

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. K. N.,** proti žalovaným: **1) Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 5, Praha 10, **2) Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Jungmannova 29/35, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného 2) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2017, č. j. 3 A 85/2017 – 92,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

III. Žalovanému 1) **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Žalovaný 2) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný 2) vydal dne 25. 7. 2016 veřejnou vyhlášku č. j. MHMP 1274080/2016 nazvanou pod bodem I. Návrh na vyhlášení přírodní rezervace Podhoří a pod bodem II. Seznámení s plánem péče (dále jen „Návrh“). Proti Návrhu uplatnil žalobce dne 13. 10. 2016 námitky. Žalovaný 2) přípisem ze dne 31. 3. 2017, č. j. MHMP 41012/2017, sdělil žalobci, že jeho námitky považuje za nepřípustné a nebude o nich rozhodovat podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „ZOPK“), protože ochranné pásmo postihuje žalobce automaticky ze zákona, nikoliv na základě návrhu.

[2] Žalobce považoval postup žalovaného 2) za nezákonný zásah, jelikož žalovaný 2) meritorně nerozhodl, zda žalobce má či nemá postavení účastníka v řízení o Návrhu.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 9. 2017, č. j. 3 A 85/2017 - 92 (dále jen „napadený rozsudek“), určil, že žalovaný 2) vůči žalobci nezákonně zasáhl a přímo ho zkrátil na jeho právech, když zvoleným postupem upřel žalobci jeho procesní práva týkající se jeho účastenství.

[4] V odůvodnění uvedl, že žalobce může být v důsledku změny územního rozsahu ochranného pásma ze zákona dotčen na svých majetkových právech k pozemku. Z § 37 a § 40 ZOPK nevyplývá, že by zákonodárce správnímu orgánu vymezil odlišný postup vůči vlastníkům těch pozemků, na nichž má být ochranné pásmo stanovené individuálně, a jiný procesní postup vůči těm vlastníkům pozemků, na nichž má být ochranné pásmo vzniklé ze zákona. Právní úprava označuje vlastníky jednotně tak, že k vlastníkům uvádí toliko „*vlastníci nemovitostí dotčených navrhovanou ochranou*“, může se tedy jednat o vlastníka nemovitosti dotčeného příslušným návrhem, změnou zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma.

[5] Městský soud uzavřel, že v případě vyhovění námitkám, které byly vzneseny dalšími účastníky správního řízení, se mohou hranice navrhovaného zvláště chráněného území posunout a s nimi i jejich vnější hranice, tedy jejich ochranné pásmo, tzv. ze zákona, čímž by mohl být žalobce více či méně ve svých vlastnických právech ke svému pozemku zasažen. Smyslem ochranného pásma je zabezpečení samotného zvláště chráněného území před rušivými vlivy z okolí, vytvoření jakéhosi nárazníkového pásma, k pokusu o snížení zejména tlaku stavebních záměrů či terénních prací, aby nedocházelo k zástavbám na samotné hranici maloplošných chráněných území. Aby smysl ochranného pásma mohl být naplněn, je třeba, aby při jeho vzniku nedocházelo k porušování procesních práv jednotlivých účastníků řízení.

[6] Ohledně žalovaného 1) městský soud žalobu odmítl, jelikož neshledal jeho pasivní legitimaci.

II. Kasační stížnost žalovaného 2) a vyjádření žalovaného 1)

[7] Žalovaný 2) (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost, kterou napadl rozsudek v celém jeho rozsahu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení otázky spočívající v interpretaci pojmu „vlastníci nemovitých věcí dotčení navrhovanou ochranou“ v § 40 odst. 4 ZOPK. Výklad provedený městským soudem považuje za nepřiměřeně extenzivní. Vlastníci pozemků v ochranném pásmu by měli mít postavení účastníka dle § 40 odst. 4 ZOPK pouze v případě, že orgán ochrany přírody sám vyhlašuje ochranné pásmo, tedy navrhuje jeho rozsah a specifické podmínky jeho ochrany. Vzniká-li ochranné pásmo

automaticky ze zákona, přičemž omezení činností a zásahů v tomto ochranném pásmu určuje přímo zákon bez možnosti orgánu ochrany přírody tato omezení jakkoliv modifikovat, nelze o vlastnících nemovitých věcí v ochranném pásmu hovořit jako o vlastnících dotčených navrženým způsobem a rozsahem ochrany.

[9] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, jelikož se městský soud se stěžovatelovou argumentací vypořádal pouze v obecné rovině.

[10] Na základě výše uvedeného navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumentací a petitem stěžovatele.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda kasační stížností napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by měl v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že takovými vadami netrpí.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pokud by totiž byl nepřezkoumatelný, nebylo by nezbytné zabývat se dalšími námitkami. Stěžovatel namítal, že městský soud odůvodnil napadený rozsudek pouze v obecné rovině. Z rozsudku městského soudu je nicméně patrné, jaký skutkový stav vzal za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech. Z další argumentace v kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel spíše nesouhlasí s právním posouzením zaujatým městským soudem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[16] Podle § 37 odst. 1 ZOPK, ve znění účinném ke dni 29. 9. 2017: „*Je-li třeba zabezpečit zvláště chráněná území, s výjimkou chráněné krajinné oblasti, před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhlašuje orgán, který zvláště chráněné území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území. Orgán ochrany přírody může při vyhlášení zvláště chráněného území stanovit, že se zvláště chráněné území vyhlašuje bez ochranného pásma*.“

[17] Podle § 40 odst. 2 ZOPK, ve znění účinném ke dni 29. 9. 2017: „*Záměr na vyhlášení národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky nebo ochranného pásma těchto zvláště chráněných území zašle orgán ochrany přírody příslušný*

k jejich vyhlášení obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem, zapsaným v katastru nemovitostí, dále zašle písemné oznámení o předložení záměru k projednání spolu s informací o tom, kde je možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání. Oznámení zároveň zveřejní na portálu veřejné správy."

[18] Podle § 40 odst. 4 ZOPK, ve znění účinném ke dni 29. 9. 2017: „*Písemné námitky k předloženému záměru mohou uplatnit dotčené obce a kraje ve lhůtě 90 dnů od obdržení záměru a vlastníci nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou ve lhůtě 90 dnů od doručení písemného oznámení o předložení záměru k projednání podle odstavce 2, jinak ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou podle odstavce 3 na portálu veřejné správy. Námitky proti návrhu podle odstavce 2 se podávají orgánu ochrany přírody příslušnému k vyhlášení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma, námitky podle odstavce 3 Ministerstvu životního prostředí; k námitkám uplatněným po uvedené lhůtě se nepřihlíží. 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. Orgán ochrany přírody uvede záměr do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno.*"

[19] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že do pojmu „vlastníci nemovitých věcí dotčení navrhovanou ochranou" spadají i vlastníci nemovitých věcí, které se nachází na území ochranného pásma vzniklého automaticky ze zákona. Nejvyšší správní soud se naopak s tímto názorem ztotožňuje. Rozlišování mezi vlastníky nemovitých věcí nacházejících se v ochranném pásmu, které bylo stanoveno na základě návrhu, a těmi, jejichž nemovité věci se nachází v ochranném pásmu vzniklém automaticky ze zákona, je nepřípustné. Zákonodárce jistě neměl v úmyslu, a nevyplývá to ani z důvodové zprávy k danému zákonu, přiznat prvně jmenované skupině více práv. Pokud by Nejvyšší správní soud přijal názor stěžovatele, odepřel by tím zástupcům druhé skupiny jejich procesní práva. Neobstojí tak stěžovatelem předestřený názor, že v zákoně uvedené spojení „vlastníci nemovitých věcí dotčených **navrhovanou** ochranou" vylučuje z okruhu účastníků vlastníky nemovitých věcí dotčených ochranou vzniklou automaticky ze zákona.

[20] Otázkou „dotčenosti" se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 - 123, v němž posuzoval účastenství v řízení o povolení hornické činnosti a ve kterém mimo jiné uvedl, že „[k] *tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv, je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vši pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena.*" (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 98/2015 - 46, a ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016 - 133).

[21] K účastenství pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, uvedl, že „[s] *postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v prvé řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci,*

činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjistitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv."

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud by vlastníkům nemovitých věcí v ochranném pásmu vzniklém automaticky ze zákona nebylo od počátku přiznáno postavení účastníků, nemohli by kromě jiného nahlížet do spisu nebo se vyjadřovat k námitkám jiných účastníků, které by mohly mít vliv na územní vymezení a podmínky ochrany zvláště chráněného území a s ním souvisejícího ochranného pásma. Ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK poslední věta stanoví, že orgán ochrany přírody uvede návrh do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno. Jak přiléhavě 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).

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že přiznání postavení účastníka, a s tím souvisejících procesních práv, neznamená, že žalovaný musí námitkám vyhovět. Bez ohledu na způsob, jakým ochranné pásmo vzniká, dochází k omezení vlastnických práv k nemovitým věcem, které se v daném území nachází, a správní orgán je v takové situaci povinen podané námitky vypořádat. Jak správně uvedl městský soud, v případě vyhovění uplatněným námitkám dalších účastníků správního řízení se mohou hranice navrhovaného zvláště chráněného území posunout a s nimi i jejich vnější hranice, tedy jejich ochranné pásmo, čímž by mohl být žalobce více či méně ve svých vlastnických právech k jeho pozemku zasažen. Nezahrnutím žalobce do okruhu účastníků při projednávání Návrhu tak bylo zasaženo do jeho práv.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Závěrem tak Nejvyšší správní soud uvádí, že se neztotožňuje s námitkami stěžovatele, z výše uvedených důvodů považuje kasační stížnost za nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. 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. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá

právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, ale v řízení o kasační stížnosti mu nevznikly důvodně vynaložené náklady; totéž platí i o žalovaném 1). Proto nebylo důvodu jim náhradu nákladů řízení, na niž by obecně vzato měli právo, přiznávat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu