



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Bc. I. K.**, zastoupena Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2014, č. j. 1737/500/14 50158/ENV/14, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 A 240/2014 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 A 240/2014 - 27 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2014, čj. 1737/500/14 50158/ENV/14 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** žalovaný zamítl podle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolání žalobkyně a jejího manžela proti rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti Český kras ze dne 11. 11. 2004, čj. 0000/3048/04, kterým Správa CHKO povolila výjimku podle ustanovení § 56 odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), ve spojení s ustanovením § 50 odst. 1 a 2 a § 49 odst. 2 téhož zákona (ve znění učiněném v době rozhodování Správy CHKO) pro zásah do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Výjimka byla udělena k žádosti ze dne

6. 9. 2004, a to pro činnost označenou navrhovatelem jako rekonstrukce vedení elektrické energie ve stávající trase podle dokumentace pro územní řízení stavby: „Vedení 2x110 kV V303/304 TR Chodov – TR Řeporyje, úsek Modřanská rokle – TR Řeporyje“, v celkové délce 8,96 km. Rozhodnutí Správy CHKO nabylo právní moci dne 3. 12. 2004. V dubnu 2010 žalovaný obdržel společné odvolání manželů K. s tím, že jsou opomenutými účastníky řízení. Toto podání žalovaný původně vyřídil písemností ze dne 12. 5. 2010, která byla následně rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2014 z důvodu formálních pochybení zrušena.

[3] Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že se jedná o nepřijatelné odvolání, neboť manželé K. nebyli účastníky předmětného správního řízení o povolení výjimky k zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů a rostlin. Manželům totiž nesvědčil žádný titul pro jejich účastenství dle § 14 zákona č. 71/1967 Sb., zákona o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „původní správní řád“), jelikož nebyli navrhovatelé, a protože žádné skutečnosti nenasvědčují tomu, že jejich právem chráněných zájmů se rozhodnutí mohlo přímo dotýkat, přičemž postavení účastníků jim nepřiznává ani zvláštní právní předpis. Z grafické i textové části dokumentace vyplývá, že v době rozhodování o výjimce nebyl pozemek odvolatelů parc. č. X v k. ú. M. reálně nijak postižen, protože na tomto pozemku nebude probíhat žádná demoliční, stavební či jiná činnost a venkovní (nadzemní) výměna vedení elektrického napětí bude prováděna příjezdem techniky po stávající komunikaci. Předmětné rozhodnutí fakticky na odvolatele nebude dopadat, protože při provádění pouhé výměny el. vedení v dané lokalitě není dán žádný důvod pro zásah do biotopu na pozemku odvolatelů č. X v k.ú. M. Žalovaný zdůraznil, že samotné povolení výjimky je pouze jedním z předpokladů pro realizaci investice, rozhodující je přitom konečné rozhodnutí o umístění či povolení stavby příslušným stavebním úřadem. Žalovaný na závěr uvedl, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro provedení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Žalovaný totiž v předmětném řízení nemůže řešit faktické provedení stavební činnosti.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně **žalobu** ze dne 15. 12. 2014, v níž namítala, že podle příslušného projektu elektrického vedení a technické zprávy předmětná stavba spočívá v celkové demontáži od stávajícího stožáru 24 na pozemku ve vlastnictví žalobkyně, přičemž stávající stožáry budou skáceny, rozřezány a odvezeny ke šrotaci. V místě, kde budou nové stožáry umístěny ve stávajících místech, budou stávající základy vybourány celé (tj. cca 3 m do hloubky. Z těchto skutečností žalobkyně dovozovala, že na pozemku v jejím vlastnictví by mohly podle tohoto projektu proběhnout podstatné stavební práce. Další zásah spatřovala v samotném natažení nových drátů, během kterého musí z povahy věci docházet k pojiždění vozidel po jejím pozemku. Jelikož tyto stavební práce na jejích pozemcích jsou předmětem napadeného řízení, které rozhoduje o právech a povinnostech vlastníka pozemků, tj. žalobkyně, musí být jeho účastníkem. Nemožnost dotčení jejích práv měl žalovaný prokázat, což se nestalo, nadto měl vydat samostatné rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení. Před vydáním takového rozhodnutí však měla mít žalobkyně prostor k hájení svých práv. S ohledem na to, že žalobkyně má povinnost chránit životní prostředí a že má rovněž právo na příznivé životní prostředí, má právní zájem na tom, aby stavební zásahy prováděné na jejích pozemcích či v bezprostředním okolí, zasahovaly do životního prostředí co nejméně. Žalobkyně tak má zájem na vydání předmětné výjimky a na jejím rozsahu. Nesouhlasila rovněž s tím, že žalovaný postupoval podle správního řádu, aniž by pokračoval podle původního správního řádu.

[5] V **napadeném rozsudku** městský soud konstatoval, že účastníkem řízení dle ustanovení § 14 odst. 1 původního správního řádu byl pouze žadatel o udělení výjimky, a nikoli vlastníci pozemků. Vlastníky pozemků nelze považovat ani za účastníky dle ustanovení § 14 odst. 2 původního správního řádu, jelikož žádný zvláštní předpis jim takové postavení nepřiznává.

pokračování

K otázce účastenství vlastníků dotčených pozemků v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2011, č. j. 9 As 72/2010 – 152, se závěrem, že vlastníci dotčených pozemků nejsou účastníky řízení dle citovaného zákona. Za dané procesní situace spočívající v tom, že se žalobkyně domáhala svého postavení účastníka řízení až v odvolacím řízení, rovněž nebylo povinností žalovaného vydávat samostatné rozhodnutí o účastenství žalobkyně v předmětném řízení. Městský soud dále s ohledem na ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu dospěl k dílčímu závěru, že žalovaný správně postupoval podle nové právní úpravy, tj. dle správního řádu, jelikož předmětné správní řízení bylo pravomocně skončeno v prosinci 2004. Soud dále s ohledem na předmět rozhodování dovodil, že žalovaný neporušil ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** ze dne 27. 12. 2018. V doplnění ze dne 14. 2. 2019 uvedla, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítala, že ve své žalobě uvedla konkrétní důvody, proč individuální povolení výjimky může determinovat způsob a rozsah zásahů do pozemku v jejím vlastnictví, např. povolení mohou stanovit použití určitých chemikálií na pozemku nebo provedení jiných zásahů, které už nejsou řešeny v nějakém dalším řízení, kterého by se vlastník pozemku účastnil. Případná tvrzení, že toto lze ošetřit podmínkami soukromoprávního souhlasu vlastníka pro držitele výjimky, by byly liché, neboť se může jednat o činnosti, které si může držitel výjimky vynutit vůči vlastníku pozemku odkazem na veřejný zájem. Řízení o výjimce je podle jejího názoru typově řízením, ve kterém se jedná o dotčení práv k pozemkům, tudíž jsou splněny podmínky procesních předpisů pro dovození její účasti. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu považovala za nevysvětlený, resp. nebylo zřejmé, proč jí není možné přiznat účastenství v řízení. Soud nadto nedostatečně reagoval na její argumentaci stran možnosti zasažení jejich vlastnických práv naplněním podmínek výjimky, když pouze odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 13. 3. 2019, v němž trval na tom, že napadené rozhodnutí je správné. Výsledek řízení o žádosti o tzv. druhovou výjimku nemůže zasáhnout do subjektivních práv vlastníka pozemku, na kterém by měla být výjimka realizována, s ohledem na zásadu oddělení uplatňování veřejného a soukromého práva. Předmětem řízení byla pouze otázka zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin; výjimka sama o sobě však neumožňuje zásah bez dalšího realizovat. V případě odlišnosti mezi osobou adresáta rozhodnutí o výjimce a vlastníkem pozemku, na němž má být zásah realizován, je navíc třeba příslušného soukromoprávního titulu k provedení dané činnosti. Rozhodnutí CHKO tak nelze přímo vynutit k tíži majitele pozemku. Příslušné povinnosti v takové výjimce jsou adresovány pouze žadateli o výjimku, nikoho dalšího tak nezavazují. Pro realizaci předmětného záměru rekonstrukce elektrického vedení bylo třeba rozhodnutí o umístění a povolení stavby; případné námitky k činnosti jako takové měl vlastník pozemku možnost uplatňovat v tomto řízení.

