ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Jihočeský kraj,** sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti žalovaným: **1) Správa národního parku Šumava,** sídlem 1. máje 260, Vimperk, zastoupena JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, sídlem Převrátilská 330, Tábor, **2) Ministerstvo životního prostředí,** sídlem Vršovická 1442/5, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** obec Modrava, sídlem Modrava 63, Kašperské Hory, zastoupena JUDr. Tomášem Samkem, advokátem, sídlem Pražská 140, Příbram, **II)** Komunita pro duchovní rozvoj, o. p. s., sídlem Čkyně 197, Čkyně, zastoupená JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, sídlem Křenova 438/11, Praha 6, **III)** obec Borová Lada, sídlem Borová Lada 38, **IV)** obec Želnava, sídlem Želnava 2, Volary, **V)** Hnutí Život z. s., sídlem Bělohorská 454/3, Plzeň, zastoupeno JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, sídlem Křenova 438/11, Praha 6, **VI)** R. T., zastoupen JUDr. Martinem Bohuslavem, advokátem, sídlem Italská 2581/67, Praha 2, **VII)** Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR, sídlem K Silu 1980, Pelhřimov, zastoupeno JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, **VIII)** obec Horská Kvilda, sídlem Horská Kvilda 40, Vimperk, zastoupena JUDr. Mgr. Lukášem Váňou, Ph.D., advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, **IX)** JUDr. J. M., o žalobě proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava, k němuž dochází ze strany žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobce, kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení V) a IX), a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení VI) proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2020, č. j. 50 A 55/2019 – 160,

takto:

**I.** Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

**II.** Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení V) a IX) **se zamítá.**

**III.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení VI) **se zamítá.**

IV. Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

V. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 6. 8. 2019 podal žalobce ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích návrh na určení, že pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v Národním parku Šumava, k němuž dochází ze strany žalovaných [Správy Národního parku Šumava (dále též „Správa NPŠ“) a Ministerstva životního prostředí (dále též „ministerstvo“)] po přijetí stanoviska Rady Národního parku Šumava (dále též „Rada NPŠ“) ze dne 7. 6. 2019, je nezákonným zásahem. Žalobce spatřoval nezákonný zásah v procesu nového vymezení zón ochrany přírody, tedy v procesu zonace Národního parku Šumava (dále též „NPŠ“).

[2] Současně s uvedeným návrhem žalobce požádal, aby krajský soud žalovaným uložil zrušit návrh vymezení zón ochrany přírody v NPŠ a o této skutečnosti informovat dotčené obce a kraje a aby žalovanému 1) uložil povinnost provést důkladnou, transparentní a přezkoumatelnou analýzu současného stavu ekosystémů a důkladnou analýzu dosavadního způsobu péče. Žalobce dále požadoval, aby soud žalovanému 1) přikázal po provedení a vyhodnocení těchto analýz, předložit, projednat a schválit nové zásady péče, a to nejdéle do jednoho roku ode dne nabytí právní moci rozsudku. Žalobce také požadoval, aby soud žalovaným uložil přípravu, projednání a schválení nového návrhu vymezení zón ochrany přírody v NPŠ zákonem předpokládaným způsobem, a to do šesti měsíců ode dne splnění povinnosti stanovené předchozím výrokem. Tyto návrhy krajský soud odmítl usnesením ze dne 18. 12. 2019, č. j. 50 A 49/2019 – 15, v němž konstatoval, že Rada NPŠ, která vydala usnesení ze dne 7. 6. 2019, je toliko orgánem iniciačním a konzultačním, nikoliv správním orgánem. Tato skutečnost přitom pojmově vylučuje projednání zásahové žaloby, jelikož usnesení Rady NPŠ nepředstavuje úkon veřejné správy.

[3] Ve vztahu k procesu zonace NPŠ, v němž žalobce spatřoval nezákonný zásah, soud rozhodl v záhlaví označeným usnesením, jímž žalobu odmítl pro absenci podmínek řízení, resp. pro absenci pravomoci soudu, neboť žaloba směřovala mimo předmět a účel správního soudnictví. Soud poukázal na § 18 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle nějž vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku a jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví ministerstvo vyhláškou. Současně dodal, že vydávání prováděcích právních předpisů je jednou z nejvýznamnějších oblastí legislativní funkce veřejné správy, a popsal způsob projednání návrhu zonace. Na tomto základě dospěl k závěru, že pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v NPŠ již z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem, neboť toto jednání představuje legislativní proces, resp. proces podzákonné normotvorby, který směřuje k vydání prováděcího předpisu – vyhlášky ministerstva.

pokračování

[4] S ohledem na výše uvedené dospěl krajský soud k závěru, že pokračování v procesu vymezení zón ochrany přírody v NPŠ nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), neboť se jedná o proces přijímání prováděcího právního předpisu.

## II. Shrnutí obsahu kasačních stížností

[5] Žalobce [dále též „stěžovatel a)"], osoba zúčastněná na řízení V) spolu s osobou zúčastněnou na řízení IX) [dále též „stěžovatelky b) a c)"] a osoba zúčastněná na řízení VI) [dále též „stěžovatelka d)"] podali proti usnesení krajského soudu samostatné kasační stížnosti z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Vzhledem k jejich obsáhlosti a obsahové podobnosti přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné a společné rekapitulaci hlavních kasačních námitek, stejně jako argumentů obsažených v následujících vyjádřeních a souvisejících podáních. Vycházel při tom z toho, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narativní části rozsudku uvádět veškerou kasační argumentaci. To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nepřihlédl ke každé námitce.

### *II. 1 Kasační stížnost žalobce*

[6] Stěžovatel a) namítl nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť krajský soud se samotnému právnímu posouzení věci věnoval pouze v jediném odstavci, což není dostačující. Z napadeného rozhodnutí není s výjimkou konstatování, že se jedná o legislativní proces, zřejmé, z jakých důvodů krajský soud odmítl žalobu věcně projednat. Podle názoru stěžovatele a) svědčí podklady obsažené v soudním spisu i samotná vyjádření účastníků řízení o komplikovanosti problematiky. Relevantní právní úpravu nepovažuje za dostatečnou; v podstatě umožňuje žalovaným bez jakéhokoliv soudního přezkumu činit zásadní rozhodnutí o značné části území, aniž by osoby, jichž se daná regulace týká, měly možnost namítat jejich nesprávný postup a nechat jej soudem přezkoumat, v čemž spatřuje rozpor s právem na spravedlivý proces. Stěžovatel a) nesouhlasil ani s rozdělením žaloby na dvě části a jejich samostatným projednáním, přestože ve výsledku soud ani o jedné z nich nerozhodl meritorně; procesní postup soudu podle něj odporuje principu ekonomie řízení.

[7] Postup přípravy podkladů pro vydání vyhlášky nelze podle stěžovatele a) považovat za legislativní proces tvorby podzákonného předpisu, nýbrž za proces *sui generis*, jehož přezkum ve správním soudnictví není vyloučen. V případě vydávání podzákonných předpisů stanoví zákonné zmocnění pouze to, které ministerstvo (případně jiný ústřední orgán státní správy) vydá vyhlášku a co je jejím obsahem, resp. jaké otázky může vyhláška regulovat. Ačkoliv § 18 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny rovněž předpokládá, že v konečném důsledku dojde k vydání vyhlášky, stanoví zvláštní postup orgánů, které se ze zákona podílejí na přípravě podkladů. Uvedené však nevylučuje jejich přezkum soudem. Zákon totiž nezná žádný opravný prostředek, jímž lze brojit proti případnému nesprávnému a nezákonnému postupu; ochranu tak může poskytnout až Ústavní soud v případném řízení o zrušení právního předpisu. Hlediska, která v této fázi přezkumu aplikuje, se však liší od těch, která používá správní soud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Vyhovuje-li vyhláška formálně zákonným požadavkům, je její přezkum *de facto* vyloučen. Dotčená vyhláška a celý zákonem stanovený proces její přípravy fakticky vzato představuje postup správních orgánů, a to nejen ministerstva, které

je zmocněno k jejímu vydání, ale i Správy NPŠ, která zajišťuje přípravu podkladů a komunikaci s dotčenými subjekty, zejména s Radou NPŠ a zástupci dotčených územně samosprávných celků. Sám krajský soud v usnesení č. j. 50 A 49/2019 – 15 uvedl, že příprava zonace se skládá z neformální a formální části, což podporuje stěžovatelovo tvrzení, že se nejedná o standardní legislativní proces vydávání podzákonného předpisu, nýbrž o zvláštní procesní postup, který je specifický pro zákon o ochraně přírody a krajiny. Proces zonace navíc v mnohém připomíná proces přípravy a vydání opatření obecné povahy, přičemž tuto formu zákonodárce rovněž původně zamýšlel využít. Aktuální právní úprava tak vede *de facto* k vyloučení jakékoliv kontroly vyhlášky cestou soudního přezkumu, s výjimkou práva zastupitelstva kraje na zrušení jiného podzákonného právního předpisu podle § 64 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[8] Vydání vyhlášky předchází zvláštní procesní postup dotčených orgánů v podobě dohody Správy NPŠ s Radou NPŠ. Podle stěžovatele a) navíc vznikají stanovením zonace dotčeným osobám nové povinnosti plynoucí za zařazení pozemku do konkrétní zóny. Proces zonace zasahuje do práva na příznivé životní prostředí, práva na pravdivé a úplné informace o životním prostředí a v neposlední řadě do práva na podnikání a vlastnického práva. Zvolením formy vyhlášky k provedení zonace došlo rovněž k omezení možnosti soudního přezkumu. Stěžovatel a) připustil, že správní soudy nejsou povolány k rušení podzákonných předpisů; je však toho názoru, že správní soud může v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumat kroky správních orgánů vedoucí k vydání vyhlášky a v případě závažného porušení zákona poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům.

[9] Stěžovatel a) si je vědom skutečnosti, že novela zákona o ochraně přírody a krajiny (provedená zákonem č. 123/2017 Sb.) již byla předmětem soudního přezkumu (nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17), přestože se Ústavní soud zabýval odlišnými otázkami. V citovaném nálezu Ústavní soud připomněl účast územních samosprávných celků na procesu zonace a dodal, že právní řád poskytuje v případě zásahu do veřejných subjektivních práv řadu prostředků jejich ochrany (srov. bod 93 nálezu), z čehož stěžovatel a) dovodil, že zamítavý nález nelze považovat za *„konečné vyřízení věci o NP Šumava jednou provždy“*, ale pouze za přezkum některých otázek, které zmíněná novela vyvolala. Ústavní soud tedy nevyloučil přezkum jednotlivých dílčích kroků obecnými soudy z hlediska jejich souladu s právem na podústavní úrovni. Stěžovatel a) konečně zopakoval, že nemá jinou možnost přezkumu než abstraktní kontrolu ústavnosti vyhlášky. Závěrem kasační stížnosti poukázal na možnost judikaturního posunu, který by vedl k přípustnosti obdobných žalob, v důsledku čehož by správní soudy mohly přistoupit k přezkumu kroků vedoucích k zonaci národních parků, včetně přezkumu dílčích rozhodnutí a postupů rady národního parku.

*II. 2 Společná kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení V) a osoby zúčastněné na řízení IX)*

[10] Stěžovatelky b) a c) považují napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Krajský soud se nezabýval přezkoumatelností rozhodnutí Rady NPŠ ani tím, zda schválením zonace došlo k zásahu do práv a právem chráněných zájmů osob, které podaly námitky proti zonaci. Účastníci předložili krajskému soudu řadu dokumentů, z nichž muselo být patrné,

že proces zonace je způsobilý soudního přezkumu a že i proces probíhající „uvnitř“ Rady NPŠ musí splňovat základní zásady správního řízení.

[11] Spolu s kasační stížností stěžovatelky b) a c) navrhly, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení vybraných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 17, § 18 odst. 5, § 20 odst. 2 až 4 a § 38a zákona o ochraně přírody a krajiny. Právní konstrukce, kterou zákon obsahuje pro přijímání důležitých aktů ochrany přírody, sestává z dohody Rady NPŠ se Správou NPŠ a jejího následného zveřejnění formou vyhlášky ministerstva. Tato konstrukce znemožňuje či přinejmenším ztěžuje soudní přezkum dotčených dokumentů; zároveň znemožňuje účast veřejnosti v procesu. Možnost podávat připomínky ke zveřejněné části zonace nenahrazuje dotčeným osobám účast v řízení se všemi právy účastníka řízení. V konečném důsledku není možný ani soudní přezkum úkonů, jimiž byly zamítnuty jejich námitky. Veřejnosti je tak znemožněn výkon práva na příznivé životní prostředí a práva na úplné, včasné a pravdivé informace o něm, stejně jako vlastnického práva a práva na podnikání. Zásadní dokumenty ochrany přírody, jako např. zonace či vymezení klidových území nebo zásady péče a návštěvní řád, zasahují do práv a právem chráněných zájmů poměrně širokého okruhu osob, jimž nesmí být odepřena možnost účastnit se správního procesu, včetně práva podávat opravné prostředky a práva na soudní přezkum výsledných rozhodnutí.

[12] Stěžovatelky b) a c) dále poukázaly na to, že veškeré důležité dokumenty ochrany přírody jsou výsledkem správních úvah. Žádné ze zákonných ustanovení (§ 18, § 18a zákona o ochraně přírody a krajiny) není natolik určité, aby jej bylo možné použít přímo a zonace byla vyřešena jeho prostou aplikací. Správní orgány musí shromáždit řadu informací, analýz a odborných podkladů a stanovit kritéria, na jejichž základě budou určitá území zařazena do konkrétní zóny ochrany přírody. Musí dále vyhodnotit, jak tato opatření ochrany přírody zasahují do subjektivních práv, zda se jedná o zásah nezbytný a jakým způsobem bude případně kompenzován. Podřazení určitého území do dané zóny také určuje základní rámec péče o přírodu. Jedná se přitom o zcela zásadní koncepční rozhodnutí. Výsledné rozhodnutí se musí zakládat na skutečně zjištěném stavu věci, na vyhodnocení dopadu dotčených opatření do práv osob a vyhodnocení odborných názorů, studií a analýz jakožto souboru důkazních prostředků, které musí příslušný správní orgán vyhodnotit ve všech vzájemných souvislostech. Tato činnost je vlastní výhradně správnímu řízení, jehož výsledné rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu.

[13] Zonací, stejně jako dalšími důležitými akty ochrany přírody, stát zasahuje do ústavně zaručených práv osob. V této souvislosti stěžovatelky b) a c) odkázaly na nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že praxe zdravotních pojišťoven představuje rozhodovací proces, jehož se však dotčené osoby, jejichž práv se rozhodovací činnost dotýká, nemohou účastnit. Ústavní soud proto relevantní právní úpravu zrušil. Poukázaly také na již zmíněné rozhodnutí Ústavního soudu týkající se návrhu skupiny senátorů na zrušení novely zákona o ochraně přírody a krajiny. Dodaly, že absencí platného plánu péče (zásad péče) od roku 2013 jsou porušována práva občanů, neboť bez existence tohoto dokumentu nelze přijmout žádný jiný dokument ochrany přírody. Zásady péče vycházejí z údajů o dosavadním vývoji a stavu ekosystémů; zabývají se také ochrannými pásmy a ze zákona slouží jako podklad pro

jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Ke kasační stížnosti připojily stěžovatelky b) a c) kopii dopisu „Právní zhodnocení navržené zonace/klidových území Správou Národního parku Šumava“, adresovaného Správě NPŠ a ministru životního prostředí, odpověď Správy NPŠ na tento dopis a vyjádření osoby zúčastněné na řízení IX) k žalobě.

[14] V dalším doplnění kasační stížnosti ze dne 28. 8. 2020 uvedly, že jejich kasační stížnost setrvale upozorňuje na nedostatky legislativního nastavení celého procesu zonace, v němž jsou práva a právem chráněné zájmy nepřezkoumatelné. Osoby, jejichž práva jsou procesem zasažena nebo dotčena, nemají postavení účastníka řízení. Dále doplnily podnět k postupu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu o argumentaci týkající se kritéria ochrany vzrostlého lesa. Závěrem navrhly, aby Nejvyšší správní soud postoupil Ústavnímu soudu kromě ustanovení uvedených v bodu 11 rovněž § 15 odst. 3 a § 22a zákona o ochraně přírody a krajiny, která podle nich neumožňují ochranu vzrostlého lesa a přispívají k jeho rozpadu, čímž je ohrožen les jako nenahraditelná složka životního prostředí.

*II. 3 Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení VI)*

[15] Stěžovatelka d) v kasační stížnosti uvedla, že je vlastnicí dvou pozemků, u nichž bylo navrženo zařazení do zóny soustředěné péče ve smyslu § 18 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Tímto postupem se pro ni pozemky staly nevyužitelnými, navzdory jejich evidenci v katastru nemovitostí jako druh pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“. Na návrh zonace reagovala a uvedla, že dotčené pozemky svým charakterem odpovídají tzv. zóně kulturní krajiny podle § 18 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, vznesla řadu výtek k procesu zonace a trvala na zařazení pozemků do posledně jmenované zóny. Ačkoliv zástupci Správy NPŠ uvedli, že námitky stěžovatelky d) byly vypořádány, měla k tvrzenému vypořádání výhrady; předložila proto Správě NPŠ vyjádření, na něž Správa NPŠ reagovala sdělením ze dne 29. 4. 2020. V tomto sdělení Správa NPŠ vysvětlila zařazení dotčených pozemků v zonaci. Vypořádání námitek ani sdělení však nemá formu správního rozhodnutí a nemůže být proto soudem přezkoumáno. Stejně tak výsledná nová zonace je s ohledem na formu vyhlášky z pozice stěžovatelky d) nepřezkoumatelná, přestože proces zonace výše nastíněným způsobem přímo zasahuje do jejího vlastnického práva k daným pozemkům. Jelikož právní řád v tomto případě neposkytuje veřejným subjektivním právům jinou ochranu, představuje takový nástroj ochrany právě zásahová žaloba. Díky subsidiární povaze umožňuje ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy, a to zásadně bez ohledu na formu takového jednání.

## III. Shrnutí obsahu vyjádření žalovaných a dalších podání

[16] Žalovaná 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelek b) a c) vyslovila k plánu péče, zásadám péče a jejich vztahu k přípravě zonace. Nesouhlasila s tvrzením, že jednání Rady NPŠ je přičitatelné jí jakožto Správě NPŠ. Žalovaná 1) vystupuje ve více rolích; Rada NPŠ však není jejím orgánem. Hlasováním Rady NPŠ navíc nedošlo ke schválení zonace, byla jím pouze vyjádřena vůle tohoto poradního a konzultačního orgánu akceptovat návrh, který ani nemusel být konečnou podobou zonace. Žalovaná 1) se dále vyjádřila také

k termínům vyřizování připomínek a tvrzení o možné manipulaci hlasování v Radě NPŠ. Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky d) uvedla, že její tvrzení ohledně povahy dotčených pozemků nejsou přesná a poukázala na způsob jejich ochrany. Závěrem uvedla, že podle jejího názoru není splněna ani jedna z podmínek, jimiž zákon podmiňuje poskytnutí ochrany cestou zásahové žaloby; k jednotlivým podmínkám se blíže vyjádřila.

[17] Žalovaný 2) se ve vyjádření ke kasačním stížnostem ztotožnil se závěry krajského soudu. Přípravná fáze předcházející vydání vyhlášky nemůže být zásahem do veřejných subjektivních práv osob. Dále odkázal na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17. Ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele a) uvedl, že o využívání dotčeného území bylo rozhodnuto zákonem č. 123/2017 Sb., který stanovil dlouhodobé cíle ochrany a poslání národních parků. Dodal, že mu nepřísluší hodnotit rozdělení věci do dvou samostatných řízení; tento krok se však odvíjel od petitu podané žaloby. Konstatoval, že zonace je dokumentem, který upřesňuje zákonem stanovené povinnosti a dané území rozděluje na základě poslání a dlouhodobých cílů ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Standardním nástrojem participace širší odborné i laické veřejnosti včetně územních samosprávných celků na tvorbě konečné podoby právních předpisů je připomínkové řízení, které v případě vyhlášky o stanovení zonace NPŠ řádně proběhlo. Samotná vyhláška pak může být podrobena přezkumu ústavnosti ze strany Ústavního soudu. Zákonným limitem využívání území každého národního parku je přitom soulad s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením, přičemž zonace jasně definuje limity pro jednotlivé zóny a zásady péče mohou v rámci těchto limitů pouze blíže specifikovat některé kroky orgánů ochrany přírody. Nesouhlasil s tvrzením, že vydáním vyhlášky vznikají dotčeným osobám nové povinnosti. Neztotožnil se ani s názorem stěžovatele a), že Rada NPŠ při své činnosti postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a že ji lze považovat za správní orgán. Žalovaný ani správní soud nemají pravomoc rušit nezávisle přijaté unesení Rady NPŠ. Ve vztahu ke kasačním stížnostem stěžovatelek b), c) a d) žalovaný 2) uvedl, že kasační námitky podle něj zčásti směřují mimo předmět tohoto řízení. Nesouhlasil ani s názorem, že zpracování a schválení zásad péče musí předcházet vytvoření návrhu a schválení zonace národního parku. Naopak, zásady péče lze schvalovat s několikaletým odstupem po schválení zonace.

[18] Stěžovatel a) se ztotožnil se zbývajícími kasačními stížnostmi. Je přesvědčen, že právní úprava omezuje práva dotčených osob, protože omezuje možnost uplatnit jejich připomínky a podněty v procesu zonace. Stejně tak limituje možnosti soudního přezkumu přijatého řešení. Obdobně je omezen i vliv dotčených územních samosprávných celků, které sice mají svého zástupce v Radě NPŠ, avšak tento orgán samotný nemá zásadní možnost ovlivnit navrhovanou podobu zonace. Připomněl, že původně podal jedinou zásahovou žalobu, jejíž projednání však krajský soud rozdělil do dvou řízení. S tímto postupem nesouhlasí; navrhl proto spojení řízení o kasačních stížnostech směřujících proti oběma odmítavým usnesením krajského soudu.

[19] Stěžovatelky b) a c) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) podotkly, že se s ní ztotožňují. Zdůraznily, že režim zón a zařazení do zón ochrany přírody nelze aplikovat přímo ze zákona, nýbrž mu vždy musí předcházet určitá správní úvaha. K podání připojily aktuální snímky vzrostlého lesa z NPŠ a blíže se vyjádřily k jeho

zařazení z hlediska zonace. Dále upozornily, že dne 22. 9. 2020 zveřejnila Správa NPŠ návrh zásad péče, které mj. neobsahují ochranu vzrostlého lesa a zasahují do již přijaté zonace. Na toto podání reagovala žalovaná 1) vyjádřením, v němž uvedla, že ochrana vzrostlého lesa nemá legislativní oporu v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Vyjádřila se ke konkrétním porostům a způsobu jejich ochrany a podrobně popsala důvody, proč není ochrana vzrostlého lesa zařazena do zásad péče.

[20] Stěžovatelka d) se v replice k vyjádření žalovaného 2) vyjádřila k charakteru svých pozemků, jenž je pevně dán evidencí v katastru nemovitostí. V důsledku zonace přitom dochází k nezákonné změně charakteru pozemků, omezení možnosti nakládání s nimi a k prokazatelnému snížení jejich hodnoty. Následkem pak je nucené omezení jejího vlastnického práva. Dále poukázala na nezákonnost územního plánu obce Horská Kvilda. Zaslala Nejvyššímu správnímu soudu rovněž své připomínky k návrhu zásad péče o NPŠ ze dne 22. 11. 2020. Dodala, že stávající návrh zásad péče trpí řadou vad, které blíže popsala ve svých připomínkách.

[21] Ke všem kasačním stížnostem se shodně vyjádřila osoba zúčastněná na řízení VII) v tom smyslu, že s jejich obsahem souhlasí.

## IV. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a jsou tedy projednatelné.

[23] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

### *IV. A Podnět k předložení věci Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy*

[24] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení vybraných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, která obsahují formu vyhlášky jako způsobu regulace oblasti, v níž fakticky probíhá rozhodovací proces správních orgánů podobný správnímu řízení. Připustili, že novelou zákona o ochraně přírody a krajiny provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17, avšak z odlišných hledisek. Podnět stěžovatelů v nyní řešené věci je však veden především snahou o umožnění účasti dotčených osob v procesu tvorby zonace. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví obecný rámec, který je následně, v závislosti na úvaze zákonodárce, prováděn vyhláškami ministerstva, opatřeními obecné povahy či správními rozhodnutími. Volba mezi formou vyhlášky, jako je tomu i v případě zonace, nebo opatřením obecné povahy je ovšem plně v kompetenci zákonodárce. Soudům nepřísluší rozhodovat o tom, která z forem činnosti správních orgánů je vhodná či nejlepší možná z hlediska účasti veřejnosti nebo jakýchkoliv jiných kritérií.

[25] Nejvyšší správní soud v obecné rovině se stěžovateli souhlasí v tom, že realizace zonace prostřednictvím vyhlášky ministerstva neumožňuje tak vysoký standard účasti veřejnosti jako v případě, že by se tak dělo například formou opatření obecné povahy. Se stěžovateli se lze ztotožnit i v tom, že zonace svou povahou odpovídá spíše opatření obecné

povahy než právnímu předpisu, neboť vymezuje konkrétní území, pro něž zákon o ochraně přírody a krajiny stanovuje určitý právní režim, a současně dopadá na obecně vymezený okruh adresátů. Stanoví-li však zákon určitou formu aktu, kterou orgány veřejné moci při jeho vydání dodrží, nemůže správní soud takto zřetelně určenou formu zvrátit (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, č. 2321/2011 Sb. NSS). Pokud tedy zákon pro stanovení zonace výslovně ukládá formu podzákonného právního předpisu, správní soudy si nemohou přivlastnit pravomoc k přezkumu tohoto aktu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63). Potřeba zohlednit materiální znaky aktu správního orgánu vyvstává především tehdy, nestanoví-li zákon jeho formu. V takovém případě je třeba na daný akt nahlížet pohledem materiálního pojetí a posoudit, jaké formě odpovídá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100). Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, taková situace v nyní souzené věci nenastala.

[26] Stěžovatelé odkázali na původní úmysl zákonodárce zvolit pro zonaci formu opatření obecné povahy nebo na podobnost procesu přípravy vyhlášky ministerstva se správním řízením. Původně zamýšlená forma opatření obecné povahy však není z hlediska účinné právní úpravy, která stanoví pro tuto činnost formu vyhlášky, relevantní, pokud se neprojeví v platném právu. Skutečnost, že se na tvorbě vyhlášky podílí Správa NPŠ spolu s Radou NPŠ, z tohoto procesu nečiní správní řízení. Stejně tak fakt, že ustanovení § 18 ani § 18a zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou natolik určitá, aby zonaci bylo možné provést jejich přímou aplikací, na věci nic nemění. Úkolem a smyslem existence prováděcích právních předpisů je na základě zákonného zmocnění konkretizovat právní úpravu stanovenou v základních rysech zákonem, a to *secundum et intra legem* [nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, nebo ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01]. Tento účel přitom vyhláška ministerstva naplňuje.

[27] Stěžovateli odkazovaný nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, se týkal stanovení podmínek, za nichž mohou být zdravotnické prostředky poskytovány za úhradu z veřejného zdravotního pojištění. Ústavní soud přikročil ke zrušení vybraných ustanovení zákona, neboť o obsahu základních práv osob fakticky rozhodovaly (v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny) zdravotní pojišťovny. Konstatoval, že nejde o porušení výhrady zákona, konkretizuje-li podzákonný právní předpis problematiku upravenou v základních rysech samotným zákonem. Opačný závěr by vedl k popření smyslu sekundární normotvorby (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01). Stanovení mezí základních práv ovšem nelze přenechat podzákonnému právnímu předpisu či praxi státních orgánů a dalších subjektů. O takovou situaci se v nyní posuzované věci nejedná. Samotným vymezením zón ochrany přírody nejsou bezprostředně stanovovány povinnosti nad rámec zákona. Povinnosti vztahující se k územím zařazených do jednotlivých zón národního parku v podobě povinností strpět omezení a zákazy, které se k těmto územím vážou, jsou totiž v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanoveny přímo zákonem, konkrétně § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přestože se ve vztahu ke konkrétnímu území stanovené povinnosti projeví až provedením příslušné zonace, tyto povinnosti jsou primárně povinnostmi zákonnými, nikoli povinnosti plynoucími ze zonace samotné (rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 53/2015 – 55, č. 3296/2015 Sb. NSS, ve vztahu k zonaci chráněných krajinných oblastí).

[28] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvody, které by jej vedly k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy k předložení věci Ústavnímu soudu.

*IV. B Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení*

[29] Před posouzením, zda krajský soud odmítl žalobu v souladu se zákonem, se Nejvyšší správní soud nejprve musel vypořádat s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti postupem podle § 109 odst. 4 s. ř. s. V případě namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud posuzuje, zda se krajský soud vypořádal se všemi v žalobě uplatněnými námitkami a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal ve svém rozhodování za prokázané, kterým nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Usnesení krajského soudu tyto požadavky na obsahové náležitosti odůvodnění splňuje. Z rozhodnutí je patrné, na základě jakých úvah a argumentů krajský soud dospěl k závěru vedoucímu k odmítnutí žaloby. Absence posouzení věcných žalobních námitek v takovém případě není vadou usnesení krajského soudu.

*IV.C Přípustnost zásahové žaloby*

[30] Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnosti směřují proti usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu z důvodu chybějící podmínky řízení v podobě absence pravomoci správního soudu. V takovém případě se kasační stížností nelze domáhat přezkoumání merita žaloby, v nyní řešené věci zodpovězení otázky, zda proces zonace představuje nezákonný zásah. Stěžovatel může v takovém případě úspěšně zpochybnit pouze správnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a meritorního posouzení se domoci až v dalším řízení před krajským soudem (Kühn, Z., Kocourek, T. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 940, dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS). V nyní řešené věci proto Nejvyšší správní soud může posoudit toliko otázku, zda krajský soud správně odmítl žalobu z důvodu chybějící podmínky řízení. Je proto zapotřebí se zabývat otázkou, zda proces vymezení zón ochrany přírody v NPŠ může vůbec pojmově představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ze stejného důvodu se soud nezabýval meritem věci a související hmotněprávní argumentací.

[31] Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví pro zonaci formu prováděcího právního předpisu (v podrobnostech viz část *IV.A* tohoto rozsudku). Přezkum právních předpisů přísluší Ústavnímu soudu, který v řízení o kontrole norem zkoumá nejprve formální pravidla přijetí právního předpisu, tedy dodržení normotvorné kompetence a předepsané procedury pro přijetí. Teprve neshledá-li porušení formálních aspektů, přistoupí k obsahovému přezkumu normy. Dodržením úzce formálních pravidel přijetí právního

předpisu se navíc Ústavní soud zabývá z úřední povinnosti (Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: Wolters Kluwer, 2007, komentář k § 68).

[32] Správní soudy nejsou nadány pravomocí k poskytování ochrany proti právním předpisům ani procesu jejich přijímání Tento nedostatek pravomoci nelze obcházet cestou zásahové žaloby. Pokud by správní soudy připustily, aby se žalobci mohli prostřednictvím zásahové žaloby bránit proti procesu přijímání normativních aktů, překračovaly by tím předmět správního soudnictví *de lege lata*, resp. svou pravomoc. Zároveň by svými rozhodnutími zasahovaly do výlučné pravomoci Ústavního soudu.

[33] Ke shodným závěrům dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 – 51. Soud konstatoval, že možnost svěřit Nejvyššímu správnímu soudu v souladu s čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, zákonodárce doposud nevyužil. Rozšířený senát dále uvedl, že *„soudní moc nemůže zákonodárce obejít a sama si takovou pravomoc přisvojit. K tomu nelze použít ani excesivní výklad možností, které dává zásahová žaloba“*.

[34] Stěžovatelům s ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit ani v tvrzení, že správní soudy mohou v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumat kroky správních orgánů vedoucí k vydání vyhlášky ministerstva. Nelze činit paralelu mezi legislativním procesem a správním řízením. Nejedná se ani o proces *sui generis* na pomezí správního řízení, jak stěžovatelé tvrdí, nýbrž o legislativní proces za účasti správy národního parku v postavení odborné organizace ochrany přírody a rady národního parku jako poradního orgánu. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že právní řád soudům nedává možnost přezkumu procesního postupu vedoucího ke schvalování právních předpisů.

[35] Snahu stěžovatelů o dosažení přezkumu procesu přijímání právní úpravy ve správním soudnictví ostatně lze připodobnit k přezkumu dílčích procesních úkonů správního orgánu v řízení, který ovšem judikatura Nejvyššího správního soudu až na odůvodněné výjimky setrvale odmítá. Zákonodárce soudní ochranu zásadně koncentruje až do finálního výstupu, typicky rozhodnutí o věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018 – 42, č. 3965/2020 Sb. NSS). Stejně jako správní soud nemůže nepřípustně zasahovat do správního řízení a ovlivňovat rozhodovací činnost správních orgánů, nemůže se zabývat ani dílčí otázkou zákonnosti procesu přijímání normativního správního aktu. Hodnocení této otázky náleží výhradně Ústavnímu soudu, a to ve fázi přezkumu souladu napadené normy s ústavním pořádkem nebo zákonem. Nadto ani výrok rozsudku, jímž by soud zásahové žalobě vyhověl, deklaroval nezákonnost zásahu a žalovaným uložil zejména zrušit návrh vymezení zón ochrany přírody v NPŠ, by nemohl nic změnit na platnosti a účinnosti v mezidobí vydané vyhlášky č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava.

[36] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že pokračování v procesu zonace pojmově nemůže být nezákonným zásahem. Krajský soud proto zcela v souladu se zákonem žalobu podle § 46 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť bylo zcela zjevné a nepochybné, že žalobou napadené jednání nemůže být vzhledem ke své

povaze zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 – 26). Jinak řečeno, nebyla splněna výchozí podmínka řízení o zásahové žalobě, která spočívá v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu.

[37] Stěžovatelé nesouhlasili ani s vyloučením žaloby o určení, že pokračování procesu vymezení zón ochrany přírody je nezákonným zásahem, k samostatnému projednání. O vyloučení věci rozhodl krajský soud usnesením ze dne 9. 9. 2019, v němž konstatoval, že takový postup považuje za vhodný. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovatelům, že vyloučení věci k samostatnému projednání s ohledem na úzkou souvislost mezi schválením vymezení zón ochrany přírody a pokračováním v tomto procesu se může jevit jako nevhodné. Tento procesní postup ovšem sám o sobě nepředstavuje vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 Afs 15/2008 – 100). Krajský soud nadto k vyloučení věci přistoupil v počáteční fázi řízení, kdy ještě nutně nemuselo být zjevné, že meritorní přezkum nepřichází v úvahu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 2 As 53/2004 – 76).

## V. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnosti důvodnými, a proto je ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[39] O nákladech řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé [žalobce a osoby zúčastněné na řízení V), VI) a IX)] neměli úspěch ve věci, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly a náhrada nákladů řízení se jim tudíž nepřiznává.

[40] Ostatní osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

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

V Brně dne 12. srpna 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu