schválení nového plánu péče s nezákonným obsahem – dozvěděli dne 28. 6. 2023, kdy jim byl doručen protokol o schválení nového plánu péče.
5. Tím, že žalovaný návrh nového plánu péče neprojednal s žalobci (a jinými dotčenými obcemi a krajem), jak požaduje § 38 odst. 4 ZOPK, závažným způsobem zkrátil jejich procesní práva. Žalobci v důsledku toho neměli dostatečnou příležitost ovlivnit podobu nového plánu péče a zapojit se do vytváření úpravy týkající se jejich území.
6. Dle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlásování, evidenci a označování chráněných území, v platném a účinném znění (dále jen „vyhláška“), orgán ochrany přírody příslušný k zajištění zpracování plánu péče zahájí zpracování návrhu plánu péče nejméně jeden rok a u chráněných krajinných oblastí nejméně dva roky před ukončením platnosti dosavadního plánu péče tak, aby oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče bylo vydáno nejméně půl roku a u chráněných krajinných oblastí nejméně jeden rok před ukončením platnosti dosavadního plánu péče.
7. Podle § 7 odst. 1 vyhlášky měl žalovaný oznámení zveřejnit nejpozději dne 31. 12. 2021. Oznámení však bylo zveřejněno až dne 20. 4. 2023, tedy více než rok a čtvrt po uplynutí stanovené lhůty, a dokonce v době, kdy již předchozí plán péče pozbyl platnosti. Od samotného zveřejnění oznámení do okamžiku schválení nového plánu péče pak uplynuly zhruba jen dva měsíce. Dotčené obce, kraje a vlastníci byli vyzváni k podání připomínek do dne 10. 5. 2023, resp. do dne 26. 5. 2023 (k žádosti o prodloužení lhůty).
8. Ačkoliv vyhláška ani ZOPK nestanoví minimální lhůtu, která má být poskytnuta k projednání návrhu plánu péče a k uplatnění připomínek, z § 7 odst. 1 vyhlášky je zjevné, že lhůta 20 (resp. 36) dnů není s ohledem na rozsáhlost materiálu přiměřená. Vyhláška stanoví, že návrh plánu péče má být zveřejněn k nahlédnutí nejpozději rok před koncem platnosti dosavadního plánu péče. Vyhláška tak jasně počítá s tím, že po dobu minimálně jednoho roku bude návrh projednáván a upravován dle výsledku projednání a dle připomínek. Zkrácení takto dlouhé doby na 20 (resp. 36) dnů pak nemůže plnit účel ve vyhlášce, ale i zamýšlený zákonem o ochraně přírody a krajiny.
9. Konkrétně žalobci v poskytnuté krátké lhůtě neměli šanci návrh nového plánu péče podrobně nastudovat. Nemohli si ani obstarat různá odborná posouzení, která by jim umožnila kvalifikované zhodnocení návrhu a uplatnění plnohodnotných připomínek. Žalobci tak v důsledku poskytnutí krátké lhůty nemohli naplno realizovat svá procesní práva, která jim jsou v procesu tvorby a schvalování plánu péče garantována. Následkem toho byl schválen plán péče, který neprošel řádným zhodnocením ostatními aktéry procesu jeho tvorby a který tak obsahuje úpravu, jež zcela neodpovídá potřebám řešeného území.
10. Zkrácení doby veřejného projednávání návrhu plánu péče z 1 roku na 20 (resp. 36) dnů představuje další zásah, jímž byla zkrácena procesní práva žalobců v procesu tvorby a schvalování nového plánu péče.
11. Žalobci dále zopakovali své připomínky, kterými se bránili navržené úpravě. Žalobce č. 1 namítal zákaz umisťovat na území CHKO Broumovsko větrné a solární elektrárny a žádal

vymezit zóny, kde by byla výstavba větrných a fotovoltaických elektráren možné. To žalovaný rovněž odmítl s tím, že k tomu nemá pravomoc.

12. Žalobci dále namítli, že vypořádání připomínek nelze v žádném případě považovat za dostatečné. Žalovaný ve vypořádání v podstatě jen jinými slovy a v delším rozsahu opakuje to, co bylo napsáno již v předloženém návrhu nového plánu péče. K argumentu žalovaného ve vztahu k fotovoltaickým elektrárnám je nutno poznamenat, že nový plán péče zakazuje jejich umísťování v celé řešené lokalitě, tedy i v zastavěných územích. Žalovaný dále sice uvádí, že i přes zákaz větrných a fotovoltaických elektráren lze v CHKO Broumovsko zřizovat i jiné zdroje obnovitelné energie. Již však nekonkretizuje jaké a tím spíše nezdůvodňuje, proč zrovna jiné zdroje jsou v souladu s ochranou přírody a krajiny v CHKO Broumovsko.
13. Žalovaný se ve vypořádání vůbec nezabýval argumentem žalobce č. 1, že v praxi nejsou střety ptáků a netopýrů s větrnými elektrárnami časté. K absolutnímu zákazu umísťování větrných a solárních elektráren na tak velkém území, jako je celé CHKO Broumovsko, lze přistoupit jen v naprosto výjimečných případech. Nejvyšší správní soud ve svém nedávném rozsudku ze dne 20. 7. 2023, č. j. 1 As 301/2021-150, vymezil podmínky, kdy lze k absolutnímu zákazu přistoupit. Absolutní zákaz je na místě ve zcela výjimečných případech, kdy je dána vysoká míra potřeby chránit jiné zájmy, které by byly jinak vysoce ohroženy zánikem. Zákaz pak musí být náležitě odůvodněn. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku sice posuzoval zákaz výstavby větrných elektráren v zásadách územního rozvoje, i přesto lze dle názoru žalobců jeho závěry vztáhnout i na zákaz obsažený v plánu péče.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, uvádí, že zákaz umísťování větrných elektráren by měl být odůvodněn určitými specifiky konkrétních oblastí v rámci kraje a vztahovat se pouze k těmto vybraným územím.
15. Požadavky nastavené judikaturou Nejvyššího správního soudu nový plán péče nesplňuje. Odůvodnění zákazu umísťovat větrné a fotovoltaické elektrárny na území celé CHKO Broumovsko je jen velmi obecné a neodkazuje na žádnou potřebu chránit hodnoty, jejichž zánik by jinak hrozil. V plánu péče a ve vypořádání připomínek se pouze uvádí, že jsou tímto opatřením chráněny migrační trasy volně žijících živočichů a krajinný ráz. Žalovaný však nevysvětlil, proč je nutné přistoupit k tak přísné regulaci na celém území CHKO Broumovsko a proč není možné vyhledat lokality, kde živočichové migrují méně a kde zájem na zachování krajinného rázu není tak vysoký. Omezování absolutních zákazů výhradně na území, kde jsou dána specifika odůvodňující daný zákaz, je přitom výslovně v souladu se shora uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.
16. Žalobce č. 2 v připomínkách namítal, že uvedená úprava **omezuje stavební rozvoj obcí**. Povinnost vypracovat urbanistické studie představuje pro obce neúměrnou finanční zátěž a další omezení v procesu plánování stavebního rozvoje, který je už nyní velmi časově a organizačně náročný. Požadavek na parcelaci ve velikosti od 1000 m² je neúměrný a takové pozemky dle žalobce č. 2 ani nejsou dostupné.
17. Žalovaný ve vypořádání této připomínky opět jen opisuje to, co bylo již uvedeno v návrhu nového plánu péče a odkazuje na zájem na zachování krajinného rázu, volné krajiny v typické struktuře pozemků a typické sídelní struktury. Vypořádání a i odůvodnění v novém plánu péče odůvodňuje tyto podmínky jen velmi obecně a vůbec není vysvětleno, k jakým konkrétním cílům tyto podmínky směřují. Není ani jasné, z čeho žalovaný při vymezení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

podmínek vycházel. Např. není zjevné, proč je ve venkovském prostoru třeba vymezovat parcely o velikosti od cca 1000 m². Žalovaný neuvádí, z čeho čerpal při stanovení zrovna takové rozlohy. Přitom zrovna při stanovení takto konkrétní a podrobné podmínky by adekvátní odůvodnění bylo obzvláště třeba.

18. Žalovaný při vymezení napadených podmínek zcela pominul vyvažovat zájem na ochraně přírody a krajiny a zájem na rozvoji obcí, jehož se tato úprava dotýká a který je v jejím důsledku značně omezen. Žalovaný tudíž vůbec ani neosvětlil, proč má mít stanovení takových omezujících podmínek přednost před zájmem nad rozvojem obcí.
19. Žalobce č. 2 je dle mapové přílohy č. 7c nového plánu péče právě sídlem I. kategorie. Ve svých připomínkách se tak uvedené úpravě bránil s argumentem, že v konečném důsledku fakticky zakazuje novou výstavbu v sídlech I. kategorie, čímž znemožňuje jejich rozvoj.
20. Žalovaný uvedenou úpravu v novém plánu péče nijak neodůvodňuje. Ve vypořádání této připomínky odkazuje na Preventivní hodnocení krajinného rázu zpracované doc. Ing. arch. Ivanem Vorlem, CSc. a kol. v roce 2011 („preventivní hodnocení“), z něhož při vymezení vycházel. Dále upozorňuje, že do sídla I. kategorie není zařazeno celé území žalobce č. 2.
21. Žalobce č. 2 se dále ohradil proti povinnosti omezovat užívání živičných povrchů na cyklostezkách.
22. Žalovaný ve vypořádání argumentuje tím, že úprava má za cíl zpomalit odtok vody a fragmentaci krajiny. Zpevněné povrchy dle žalovaného znemožňují vsak vody. Žalovaný nakonec poznamenává, že ze správní činnosti mu je známo, že asfaltové povrchy účelových komunikací vedou k násobně vyšším počtům vjezdů motorových vozidel na tyto komunikace než v případě, že je povrch komunikace nepenetrovaný. Tím se zvyšuje riziko rušení či usmrcení volně žijících živočichů.
23. V tomto případě vede vypořádání připomínek ke vzniku řady otázek a návrhů, které z důvodu chybějícího projednání zůstaly nevypořádány.
24. Žalobci zejména nesouhlasí s argumentem, že živičné cesty znemožňují vsak vody a zrychlují její odtok. Tyto cesty jsou zpravidla vyspádované a voda se vsakuje do půdy ihned při jejich okrajích. Není dále pravdou, že by přírodní povrchy odtok vody nezpomalovaly. Jako příklad lze uvést minerální beton, na němž se při deštích hromadí voda, aniž by se vsakovala. Přírodní povrchy navíc podléhají rychleji degradaci než povrchy živičné. To je pak spojeno s vysokými náklady na jejich údržbu a vede to i k tomu, že cyklisté raději využívají silnic namísto pro ně vybudovaných cyklostezek.
25. Žalobci shledávají, že takto silné omezení užívání živičných povrchů na cyklostezkách je nepřiměřené. Je sice rozumné v určitých místech před živičným povrchem upřednostnit povrchy přírodní. V některých případech – a nemusí se nutně jednat jen o silně frekventované úseky mimo území s vyšším stupněm ochrany – však může být využití živičného povrchu vhodnější. Za tím účelem se žalobcům jako přiléhavější jeví úprava, která by kupříkladu zavedla povinnost posoudit vhodnost zvoleného povrchu předtím, než bude cyklostezka vybudována. Vlivem nedostatečného vypořádání připomínky žalobce č. 2 a chybějícího projednání však tato alternativa nemohla být diskutována a případně do nového plánu péče promítnuta. Ten tak nyní obsahuje striktní omezení, pro které však neexistují relevantní argumenty.
26. S ohledem na výše uvedené žalobci navrhuji, aby nadepsaný soud vydal rozsudek ve shora uvedeném znění výroku.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
28. Dále uvedl, že obdržel připomínky od DSO Broumovsko dne 26. 5. 2023 (v prodlouženém termínu) a od DSO Policko dne 6. 5. 2023 (v původně stanovené lhůtě). Na základě spolupráce s AOPK, jakožto ustanovením § 78 ZOPK stanovenou odbornou organizací ochrany přírody (důkaz – návrh vypořádání AOPK ČR ze dne 12. 6. 2023, č.j.: MZP/2023/620/2077, ENV/2023/535531), byly došlé připomínky projednány písemnou formou, tedy vypořádány v Protokolu o schválení PP o CHKO Broumovsko na období 2023 - 2032, který byl obcím, kraji, DSO Broumovsko, DSO Policko a LČR s. p. odeslán dne 28. 6. 2023.
29. Oznámení o schválení Plánu péče o CHKO Broumovsko a samotném protokolu o vypořádání došlých připomínek bylo DSO Broumovsko, Městu Police nad Metují a obci Božanov doručeno dne 28. 6. 2023 a DSO Policko dne 29. 6. 2023.
30. Projednání proběhlo dle žalovaného v souladu se zákonem, jelikož ten žádným způsobem nestanovuje formu projednání, a tedy ani povinnost provádět osobní či veřejné projednání obdržených námitek. Projednání PP o CHKO Broumovsko tedy spočívalo v zaslání oznámení o tom, že byl zpracován návrh PP s informací o tom, kde se s ním lze seznámit a dokdy lze k němu zaslat připomínky. Projednání proběhlo obdržením připomínek, jejich odborným zvážením (akceptováním/neakceptováním/částečnou akceptací) a odůvodněním v protokolu, jak bylo s připomínkami naloženo, tedy v souladu s § 38 odst. 4 ZOPK.
31. Schválení PP protokolem orgán ochrany přírody stvrzuje, že byl zpracován odborně správně a že je možné podle něj postupovat při realizaci péče o toto území. Z hlediska procesního postupoval žalovaný v souladu se zákonem.
32. Jelikož žalobní námitky směřující do věcného odborného obsahu dokumentu plánu péče se kryjí s připomínkami obou žalobců vznesenými k návrhu, odkazuje žalovaný soud na podrobné vypořádání připomínek žalobců, které je obsahem protokolu o schválení Plánu péče CHKO Broumovsko.
33. Pokud pak jde o možné dotčení na právech hmotných, nutno připomenout, že tato práva jsou v zájmu ochrany přírody a krajiny přímo omezena ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny a vyhláškou o zřízení CHKO Broumovsko.
34. Jak již správní soudy judikovaly v rámci přezkumu zákonnosti schvalování jiných důležitých dokumentů ochrany přírody a krajiny (konkrétně Plánu péče o NPŠ), konstatovat nezákonnost obsahu schváleného návrhu plánu péče by správní soud mohl pouze v případě, pokud by schválený návrh byl ve zjevném rozporu s právními předpisy.
35. Žalovaný však uvádí, že v případě území CHKO Broumovsko mají žalobci právo, příležitosti i možnost se v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 ZOPK zapojit do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech, a to v rámci vzájemné dlouhodobé spolupráce s místně příslušným orgánem ochrany přírody (AOPK ČR, Správa CHKO Broumovsko).
36. Mohou se tedy ještě v období platnosti schváleného plánu péče pro CHKO zapojit do přípravy návrhu nového plánu péče a navrhopvat možné změny či doplnění. Tento krok k zapojení se do procesu přípravy napadeného plánu péče však ani jeden ze žalobců ze své vlastní vůle nevyužil.

37. Lhůta v § 7 ve vyhlášce MŽP č. 45/2018 Sb. byla žalovaným jako předkladatelem této vyhlášky stanovena tak, aby se předcházelo situacím, kdy skončí platnost plánu péče a zároveň nový plán péče zatím není schválen. Tato lhůta tedy nebyla stanovena z důvodu, který uvádí žalobci, kteří v žalobě účelově interpretují to, co tato vyhláška rozhodně neuvádí, tedy že vyhláška jasně počítá s tím, že po dobu minimálně jednoho roku bude návrh projednáván. Mimo samotné projednání je potřebné provést řadu dalších kroků, jako je zapracování akceptovaných či částečně akceptovaných připomínek, grafická a textová korekce textu, jeho kontrola, předání do Ústředního seznamu ochrany přírody apod., projednání návrhu plánu péče je tedy jen jedním z mnoha kroků v rámci jeho schvalování.
38. Nedodržení lhůt uvedených ve vyhlášce MŽP č. 45/2018 Sb. bylo způsobeno pozdním dodáním návrhu plánu péče o CHKO Broumovsko ze strany AOPK ČR, která z důvodu nedostatečných personálních kapacit tyto lhůty nedodržela. Žalovaný se s ohledem na nutnost zajistit naplňování cílů ochrany CHKO a zachování dobrého stavu předmětů ochrany EVL a CHKO, a z důvodu efektivnosti výkonu státní správy a snahy předejít omezení čerpání alokovaných finančních prostředků k provádění managementů ve prospěch předmětů ochrany CHKO a EVL rozhodl zvolit vypořádání připomínek obvyklou písemnou formou prostřednictvím protokolu. Tuto zcela legitimní a zákonem přípustnou formu vyhodnotil žalovaný jako dostatečnou s ohledem na částečnou akceptaci připomínek a úpravu textu návrhu PP a podrobné odůvodnění vypořádání připomínek obsažené v protokolu.
39. K možnému přezkumu věcného obsahu schváleného PP žalovaný připomněl závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 7 As 286/2014 – 38, které uvádí, že: *„Konstatovat nezákonnost obsahu schváleného plánu péče by soud mohl jedině v případě, pokud by schválený plán péče byl ve zjevném rozporu s právními předpisy“*. Dle žalovaného žalobci žádný takový rozpor s právními předpisy v žalobě neprokazují.

III.

Posouzení žaloby

40. Soud v mezích žalobních tvrzení přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 s. ř. s.). Po posouzení věci dospěl k závěru, že včas podaná žaloba je důvodná.
41. Podle § 82 s. ř. s., se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
42. Dle ust. § 87 odst. 2 s.ř.s., soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.
43. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a

násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

44. Nezákonným zásahem tak může být i nečinnost správního orgánu tam, kde by měl být dle zákona činný (mimo vydání rozhodnutí, kde by se jednalo o žalobu na ochranu proti nečinnosti dle ust. § § 79 a násl. s.ř.s.).
45. Podle ust. § 38 odst. 1 ZOPK, *plán péče o národní přírodní rezervaci, přírodní rezervaci, národní přírodní památku nebo přírodní památku a ochranné pásmo těchto zvláště chráněných území nebo o chráněnou krajinnou oblast (dále jen "plán péče") je odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Plán péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů^{14a}) a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Pro fyzické ani právnické osoby není závazný.*
46. Podle odst. 2, *zpracování plánu péče zajišťuje orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území. Zpracování plánů péče o chráněné krajinné oblasti zajišťuje Ministerstvo životního prostředí.*
47. Podle odst. 3 *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.*
48. Podle odst. 4, *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.*
49. Soud odkazuje na rozsudek ze dne 17. 02. 2012, 5 As 12/2011 – 167, který k plánu péče uvedl:
- „I. Plán péče o zvláště chráněné území a jeho ochranné pásmo není podle § 38 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pro fyzické a právnické osoby závazný; není závazný ani pro orgán ochrany přírody v tom smyslu, že by se od něho nemohl v žádném případě odchýlit, nicméně jde o odborný a koncepční dokument, který má sloužit jako klíčový podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody ve věcech týkajících se daného zvláště chráněného území;*
- II. Pokud se hodlá orgán ochrany přírody od plánu péče o zvláště chráněné území, který obsahuje jako navržené opatření na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu vyloučení jakékoli další stavební činnosti v tomto ochranném pásmu, odchýlit tím, že souhlas podle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se stavební činností v ochranném pásmu tohoto zvláště chráněného území udělí, nemůže tak učinit jinak než po důkladném zjištění a zhodnocení možných dopadů zamýšlené stavební činnosti na předmět ochrany.“*
50. Soud s ohledem na shora uvedené konstatuje obdobně jako ve věci vedené pod sp. zn. 10 A 99/2014, že plán péče nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva ani povinnosti, a nejedná se tak o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani o opatření obecné povahy. Protože se pochopitelně nejedná ani o nečinnost správního orgánu v podobě nevydání rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu ust. § 79 s. ř. s., nepřichází do úvahy ani žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a zbývá tak jediné možnost ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

51. Soud obdobně jako ve věci vedené pod sp. zn. 10 A 99/2014 dále konstatuje, že zákon tedy při schválení plánu péče zakotvuje pro obce, na jejichž území se chráněné krajinné území rozkládá, ve vztahu k plánu péče určitá **oprávnění, na jejichž základě jsou oprávněné minimálně participovat** na procesu jeho přípravy a schvalování. Tato participace na tomto procesu je zcela logická a legitimní, jelikož se jich plán bude bezprostředně týkat, jak ostatně vyplývá z napadených částí plánu (stavební uzávěra, zákaz větrných elektráren atd.).
52. Soud proto souhlasí se závěrem učiněným v rozsudku ze dne 12. 12. 2014, č.j. 10 A 99/2014–99, že pokud by tato jejich práva nebyla respektována, znamenalo by to přímé zkrácení těchto jejich práv - tím by byly splněny podmínky první, druhá a pátá pro určení nezákonného zásadu, a pokud by ke zkrácení práv došlo nezákonně, byla by splněna i podmínka třetí. V daném případě tedy tyto čtyři podmínky do značné míry splývají. Splnění podmínky č. 4 pak již soud odůvodnil výše.
53. Soud se proto zaměřil na posouzení otázky, zda žalovaný v procesu tvorby a schvalování plánu péče postupoval v souladu se zákonem (podmínka č. 3). Ztotožnil se přitom s žalobci v tom, že postup žalovaného v souladu se zákonem nebyl, byť některým argumentům žalobců zapravdu dát nemohl.
54. Ze zákona vyplývají po sobě jdoucí fáze procesu přijetí plánu péče. Soud bude vycházet z těch, které definoval městský soud ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2014, č.j. 10 A 99/2014–99, který sice řešil plán péče o Národní park a jeho změny v průběhu procesu schvalování, avšak vyjádřil se i k procesu samotnému.
55. Desátý senát tento proces rozdělil do pěti fází: 1. zpracování návrhu plánu Národního parku, 2. uzavření dohody s Radou Národního parku ve smyslu ust. § 20 odst. 3 zákona, 3. zveřejnění na portálu veřejné správy a na úředních deskách obcí a krajů, 4. projednání s obcemi s možností podat připomínky a 5. schválení plánu s vypořádáním připomínek. S ohledem na skutečnost, že pro schvalování plánu péče o chráněnou krajinnou oblast se nepoužije ust. § 20 odst. 3, má soud za to, že v tomto případě má schvalování plánu péče pouze čtyři fáze.
56. První je zahájení zpracování návrhu plánu péče nejméně jeden rok v souladu s § 7 odst. 1 vyhlášky a vypracování samotného návrhu.
57. Druhým je jeho zveřejnění, a to prostřednictvím portálu veřejné správy a dotčených obcí, které je zveřejní na své úřední desce s možností podat připomínky. Zveřejnění je zde uvedené právě proto, aby se s návrhem mohly seznámit nejenom dotčené obce a vlastníci pozemků v daném území, ale široká veřejnost.
58. Třetím je jeho projednání s dotčenými obcemi a kraji. Zákon skutečně nespecifikuje, jakým způsobem má toto projednání proběhnout.
59. Čtvrtým je schválení plánu protokolem, kde bude uvedeno, jak byly připomínky vypořádány tj. zda byly zapracovány do návrhu nebo byly odmítnuty.
60. Odpovědí na otázku, zda může splnit pojem projednání ve smyslu ust. § 38 odst. 4 samotné zveřejnění na úřední desce obce (krok druhý) a následné vypořádání jejich připomínek v protokolu o schválení plánu (krok čtvrtý), je dle soudu jazykový výklad tohoto ustanovení konkrétně spočívající ve vymezení okruhu osob u jednotlivých kroků uvedených v ust. § 38 odst. 4.

61. Podle odst. 4 **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.
62. Ten totiž v první větě mluví o projednání pouze s dotčenými obcemi a kraji a ve druhé větě však mluví o vypořádání připomínek jak obcí a krajů, tak vlastníků pozemků. Okruh osob je tak v tomto ustanovení jiný pro ten který krok, a soud má proto za to, že se jedná o dvě rozdílné fáze. Může se totiž stát, že na základě připomínek vlastníka pozemku nebo jedné z obcí dojde ke změně návrhu. Až na základě připomínek změněného návrhu by mělo dojít k projednání s obcemi a kraji.
63. Rovněž desátý senát následně k třetí fázi resp. k okruhu osob, které mohou podat připomínky, uvedl:

„Spor dále panuje o to, kdo je oprávněn se této fáze procesu účastnit, resp. kdo je oprávněn podat ke zveřejněnému návrhu plánu péče připomínky. Zatímco žalobci jsou přesvědčeni, že připomínky mohou podat pouze dotčené obce, kraje a vlastníci, žalovaný je přesvědčen, že okruh možných podavatelů připomínek není nijak omezen, a dokonce připouští, že připomínky mohou být podány i non-subjekty. Soud zde souhlasí s názorem žalovaného.“

Podle § 38 odst. 4 zákona 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. Zákon tedy upravuje okruh osob, s nimiž má být návrh plánu péče projednán (dotčené obce a kraje) a dále okruh osob, s jejichž připomínkami je orgán ochrany přírody povinen se vypořádat (obce, kraje a vlastníci). Okruh těchto osob tedy není shodný. Zákon však nikde nevymezuje, kdo je oprávněn připomínky podat, nevymezuje tedy žádnou aktivní legitimaci pro podání připomínek. Je proto zjevné, že připomínky může podat kdokoli, neboť každý může činit, co není zákonem zakázáno. Podle § 70 odst. 1 zákona ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Také plán péče a jeho schvalování je jistě součástí „ochrany přírody“ a měl by se tedy dít „za přímé účasti občanů“, přičemž zákon výslovně počítá nejen s účastí občanských sdružení (spolků), ale také s „dobrovolnými sbory“ a „aktivy“, tedy uskupeními bez právní osobnosti čili non-subjekty. Soud je proto přesvědčen, že právo podat připomínky ke zveřejněnému návrhu plánu péče má skutečně kdokoli, a to i uskupení bez právní osobnosti (non-subjekty). Soud přitom zdůrazňuje, že ve vztahu k této fázi zkoumal pouze otázku, zda je nějak omezen okruh osob oprávněných podat připomínky; způsobu, jak má být s těmito připomínkami naloženo, se bude věnovat dále v souvislosti s pátou fází procesu.“

64. Soud má totiž shodně s desátým senátem za to, že druhá fáze slouží k tomu, aby se s návrhem seznámila široká veřejnost, která může rovněž návrh připomínkovat, a na základě jejich připomínek může dojít ke změně návrhu. Až tento návrh má být pak následně projednán s obcemi, ať již formou ústního jednání nebo formou zaslání poslední verze návrhu k vyjádření s tím, že bude následně obci zaslána odpověď k jejich námitkám. I ze zákonem použitého slova „projednání“ vyplývá přinejmenším povinnost odpovědět na vyjádření obce. Výklad, který zastává žalovaný, by byl v souladu se zákonem, pokud by první věta odst. 4 v zákoně vůbec nebyla – obcím by byl zaslán návrh a následně jsou vypořádány jejich připomínky v protokolu dle druhé věty odst. 4. Jinak by se tato povinnost uvedená v první větě odst. 4 stala obsoletní. Jinými slovy postup žalovaného by byl v souladu se zákonem, pokud by v ustanovení § 38 odst. 4 ZOPK nebyla první věta, pouze věta druhá.

65. Soud proto souhlasí se žalobci, že k projednání s dotčenými obcemi a kraji má dojít až poté, co jsou vzneseny připomínky všech. Následně dojde k ústnímu jednání, nebo bude návrh ve stejné podobě nebo v podobě změněné na základě zapracovaných připomínek z druhé fáze, opětovně zaslán obcím, s vyjádřením k jejich případným připomínkám. Obce a kraje se tak budou moci vyjádřit k tomuto návrhu a na jejich vyjádření by mělo být rovněž odpovězeno - buď ústně při jednání nebo písemně.
66. Až následně může vejít proces schvalování do čtvrté fáze, kde bude sepsán protokol o vypořádání všech připomínek a schválení plánu.
67. Porušení tohoto postupu a schválení Plánu péče bez jeho projednání se žalobci tak představuje zásah do procesních práv žalobců.
68. Jelikož Plán péče nebyl schválen v souladu se zákonem, soud se nezabýval obsahovými výhradami žalobců vůči schválenému plánu péče. Za situace, kdy plán péče byl schválen způsobem, který po procedurální stránce vykazoval závažná pochybení, lze důvodně předpokládat, že výsledná podoba plánu péče by mohla být při dodržení zákonné procedury jiná. Soud by se proto mohl obsahovými námitkami žalobců vůči plánu péče zabývat jediné tehdy, pokud by proces vedoucí k jeho schválení byl bezvadný. Nutno však alespoň obecně konstatovat, že soud v žádném případě není povolán k tomu, aby přezkoumával správnost schváleného plánu péče po odborné stránce a hodnotil vhodnost nebo nevhodnost navržených opatření či koncepčních záměrů. Takové úvahy přísluší výhradně žalovanému, a pokud nevybočí z mezí stanovených právními předpisy, soudu nenáleží do jeho činnosti nijak ingerovat, byť by se i domníval, že by ochranu přírody v národním parku bylo možno zařídit v určitém konkrétním aspektu efektivněji.
69. Soud však na závěr musí souhlasit se žalobci v tom, že má-li plán omezovat jejich vlastnická práva tak závažným způsobem, jako je stavební uzávěra a absolutní zákaz větrných elektráren a solárních panelů na celém území, musí toto omezení náležitě odůvodnit. Je tomu tak právě z důvodu vyloučení libovůle žalovaného při stanovování předmětných omezení, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, jehož závěry lze s ohledem na povahu Plánu péče, který sice není *pro fyzické a právnické osoby závazný*, avšak bude-li se *orgán ochrany přírody od plánu péče od plánu chtít odchýlit a udělit souhlas podle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se stavební činností v ochranném pásmu, nemůže tak učinit jinak než po důkladném zjištění a zhodnocení možných dopadů zamýšlené stavební činnosti na předmět ochrany*, jak uvedl NSS k povaze Plánu péče ve svém rozhodnutí citovaném v bodě 49 rozsudku.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Jelikož soud dospěl k závěru, že žalovaný zasáhl do procesních práv žalobců na účast při tvorbě plánu péče, rozhodl, že schválení plánu péče bylo nezákonným zásahem (výrok I rozsudku). V daném případě následky nezákonného zásahu nadále trvají, a proto soud žalovanému nejprve uložil povinnost obnovit stav před zásahem, tj. povinnost schválený plán péče zrušit (výrok II tohoto rozsudku). V tomto ohledu zdejší soud vycházel ze závěrů již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, kde NSS dovodil, že správní soud může správnímu orgánu uložit povinnost postupovat podle § 156 odst. 2 ve spojení s § 158 odst. 2 správního řádu a nezákonně přijatý „jiný úkon“ zrušit. Od tohoto výroku se odvíjí povinnost odstranit plán

péče z Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny poté, co bude plán péče v souladu s výrokem II rozsudku zrušen. Tímto postupem bude obnoven stav, který tu byl před nezákonným zásahem. Současně soud vyhověl i návrhu žalobců, aby byla žalovanému uložena povinnost pokračovat v projednávání návrhu plánu péče, který řádně odůvodní, a tento se žalobci projednat.

71. Žalobci měli se svojí žalobou úspěch a náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají u každého z nich v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby (za převzetí věci a sepsí žaloby) po 4 960,- Kč (za zastupování dvou žalobců, sníženo o 20 % podle § 12 odst. 4 vyhlášky), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 11 520,- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, jíž je advokátka žalobců plátcem, ve výši 2 209,20 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč. Proto soud přiznal žalobcům právo na náhradu nákladů řízení ve výši 16 729,20 Kč.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Praha 24. ledna 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.