[8] Stěžovatelka v replice ze dne 25. 4. 2019 uvedla, že nepopírá, že výjimka primárně slouží k ochraně zvláště chráněných druhů živočichů a planě rostoucích rostlin. Stěžovatelce jde o podmínky realizace daného zásahu, které se však týkají i jejích vlastnických práv. Stavebník totiž může disponovat věcným břemenem vzniklým v minulosti, kdy nikdo nemohl o udělování takové výjimky ničeho tušit. V projednávané věci nadto může být kvůli stavbě elektrického vedení vlastnické právo stěžovatelky vyvlastněno, tudíž jakýkoli následný souhlas stěžovatelky s činností stavebníka nebude nutný. Podmínky realizace stavby na základě výjimky přitom nejsou předmětem vyvlastňovacího řízení. Vlastnické právo majitele pozemku může být ovlivněno

i samotnými podmínkami výjimky, neboť ty se automaticky přejímají do územního řízení. Stavební zákon přitom určité stavby a zařízení distribuční soustavy umožňuje realizovat bez jakéhokoli povolení – pak bude vydáváno pouze rozhodnutí o výjimce. Rovněž pro výměnu vedení není nutné žádné povolení dle stavebního zákona, nadto stavebník jedná na základě oprávnění z příslušných věcných břemen. Veřejnoprávní podmínky stanovené orgánem ochrany přírody nebude možné modifikovat žádným soukromoprávním jednáním mezi stavebníkem a majitelem pozemku. K určitým činnostem je přitom stavebník oprávněn přistoupit již přímo na základě energetického zákona.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[12] Naplnění tohoto kasačního důvodu stěžovatelka dovozuje z toho, že se městský soud nedostatečně zabýval její žalobní argumentací, proč nelze dovodit její účastenství v předmětném řízení z obecné definice ve správním řádu; k tomu však musí Nejvyšší správní soud uvést, že stěžovatelka fakticky brojí proti jednotlivým závěrům městského soudu stran důvodnosti její žaloby. Nejvyšší správní soud má s ohledem na tuto skutečnost za to, že napadený rozsudek z povahy věci nemůže být nepřezkoumatelný podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelka fakticky nesouhlasí se závěry městského soudu a na základě toho, že soud nepřisvědčil její argumentaci, dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Otázka, zda závěry městského soudu stran účastenství stěžovatelky v předmětném správním řízení jsou správné, však naplňuje kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Ve vztahu k věci samé a naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení vedeného před Správou CHKO ve věci výjimky stran zásahu do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Za určující má totiž to, co bylo předmětem prvostupňového rozhodnutí Správy CHKO ze dne 11. 11. 2004, které nabylo dle obsahu správního spisu právní moci dne 3. 12. 2004 (jelikož prvostupňový orgán nepovažoval vlastníky dotčených pozemků za účastníky řízení). Předmětným rozhodnutím byla vydána výjimka ze zákazu zasahovat do biotopu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tímto rozhodnutím tedy zcela zjevně nebylo vydáno územní rozhodnutí nebo stavební povolení ke stavební činnosti na pozemcích stěžovatelky. Proti této činnosti však stěžovatelka i dle obsahu kasační argumentace a zejm. repliky ze dne 25. 4. 2019 fakticky brojí. Touto stavební činností

pokračování

stavebníka stěžovatelka byla skutečně přímo zasažena na svých právech nebo povinnostech; ve vztahu k této činnosti je tedy splněna obecná podmínka účastenství řízení obsažená v ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu (resp. v ustanovení § 14 původního správního řádu), ovšem zákládající její účastenství ve zcela jiném správním řízení.

[14] Nejvyšší správní soud nemá za to, že by stěžovatelka pouze a jen na základě této skutečnosti (tj. že musí být účastníkem stavebního řízení ve vztahu ke stavební činnosti na jejích pozemcích), musela být účastna jiných, byť z logiky věci souvisejících řízení. Ve vztahu ke zvláště chráněným živočichům nebylo rozhodováno přímo o právech stěžovatelky, neboť chránění živočichové již z podstaty věci nejsou v jejím vlastnictví. Samotná potencialita výskytu těchto živočichů na pozemcích stěžovatelky přímou dotčenost práv nebo povinností stěžovatelky taktéž nedokládá. V opačném případě by účastníkem řízení o udělení výjimky měli být všichni vlastníci všech pozemků, na kterých by se mohli živočichové, ve vztahu k nimž se žádá výjimka, s ohledem na své chování vyskytovat, přičemž takový závěr považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný.

[15] Stejný argument musí Nejvyšší správní soud uvést i ve vztahu k zvláště chráněným rostlinám. Ty sice jsou na rozdíl od živočichů součástí pozemku, na němž rostou (viz ustanovení § 507 nyní platného zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), avšak i v jejich případě platí, že se nechrání jen tyto rostliny samy o sobě, ale i jejich biotop, kterým je soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva; biotop je dle zákonné definice takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů. Je tedy chráněno celé jejich místní prostředí, které často přesahuje hranice jednoho pozemku. Pokud by tedy měla platit argumentace stěžovatelky, že na základě toho, že se příslušné povolení týká zvláště chráněných rostlin, které rostou (či potenciálně mohou růst) na určitém pozemku, je doloženo účastenství vlastníka těchto pozemků v předmětném správním řízení, vedlo by to k nemožnosti přesně vymezit okruh účastníků takového řízení.

[16] Nejvyšší správní soud přitom musí při svém rozhodování stran posouzení účastenství stěžovatelky v předmětném řízení o výjimce připomenout, že stěžovatelka především poukazuje na to, že stavební činností, kvůli níž stavebník žádal o vydání předmětného povolení pro zásah do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, bude zasaženo do jejich vlastnických práv. Stěžovatelce tedy zjevně fakticky nejde o přímou ochranu životního prostředí a ochranu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, ve vztahu k čemuž ani zákon o ochraně přírody a krajiny stěžovatelce s ohledem na okolnosti případu žádná práva či povinnosti neukládá, nýbrž se pouze domáhá ochrany svého vlastnického práva k dotčené nemovitosti. Řízení o udělení výjimky pro zásah do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin však k ochraně individuálních zájmů (vlastnického práva stěžovatelky) zjevně neslouží, jeho smyslem je naopak posouzení veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jakým způsobem by orgán ochrany přírody a krajiny v předmětném řízení zasáhl či ochránil individuální zájmy stěžovatelky když možné zásahy, vůči nimž stěžovatelka brojí, mají prapůvod ve stavební činnosti třetí osoby, která je však povolována v jiném typu veřejnoprávního řízení a navíc podle jiného (stavebního) zákona. Rovněž otázka případného vyvlastnění vznesená stěžovatelkou je řešena ve zcela jiném typu řízení a před jinými správními orgány.

[17] Na těchto závěrech přitom ničeho nemění ani to, že pro určité činnosti nebude nutné, aby stavebník s ohledem na (dle stěžovatelky) možné věcné břemeno a relevantní znění stavebního zákona potřeboval jakékoli povolení ze strany stavebního úřadu, neboť podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze v řízení o povolení výjimky pro zásah do biotopu vybraných

zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin řešit de facto soukromoprávní spor mezi stěžovatelkou a stavebníkem. V takovém případě potom má stěžovatelka zajištěn přístup k civilnímu soudu s příslušnou žalobou, v níž může namítat překročení oprávnění vyplývajících z příp. věcného břemene, resp. soukromoprávní imise. To, že stavebník získá povolení pro zásah do biotopu zvláště chráněných živočichů nebo rostlin podle zákona o ochraně přírody k činnosti, pro kterou nepotřebuje již žádné jiné veřejnoprávní povolení, ještě neznamená, že na něj nedopadají obecné soukromoprávní povinnosti dle občanského zákoníku.

[18] K obdobnému závěru stran toho, že správní řízení, jehož předmětem je ochrana životního prostředí, nemá sloužit k řešení individuálních sporů mezi investorem a vlastníky dotčených či mezujících nemovitostí, se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012 – 21, v němž uvedl, že „ze shora citovaného vyplývá, že povolením dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší k faktickým zásahům do práv nebo povinností vlastníků nemovitostí nacházejících se v okolí předmětného zdroje znečišťování ovzduší nedochází. Povolení totiž obsahuje formulaci podmínky pro ochranu ovzduší a teprve v navazujícím řízení dle stavebního zákona, jehož je žalobce z titulu vlastnictví okolních nemovitostí účastníkem, budou tyto podmínky zahrnuty do podkladů pro rozhodování stavebního úřadu. Stanovení podmínek ochrany životního prostředí není dle názoru Nejvyššího správního soudu způsobitelné práva či povinnosti vlastníků okolních nemovitostí přímo zasáhnout. Takový následek může způsobit až navazující rozhodnutí stavebního úřadu v řízení dle stavebního zákona.“

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevyňaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 29. května 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu