



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **obec Branov**, se sídlem Branov 34, zast. JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Křenova 438/11, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 20. 2. 2024, č. j. MZP/2024/290/303, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Veřejnou vyhláškou z 27. 9. 2022 žalovaný oznámil předložení záměru na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko (dále „NP Křivoklátsko“) k projednání. Proti záměru mohly dotčené obce uplatnit námitky. Rozhodnutím z 6. 10. 2023 (dále „rozhodnutí o námitkách“) žalovaný dle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, rozhodl o podaných námitkách žalobkyně tak, že námitkám proti samotnému záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko nevyhověl. Vyhověl námitkám k územnímu vymezení navrhovaného národního parku, a to tak, že upravil jeho vymezení a konkrétně uvedené pozemky ze záměru vyňal. Proti rozhodnutí o námitkách podala žalobkyně rozklad, který ministr životního prostředí napadeným rozhodnutím zamítl. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení tohoto rozsudku.

[2] Předmětem sporu je zejména naplnění definice národního parku a prokázání jejího naplnění ze strany žalovaného.

[3] Dle městského soudu se má NP Křivoklátsko nacházet v oblasti s typickým pahorkatinným reliéfem a pestrá geologická stavbou. Záměr rozvádí důvody pro vyhlášení

národního parku, přičemž upozorňuje na nedostatečnost stávající ochrany formou chráněné krajinné oblasti („CHKO“). Přirozené a člověkem málo pozměněné ekosystémy pokrývají 57 % plochy záměru, přičemž i kulturní lesy vykazují vysoký potenciál obnovy. Území je jedinečné nejen v národním, ale i mezinárodním měřítku. Soud zdůraznil, že záměr je odborným podkladem, nikoli správním rozhodnutím, a že námitky lze uplatnit až po jeho zveřejnění. Není tedy nutné, aby obsahoval veškeré podklady již v první fázi. Správní orgány uznaly historický vliv člověka na území i přítomnost nepůvodních porostů, zároveň zdůraznily existenci přírodních procesů a zbytků přírodních lesů. Odmítly tvrzení, že ponechání části území přirozenému vývoji povede k zániku lesa. Lesnictví v oblasti nebude ohroženo, neboť značná část lesů leží mimo navrhované území národního parku. Ve správním řízení byly zohledněny i odborné studie, včetně studie České zemědělské univerzity z roku 2017 *Socio-ekonomická studie stanovující ekonomické dopady do regionu Křivoklátska v případě převedení části území do kategorie užívání „národní park“* (dále „studie ČZU 2017“) a projektu VaV/620/03/03 – *Zhodnocení rizik a přínosů uvažovaného vyhlášení Národního parku Křivoklátsko*, přičemž správní orgány vysvětlily, proč nepředstavují překážku pro vyhlášení národního parku.

[4] Městský soud se dále zabýval otázkou, z jakých podkladů žalovaný vycházel při hodnocení přirozenosti ekosystémů. V samotném záměru nebyl primární zdroj údajů výslovně identifikován, přílohou byly pouze orientační mapy území. V reakci na námitky si žalovaný vyžádal odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále „Agentura“), které bylo stěžovatelce zpřístupněno spolu s doplňujícími studiemi a mapami. Městský soud přesto vyzval žalovaného k předložení podkladů, zejména těch týkajících se mapování biotopů. Žalovaný doložil, že mapování provádí Agentura, jejíž zjištění jsou promítnuta do mapových vrstev, které jsou veřejně přístupné. Soud považoval za přípustné, že některé podklady byly doplněny až v rámci soudního řízení. Údaje o složení biotopů vycházejí ze stanoviska Agentury a odpovídají mapovým podkladům, s nimiž byla stěžovatelka prokazatelně seznámena. Agentura je oprávněna zpracovávat záměry na vyhlášení chráněných území a provádět přírodovědné průzkumy. Její odborná stanoviska soudy nepřezkoumávají po věcné stránce, ale hodnotí jejich logiku a přesvědčivost. Soud uvedl, že stanovisko Agentury bylo srozumitelně odůvodněno a odpovídalo předloženým podkladům. Tvrzení o převaze přírodních biotopů mají oporu v datech Agentury. Přestože by bylo vhodné, aby žalovaný nebo Agentura v řízení o námitkách přesněji specifikovali zdroje dat a metodiku hodnocení, stěžovatelka měla k dispozici klíčové podklady a konkrétní údaje dále nezpochybňovala. Její námitky se soustředily spíše na celkové hodnocení ekosystémů. Soud dospěl k závěru, že absence některých dílčích podkladů ve správním spise neodůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí.

[5] V rámci soudního řízení stěžovatelka opakovaně odkazovala na studii ČZU 2017 a článek doc. Sloupa a kol. *Comprehensive Evaluation of the Design of a New National Park Using the Quituple Helix Model*, přičemž hlavní část její argumentace se soustředila na otázku přirozenosti lesních ekosystémů. Upozorňovala rovněž na metodiku hodnocení přirozenosti lesa dle vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území, a na portál pralesy.cz. Dle městského soudu studie ČZU 2017 skutečně konstatuje, že lesy na Křivoklátsku jsou historicky výrazně ovlivněny člověkem a že podíl přírodě blízkých porostů činí pouze 13 %. Nicméně sama se nezaměřuje na průzkum přirozenosti ekosystémů, ale na společenské a ekonomické dopady vyhlášení národního parku. Žalovaný naopak argumentoval údaji z mapování biotopů a poukazyval na

pokračování

to, že díky dlouhodobému přírodě blízkému hospodaření se na Křivoklátsku zachovalo značné množství lesů s původní dřevinnou skladbou. Tyto porosty podle něj umožňují návrat k přírodním lesům bez rizika jejich rozpadu. Připustil tedy přítomnost nepůvodních lesů, ale zdůraznil jejich potenciál obnovy.

[6] Městský soud se dále zabýval významem metodiky určování přirozenosti lesa. Připomněl, že starší vyhlášku č. 64/2011 Sb. nahradila vyhláška č. 45/2018 Sb., která rozšiřuje definici přírodě blízkých lesů a připouští větší míru historického ovlivnění člověkem. Stěžovatelka poukazovala na starší data a portál pralesy.cz, dle soudu tyto údaje nejsou pro účely vyhlášení národního parku závazné. Vyhláška č. 45/2018 Sb. totiž pracuje s přirozeností lesa pouze v rámci plánů péče o maloplošná chráněná území a neobsahuje definici přírodního či člověkem málo pozměněného ekosystému. Žalovaný se otázkou přirozenosti ekosystémů zabýval dostatečně, a to jak v samotném záměru, tak ve správních rozhodnutích. Opíral se o údaje z mapování biotopů, které představují objektivní a kvantifikovatelné kritérium pro posouzení povahy území.

[7] Městský soud se věnoval i rozlišení mezi pojmy *biotop* a *ekosystém*. Ty nejsou zaměnitelné, ačkoli žalovaný ve svých podkladech pracoval převážně s pojmem biotop, zatímco zákon (§ 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) hovoří o ekosystémech. Biotop je definován jako soubor živých a neživých činitelů tvořících prostředí pro konkrétní druhy organismů, zatímco ekosystém představuje funkční celek těchto složek, propojený výměnou látek, energií a informací. Přestože se jedná o odlišné pojmy, soud uznal, že v praxi ochrany přírody se biotopy běžně používají jako klasifikační jednotky. Mapování biotopů je jednou z nejrozsáhlejších odborných činností v ochraně přírody a poskytuje pravidelně aktualizované a objektivní údaje o stavu konkrétních částí území. Soud proto považoval použití údajů z mapování biotopů za zákonné. Rozlišení mezi přírodními a nepřírodními biotopy je totiž založeno na míře zásahu člověka, což odpovídá i zákonnému požadavku na přirozenost ekosystémů. Stěžovatelka nezpochybnila konkrétní klasifikaci biotopů na Křivoklátsku, tedy že by některý z nich byl nesprávně označen jako přírodní.

[8] Městský soud se také zabýval námitkami, které směřovaly proti tvrzením o přítomnosti konkrétních biotopů, zejména květnatých bučin. Ověřil, že tyto biotopy jsou na Křivoklátsku skutečně evidovány a jejich výskyt odpovídá údajům uvedeným v záměru i rozhodnutí. Zpochybnění mapování biotopů ze strany stěžovatelky, například poukazem na výskyt lesů i v nepřírodních biotopech, podle soudu jen potvrzuje, že klasifikace biotopů nezávisí pouze na zalesnění, ale i na dalších ekologických kritériích. Soud rovněž připustil, že v podmínkách České republiky nelze očekávat lidmi zcela nedotčené ekosystémy. Klíčové je, zda si území zachovává přirozený charakter, nebo má vysoký potenciál k jeho obnově. Vyhlášení NP má totiž sloužit nejen k ochraně stávající přírody, ale i k její postupné regeneraci.

[9] Stěžovatelkou předložené důkazy nepřinášejí nové skutečnosti, které by zpochybnily závěry žalovaného. Námitky týkající se jedinečnosti území a jeho rozlohy soud neshledal důvodnými. Území plánovaného NP Křivoklátsko má větší rozlohu než některé stávající národní parky, je geomorfologicky rozmanité a zahrnuje cenné přírodní fenomény. Ochrana se nevztahuje pouze na lesy, ale i na ekosystémy jako např. bezlesí. Stěžovatelce se nepodařilo

prokázat, že by navržené území nesplňovalo podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[10] Soud se dále zabýval namítanou podjatostí Agentury, která se podílela na přípravě záměru. Účast Agentury na tomto procesu vyplývá přímo ze zákona, který jí svěřuje roli odborné organizace při přípravě chráněných území. Skutečnost, že má zájem na ochraně přírody, neznamená, že je podjatá. Navíc, pokud by byl národní park skutečně vyhlášen, Agentura by o správu území přišla, protože správy národních parků jsou samostatné.

[11] Dle městského soudu může vyhlášení NP znamenat omezení některých práv. Tato omezení jsou vyvážena ústavně chráněným veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Ochrana přírody je nejen právem jednotlivce, ale i povinností státu. Dle městského soudu stěžovatelka sice v žalobě napadla všechny kroky testu proporcionality, zůstala však v obecné rovině a její argumentace spíše odrážela politický postoj než právní argumentaci. Soud uvedl, že žalovaný dostatečně odůvodnil veřejný zájem na vyhlášení národního parku, vycházel z odborných podkladů a reagoval na námítky. Studie ČZU 2017 a navazující článek doc. Sloupa, které vyhlášení NP nedoporučují, byly správními orgány zohledněny. Tyto studie sice upozorňují na možné dopady vyhlášení NP Křivoklátsko, ale nepřinášejí zásadní důvody, které by mu bránily. Argumenty o destrukci lesů ponechaných přírodním procesům nebyly dostatečně doloženy. Žalovaný přesvědčivě vysvětlil, proč přínosy vyhlášení NP převažují nad možnými negativními dopady. Vedle studií, které vyhlášení NP Křivoklátsko nedoporučují, existuje řada odborných podkladů, které jej naopak podporují. Názory odborné veřejnosti sice nejsou jednotné, ale stěžovatelka nepředložila dostatečně přesvědčivé důkazy, které by vhodnost a potřebnost národního parku vyvrátily. Obavy z bezzásahovosti, kůrovce či požárů nebyly doloženy a soud připomněl, že režim v NP bude diferencovaný a postupně zaváděný. Argumenty o nepřiměřených nákladech soud odmítl jako politické, nikoliv právní. K poslednímu kroku testu proporcionality, tedy přiměřenosti ve vlastním slova smyslu, městský soud uvedl, že záměr NP přiměřeně vyvažuje veřejný zájem na ochraně přírody s právy dotčených subjektů. Stěžovatelka sice poukazovala na možná omezení práv občanů a rozvoje obce, její argumentace však zůstala obecná a nekonkrétní. Neprokázala, jak konkrétně by byl její rozvoj negativně ovlivněn, a její obavy z omezení lesnictví či turismu soud označil za spekulativní. Žalovaný se těmito otázkami zabýval a soud jeho úvahy považuje za logické a přesvědčivé. Očekávaný nárůst turismu o cca 6 % nelze bez dalšího považovat za zásadní zásah.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[12] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhuje rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Kasační stížnost, stejně jako předcházející žaloba, směřuje dle vlastních slov stěžovatelky proti samotnému vyhlášení NP Křivoklátsko. Její argumentace není jasně strukturovaná, a proto ji NSS pro přehlednost rozdělil na čtyři hlavní argumentační okruhy. Stěžovatelka předně tvrdí, že nebyly splněny definiční znaky národního parku dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na území záměru nejsou přirozené ekosystémy, konkrétně přirozené lesní ekosystémy. Druhý argumentační okruh se týká prokazování naplnění uvedené definice. Stěžovatelka namítá, že se žalovanému nepodařilo prokázat, že je definice naplněna. Použil špatnou metodiku a zaměnil ekosystémy za biotopy. Za třetí

pokračování

stěžovatelka namítá, že dosavadní forma ochrany přírody pomocí CHKO je dostatečná a žalovaný neprokázal potřebnost změny. V posledním okruhu namítá, že NP Křivoklátsko není vhodnou formou ochrany přírody, má obecně pochybnost o vhodnosti národních parků.

[14] Pro přehlednost jsou námitky podrobně rekapitulovány při jejich vypořádání níže.

[15] Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Konkrétně se vyjádřil k některým kasačním námitkám, jak je uvedeno níže. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Na úvod NSS poznamenává, že si je vědom toho, že návrh na vyhlášení NP Křivoklátsko zákonem je v současné době projednáván v Parlamentu (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, 2021-2025, sněmovní tisk č. 878). Na soudní přezkum napadeného rozhodnutí nemá tato skutečnost sama o sobě vliv.

[17] Odůvodnění rozsudku NSS lze rozdělit na dvě části. První (III. A.) je obecná a shrnuje východiska přezkumu. Druhá (III. B.) se zabývá kasačními námitkami.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

III. A.

[19] NSS se nejprve obecně zabýval národními parky v rámci právní ochrany přírody. Poté procesem vyhlásování národního parku, který je unikátní, a jehož povaha má vliv i na soudní přezkum rozhodnutí o námitkách.

III. A. 1. Ochrana přírody a národní parky

[20] Stát má povinnost chránit přírodu. Přesněji má pozitivní závazky střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (nález Ústavního soudu z 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48). Tuto povinnost není možné redukovat na ochranu přírody jako zdroje pro budoucí (byť udržitelné) vytěžování pro potřeby člověka. Je sice pravda, že ochrana přírody je v současné době primárně vázána na člověka (jak správně uvedl městský soud, jde o antropocentrické pojetí), její ochranu však nelze pojímat jednostranně a omezit se pouze na tento aspekt. Podstatné pro projednávanou věc je, že je její ochranu třeba vnímat širěji, tj. i bez vazby na člověka.

[21] V českém ústavní pořádku je ochrana přírody garantována již v preambuli Ústavy, v první větě prvního právního předpisu samostatné České republiky. Ta uvádí, že stát zakládající občané jsou „*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“. Jde tak o jednu z hodnot stojících v základu českého státu. Obdobně dle čl. 7 Ústavy dbá stát „*o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Toto hmotněprávní pravidlo má v první části charakter omezení, druhá vyjadřuje aktivní činnost, ke které je stát povinen (viz Uhl, P. Čl. 7, Ochrana přírodního bohatství. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Wolters Kluwer, 2015). Obdobně je

možno odkázat i na jiný komentář (Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. C. H. Beck, 2016, s. 91), podle něhož toto ustanovení reflektuje ekologický aspekt jako zájem, který má stát povinnost zohlednit při každé své činnosti. Zájem na ochraně přírodního prostředí a na šetrném využívání zdrojů z přírody je považován za zájem obecný, jeho účelem je zachování této veřejné hodnoty pro všechny občany, pro svět i pro budoucnost. Z pohledu jednotlivce je klíčový čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má každý právo na příznivé životní prostředí.

[22] Uvedená ústavní ustanovení provádí např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zejména pak zákon o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 1 tohoto zákona plní roli preambule a zároveň vymezuje účel právní úpravy právě v souladu s výše uvedeným čl. 7 Ústavy (Vomáčka, V. § 1. [Účel zákona]. In: Vomáčka, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. C. H. Beck, 2018, s. 1). Účelem uvedeného zákona je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji (rozsudek NSS z 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008-243). K tomu využívá obecné prostředky (část druhá tohoto zákona). Cennější části přírody a krajiny chrání pomocí šesti kategorií zvlášť chráněných území (část třetí tohoto zákona).

[23] Ochrana přírody má nejen (územní) prostorovou, ale také významnou časovou dimenzi. Předně v tom, že má být uchráněna pro budoucnost. To plyne již z preambule Ústavy, ve které se občané zavázali *střežit a rozvíjet* přírodní bohatství, což dává smysl jen s ohledem na budoucnost. Preambule Listiny je ještě explicitnější, připomíná odpovědnost „*vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi*“. Časová dimenze se projevuje také v tom, že ochrana musí být plánovaná, promyšlená a reagující na změny podmínek, zejména v oblasti klimatu (rozsudek NSS z 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023-128).

[24] Prizmatem uvedených obecných úvah je třeba přistupovat i k národním parkům. Národní park se nevyhlašuje jen s ohledem na *tady a teď*, ale v širším časovém i sociálním kontextu. Jedná se o právní nástroj ochrany přírody směřující do budoucna. To se projevuje v konstrukci § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konkrétně dle § 15 odst. 2 uvedeného zákona musí být využití národních parků podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů. Dle § 15 odst. 3 tohoto zákona je dlouhodobým cílem ochrany národních parků zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.

[25] Význam národních parků zdůraznil Ústavní soud v nálezu z 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, body 51 a 52, kde uvedl:

Národní parky jsou důležité pro zachování biologické a geologické rozmanitosti tím, že na jejich území je zajištěna ochrana populací druhů v přirozeném prostředí. Mají rovněž význam hydrologický a klimatický, neboť ovlivňují mezoklima, koloběh uhlíku či kyslíku a zadržují povrchové i podzemní vody, ovlivňují jejich průtok, a zmírňují tak průběh klimatických změn. Význam vědecký a výzkumný je zdůrazněn tím, že jejich území s ekosystémy ponechanými samovolnému vývoji představují srovnávací studijní plochu pro člověkem ovlivněné ekosystémy, jsou pozorovacím a monitorovacím nástrojem fenoménů, které se mimo jejich

pokračování

území v odpovídající ploše či kvalitě nevyskytují. Národní parky mají také sociálně-ekonomický význam. Ekonomický přínos danému regionu národní parky přináší vytvářením pracovních míst přímo i nepřímo formou zakázek privátním subjektům a také v samotné značce národního parku jako záruce šetrné turistiky. Další význam je tedy rekreační a turistický, neboť v současné době jde o nejnavštěvovanější území České republiky. Návazně mají národní parky také výchovný význam, neboť mohou probouzet pozitivní vztah k přírodě, objasňovat průběh přírodních dějů a motivovat veřejnost ke spolupráci na ochraně životního prostředí. Konečně mají národní parky význam mezinárodní.

Značný význam národních parků je nesporný, neboť zpřísněný režim ochrany území národních parků napomáhá zejména k zachování biologické a geologické rozmanitosti, k ochraně populací druhů v přirozeném prostředí, ovlivnění klimatu aj. Vedle toho mají národní parky význam vědecký, sociální či ekonomický. Smyslem národních parků je kompromis mezi naplňováním dlouhodobých cílů ochrany přírody (nerušený průběh přírodních jevů) a umožněním využití jejich území (k udržitelnému rozvoji, vzdělání, výchově aj.), to vše jako komponentů práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny i požadavku na zachování a rozvíjení přírodního bohatství podle preambule Ústavy. Výše uvedené odůvodňuje vysokou důležitost národních parků, která s sebou přirozeně nese i určitá omezení základních lidských práv a svobod či jiných veřejných zájmů.

III. A. 2. Proces vyhlášení národního parku

[26] Před projednáním kasačních námitek musí NSS dále upozornit na specifika vyhlásování národního parku. Národní park se vyhláší zákonem (§ 15 odst. 5 zákona o ochraně přírody).

[27] Právní proces upravuje v obecné rovině zejména § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je-li třeba vyhlásit chráněné území nebo jeho ochranné pásmo, zajistí orgán ochrany přírody nejprve zpracování záměru. V něm orgán ochrany přírody vyhodnotí stav dochovaného přírodního prostředí v území a navrhne vhodný způsob a rozsah ochrany včetně bližších ochranných podmínek. Záměr na vyhlášení národního parku poté Ministerstvo životního prostředí doručí obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem, zapsaným v katastru nemovitostí, se doručí formou veřejné vyhlášky písemné oznámení o předložení záměru k projednání. Ministerstvo také zveřejní oznámení o předložení záměru k projednání na portálu veřejné správy.

[28] Následuje fáze podávání námitek. Písemné námítky k předloženému záměru mohou uplatnit dotčené obce a kraje ve lhůtě 90 dnů od obdržení záměru a vlastníci nemovitých věcí ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou na portálu veřejné správy. Námítky se podávají ministerstvu.

[29] Poté orgán ochrany přírody rozhodne o došlých námitkách, a to do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. O námitkách vede ministerstvo správní řízení (rozsudek NSS z 10. 1. 2025, č. j. 10 As 205/2024-45, bod 17) a vydává o nich rozhodnutí (§ 67 správního řádu). Proti tomuto rozhodnutí je možné podat rozklad, o kterém rozhoduje ministr (§ 152 správního řádu). Rozhodnutí o námitkách dle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, respektive o rozkladu je zároveň rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1

s. ř. s. (viz rozsudek NSS z 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, č. 3895/2019 Sb. NSS). Žádným z těchto rozhodnutí se národní park nevyhlašuje, pouze se na jejich základě záměr uvádí do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno. Jak již bylo uvedeno výše, národní park samotný se vyhlašuje zákonem. Popsaná správní procedura zajišťuje kvalifikované předpolí pro rozhodnutí parlamentu, garantuje debatu, která se může promítnout v rozhodování zákonodárců.

[30] S ohledem na vyhlašování národních parků zákonem je rovněž třeba vzít na vědomí, že dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je oprávněn rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení pouze Ústavní soud. Dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tento přezkum zahrnuje vedle posouzení obsahového souladu právního předpisu s ústavním pořádkem také posouzení, zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob jeho přijetí. To neznamená, že dílčí postup orgánu veřejné moci, který je součástí způsobu přijetí právního předpisu, nemůže přímo zasáhnout do práv konkrétní osoby. O takovýto individuální zásah, proti němuž by bylo možné se bránit žalobou ve správním soudnictví, však nejde, lze-li odstranění jeho následku dosáhnout jen zrušením právního předpisu, který byl postupem zahrnujícím tvrzený zásah přijat, neboť podáním žaloby nelze obcházet pravomoc Ústavního soudu (usnesení Ústavního soudu z 1. 2. 2022, sp. zn. III. ÚS 2827/21, bod 17). O takovou situaci se v projednávané věci nejedná, neboť přinejmenším do okamžiku přijetí zákonné úpravy, k níž záměr směřuje, se v případě zrušení rozhodnutí o námitkách opět otevírá správní řízení, které by muselo být zákonným způsobem dokončeno.

[31] Proces vyhlašování národního parku snoubí správně-právní a politickou rovinu, ale v posledku jde o politické rozhodnutí (které však stejně jako každé jiné politické rozhodování musí respektovat ústavní limity). Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17, bod 132, uvedl, *„že otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická. Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Závisí výlučně na zákonodárci a exekutivě, jaké národní parky založí, jaká pravidla v nich upraví, a proto nelze, s nadsázkou řečeno, po Ústavním soudu žádat zodpovězení otázky: „zda mají pravdu ekologičtí aktivisté nebo starostové, zda je dobré stavět v národním parku hotely, těžit dřevo nebo nechat bujet vegetaci bez jakéhokoliv zásahu“* (podtrženo NSS).“

[32] Z pohledu projednávané věci je tedy nutné uvedené roviny rozlišovat. Ideový (politický) střet má být řešen primárně v zákonodárném sboru. Správní soudy se mohou zabývat pouze správně-právní rovinou. Z uvedeného plyne, že NSS nepřezkoumává samotné vyhlášení národního parku (což je podstata žaloby stěžovatelky, jak výslovně uvádí na úvodní straně své kasační stížnosti). Nepřísluší mu ani zasahovat do politických úvah, které se projevují při hlasování v komorách Parlamentu, ani nesmí obcházet pravomoc Ústavního soudu k přezkumu zákonů. Tento rozsudek tak nelze vnímat jako názor NSS na to, zda NP Křivoklátsko má či nemá vzniknout. Soud přezkoumává pouze a jen napadené rozhodnutí, které se zabývalo námitkami stěžovatelky proti záměru.

III. B.

[33] V této části rozsudku se NSS zabývá kasačními námitkami.

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). NSS neshledal, že by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný.

[35] Soud předeseílá, že stěžovatelčina kasační stížnost je částečně obecná, což je dáno mimo jiné povahou vyhlášení národního parku popsanou výše. Na argumentaci městského soudu sice reaguje, ale poměrně obecným nesouhlasem, často v podstatě reformuluje své námitky ze správního řízení a ze žaloby, čemuž odpovídá posouzení jednotlivých kasačních námitek ze strany NSS. Čím obecnější je vznesená námitka, tím obecněji k ní může soud přistoupit a vypořádat ji. Jelikož soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku, odkazuje proto soud průběžně na závěry městského soudu, se kterými se ztotožňuje (srov. rozsudek rozšířeného senátu z 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32, nebo nověji rozsudky NSS z 22. 12. 2021, č. j. 8 As 201/2019-80, bod 17, nebo z 27. 1. 2022, č. j. 9 Afs 268/2019-86, bod 14).

III. B. 1. Podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje naplnění podmínky výskytu přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů danou § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tvrdí, že na Křivoklátsku jsou předně lesy, ve kterých se dlouhodobě lesnický hospodaří. Nejsou tu lesy člověkem nezasažené, přirozené. Žalovaný na posouzení přirozenosti rezignoval, ačkoliv přirozené lesy musí v národním parku převažovat. Tvrdí, že při posuzování existuje posloupnost, nejprve se mají hledat ekosystémy přirozené, to je primární, a až pokud nelze splnit tuto kategorii, hodnotí se malé pozměnění člověkem.

[37] Žalovaný uvedl, že podmínka § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny byla splněna. Na území převažují přirozené nebo člověkem málo pozměněné ekosystémy. Stěžovatelka účelově zužuje definici uvedeného ustanovení a opomíjí, že se může jednat i o člověkem málo pozměněné ekosystémy.

[38] Dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody lze 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, vyhlásit za národní parky.

[39] NSS zdůrazňuje, že citované ustanovení výslovně uvádí výskyt *přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů*. Namítá-li stěžovatelka, že žalovaný rezignoval na prokazování čistě přirozených ekosystémů, je jí třeba odpovědět, že podmínka § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je splněna i tehdy, je-li na území převažující výskyt „pouze“ člověkem málo pozměněných ekosystémů. To plyne z užití spojky „nebo“ (bez čárky) v uvedeném ustanovení. Pojem je naplněn, jak přirozenými, tak pozměněnými ekosystémy, případně jejich kombinací. Tedy jinak řečeno, započítávají se přirozené a člověkem málo pozměněné ekosystémy, a to dohromady. Při vyhlášení národního parku není nutné, aby na jeho navrhovaném území byl převažující výskyt přirozených ekosystémů.

Tomu odpovídá rovněž § 15 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého je cílem ochrany národních parků mimo jiné zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů. Zachování chrání již existující ekosystémy, zatímco účelem obnovy je jejich znovuvytvoření. Jinými slovy, plný výskyt přirozených ekosystémů by již nebylo nutné obnovovat.

[40] Tomu neodporuje ani § 15 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, na který stěžovatelka opakovaně upozorňuje. Ten stanoví, že veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů. Stěžovatelka poukazuje na to, že má jít o zachování přirozených ekosystémů, což podle ní znamená, že v NP musejí již na počátku být v převaze. Takto formalisticky zákon vykládat nelze. Cíle ochrany dle odst. 3 a způsoby využití NP dle odst. 2 musí být vyloženy souladně. Veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich přirozených ekosystémů. Tedy nesmí být činěno nic, co by jejich zachování ohrožovalo. Tato péče nijak nevylučuje, že na jiných místech má v NP dojít k jejich obnově. Jednoduše řečeno, využití NP nesmí být v rozporu se zachováním přirozených ekosystémů a obnova přirozených ekosystémů s jejich zachováním v rozporu jistě není.

[41] Lze tak shrnout, že na území navrhovaného národního parku nemusí převažovat přirozené ekosystémy, postačí, pokud tu převažují ekosystémy málo pozměněné člověkem. Námitka není důvodná.

[42] Provedený výklad podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje kvalifikovaně posoudit následující kasační námitku.

III. B. 2. Prokázání podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

[43] Stěžovatelka zpochybňuje prokázání podmínky výskytu přirozených ekosystémů. Správní orgány nesprávně užily mapování biotopů, namísto metodiky stanovení přirozenosti lesů v ČR, respektive Zásad stanovení přirozenosti lesa dle přílohy č. 2 vyhlášky č. 45/2018 Sb. (dále souhrnně „metodika“). Rovněž namítá, že správní orgány zaměňovaly ekosystémy a biotopy, a zároveň zpochybňuje správnost mapování biotopů. Klasifikace biotopů nic neříká o přirozenosti lesních ekosystémů. V době vyhlášení záměru navíc stěžovatelka o mapě biotopů nevěděla, všechny podklady včetně primárních zdrojů měly být součástí záměru. Jen tak mohlo být splnění podmínek pro vyhlášení národního parku prokázáno. Nikdo navíc neví, zda bylo mapování provedeno správně. Není jí ani zřejmé, jak byla posouzena „přirozenost“, protože správní orgány neuvedly žádné kritérium. Dále dodává, že i v přírodních biotopech se lesnický hospodaří, tudíž se nejedná o ekosystémy nepozměněné člověkem. Městský soud dokazováním na jednání nahradil činnosti správních orgánů. Již na samotný záměr je třeba klást vysoké požadavky. Celé odůvodnění správních orgánů považuje za pouhá neprokázaná tvrzení, rétoriku, proklamace, fráze. K podílu přirozených lesů odkazuje na studii ZČU 2017 a tvrdí, že přírodě blízkých lesů je zde pouze 13 %.

[44] Žalovaný uvedl, že si opatřil dostatečné důkazní prostředky, které správně vyhodnotil. Právní úprava nevyžaduje zahrnutí specifické metodiky do záměru na vyhlášení NP. Podstatné je, zda je záměr dostatečně odůvodněn. Záměr je v zásadě odborný podklad, který není správním rozhodnutím. V záměru jsou vymezeny ekosystémy i cíle jejich ochrany, nepracuje tak pouze s biotopy. Systém mapování biotopů je jedinečný, mezinárodně

pokračování

uznávaný a je vytvářen na základě expertního posuzování specialisty, kteří jsou proškolení. Všechna data jsou verifikována a validována. Jde o jeden ze základních nástrojů hodnocení stavu přírody v ČR. Stěžovatelka o mapování biotopů věděla již z oznámení záměru. Zároveň byla po celou dobu veřejně dostupná interaktivní mapová aplikace, která obsahuje vrstvu mapování biotopů. Pro vyhodnocování přirozených a člověkem málo pozměněných ekosystémů se dlouhodobě používají právě data biotopů. Ty se dělí na biotopy přírodní a nepřirodní. Plocha přírodních biotopů se považuje za výskyt přirozených a člověkem málo pozměněných ekosystémů. Žalovaný dále uvedl, že záměr má obsah odpovídající požadavkům dle § 40 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a má všechny náležitosti dle vyhlášky č. 45/2018 Sb.

Neužití metodiky

[45] Dle stěžovatelky měla být při určování přirozenosti užitá metodika. K tomu NSS uvádí, že z žádného právního předpisu, jak ostatně již uvedl městský soud, neplyne povinnost užít tuto metodiku při přípravě záměru NP.

[46] Dle § 40 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví náležitosti a obsah záměru na vyhlášení národního parku ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Tou je již zmíněná vyhláška č. 45/2018 Sb.

[47] Dle § 10 odst. 1 této vyhlášky záměr na vyhlášení nebo změnu zvláště chráněného území obsahuje: název zvláště chráněného území, návrh kategorie zvláště chráněného území, určení předmětů ochrany a jejich popis, uvedení dlouhodobých cílů ochrany zvláště chráněného území, návrh bližších ochranných podmínek zvláště chráněného území, nebo přehled katastrálních území dotčených záměrem na vyhlášení nebo změnu národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, orientační výměru zvláště chráněného území, základní principy péče o předměty ochrany, a odůvodnění záměru na vyhlášení zvláště chráněného území.

[48] Dle § 10 odst. 3 uvedené vyhlášky má záměr na vyhlášení zvláště chráněného území tyto náležitosti: dokumentace navrhovaného zvláště chráněného území nebo ochranného pásma, kopie katastrální mapy se zákresem hranic navrhovaného zvláště chráněného území nebo ochranného pásma a kopie Základní mapy ČR vhodného měřítka s orientačním zákresem hranic zvláště chráněného území nebo ochranného pásma.

[49] Podstatné pro projednávanou věc je, že návrh má být odůvodněn. Vyhláška však neklade žádné konkrétní požadavky stran odůvodnění přirozenosti ekosystémů. Nepožaduje užít konkrétně označenou metodu, zásady či metodiku. Stěžovatelka ve své námitce zůstává v obecné rovině a „nerozumí“ tomu, proč nebyla metodika užitá, přestože se na věc hodí. Případná vhodnost metodiky nezakládá povinnost ji užít. Podstatné pro věc je, že jejím nepoužitím nebyla porušena žádná právní povinnost. Je také potřeba vzít v potaz tvrzení žalovaného, které stěžovatelka nevyvrací, že metodika se pro účely vyhlášení zvláště chráněných území nepoužívá. Nemá tu tedy ani správní praxe. Nepoužitím metodiky, respektive zásad stanovení přirozenosti lesa nedošlo k porušení zákona či správní praxe.

Ekosystémy a biotopy

[50] Správní orgány užily pro doložení přirozenosti ekosystému na území NP Křivoklátsko mapování biotopů. Stěžovatelka namítla, že žalovaný zaměňuje biotopy a ekosystémy.

[51] Jak již uvedl městský soud, v právním slova smyslu se *biotopy* od *ekosystémů* skutečně liší. Biotop je dle § 3 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně přírody a krajiny „*soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva. Biotop je takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů.*“ Ekosystém je dle písm. l) téhož zákona „*funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.*“ Biotop je tak soubor činitelů vytvářející určité prostředí pro určitého jedince či skupinu. Je tedy uspořádán kolem konkrétního jedince či skupiny. Naopak ekosystém je, jak již název napovídá, systém vzájemně propojený vazbami zakotvený v místě a čase. Je pojímán primárně funkčně.

[52] Je zřejmé, že *biotopy* a *ekosystémy* nejsou to stejné. Otázkou zůstává, zda lze pomocí *biotopů*, respektive jejich mapování, doložit výskyt přirozených či málo pozměněných *ekosystémů*.

[53] Stěžovatelka pouze obecně namítá, že *biotop* a *ekosystém* jsou něco jiného. Toho si ale byl vědom i městský soud (viz bod 72 a násl. jeho rozsudku), který u uvedeného neustal a odůvodnil, proč považuje údaje z mapování biotopů za relevantní a prokazující úroveň přirozenosti ekosystémů na území NP Křivoklátsko. Zdůraznil, že biotopové mapování představuje objektivně kvantifikovatelné kritérium, na jehož základě lze stanovit převažující povahu dotčeného území. Dále uvedl, že dle odborné literatury mapování biotopů plní zásadní preventivní funkci z pohledu ochrany přírody a že je jednou z nejrozsáhlejších odborných aktivit ochrany přírody. Městský soud považoval použití údajů z mapování biotopů za pochopitelné – jedná se o klasifikační jednotky, k nimž existují pravidelně aktualizované objektivní údaje, vypovídající o povaze konkrétních sektorů území. Ač tedy pojem přírodního biotopu nelze ztotožňovat s pojmem přirozeného ekosystému, rozlišování přírodních a nepřirodních biotopů rovněž záleží především v míře zásahu člověka.

[54] Tyto úvahy stěžovatelka relevantně nezpochybnila. NSS za ni nemůže, jak uvedeno výše, námitky domýšlet. V obecné rovině je argumentace městského soudu přezkoumatelná, racionální a přesvědčivá.

[55] Z právních předpisů neplyne, jakou metodu má žalovaný při posuzování přirozenosti a malé pozměněnosti použít. Dává tak smysl, že užije odborně shromážděná data o biotopech, která jsou aktualizovaná a veřejně dostupná. Biotopy lze rozdělit na přírodní a nepřirodní. Nepřírodní biotopy se jistě nebudou překrývat s přirozenými či málo pozměněnými ekosystémy. Naopak přírodní biotopy budou. K doložení splnění podmínky dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny užily správní orgány jen přírodní biotopy.

[56] Zákonná definice ekosystému je velmi široká, zákon nespecifikuje, jakou prostorovou velikost by měl ekosystém mít. Z jeho dílčích ustanovení je však zřejmé, že se soustředí na ekosystémy střední a větší velikosti (Vomáčka, V. § 3. [Vymezení pojmů]. In: Vomáčka, V. a kol. op. cit., s. 34). Z toho je třeba vycházet i při posouzení vyhlášení národních parků. Zároveň je nutné zohlednit, že zákon nestanoví, jaké konkrétní ekosystémy mají být touto

pokračování

formou ochrany chráněny. Posouzení jednotlivých území tak probíhá vždy *ad hoc* (Hanák, J. § 14 [Kategorie zvláště chráněných území]. In: Vomáčka, V. a kol. op. cit., s. 150), protože každé je unikátní. Vymezení ekosystémů pro účely vyhlášení národního parku by se tedy mělo odvíjet i od povahy daného území a důvodů jeho navrhované ochrany.

[57] Posouzení správních orgánů je tak třeba číst s ohledem na to, že uvádí, jaké lesy jsou v daném území přirozené. Na to navazuje biotopové vymezení, které potvrzuje, že právě takovéto biotopy (tedy takové soubory činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého druhu, respektive takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro konkrétní druh rostlin či živočichů) tu jsou. Zjednodušeně řečeno, je-li přirozeným ekosystémem na území určitý listnatý les (např. dubohabřina) a zároveň je na stejném místě zmapován např. přírodní biotop L3.1 Hercynské dubohabřiny (dub i habr jsou listnaté stromy), tak lze mít za to, že je zde přirozený ekosystém. Stěžovatelka charakteristiku lesů, které jsou pro území NP Křivoklátsko přirozené, nezpochybňuje.

[58] Lze také upozornit, že ne všude, kde rostou duby či habry, bude zmapován biotop L3. To uvádí i sama stěžovatelka, která tím chce mapování zpochybnit. Paradoxně tím ale dokládá, že na přírodní biotopy jsou kladeny vyšší nároky než jen prostý výskyt několika stromů. Obecně lze vycházet z překryvu přírodních biotopů a přirozených či málo pozměněných ekosystémů. Nemusí tomu ale tak být vždy. V konkrétních případech na konkrétních místech lze samozřejmě prokázat opak, tedy že je zde významný vliv člověka. To stěžovatelka v projednávané věci neučinila, zaměřila se pouze na zpochybňování mapování biotopů jako takové.

[59] NSS netvrdí, že biotopové mapování je jediný možný či nejlepší způsob doložení splnění podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. V projednávané věci tento způsob není ani nezákonný ani neracionální. Stěžovatelka sama navíc uvádí, že na území se nyní provádí hospodaření v lesích, které „je přírodě blízké“. A také dodává, že se zde „nachází minimálně 47% (sic) tzv. nepůvodních lesů“. V důsledku tvrdí, že tu nepůvodních lesů má být méně než polovina, a že lesy na Křivoklátsku jsou obecně přírodě blízké, tedy člověkem málo pozměněné. To podporuje závěry žalovaného i městského soudu o tom, že podmínky § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny byly skutkově naplněny.

[60] Podpůrně lze rovněž upozornit, že vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v § 1 písm. a) uvádí, že biocentrum je biotop nebo soubor biotopů v krajině, který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému. Samy právní předpisy tedy se souvislostí biotopů a ekosystémů počítají. Určitý biotop (soubor biotopů) představuje hmotný základ konkrétního ekosystému. Lze tedy konstatovat, že tímto úhlem pohledu je biotop (či jejich soubor) základnější než ekosystém. Biotop bývá také označován jako habitat či stanoviště (Vomáčka, V. § 3 [Vymezení pojmů]. In: Vomáčka, V. a kol. op. cit., s. 33) a lze jej tak považovat za skladební jednotku ekosystému. Správním orgánům tak nelze vytýkat, že užily tuto perspektivu při určování přirozenosti či malé pozměněnosti ekosystémů.

[61] Přirozenost či malou pozměněnost ekosystémů člověkem dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny na navrhovaném území národního parku je možné dokládat pomocí mapování biotopů.

Dostupnost podkladů

[62] Stěžovatelka dále namítla, že o mapování biotopů v době vyhlášení záměru nevěděla. Mělo podle ní být součástí záměru. K tomu NSS uvádí, že vyhlášení záměru nepředchází správní řízení, záměr není správním rozhodnutím. Je tak správná úvaha městského soudu (body 52 až 54 rozsudku), že na záměr, který je primárně podkladem pro další správní postup, nelze klást přehnané formální požadavky. Je třeba vyjít primárně z požadavků § 10 vyhlášky č. 45/2018 Sb. Není nutné, aby všechny podklady byly přiloženy již k samotnému záměru. Po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby si v případě zájmu informace vyžádala či vyhledala sama, zvláště jsou-li veřejně dostupné.

[63] Dále stěžovatelka uvádí, že neměla v době podávání připomínek k dispozici podklady uvedené v seznamu literatury na konci záměru. O veřejně dostupných mapách tvrdí, že žalovaný „zamlčel existenci portálu“. K tomu NSS opět připomíná, že o záměru se nevede správní řízení. Podklady tak nemusely být součástí spisu, jak namítá stěžovatelka. Záměr je spíše odborným podkladem, u nichž není obvyklé, že by obsahovaly všechny materiály, na které odkazují třeba jako přílohu. Je naopak běžnou praxí, že se na podklady pouze v textu průběžně odkazuje a na závěr je uvedena v seznamu literatury plná citace. To považuje NSS, stejně jako městský soud, za dostatečné i u záměru na vyhlášení národního parku. Stěžovatelka nemá zákonné právo, aby jí byly poskytnuty a zaslány všechny v záměru citované podklady, není ani nutné, aby jí byla poskytnuta „instrukce“ k jejich opatření.

[64] Odlišná situace je ve správním řízení o podaných námitkách. Zde se ve věci již vede správní spis a řízení směřuje k vydání správního rozhodnutí. Spis by měl obsahovat podklady pro rozhodnutí. V projednávané věci tomu tak bylo, přestože stěžovatelka namítá opak. Jak správně uvedl již městský soud (v bodě 54 jeho rozsudku) je klíčové, aby byl správní orgán schopen všechna svá tvrzení ze záměru, budou-li dotčenými subjekty zpochybněna, doložit a jejich námitky přezkoumatelně a přesvědčivě vyvrátit v řízení o námitkách. Rozsah shromažďování podkladů ve správním řízení tak bude dán především povahou a rozsahem námitek.

[65] V projednávané věci je podstatné, jak již opět správně zdůraznil městský soud (v bodě 58), že v návaznosti na podané námitky si žalovaný vyžádal odborné stanovisko Agentury, s nímž stěžovatelku seznámil oznámením z 4. 5. 2023, a následně jeho doplnění. S ním stěžovatelku seznámil výzvou k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, a to společně s mapou se zákresem skupin biotopů v NP Křivoklátsko (uloženou na elektronickém uložišti). Během správního řízení tak měla stěžovatelka podklady k dispozici. V kasační stížnosti ostatně ani netvrdí opak, jen stále namítá, že je měla mít přístupné dříve, již ve fázi vyhlášení záměru, a snazší cestou. Mapové a další podklady byly i v té době přístupné. Nelze konstatovat, že by stěžovatelka neměla možnost se s nimi seznámit a užít je při formulaci námitek. Je také třeba odmítnout tvrzení, že vše mělo být přímou součástí záměru (viz předcházející bod tohoto rozsudku). Ze správního spisu NSS dále ověřil, že o složení biotopů na území (včetně konkrétního procentuálního určení) hovoří stanovisko Agentury k námitkám a že s mapou jejich zakreslení (respektive odkazem na ni) byla stěžovatelka

pokračování

seznamena nejpozději ve výzvě z 21. 8. 2023, tedy ještě v rámci řízení u orgánu prvního stupně. Tyto podklady byly součástí podkladů pro rozhodnutí.

Mapování biotopů

[66] Stěžovatelka k mapování biotopů uvádí, že nemusí odpovídat skutečnosti, protože při jeho provádění nebyla přítomna, respektive „u toho nikdo nebyl“. Mapa podle ní „*nic neříká o tom, že tato data jsou správná a že mapování bylo provedeno správně*“. Aby byly podklady průkazné, „*muselo by dojít k novému vymapování biotopů v terénu v součinnosti se žalobcem*“. Požaduje tak v podstatě „*důkaz o důkazu*“ s tím, že břemeno by stále měl nést žalovaný.

[67] Tato námitka není způsobilá zpochybnit závěry dokazování městského soudu, ani podklady žalovaného. Stěžovatelce v této fázi řízení již nemůže k úspěchu stačit pouhé obecné zpochybnění důkazních materiálů. Není ani zřejmé, z čeho dovozuje, že mapování biotopů se má sama účastnit. Stěžovatelka, chce-li výsledky mapování zpochybnit, má sama přinejmenším věrohodně a přesvědčivě tvrdit, že skutečnost je jiná, případně k takovému tvrzení alespoň označit důkazy. To ostatně učinila paralelní námitkou, že na území NP Křivoklátsko nejsou květnaté bučiny. K těm městský soud provedl dokazování a dospěl k závěru, že se na území nacházejí. S hodnocením důkazů se NSS ztotožňuje, stěžovatelka proti němu ostatně nijak konkrétně nebrojí, zpochybňuje přítomnost biotopů a jejich mapování obecně. Stejně tak je třeba odmítnout požadavek stěžovatelky na nové mapování biotopů, který vychází z právě vyvrácených úvah.

[68] Co se týče studie ZČU 2017, na kterou stěžovatelka opakovaně upozorňuje, může NSS opět odkázat na její vypořádání ze strany městského soudu. Studie se primárně nevěnuje přirozenosti lesů na území Křivoklátska, ale jak napovídá již její název jde předně o studii socio-ekonomickou. Zároveň je také třeba připomenout, že hodnocení přirozenosti lesů se po jejím vydání změnilo vyhláškou č. 45/2018 Sb. Změna spočívala v rozvolnění kritéria pro určení lesa jako přirozeného. I v případě, že by (nepodložený) údaj ze studie byl pravdivý dle předcházející kategorizace, nevypovídá o kategorii v době vyhlášení záměru ani v době vydání správních rozhodnutí.

[69] Dle stěžovatelky správní orgány neuvedly kritérium přirozenosti u biotopů. Není tedy jasné, jak se poznají. K uvedenému NSS předně odkazuje na body 51–61 tohoto rozsudku, kde uvedl, že prokazování podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny pomocí biotopů není vadou a na body 38–42, kde uvádí, že podmínky § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny není nutné naplnit pouze přirozenými ekosystémy. Stěžovatelka v podstatě tvrdí, že správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože neuvádí, jak byla posuzována přirozenost, respektive přírodnost biotopů. Za nepřezkoumatelné tak fakticky považuje podklady rozhodnutí, konkrétně mapování biotopů. Požadavky stěžovatelky je třeba odmítnout. Není nutné, aby správní orgány prokazovaly a explicitně tvrdily, jak probíhá mapování biotopů. Musí však být schopny racionálně a přezkoumatelně uvést, z čeho vycházely. V projednávané věci tomu tak bylo. Přírodní biotopy jsou uvedeny v seznamu biotopů, který vychází z publikace Chytrý, M. a kol. *Katalog biotopů České republiky*, 2010, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, na kterou odkazuje již záměr vyhlášení NP Křivoklátsko. Biotopy silně ovlivněné nebo vytvořené člověkem mají

kód začínající „X“, což ostatně stěžovatelka ví, jak dokládá její argumentace v kasační stížnosti (viz body 92 a 97 tohoto rozsudku). Ostatní biotopy jsou přírodní.

[70] Stěžovatelka posouvá požadavek přezkoumatelnosti za jeho hranu. Správní orgány dostaly své povinnosti rozhodnutí odůvodnit a opřít se o prokázaný skutkový stav. Nelze po nich požadovat, aby prokazovaly a odůvodňovaly všechna dílčí zjištění obsažená v podkladech pro rozhodnutí. Přehnanost požadavku stěžovatelky lze ilustrovat příkladem z jiné oblasti. Pokud správní orgán z podkladů pro rozhodnutí o přestupku (a zde platí přísná pravidla pro prokazování viny) zjistí, že řidič projel na červenou, také již neodůvodňuje, jaké kritérium bylo použito pro identifikace barvy jako červené. Nebude se například zabývat vlnovou délkou, a otázkou, proč by měla zrovna tato vlnová délka být při vnímání lidmi označována jako „červená“. Stěžovatelkou vznesená námitka tak nemůže být úspěšná, její obrana by měla spíše spočívat ve zpochybňování výskytu biotopů nebo jejich přirozenosti, respektive přírodnosti. To ostatně částečně činí (viz body 58 a 92 tohoto rozsudku).

Aktivita městského soudu

[71] Městský soud ve věci provedl dokazování, přičemž se mimo jiné zaměřil právě na otázku výskytu biotopů, a skutkově ji přezkoumal. Dle stěžovatelky tím nahradil činnost správních orgánů.

[72] Je pravda, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí bude dokazování soudem spíše výjimkou, soud si obvykle vystačí s obsahem správního spisu (viz Kühn, Z. § 52. Dokazování. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Wolters Kluwer, 2019). Nicméně soudní řád správní soudu umožňuje dokazování provádět, a dokonce i provést důkazy nenavržené (§ 52 odst. 1 s. ř. s.) Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav, jako podklad pro rozhodování soudu a porovnat jej s užitou právní kvalifikací (rozsudek NSS z 26. 6. 2014, č. j. 5 Afs 65/2013-79). Důkazem provedeným před krajským soudem (§ 77 s. ř. s.) může být v první řadě přímo zjištěno, že skutečnosti, které byly rozhodné ve správním řízení, jsou vskutku tak, jak se jevíly být správním orgánům, anebo naopak že takové nejsou. Dokazování před soudem se má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení ob stojí (rozsudek NSS z 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36, bod 17). Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu (usnesení rozšířeného senátu z 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Krajský soud tedy může provádět dokazování, objasňovat skutečnosti, které tu byly v době rozhodování správního orgánu, nemá však nahrazovat činnost správních orgánů.

[73] Uvedenou hranici městský soud v projednávané věci nepřekročil. Provedl dokazování ke skutkovým otázkám, které byly pro věc relevantní, časově pak vycházel z doby rozhodování správního orgánu. V souladu s výše citovanou judikaturou prověřil, zda skutkové závěry ze správního řízení ob stojí. Není to tedy tak, že by nahradil činnost správních orgánů, pouze ji v souladu se svou plnou jurisdikcí a svým posláním jakožto správní soud prověřil.

pokračování

[74] Námitka neprokázání podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není důvodná.

III. B. 3. Potřebnost změny formy ochrany

[75] Stěžovatelka namítá, že nebylo dostatečně odůvodněno, proč je nutná ochrana přírody pomocí NP, když je již dnes na území CHKO. Žalovaný se tímto aspektem věci nezabýval, měl nejprve posoudit přirozenost lesa dle metodiky a poté prokázat, že CHKO nestačí. Žalovaný případnou nutnost změny neprokázal, chybí mu vědecké studie a také například fotodokumentace. Není pravdou, že se stávajícími nástroji ochrany přírody nelze dosáhnout dlouhodobě dobrého stavu. Národní parky přírodní hodnoty nechrání.

[76] Žalovaný uvedl, že hlavním důvodem pro vyhlášení NP Křivoklátsko je potřeba změny přístupu k nakládání s lesními ekosystémy v území. Stávající ochrana území je postavena na jiném přístupu, než je ochrana ve formě umožnění nerušeného průběhu přírodních procesů. Zajištění ochrany stanovišť druhů vázaných na kontinuum přírodního lesa nelze v rámci CHKO dosáhnout na dostatečně velké ploše. Tato forma ochrany není z pohledu dosažení uvažovaných cílů ochrany a potřeb ochrany biodiverzity na všech jejích úrovních v přírodovědně nejhodnotnější části území Křivoklátska dostatečná. Obecně se v ČR na většině území CHKO daří stav přírody a krajiny minimálně udržet, v případě NP jsou znatelné i postupné trendy ve zlepšování stavu prostřednictvím cílené péče. Tento trend platí obecně i přes zvyšující se tlaky na ekonomický rozvoj území. Vyhlášení NP Křivoklátsko je zároveň podstatným aspektem naplňování unijní legislativy v oblasti ochrany a obnovy biodiverzity.

[77] K námitce NSS předně uvádí, že stěžovatelka nemá pravdu v tom, že dle rozsudku NSS z 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, č. 3895/2019 Sb. NSS, se požaduje prokázání a zdůvodnění změny (zpřísnění) ochrany přírody pomocí zvláště chráněných území. V kasační stížnosti citovaná věta pochází z bodu 12 uvedeného rozsudku, který shrnuje rozhodnutí městského soudu, nejde o posouzení NSS. Potřebnost změny ochrany je ve skutečnosti součástí odůvodnění záměru na vyhlášení zvláště chráněného území, a vztahují se na něj stejné požadavky.

[78] Stěžovatelka tvrdí, že se žalovaný aspektem potřeby změny ochrany nezabýval. Nicméně celý vyhlášený záměr má za cíl odůvodnit vyhlášení NP Křivoklátsko. Dle městského soudu (bod 94) žalovaný dostatečně popsal důvody vyšší ochrany nejceněnějších částí přírody Křivoklátska a vypořádal se i s nedostatky současné úrovně ochrany formou CHKO. NSS ze spisu ověřil, že potřebností změny ochrany se věnovalo jak rozhodnutí o námitkách (s. 5 až 7, 32, 34 až 36, 44 až 46), tak napadené rozhodnutí (s. 8 a 9), a je zmiňována již v samotném záměru (s. 23, 25, 26). Odůvodnění považuje NSS za přezkoumatelné. V tomto aspektu námitka není důvodná.

[79] Nelze přisvědčit ani námitce, že dosavadní nástroje ochrany přírody Křivoklátska (CHKO) jsou dostatečné. Stěžovatelka a žalovaný se mýlí v pojmání ochrany přírody. Stěžovatelka fakticky požaduje zachování lesů, do kterých může člověk zasahovat a považuje to za nejlepší formu obhospodařování území. Podle jejího názoru, se příroda nejlépe rozvíjí pod lidským poručenstvím, racionální člověk ji dobře vede. Naopak žalovaný, který vychází ze současného pojetí zvláštní územní ochrany v zákoně o ochraně přírody a krajiny, se

navrhovaným vyhlášením NP kloní k ponechání přírody samovolnému vývoji. Právě zde se podle NSS projevuje charakter procesu vyhlášení národních parků popsany výše v části III. A. 2. Správní soudy nemohou rozhodovat o tom, jak nejlépe přírodu chránit, či jaký ideový postoj k ní zaujímat. Soudy jsou pouze oprávněny přezkoumat, zda je úvaha v napadeném rozhodnutí žalovaného přezkoumatelná a zohledňuje zákonná kritéria, včetně testu proporcionality. Obě tyto podmínky jsou v projednávané věci splněny. Ochrana formou CHKO dle žalovaného nestačí pro umožnění samovolného vývoje přírodních ekosystémů, který má být (po jejich částečné obnově) umožněn v národním parku, a to bez intervencí člověka. Důvod je srozumitelný a zohledňuje zákonné požadavky. Stejně tak byl ve věci proveden test proporcionality, a to jak správními orgány, tak posléze městským soudem. Správní orgány uvedly, že záměr je potřebný, vhodný a přiměřeně vyvažuje zájem na ochraně přírody se zájmy místních obyvatel.

[80] K námitce, že národní parky přírodní hodnoty nechrání, NSS uvádí, že nejde o otázku, kterou by se správní soudy mohly v takto obecné rovině zabývat. Stěžovatelka napadá národní parky jako takové, tedy právní úpravu. NSS nemá o ústavnosti právní úpravy s odkazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 pochybnost. Tímto nálezem Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení konkrétních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, která se týkají právě národních parků.

[81] Námitka není důvodná. Stěžovatelka proti změně formy ochrany brojí obecně a její námitka se prolíná s vhodností vyhlášení NP Křivoklátsko, které se NSS věnuje v následujících odstavcích.

III. B. 4. Vhodnost národního parku Křivoklátsko

[82] Stěžovatelka tvrdí, že vyhlášením NP dojde ke zhoršení ochrany přírody. Spojuje vyhlášení NP s úhynem lesa, a tím pádem také se zánikem jeho ekosystémových služeb. V NP nemusí docházet k zásahům proti škůdcům, což vede ke škodám na lese a životním prostředí, v konečném důsledku k zániku lesa a rozpadu ekosystému. Upozorňuje na situaci v jiných NP, zejména NP Šumava a NP České Švýcarsko, kterou považuje za špatnou. Tvrdí, že budoucí případná správa NP Křivoklátsko bude obdobně špatná. Domnívá se, že je lepší ponechat Křivoklátsko v péči lesníků, je potřeba chránit vzrostlý les. Obecně připouští, že národním parkům přináší ochrana přírody, ale dle jejího názoru již „*nikoliv těm, které jsou na území ČR*“. Národní parky jsou dnes dle jejího názoru „*jedním z největších bezpečnostních rizik*“. Neví, jak by měla zánik lesů, který nastane po vyhlášení NP, prokazovat.

[83] Žalovaný uvedl, že by soudní moc neměla být arbitrem toho, jak má být chráněna příroda, měla by se omezit pouze na zákonnost rozhodnutí o námitkách. Ochrana životního prostředí je významný veřejný zájem a každý je povinen strpět omezení z ní plynoucí. Podmínky v NP Křivoklátsko jsou rozdílné od jiných národních parků. Je absurdní tvrdit, že ochranou lesů v národním parku by mělo být dosaženo destrukce současných porostů. Naopak postupně by zde měly lesy dojít k větší odolnosti vůči narušování. Druhová pestrost lesů bude vyhlášením NP zlepšena. Námitka, že způsob péče o území v NP povede k destrukci životního prostředí, je nepodložená. Vyhlášení NP bude mít naopak pozitivní dopad na zachování a obnovu přírodních lesních ekosystémů v jejich přirozené dynamice. Plošná ochrana formou NP představuje v dlouhodobém horizontu především zachování a rozvoj přírodních hodnot, ochranu biodiverzity, ale také schopnosti území dlouhodobě poskytovat společnosti ekosystémové služby. Ponechávání dřevní hmoty k rozpadu je jedním

pokračování

z klíčových aspektů podpory a rozvoje přírodních procesů, což patří mezi dlouhodobé cíle ochrany NP. Samovolný vývoj ekosystémů na převažujícím území NP je dlouhodobým cílem, ke kterému se bude dopracovávat postupně. Pohledem probíhajících přírodních procesů nelze v pojetí NP hovořit o „živém“ a „mrtvém“ lese, jak činí stěžovatelka. Rovněž v případě uschlého horního stromového patra způsobeného např. kůrovcovou gradací, se stále jedná o funkční a živý ekosystém, jen v určité fázi svého vývoje.

[84] Dle NSS stojí jádro argumentace stěžovatelky na tezi, že vyhlášení NP vede ke zhoršení životního prostředí. Tu je nutné odmítnout. Stěžovatelka nepředložila žádný důkaz ani dostatečný důvod, který by potvrdil pravdivost její teze. Uvádí pouze nahodilé události z jiných NP, které však nejsou v přímé souvislosti s touto formou ochrany. Srovnáním s Národním parkem Šumava i Národním parkem České Švýcarsko se zabýval již žalovaný a poté i městský soud, stěžovatelka však stále zůstává v obecné rovině a nic konkrétního proti názoru městského soudu nenamítá. Vyhlášení NP nevede k úhynu lesa. Navíc se režim ochrany NP Křivoklátsko má zavádět postupně. Stěžovatelka se snaží vyvolat dojem, že okamžikem vyhlášení národního parku přestane člověk do místních lesů zasahovat a dojde k jejich zkáze. Tak tomu není, k zásahům stále docházet bude, a tvrzení o destrukci lesa jsou spekulativní. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že ke změnám v území dojde. Postupně zde budou probíhat jiné procesy, než jaké se zde dějí dnes. To bez dalšího neznamena zhoršení situace. Cílem NP je ochrana přírody, zlepšení její ochrany vůči současnému stavu a obnova přirozených ekosystémů.

[85] Námitky stěžovatelky jsou v této oblasti projevem politického nesouhlasu, což je dáno povahou věci. Soud chápe pohled stěžovatelky na věc, její nespokojenost, a rozumí i tomu, že vyjadřuje svou politickou vůli. To ale není důvodem pro soudní zásah do rozhodování správních orgánů. Spekulativní scénáře budoucího chování správy dosud nevyhlášeného národního parku a jeho hypotetické důsledky nemohou založit nezákonnost správního rozhodnutí.

[86] Tvrzení stěžovatelky nepodporují ani studie ČZÚ 2017 a další předložené podklady. Je sice pravda, že vyhlášení národního parku nedoporučují, avšak to netvoří překážku jeho vyhlášení. Nejde o závazná stanoviska ani jiné závazné podklady pro rozhodnutí. I u odborné veřejnosti mohou na takto politicky kontroverzní téma existovat rozdílné názory. Městský soud je všechny poctivě zvážil a vyhodnotil, stěžovatelka proti tomu jen v obecné rovině prosazuje závěry studie ZČÚ 2017. NSS není určen k tomu, aby byl rozhodčím ve vědeckých debatách, ty mají probíhat právě uvnitř vědecké komunity. Stěžovatelka preferuje jeden z odborných názorů (který jí svou perspektivou a závěrem konvenuje) před jinými. To k relevantnímu zpochybnění závěrů městského soudu nestačí. Na obecnou námitku postačuje tato obecná odpověď, NSS se i v této otázce ztotožňuje s posouzením městského soudu.

[87] K tvrzené špatné správě jiných národních parků se NSS nevyjádří, protože tato otázka není předmětem tohoto řízení. I pokud by bylo tvrzení stěžovatelky pravdivé, nelze to považovat za důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Z managementu jiných NP nelze spekulativně usuzovat na budoucí chování správy NP Křivoklátsko. Z kůrovcové kalamity na Šumavě ani z požáru v Českém Švýcarsku závěry, které stěžovatelka představuje, neplynou, jak ostatně uvedl již městský soud.

[88] Stěžovatelka ve skutečnosti zpochybňuje vhodnost a přínosnost národních parků v ČR obecně. NSS není příslušný k abstraktnímu přezkumu právních norem. O ústavnosti aplikované právní úpravy nemá pochybnost a může stěžovatelku pouze odkázat na několikrát citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

[89] Stěžovatelka také vyjadřuje obavu, že po vyhlášení národního parku místní obyvatelé a ona sama nebude mít žádný vliv na regulaci ani management národního parku, že o nich bude nedemokraticky a bez kontroly rozhodováno. K tomu NSS odkazuje na § 20 odst. 1 zákona o ochraně krajiny a přírody, dle kterého k projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody a zásad péče o národní park, zřizuje orgán ochrany přírody radu národního parku. Členy rady jsou delegovaní zástupci všech obcí a krajů, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo rozkládá. Další členy rady z významných právnických a fyzických osob, zejména z oblasti ochrany přírody, lesnictví, zemědělství, vodního hospodářství, obchodu a cestovního ruchu, odborníků z vědeckých a odborných pracovišť, popřípadě z jiných orgánů státní správy, jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody. Dle odst. 3 citovaného ustanovení je orgán ochrany přírody povinen návrh zón národního parku, návrh klidových území národního parku, cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národního parku a místa navržená k vyhrazení dohodnout s radou. Návrh zásad péče o národní park dohodne orgán ochrany přírody s radou postupem dle § 38a zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu je třeba ještě dodat, že dle rozsudku NSS z 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS, se lze proti schválení zásad péče o národní park podle § 38a zákona o ochraně přírody a krajiny bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Stěžovatelka tak bude účastna na rozhodování o národním parku a existuje i možnost soudní ochrany.

[90] Stěžovatelka dále uvádí, že je lepší ponechat Křivoklátsko v péči lesníků. To úzce souvisí s pojetím přístupu k přírodě a její ochraně, které se NSS věnoval v bodě 79 tohoto rozsudku, na který odkazuje.

[91] Stěžovatelka, chtěla-li se svou námitkou uspět, měla své obavy o tom, že nastane zánik lesa, formulovat konkrétněji a přesvědčivěji, případně k nim nabídnout odpovídající podklady. Žádný soud nemůže své rozhodnutí založit na spekulacích týkajících se budoucnosti. Z ničeho neplyne, že by mezi vyhlášením národního parku a reálnou hrozbou zániku lesa existovalo kauzální spojení.

III. B. 5. Další námitky

Osoby zúčastněné na řízení

[92] Stěžovatelka namítla, že městský soud nepřizval do řízení osoby, které připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Konkrétně poukazuje na Českou lesnickou společnost, pobočný spolek Křivoklát. Ten měl v jiné soudní věci týkající se NP Křivoklátsko dokládat, že se v území nacházejí nepřirodní biotopy na místě, kde dle mapování jsou být biotopy přírodní.

[93] Městský soud vyzval možné osoby zúčastněné na řízení k přihlášení se vyvěšením oznámení na úřední desce. Učinil tak z důvodu velkého počtu možných osob (viz opatření předsedy senátu na č. l. 63 spisu městského soudu). Vyrozumění vyvěsil na svou úřední desku

pokračování

a zaslal jej rovněž k vyvěšení na úřední desce stěžovatelky. Tím naplnil podmínky zákona. Jak NSS uvedl v rozsudku z 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010-294, č. 2550/2012 Sb. NSS, jsou-li splněny podmínky podle § 42 odst. 4 s. ř. s., je možné na základě opatření předsedy senátu doručovat osobám, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, vyrozumění o probíhajícím řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. vyvěšením na úřední desce soudu. Pokud taková osoba v soudem určené lhůtě nereaguje, práva osoby zúčastněné na řízení jí nenáleží a soud s ní nadále jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná. V projednávané věci soudu nikdo po vyvěšení vyrozumění neoznámil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Neexistovaly zde ani zvláštní důvody, aby byl namítaný spolek vyrozuměn adresně.

[94] Nad rámec tohoto odůvodnění je proto vhodné upozornit žalovaného na to, že z právě uvedeného rovněž plyne, že již ve správním řízení zde byly osoby, jejichž práv se rozhodnutí o námitkách dotýkalo. Zejména se jednalo o vlastníky pozemků označených v části výroku c) rozhodnutí o námitkách (respektive na straně 52 tohoto rozhodnutí), které byly ze záměru vyňaty. Nejméně tyto osoby naplňovaly definici účastníků řízení dle § 27 odst. 2 spr. ř. Je třeba zohlednit, že námitky různých subjektů mohou sledovat odlišné, i rozporné zájmy. Vyhovění námitkám jednoho může být na újmu druhého, proto by se jejich zájmy měly vyvažovat již ve správním řízení a při jejich účasti. Navíc o jednotlivých námitkách se zpravidla rozhodne ve společném řízení (Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Wolters Kluwer, 2016, s. 200).

[95] Námitka není důvodná.

Nové důkazy

[96] Stěžovatelka ke kasační stížnosti rovněž připojila vyjádření České lesnické společnosti, pobočného spolku Křivoklát. K němu NSS dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemohl přihlídnout, protože ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, se nepřihlíží. Stejně tak nemohl přihlídnout k zaslaným „mapovým podkladům“, které mají ukazovat vady mapování biotopů a nedatovanému materiálu doc. Pokorného *„Efekt úhynu/ztráty vzrostlého lesa na proudění vzduchu a dešťové srážky v regionu Plzeňského kraje, pro potřeby zodpovězení otázky, zda rozpad šumavských lesů může zasahovat do životního prostředí fyzické osoby“*. Posledně jmenovaný podklad není pro věc navíc relevantní s ohledem na názor NSS vyjádřený v části III. B. 4 tohoto rozsudku, a také se výslovně týká jiného území.

[97] Stěžovatelka ke kasační stížnosti přiložila také mapu, která má prokázat, že na Křivoklátsku ve skutečnosti nejde o jeden NP, ale o dva celky, a pokud by se NP vyhlašoval jen na území jednoho z nich, tak by podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny splněny nebyly. NSS dokazování mapou neprováděl, protože byla vytvořena (v únoru 2025) až po rozhodnutí městského soudu. Nad rámec NSS uvádí, že mapa měla doložit, že jde v NP Křivoklátsko o dva celky, územní rozložení NP je však zřejmé již z podkladů pro správní rozhodnutí. Je tedy nadbytečná. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje rovněž na mapovanou kategorii X, o které tvrdí, že nelze zjistit, co „se pod ní skrývá“. Zároveň uvádí, že i na těchto místech jsou lesy. Tato kategorie (biotopy silně ovlivněné nebo vytvořené člověkem) je již v podkladech, které měla stěžovatelka k dispozici dříve. Městský soud v této souvislosti v bodě 77 uvedl, že zpochybnění mapování biotopů

s tím, že i na plochách vyznačených jako nepřirodní (kategorie X) se nachází lesy, jeho relevanci naopak posiluje, neboť to dokládá, že označení přírodních biotopů nezáleží jen v zalesnění, ale i v dalších kritériích. Stěžovatelka proti tomu nic konkrétního nenamítá a NSS tak pouze odkazuje na vypořádání městským soudem, s kterým se ztotožňuje.

[98] Nerelevantní jsou rovněž zásady péče NP České Švýcarsko. Nemohou dokazovat, jak je definována přirozenost, což stěžovatelka tvrdí. Zároveň je opět třeba upozornit na výklad podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny provedený v části III. B. 1. tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[99] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s. bez jednání.

[100] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 29. července 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu