



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobců: a) I. H., b) K. H., zastoupeni Mgr. Filipem Kábrtem, advokátem se sídlem Rumunská 1798/1, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zastoupeno JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha, **II) OKRAŠLOVACÍ SPOLEK ZDÍKOVSKA**, se sídlem Zdíkov 235, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 9. 2023, č. j. 63 A 2/2023-90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2022 Správa Národního parku Šumava (dále též „Správa NPŠ“) nepovolila žalobcům výjimku dle § 43 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) ze zákazů vymezených v § 16 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona. Žalobci požádali o udělení výjimky ze zákazů za účelem výstavby rodinného domu na pozemcích p. č. XA a st. p. č. XB v katastrálním území S. K jejich odvolání změnil žalovaný rozhodnutí Správy NPŠ tak, že do výroku doplnil pozemek p. č. XC. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) zamítl. Soud poukázal na to, že původně se žádost žalobců vztahovala k pozemkům p. č. XA a st. p. č. XB, z jejího doplnění je však zřejmé, že parkovací stání má být situováno na pozemku p. č. XA a dům včetně příjezdové cesty na pozemcích p. č. XA a XC, nikoli st. p. č. XB. Podstatné přitom je, že stavbou dotčené pozemky se nachází na území Národního parku Šumava (dále též „NPŠ“) v nezastavěném území obce a vyhláškou č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava (dále též „vyhláška“) byly zařazeny do III. zóny NPŠ – zóny soustředěné péče. Krajský soud v této souvislosti neshledal namítaný rozpor § 18 odst. 5 ZOPK, dle kterého se formy vymezení a změn jednotlivých zón ochrany přírody národního parku stanoví vyhláškou Ministerstva životního prostředí, s ústavním pořádkem či s principem proporcionality. K tomu odkázal na rozsudek ze dne 12. 8. 2021, č. j. 6 As 162/2020-162, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval návrhem na zrušení citovaného ustanovení. Dodal, že omezení, proti nimž žalobci fakticky brojí, plynou přímo ze ZOPK, a zonace stanovená vyhláškou na ně nemá jakýkoli vliv. Nadto nejsou tato omezení absolutní, neboť je vlastníci mohou prolomit právě výjimkou podle § 43 ZOPK, jejíž (ne)udělení je přezkoumatelné soudem. Co se týče samotné vyhlášky, nenabídlí žalobci podle krajského soudu žádnou argumentaci ústavněprávního významu tak, aby se mohl zabývat její eventuální protiústavností. Doplnil, že žalobci nebyli ani před účinností vyhlášky oprávněni realizovat stavbu na svých pozemcích, navíc se pozemky nachází na území NPŠ, v němž platí zákonná omezení a zákazy bez ohledu na eventuální protiústavnost vyhlášky. Tato omezení jsou prolomitelná pouze udělením výjimky. Samotné zařazení daného území do třetí zóny pak není předmětem tohoto řízení.

[3] K námitkám týkajícím se rozhodnutí o výjimce krajský soud zdůraznil, že ani při splnění některé ze zákonných podmínek nevzniká právní nárok na její udělení. Správní orgány přitom podrobně odůvodnily, proč výstavba hospodářské stavby s příslušenstvím významně ovlivní stávající přírodní ekosystém na území, které se nachází v nejhodnotnější části horského celku. Neobstojí tak argument žalobců, že pro dané území bude přínosnější, aby o ně pečovali sami, k čemuž potřebují sporné hospodářské zázemí. Plány ohledně následné péče, jakkoliv ušlechtilé, nemohou kompenzovat významnější zásah do ekosystému spočívající ve výstavbě realizované za účelem této péče, zvláště lze-li ji realizovat pouze v rámci specifických agroenvi opatření (jednoroční či dvouroční seč), nikoli v rozsahu intenzivního hospodaření. Krajský soud dále uvedl, že pozemky žalobců nemohly být zařazeny do tzv. arondovaných ploch právě z důvodu, že splňují charakteristiku chráněných zón, kde je stanoven ochranný cíl. Na tom nic nemění, že na těchto pozemcích kdysi stavba stála. Nepřisvědčil ani argumentu, že je výstavba možná z důvodu existence více podobných ekosystémů v NPŠ. Uzavřel, že poučení Správy NPŠ o možnosti požádat o výjimku dle § 43 ZOPK ani její souhlasné závazné stanovisko k územnímu plánu obce Srní nemohlo založit legitimní očekávání, že výjimka bude udělena.

III.

[4] Žalobci (dále též „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále

pokračování

jen „s. ř. s.“). Namítají, že krajský soud posoudil nesprávně zejména námitky související s otázkou zonace a porušení práv stěžovatelů v důsledku zonace. Podání žádosti o výjimku dle § 43 ZOPK je totiž zcela nedostatečným způsobem obrany vlastnického práva vůči způsobeným omezením, které se fakticky zredukovalo na holé vlastnictví. Není přitom pravdou, že stěžovatelé neuvedli žádné konkrétní důvody protiústavnosti vyhlášky. Tyto jsou obsaženy v bodech II a III žaloby. Zde namítali, že provedení zonace formou vyhlášky vyloučilo jakákoliv jejich procesní práva, kterými by mohli reálně ovlivnit její výsledek. Stěžovatelům tak zbyla pouze možnost žádat o nenárokovou výjimku. Stěžovatelé dále nesouhlasí s tím, že by neaplikování vyhlášky pro její protiústavnost na posouzení věci nic nezměnilo. V takovém případě by totiž rozhodnutí správních orgánů ztratila podklad. Dodávají, že jejich pozemky byly zařazeny do určité zóny formou právního předpisu, přičemž tímto postupem došlo k zásadnímu zkrácení jejich práv. Vyhláška nadto nesplňuje znaky právní normy, neboť ta nemá řešit konkrétní případ, ale obecně vymezenou skupinu případů, k jejichž konkretizaci dochází až při její aplikaci. Materiálně se tak jedná o opatření obecné povahy, které bylo přijato jako právní předpis s vyloučením jakékoliv ingerence dotčených osob. Až takto provedenou zonací přitom byly pozemky stěžovatelů omezeny více než pozemky jiné. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že § 18 odst. 5 ZOPK a vyhláška nejsou v rozporu se zákonem ani ústavním pořádkem, posoudil tyto otázky nesprávně. Užití formy právního aktu, která neodpovídá jeho obsahu, a ve výsledku vede pouze k omezení procesních práv dotčených osob, je v rozporu s ústavním pořádkem pro porušení principu legality. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nemožnost zastavět pozemek nečiní vlastnické právo neúplným. Přijetí zonace nemělo na pozemky stěžovatelů žádný vliv. Nezměnil se jejich druh či způsob využití, a i před ní se nacházely v nezastavěném a nezastavitelném území, v němž je zakázána výstavba i hospodaření intenzivními technologiemi, resp. tyto činnosti jsou vázány na povolení výjimky. Při posouzení, zda lze výjimku udělit, vychází Správa NPŠ i z toho, v jaké zóně pozemky leží, a co je jejím cílem. Jakákoliv činnost je limitována i v zastavěných a zastavitelných územích NPŠ. Samotná zonace, jakožto tradiční nástroj ochrany národních parků a chráněných krajinných oblastí, je od roku 2000 prováděna vyhláškou. Není tak sice povinností orgánu ochrany přírody projednat ji s vlastníky, to však neomezuje jejich možnost formulovat a prosazovat své zájmy. Na to pamatuje i metodický pokyn žalovaného, který byl pro Správu NPŠ závazný a podle kterého bylo při přípravě vyhlášky postupováno. Nejedná se o opatření obecné povahy, ale o právní předpis, který neřeší konkrétní pozemky, ale celé rozsáhlé území. Bylo na zákonodárci, jakou formu pro zonaci zvolí. Orgánům ochrany přírody nezbyvá, než v souladu se zásadou legality postupovat podle zákona a ostatních právních předpisů. Správní orgány takto postupovaly, pročez žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Osoba zúčastněná na řízení I (Hnutí DUHA) ke kasační stížnosti uvedla, že ji stěžovatelé zakládají pouze na protiústavnosti § 18 odst. 5 ZOPK a vyhlášky, přičemž pomíjí dosavadní judikatorní závěry k dané právní úpravě. Dodala, že omezení vlastnického práva stěžovatelů vyplývá přímo ze zákona a je nezávislé na cílech a režimu jednotlivých zón. Při

neaplikaci vyhlášky by se tudíž na pozemky uplatnil uvedený plošný zákonný zákaz, a plánovaný záměr by nebylo možné realizovat. Přijetím vyhlášky tak nebyla práva stěžovatelů prakticky omezena, obdobná omezení platila i před její účinností. Sami stěžovatelé ostatně neuvedli, jakým způsobem se jejich postavení přijetím vyhlášky zhoršilo. Stejně jako v případě územního plánování nemůže být orgán ochrany přírody vázán hypotetickými budoucími záměry vlastníků pozemků, notabene v situaci, kdy územní plán s takovým záměrem nepočítá a tento je zamýšlen na území národního parku. K formě a přijetí vyhlášky Hnutí DUHA dodalo, že stejnou formou provádí zonaci také některé okolní státy. Nejde o formu s dramatickým demokratickým deficitem. ZOPK počítá při tvorbě zonace se zapojením dalších subjektů, projednání vyhlášky navíc proběhlo nad rámec zákonných povinností a podobu zonace adekvátním způsobem zdůvodňuje důvodová zpráva, přičemž pozornost byla zaměřena také na vytipování tzv. arondovaných ploch. Provedení zonace touto formou odpovídá přání šumavských obcí, které hájí zájmy svých občanů. Upravuje-li zákon výslovně formu aktu, je třeba ji respektovat, což potvrzuje rozsudek č. j. 6 As 162/2020-162. Ústavnost § 18 odst. 5 ZOPK pak potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, přičemž stěžovatelé neuvedli žádné nové argumenty, které by odůvodňovaly se od citované judikatury odchýlit. Závěrem Hnutí DUHA navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podstatou kasační stížnosti je polemika stěžovatelů o ústavnosti § 18 odst. 5 ZOPK a navazující vyhlášky o zonaci. Stěžovatelé v podstatě dovozují, že tato právní úprava nepřiměřeně zasahuje do jejich vlastnického práva, které neměli možnost bránit v procesu stanovení zonace. Nejvyšší správní soud proto nejprve přiblíží režim národních parků a související právní úpravu spojenou s možností realizace jakéhokoli stavebního záměru.

[10] Za národní parky lze podle § 15 odst. 1 ZOPK vyhlásit *rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového*. Podle § 15 odst. 2 ZOPK musí být *veškeré využití národních parků podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením*. Jde o nejprísnejší chráněná území, která se v České republice rozkládají celkově na 1,5% území (Vomáčka, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-675-3). S ohledem na povahu těchto území obsahuje úprava ZOPK ve vztahu k pozemkům nacházejícím se na území národních parků významná omezení, resp. zákazy konkrétních činností.

[11] Základní zákazy, nazvané jako základní ochranné podmínky, jsou upraveny v § 16 ZOPK. Část z nich platí na celém území národních parků (odst. 1). Dále některé zákazy platí

pokračování

na území národních parků, pokud jde o pozemky mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí; tyto zákazy upravuje odst. 2. Posuzované věci se týkají především zákazy uvedené v odst. 2 písm. a), b) a c), tj. *zákaz používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku, zákaz umisťovat, povolovat nebo provádět stavby, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany, a zákaz odstraňovat svrchní vrstvu půdy nebo provádět terénní úpravy, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu a ochrany státních hranic, nebo mimo provádění údržby kulturních památek.*

[12] Zákazy však nejsou absolutní. Podle § 43 odst. 1 ZOPK platí, že *výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.*

[13] Území národních parků se dále podle § 18 odst. 1 ZOPK člení podle cílů ochrany a stavu ekosystémů na 4 zóny ochrany přírody. Ty se dle odst. 5 vymezují vyhláškou Ministerstva životního prostředí, a jsou jimi zóna přírodní, zóna přírodě blízká, zóna soustředěné péče a zóna kulturní krajiny (uváděno sestupně dle vzácnosti území z pohledu ochrany přírody). V jednotlivých zónách lze provádět pouze takové zásahy, které konkrétní zóna umožňuje.

[14] Popsaným procesem zonace, a to přímo ve vztahu k zonaci NPŠ, se již Nejvyšší správní soud podrobně zabýval. Učinil tak v rozsudku č. j. 6 As 162/2020-162, o který opřel své úvahy v nyní posuzované věci i krajský soud. Účastníci tehdejšího řízení přitom namítali zejména to, že právní úprava je nedostatečná, neboť v podstatě umožňuje Správě NPŠ a Ministerstvu životního prostředí bez jakéhokoli soudního přezkumu činit zásadní rozhodnutí o značné části území, aniž by se osoby, jichž se daná regulace týká, měly možnost tohoto postupu účastnit a hájit svá práva (tedy do procesu jakkoliv zasahovat a ovlivňovat jeho výsledek), namítat nesprávný postup správních orgánů a nechat jej soudem přezkoumat. Z těchto důvodů tehdejší žalobci namítali rozpor s právem na spravedlivý proces a domáhali se podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení příslušných ustanovení ZOPK právě s poukazem na umožnění účasti dotčených osob v procesu tvorby zonace. Rozporovali tedy samotný proces stanovení zonace z obdobných důvodů, které stěžovatelé uplatňují v kasační stížnosti (absence účasti v procesu zonace, která by jim umožnila řádné uplatňování a hájení jejich vlastnických práv). Těmto námitkám Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 162/2020-162 nepřisvědčil. Připustil sice, 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“, úkolem a smyslem vyhlášky je však pouze na základě zákonného zmocnění konkretizovat právní úpravu stanovenou v základních rysech zákonem, a to *secundum et intra legem*. Tento účel dotčená vyhláška naplňuje. Nejedná se totiž o situaci, kdy by bylo stanovení obsahu základních práv osob a jejich mezí

přenecháno podzákonnému právnímu předpisu: „*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 povinnostmi plynoucími ze zonace samotné*“ (zdůraznění přidáno soudem).

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od citovaných závěrů odchýlit, ostatně shodně nahlížel na problematiku vymezení zón v případě chráněných krajinných oblastí, které jsou podle § 27 odst. 2 ZOPK taktéž vymezovány vyhláškou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 53/2015-55, č. 3296/2015 Sb. NSS). Stěžovatelé navíc nepředkládají žádnou ucelenou konkurující argumentaci, kterou by zpochybnili samotnou ústavnost vyhlášky po věcné stránce. Poukazují v podstatě pouze na to, že v procesu zonace nemohli uplatňovat jakákoliv procesní práva. K přezkumu způsobu přijetí napadené vyhlášky však správní soudy nemají pravomoc (usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. III. ÚS 2827/21). Již v nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, Ústavní soud vysvětlil, že zvolený způsob vymezení zón národního parku sám o sobě neporušuje zákaz libovůle a opakovaně poukázal na to, že právní řád poskytuje instrumenty k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů. Jinými slovy, Ústavní soud aproboval zákonný rámec zonace (prostřednictvím vyhlášky spojené nutně s nižším standardem účasti dotčených osob v procesu jejího přijetí) s odkazem na to, že dotčené osoby mají možnost se v budoucnu legálním způsobem bránit proti eventuálním omezujícím zásahům způsobeným konkrétní podobou zonace, které by byly namířeny například proti jejich vlastnictví či svobodě podnikání, a mohou se domáhat zrušení vyhlášky či příslušných ustanovení zákona společně s ústavní stížností podanou ve věci, v níž by tato právní úprava byla použita. Takovou možnost uplatnění obrany přináší nepochybně i nynější řízení o výjimce ze zákazů ve zvláště chráněných územích. Stěžovatelé však v kasační stížnosti nevznášejí žádné konkrétní námitky, jimiž by sporovali samotnou podobu zonace na pozemcích v jejich vlastnictví a zdůvodňovali, proč je tato v jejich konkrétním případě chybná či odporuje principu proporcionality. Jak bylo uvedeno výše, namítají pouze to, že se nemohli řádně účastnit procesu přijetí vyhlášky.

[16] Námitky, kterými by kvalifikovaně zpochybnili konkrétní podobu zonace na svých pozemcích, přitom stěžovatelé nevznášeli ani v žalobě. Bod II. žaloby obsahoval v podstatě toliko chronologické shrnutí judikatury týkající se právní úpravy zonace v NPŠ. Stěžovatelé zde zmínili závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ve věci přezkumu ústavnosti zákona č. 123/2017 Sb., kterým došlo k novelizaci ZOPK, a dále závěry citovaného rozsudku zdejšího soudu č. j. 6 As 162/2020-162 a navazujícího usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2827/21, kterým byly odmítnuty navazující ústavní stížnosti. V bodě III. pak sporovali to, že jim nejsou zřejmé cíle zonace ve vztahu k jejich pozemkům, poukazovali na kulturu svých pozemků dle katastru nemovitostí a obecně popírali skutkové zjištění Správy NPŠ, že se na jejich pozemku nachází biologicky bohatá louka, což však vzápětí relativizovali tvrzením, že mají zájem na správné péči o cenné louky na pozemcích v jejich vlastnictví tak, aby cennost území byla zachována, k čemuž právě potřebují vybudovat v daném území adekvátní zázemí (v podobě navrhované stavby rodinného domu). Jinými

pokračování

slovy, stěžovatelé namísto kvalifikovaného zpochybnění stanoveného režimu jejich pozemků založili své námitky na tom, že naopak Správa NPŠ měla v rámci vyhlášky obhájit svůj postup vůči jejich pozemkům. Takto však právní úprava koncipována není. Na vyhlášku jakožto prováděcí právní předpis nelze klást z hlediska jejího odůvodnění nároky jako na individuální rozhodnutí a očekávat, že se podrobně bude zabývat režimem ve vztahu k jednotlivým pozemkům. Bylo na stěžovatelích, aby konkrétně uvedli, v čem je zařazení jejich pozemků do zóny soustředěné péče chybné, a jak tato skutečnost zasáhla do jejich práv nad míru přiměřenou a zhoršila jejich postavení.

[17] V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že součástí vlastnického práva k pozemkům jistě není nárok na jejich libovolné zastavení, zvláště nachází-li se na území národního parku. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod platí, že výkon vlastnického práva *nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*. Z výše uvedeného plyne, že ZOPK obsahuje různou intenzitu a formu ochrany přírody podle toho, o jaký národní park se jedná, v jaké zóně národního parku se pozemek nachází a dále, zdali se nachází mimo zastavěné území obce či zastavitelnou plochu dle územního plánu. V případě stěžovatelů není sporné, že se pozemky nachází v nezastavěné části obce Srní, v jejím nezastavitelném území v NPŠ. Vyhláškou byly tyto pozemky zařazeny do zóny soustředěné péče. Podle § 18a odst. 3 ZOPK lze v zóně soustředěné péče o přírodu *provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny, s výjimkou opatření uvedených v odstavcích 1 a 2, opatření na obnovu nebo zachování ekologické stability a biologické rozmanitosti ekosystémů a opatření na obnovu nebo zachování biotopů a populací vzácných a ohrožených druhů rostlin a živočichů*. Pro „mírnější“ režim, tj. zónu kulturní krajiny, platí podle § 18a odst. 4, že lze *provádět pouze opatření nebo zásahy, které neohrožují předmět ochrany národního parku a naplňování cílů ochrany národního parku*. Podle § 18a odst. 5 ZOPK nicméně nadále platí, že *ustanovení § 16 není při provádění zásahů a opatření podle odstavců 1 až 4 dotčeno*. To znamená, že bez ohledu na zařazení pozemku do konkrétní zóny se ve vztahu k němu stále uplatní všechny zákazy stanovené v § 16 ZOPK. Co se týče realizace stavebního záměru, jsou relevantní zejména zákazy v § 16 odst. 2 písm. b) a c), které míří na povolování a provádění staveb [písm. b)] a na položení základů stavby včetně odstraňování svrchní vrstvy půdy a provádění terénních úprav [(písm. c)]. Tyto zákazy přitom nijak nerozlišují, ve které konkrétní zóně se pozemek dotčený stavebním záměrem nachází [na rozdíl od obecného zákazu činností zasahujících do ekosystémů v písm. a), který je vázán na konkrétní zónu, respektive její cíle a režim]. Zjednodušeně řečeno, i pokud by byly pozemky stěžovatelů začleněny do zóny kulturní krajiny, stále by na tyto pozemky dopadaly přinejmenším zákazy uvedené v § 16 odst. 2 písm. b) a c) ZOPK, a stěžovatelé by nemohli realizovat svůj záměr bez udělení výjimky podle § 43 ZOPK.

[18] Krajský soud rovněž správně konstatoval, že případná neaplikace vyhlášky by na věci nic nezměnila. Poukazují-li stěžovatelé na to, že by tímto krokem rozhodnutí správních orgánů ztratila podklad, a na jejich pozemky by již nebylo nahlíženo jako na pozemky zařazené do zóny soustředěné péče, resp. do jakékoliv z těchto zón, pomíjí, že zákon obsahuje pravidlo vztahující se právě k pozemkům, které nejsou nijak „zónovány“. Podle § 18 odst. 7 ZOPK je *na části území národního parku, která není součástí žádné ze zón ochrany přírody národního parku a leží mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí, zakázáno používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů*. To znamená, že se na tyto pozemky uplatní

stejný zákaz, jaký je obsažen v § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK (§ 18 odst. 7 ZOPK toliko neobsahuje dovětek *v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku*, což je s ohledem na jeho předmět – nezónované pozemky – logické). Tedy pokud se pozemek nenachází v žádné ze zón, je na takovém území zakázáno používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Jelikož se pozemky stěžovatelů nachází mimo zastavěné území obce a její zastavitelné plochy, dopadalo by na jejich pozemky při neaplikaci vyhlášky uvedené pravidlo. S ohledem na to, že § 18 odst. 7 ZOPK není uveden ve výčtu § 43 ZOPK, který umožňuje udělení výjimky ze zákazu, lze konstatovat, že v případě neaplikování vyhlášky by stěžovatelé ani nemohli o výjimku z tohoto zákazu pro své pozemky požádat.

[19] Lichá je rovněž polemika stěžovatelů o povaze právní regulace provedené vyhláškou, v níž dovozují, že z materiálního hlediska se jedná o opatření obecné povahy. K tomuto odkazuje Nejvyšší správní soud na opakovaně citovaný rozsudek č. j. 6 As 162/2020-162, v němž se právě touto otázkou ve vztahu k dané vyhlášce zabýval: *„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.“* Vymezení jednotlivých zón (zonaci) stanoví dle § 18 odst. 5 ZOPK Ministerstvo životního prostředí vyhláškou; nejde tak o situaci, v níž by bylo nutné zohlednit materiální znaky, na které poukazují stěžovatelé.

[20] K námitce stěžovatelů, že výjimka podle § 43 ZOPK není dostatečným způsobem obrany vlastnického práva vůči omezením obsaženým v tomto zákoně, Nejvyšší správní soud sděluje, že stěžovatelé chápou institut výjimky nesprávně. Na území národních parků platí, jak již bylo výše uvedeno, řada omezení a zákazů. Odborná judikatura k tomu uvádí, že jde o obecně platné zákazy, reflektující typovou škodlivost či přinejmenším rizikovost vymezených činností. Ty se však mohou v konkrétních případech jevit jako nepřiměřeně tvrdé či alespoň jako nikoliv nezbytné, a to zejména v poměření k jiným dotčeným veřejným zájmům, případně i zájmům soukromým (Vomáčka, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-675-3). Z uvedeného vyplývá, že smyslem institutu výjimky primárně není ochrana práv vlastníků nemovitostí, ale naopak ochrana přírody v tom smyslu, aby obecně závazné zákazy platné na území národních parků byly prolamovány především tam, kde je takový postup ku prospěchu přírodě či jinému veřejnému zájmu, případně spíše ve výjimečných případech. Z formulace § 43 odst. 1 ZOPK je dále zřejmé, že správní orgán nejprve posoudí, zda je dán některý

pokračování

z taxativně vymezených případů, kdy lze výjimku z předmětných zákazů povolit, a shledá-li, že ano, přistoupí dále k uvážení, zda výjimku povolí. Jinými slovy, splnění některého z případů, kdy lze výjimku povolit, s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který zákon o ochraně přírody a krajiny předvídá, tj. výjimku udělit nebo neudělit. Je pravdou, že žadatel o výjimku podle § 43 ZOPK nemá právo na udělení této výjimky, má však právo na tento „řádný proces“, který může být předmětem soudního přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015-77). Stěžovatelé v kasační stížnosti však nijak nenamítají, že by splňovali podmínky pro udělení výjimky, že by proces posouzení jejich žádosti neproběhl v souladu se zákonem, ani to, že by Správa NPŠ vystoupila z mezí správního uvážení a postupovala v jejich případě svévolně. Soud proto pouze ve stručnosti připomíná, že záměr stěžovatelů (rodinný dům) byl ryze soukromého charakteru, byl zakreslen na pozemcích p. č. XA (orná půda) a XC (neplodná půda), nikoli st. p. č. XB (zbořeniště) a podle správních orgánů nebyly předloženy důkazní prostředky, že významně neovlivní zachování předmětu ochrany NPŠ.

[21] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[23] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 12. listopadu 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu