



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Václava Štencla a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. L. L.**, proti odpůrci: **Správa Národního parku Šumava**, sídlem 1. máje 260, Vimperk, zastoupenému JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, sídlem Převrátická 330, Tábor, týkající se incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 15. 6. 2020, zn. SZ NPS 03176/2020/10-NPS 05881/2020, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 3. 2025, č. j. 51 A 2/2025-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Odpůrce rozhodnutím ze dne 21. 10. 2024, zn. SZ NPS 08091/2024/8-NPS 10999/2024, uznal navrhovatele vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a uložil mu za jeho spáchání pokutu ve výši 5 000 Kč. Tento přestupek spočíval v tom, že navrhovatel úmyslně nedodržel podmínky pro splouvání řeky Vltavy v úsecích Lenora – Soumarský Most a Soumarský Most – most u Pěkné v Národním parku Šumava, neboť řeku splouval na nafukovacím

paddleboardu v rozporu s § 16 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny a s opatřením obecné povahy označeným v záhlaví. Ministerstvo životního prostředí následně na základě odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 18. 11. 2024, č. j. MZP/2024/210/3947, upravilo znění výroku rozhodnutí o přestupku a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdilo. Proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí navrhovatel brojil žalobou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, s níž spojil incidenční návrh na přezkum v záhlaví označeného opatření obecné povahy. Krajský soud tento návrh v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud vyšel z toho, že zákaz splouvání vodních toků plyne přímo ze zákona a napadené opatření obecné povahy stanovuje výjimky z tohoto zákazu. Dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy sice v rámci odůvodnění pouze přejímá výsledky zjišťovacího řízení EIA, avšak s ohledem na absenci námitek a připomínek v průběhu jeho pořizování je takové odůvodnění dostatečné. Ze závěru zjišťovacího řízení totiž vyplývá, že byla zjištěna jediná možná varianta splouvání, u které nebyl prokázán významný negativní vliv na životní prostředí, a to na kajacích a kánoích. Podoba této varianty byla dána potřebou regulace, nikdo splouvání na jiných druzích plavidel nepožadoval, proto nebylo nutné explicitně vysvětlovat, proč určitý druh plavidla nelze povolit. K námitce diskriminačního charakteru přijaté úpravy krajský soud konstatoval, že se jedná o otázku proporcionality přijatého řešení, kterou se krajský soud nemohl zabývat, neboť odpůrce v rámci procesu pořizování opatření obecné povahy nepodal námitky.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Napadené opatření obecné povahy není odůvodněno v části, v níž vymezuje druhy plavidel vyňatých z plošného zákazu. Důvody pro vyloučení (nezahrnutí) paddleboardů nejsou seznatelné ani dedukcí. Snížení nároků na odůvodnění v případě nepodání námitek nelze aplikovat při posuzování esenciálních náležitostí odůvodnění. Není zde ani náznak úvahy, proč povolená plavidla nejsou definována např. jako „maximálně dvojmístná plavidla s plochým kýlem poháněná pádlem“. Povolení kánoí a kajaků, při současném opomenutí paddleboardů, je libovůlí, protože nemá oporu v přístupných materiálech, a tedy v oficiálním odůvodnění.

[4] Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že na napadeném rozsudku nic nepřezkoumatelného neshledává. Krajský soud dostatečně vysvětlil, že prostor ke svým námitkám měl stěžovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy. Neudělení výjimky pro paddleboardy má oporu ve výsledku procesu EIA. Odpůrce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Stěžovatel v obecné rovině namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku s tím, že má spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů. V rámci konkrétních námitek však již neuvádí, jaký konkrétní závěr krajského soudu je nesrozumitelný nebo nedostatečný.

pokračování

zdůvodněný. Naopak se závěry a úvahami krajského soudu věcně polemizuje. Jak přitom Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zdůraznil, nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou znemožňující jeho věcný přezkum (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Takovou objektivní překážku Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal.

[7] Stěžovatel věcně zpochybňuje závěr krajského soudu, že napadené opatření obecné povahy bylo dostatečně odůvodněno.

[8] Jedním ze základních východisek tohoto závěru krajského soudu byla jeho úvaha, že jakékoliv splouvání vodních toků a provozování jakéhokoliv vodního sportu je přímo zákonodárcem v národním parku na základě § 16 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny zakázáno. Krajský soud dále zdůvodnil, že zákonodárce zároveň stanovil, že určí-li tak orgán ochrany přírody a krajiny, je možno ve vymezeném území takovouto aktivitu připustit, s čímž z povahy věci souvisí i vymezení podoby takové aktivity např. co do druhu užitého plavidla. Tento výklad § 16 odst. 2 písm. n) zákon o ochraně přírody a krajiny stěžovatel nezpochybňuje. Stejně tak nezpochybňuje ani navazující úvahu krajského soudu, že napadené opatření obecné povahy tudíž nezasahuje do již existujícího práva stěžovatele splouvat řeku v národním parku na paddleboardu, nýbrž oproti zákonnému zákazu povoluje užití vybraných druhů plavidel.

[9] Uvedená východiska a dílčí závěry byly přitom pro navazující úvahy krajského soudu zásadní. Není-li totiž předmětem napadeného opatření obecné povahy zákaz určitých činností na území národního parku, nýbrž povolení výjimky pro vybrané činnosti (zde splouvání řeky na konkrétních typech plavidel), pak bylo v obecné rovině nutné odůvodnit právě onu výjimku, nikoliv absenci výjimek dalších, nevyvstala-li v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy potřeba tyto další výjimky řešit. Ta nevyvstala mimo jiné proto, že v procesu přijímání opatření obecné povahy nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky. Za této situace platí, že sama obecnost odůvodnění nemůže být při předcházející procesní pasivitě navrhovatele důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. To neplatí pouze v případě, že odůvodnění o záměrech zpracovatele nedává jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 3 As 220/2023 - 91). Obdobně se vyjadřují krajským soudem uváděné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, a ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 119/2023 - 50.

[10] Podle stěžovatele krajským soudem citovaná judikatura nemůže dopadat na esenciální náležitosti odůvodnění. Nejvyšší správní soud ovšem nemá za to, že by taková kategorie náležitostí odůvodnění existovala. Samo odůvodnění jako takové představuje esenciální náležitost opatření obecné povahy. O esenciálních náležitostech odůvodnění však již hovořit nelze. Pro účely soudního přezkumu je podstatné spíše to, zda je zdůvodněno vše, co s ohledem na konkrétní okolnosti případu zdůvodněno být má. Pro podrobnost odůvodnění neplatí žádná zobecňující pravidla a spíše než o esenciálních náležitostech odůvodnění lze hovořit o jakémsi minimálním standardu odůvodnění, který může být v určitých situacích postačující a kterým je právě shora uvedenou judikaturou

zmiňovaný požadavek na to, aby byla z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech odpůrce.

[11] Provozování vodních sportů a možnost splouvání vodních toků na území Národního parku Šumava jsou v napadeném opatření obecné povahy upraveny v čl. 5 a přílohách č. 2 a 3. Pro projednávanou věc je přitom rozhodná regulace splouvání Teplé Vltavy a Vltavy v úsecích Lenora – Soumarský Most (upraven v příloze č. 2) a Soumarský Most – most u Pěkné (upraven v příloze č. 3). Pro oba úseky platí, že je lze splouvat pouze v kajacích a kánoích, pro druhý úsek pak platí omezení počtu plavidel s tím, že je nutno plavidla předem registrovat. Ve vztahu k prvnímu z úseků odpůrce odůvodnil regulaci odkazem na stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny zn. SZ NPS 01369/2010 a tím, že mimo jiné drobné úpravy režimu splouvání v úseku Borová Lada – Soumarský Most směřují ke sjednocení režimu splouvání. Ve vztahu k druhému z úseků pak odkázal na závěr zjišťovacího řízení k záměru „Splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné od roku 2013“ ze dne 13. 3. 2013, č. j. KUJCK 12439/2013/OZZL, provedeného Krajským úřadem Jihočeského kraje.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že byť je odůvodnění regulace odkazem na podklady stručné, je z něj v obecné rovině patrná představa o záměrech odpůrce. Podrobnější důvody jsou pak patrné ze závěru zjišťovacího řízení, na které odůvodnění odkazuje. V situaci, kdy proti regulaci nebyly podány žádné námitky nebo připomínky, považuje Nejvyšší správní soud tento způsob odůvodnění regulace za dostatečný.

[13] Hlavním důvodem napadené regulace byly zjevně podle napadeného opatření obecné povahy možné negativní vlivy splouvání Teplé Vltavy a Vltavy na životní prostředí, a to primárně ve vztahu k úseku Soumarský Most – most u Pěkné. Regulace splouvání předcházejících úseků pak sleduje cíl sjednocení režimu splouvání Teplé Vltavy, což považuje Nejvyšší správní soud za logické. Závěry zjišťovacího řízení č. j. KUJCK 12439/2013/OZZL přitom omezení splouvání pouze pro určité typy plavidel opodstatňují. Plyne z nich totiž, že bylo zvažováno větší množství variant a podvariant a byla zvolena jediná, u které bylo možné vyloučit negativní vliv na předměty ochrany a celistvost území NATURA 2000.

[14] Není přitom podstatné, zda byla zvažována specificky také varianta s povolením splouvání paddleboardů. Ve zjišťovacím řízení i v procesu zpracování napadeného opatření obecné povahy byly logicky zvažovány pouze takové varianty, po kterých v dané době existovala reálná poptávka. Je nutno souhlasit s krajským soudem, že není možné požadovat po orgánu ochrany přírody a krajiny, aby aktivně domýšlel veškeré myslitelné druhy plavidel a u každého z nich samostatně hodnotil, zda je potřeba jeho plavbu umožnit, či nikoliv. Zcela případně také krajský soud nevhodnost takového odůvodňování demonstroval tím, že se orgán ochrany přírody a krajiny logicky nezabýval ani možnostmi splouvání specificky na vodním skútru, vodním šlapadle, nafukovacím lehátku či nafukovacím kruhu. K námitce, že bylo možné přípustná plavidla vymezit obecnější definicí (kam by spadal i paddleboard), lze uvést pouze tolik, že takový postup jistě možný byl. To však neznamená, že přijaté řešení není dostatečně odůvodněno, nebo že je dokonce v rozporu se zákonem.

pokračování

[15] Namítá-li stěžovatel, že povolení splouvání v kánoích a kajacích při současném opomenutí paddleboardů je libovůlí, pak spíše nenamítá nedostatečnost odůvodnění, nýbrž brojí proti věcnému řešení přijaté regulace, konkrétně proti tomu, že výjimka nebyla povolena také paddleboardům. Jak již totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, povinností odpůrce bylo odůvodnit výjimku pro jím vybrané typy plavidel, nikoliv to, proč nepřijal i výjimky další, nevystala-li taková potřeba v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy. Podstata uplatněné námitky tak spíše míří k tvrzenému diskriminačnímu charakteru přijaté regulace, který stěžovatel namítal ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatel však nijak nereaguje na podrobnou argumentaci krajského soudu, podle níž jde svou povahou o námitku neproporcionality, kterou nemohl věcně posuzovat, neboť stěžovatel neuplatnil námitky v procesu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud při posuzování této námitky vyšel mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 10 As 263/2022 - 32, a zdůvodnil, proč není relevantní, že v době přijímání napadeného opatření obecné povahy neměl stěžovatel důvod se o ně zajímat. Této argumentaci stěžovatel žádnou konkrétní ucelenou argumentací neoponuje a prosté konstatování, že se jedná o libovůli, není vůbec způsobilé vyvrátit podrobně zdůvodněné závěry krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému odpůrci nad rámec obvyklé úřední činnosti mohly vzniknout náklady toliko v podobě odměny a náhrady hotových výdajů jeho zástupce. Tyto náklady však Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelně vynaložené. Odpůrce je správním orgánem, jehož činnost podle zákona o ochraně přírody a krajiny je postavena na úrovni mimo jiné například krajských úřadů (viz § 78 odst. 2 tohoto zákona). Vydává-li odpůrce v rámci své působnosti opatření obecné povahy, spadá případná obhajoba takového opatření obecné povahy před správními soudy do jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2025

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu