



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: obec **Račice**, sídlem Račice 65, zastoupené JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, sídlem Křenova 438/11, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2024, č. j. MZP/2024/290/239, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 5 A 37/2024-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Veřejnou vyhláškou ze dne 27. 9. 2022 žalovaný oznámil předložení záměru na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko k projednání. Proti tomuto záměru žalobkyně uplatnila námitky, kterým žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2023 dle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nevyhověl. Žalobkyně proti rozhodnutí o námitkách podala rozklad, který ministr životního prostředí shora označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Následnou žalobu Městský soud v Praze zamítl shora označeným rozsudkem.

[2] Městský soud se nezabýval argumenty, které žalobkyně uváděla v rozkladu či v uplatněných námitkách a v žalobě na ně pouze odkázala, neboť takový odkaz nepovažoval za řádný žalobní bod. V dalších úvahách městský soud vyšel ze svého rozsudku ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173. Upozornil na nemožnost věcně posuzovat otázky, které s obcí, jejím územím a jejími občany nesouvisí. Těmi se může zabývat pouze do té míry, zda se s námitkami žalovaný řádně vypořádal. Otázka pochybností o zvýšených nákladech státního rozpočtu v době jeho potřebné konsolidace není předmětem přezkumu, neboť soud nepřezkoumává legislativní proces, v jehož rámci jsou dopady regulace vč. nákladů a výnosů vyhodnocovány ve zprávě RIA.

[3] Obecnou polemiku žalobkyně o vhodnosti národních parků jako kategorie zvláště chráněných území v národním či mezinárodním měřítku Městský soud označil jako otázku odbornou, politickou, společenskou a zčásti i filozofickou. Není úkolem soudu posuzovat vhodnost nastavení úpravy národních parků, což nezpochybnil ani Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 9. 2018, Pl. ÚS 18/17, ve kterém se zabýval ústavností současné právní úpravy národních parků v § 15 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny.

[4] Dále městský soud poukázal na § 40 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny a související § 10 odst. 1 vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území. Podstatné je, zda je záměr dostatečně odůvodněn, nikoli zda obsahuje konkrétní metodiku. Naplněním požadavků uvedených v § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny i naléhavostí společenské potřeby se záměr zabýval. Žalobkynino tvrzení, že dotčené území není oblastí s typickým reliéfem, nejde o rozsáhlé území a oblast nesplňuje převažující výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, městský soud považoval za příliš obecná tvrzení bez návrhu důkazů na jejich podporu. Oproti tomu záměr vychází z řady odborných podkladů, které jsou uvedeny v seznamu literatury.

[5] Předmětem ochrany nemají být dle městského soudu jen lesní porosty jako takové, ale celé ekosystémy. Ochranu přírody je proto nutné vnímat v příslušném kontextu, tedy včetně specifík geologického podloží s výrazným údolím řeky Berounky a skalními útvary, člověkem méně ovlivněných lesů, výskyt primárního bezlesí apod. Nepřisvědčil proto zpochybnění jedinečnosti ekosystémů.

[6] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku neobjektivnosti a podjatosti Agentury ochrany přírody a krajiny. Agentura je ze zákona orgánem ochrany přírody a krajiny, zpracovává záměr na vyhlášení zvláště chráněných území a poskytuje odbornou podporu žalovanému, neboť disponuje odpovídajícím odborným aparátem. Její zapojení do vyhlášení zvláště chráněného území plyne z povahy a účelu, k němuž byla zřízena. Zpracovala-li odborné vyjádření, na jehož základě žalovaný rozhodl při tvorbě záměru, plnila tím jen svou úlohu, která pro ni vyplývá ze zákona. Předpoklady § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jež definuje podjatost, městský soud v projednávané věci neshledal.

[7] K námitce rozpadu lesů v důsledku vyhlášení národního parku městský soud odkázal na prvostupňové rozhodnutí, v němž se žalovaný věnoval šíření kůrovce. Dle městského soudu zavedení bezzásahového režimu na některých částech nemá přímou souvislost s rozšířením škůdců, a tedy „rozpadem“ lesů. Soud připustil, že zřízení jakéhokoli zvláště chráněného území, stejně jako např. památkové zóny, s sebou z povahy věci přináší určitá omezení. Ochrana životního prostředí má ovšem srovnatelnou ústavní relevanci. Poměrování

pokračování

těchto práv a zájmů při vyhlášení zvláště chráněných území je testem proporcionality svého druhu. Ten žalovaný provedl již v samotném záměru a dle názoru městského soudu dostatečně popsal důvody vyšší ochrany nejceněnějších částí přírody Křivoklátska, vymezil cíle takové ochrany a vypořádal se i s nedostatky současné úrovně ochrany ve formě chráněné krajinné oblasti. Žalovaný podle soudu vycházel z řady odborných podkladů a zdůvodnil společenskou potřebu, potažmo veřejný zájem na vyhlášení národního parku. S ohledem na značnou obecnost podané žaloby městský soud shledal žalovaným provedený test proporcionality dostatečným a ztotožnil se s ním.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[9] Zdůraznila, že svou žalobu směřovala proti samotnému vyhlášení národního parku, které označila za ochranu s destruktivním vlivem na stávající porosty. Dotčené území je historicky spjata s tzv. polyfunkčním lesnictvím, které v sobě zachovává nejenom produkční potenciál území, ale i druhovou pestrost lesů a dalších na ně vázaných ekosystémů. Jejich ponechání přírodním procesům povede k jejich rozpadu. Záměr ani rozhodnutí žalovaného v tomto směru neobsahují dostatek informací a důkazů o vhodnosti a nezbytnosti této formy ochrany v kontextu zachování příznivého životního prostředí. Žalovaný se orientuje pouze na popis biotopů bez návazných souvislostí, které obsahuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Stěžovatelka vidí v rozpadu lesů v Národním parku Šumava a Národním parku České Švýcarsko důvodnou hrozbu pro životní prostředí, přičemž záměr nenabízí žádné limity, brzdy či kontrolní mechanismy, nevymezuje ekosystémy, nevyhodnocuje přirozenost, stav lesů ani cíle, které by byly oporou pro zachování lesů. Nachází se zde minimálně 47 % tzv. nepůvodních lesů, které žalovaný identifikuje jako nepřirodní, a nejsou tedy předmětem ochrany.

[10] Stěžovatelka namítá též nejednotnost a neobjektivnost argumentace Agentury ochrany přírody a krajiny ve vztahu k ochrannému pásmu vyhlašovaného národního parku. Dle návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny bude Správa Národního parku Křivoklátsko zajišťovat výkon státní správy i v Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko. Tím bude posílena funkce Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko jako území, které přispívá k ochraně a minimalizaci negativních vlivů působících na Národní park Křivoklátsko a zajistí sjednocení výkonu státní správy v obou kategoriích velkoplošně zvláště chráněných území ve vazbě na plnění jejich dlouhodobých cílů ochrany. V tom stěžovatelka shledává nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Jedná se o příklad systémové podjatosti – subjekt, který hospodaří, je kontrolován sám sebou jako správním orgánem.

[11] Poukazuje na možnost podat námitky jakéhokoli obsahu. Význam námitek spatřuje v nutnosti upravit záměr v souladu s rozhodnutím o námitkách. Není možné, aby zřizovací právní předpis obsahoval rozšíření obsahu a rozsahu ochrany nad rámec záměru upraveného podle rozhodnutí o námitkách. Tím je vlastníkům a územním samosprávným celkům zaručeno, že jim nebude uložena žádná povinnost, ke které nemohli uplatnit námitky.

[12] Městský soud dle stěžovatelky nesprávně hodnotil provedené důkazy a učinil z nich nesprávná skutková zjištění. Dále je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek úvah městského soudu. Vadu stěžovatelka spatřuje v tom, že městský soud nezrušil

rozhodnutí ministra životního prostředí. V soudním řízení se též dopustil procesní vady. Stěžovatelka v žalobě označila osoby zúčastněné na řízení, s nimiž tak ale nebylo jednáno. K tomu poukázala na postup městského soudu v jiné věci.

[13] Městský soud podle stěžovatelky musel přímo ze záměru a dostupné dokumentace shledat pochybení v prokázání § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy nepřítomnost přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů na převážné ploše vyhlášeného národního parku. Hodnocení malé změny ekosystémů ze záměru neplyne. Dále žalovaný pracuje s pojmem biotop místo vymezení ekosystémů. Vyjmenované biotopy jsou neprokazatelné, neboť k mapování došlo bez přítomnosti stěžovatelky. Pro stanovení přirozenosti lesních ekosystémů, které se na dotčeném území nachází z 97 %, se má postupovat dle Metodiky stanovení přirozenosti lesů v ČR (dále jako „metodika“), se kterou však žalovaný nepracoval. Ještě žádný národní park se nevyhlášoval za účinnosti stávajícího § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny. V národním parku se chrání primárně přirozené ekosystémy, ty proto musí existovat při jeho vyhlášení. Národní park fakticky není tvořen jedním, ale dvěma územími, která spolu nesouvisí a jsou rozdělená kaňonem Berounky, jež není součástí území národního parku. Na větší části území jsou nepůvodní ekosystémy. Není tak naplněna podmínka § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[14] Dále stěžovatelka namítá neprokázání nezbytnosti změny formy ochrany. Skutečnost, že současný způsob je limitní, nemá žádnou oporu ve vědecké studii či jiném materiálu ani ve faktickém stavu ekosystémů. Ty jsou nedostatečně zmapovány a chybí fotodokumentace a zhodnocení vývoje v čase. Předkladatel nijak nehodnotí pozměněnost člověkem. Obdobně tvrzení, že se pomocí stávajících nástrojů ochrany přírody nedaří dosáhnout dlouhodobě dobrého stavu, je nepravdivé a nepodložené. Agentura ochrany přírody a krajiny využívá krajinotvorné dotační tituly na zlepšení stavu lesa a podporuje se tak umělá výsadba, přirozené zmlazení a výchovné zásahy. Lesní ekosystémy jsou v dobré kondici, jinak by zde nebyl nárůst biodiverzity.

[15] Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením městského soudu o nesouvislosti zavedení bezzásahového režimu s rozšířením škůdců a tedy „rozpadem“ lesa. Ten je naopak jasným důsledkem nedostatku péče. Soud nedisponuje dostatečnými znalostmi, aby o věci mohl rozhodnout, a zároveň není přijatelné pouhé ztotožnění se s tvrzením žalovaného. Žalovaný pro vyhlášení nemá žádný relevantní odborný či vědecký podklad. Soudy nevyvíjí žádný reálný tlak na přezkoumatelnost dokumentu žalovaného a prokazování jeho tvrzení, což stěžovatelka považuje za chybný postup soudu a pochybení v nestranném rozhodování.

[16] Stěžovatelka uvádí seznam důvodů proti vyhlášení národního parku a upozorňuje na bezpečnostní rizika. Žalovaný neřeší zásadní klimatickou funkci lesa a nebere ji v potaz při volbě formy ochrany. Jestliže je na území Křivoklátska minimálně 50 % nepůvodních lesů, které vyžadují stálou péči, nelze je zařadit do národního parku, neboť bezzásahovým přístupem dojde k jejich rozpadu.

[17] Dle žalovaného se ministr životního prostředí ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžovatelčinými námitkami, zabýval se všemi hledisky, opatřil si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provedl jimi důkazy, vyvodil z nich skutková a právní zjištění a volným správním uvážением v mezích zákona dospěl ke svému rozhodnutí. Spor je zejména v otázce, zda má být na dotčeném území vyhlášen národní park. Konkrétně pak jde o dostatečnost vypořádání stěžovatelčiných námitek. Soud by si neměl klást za cíl komplexní rozbor celé

pokračování

problematicky a rozhodovat, zda je ochrana přírody cestou zřizování národních parků žádoucí, nýbrž posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí o námitkách. Ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství, přičemž cíle lze dosáhnout regulací činností prováděných na jejich území, jak vyslovil i Ústavní soud. Ochrana životního prostředí představuje významný veřejný zájem z pohledu národní úpravy i unijního práva.

[18] Vyhláška č. 45/2018 Sb. nevyžaduje zahrnutí určité metodiky, specifikaci podkladů či jejich zpřístupnění. Podstatné je, zda je záměr řádně odůvodněn. Záměr není formalizovaným správním aktem srovnatelným se správním rozhodnutím či opatřením obecné povahy. Jedná se o odborný podklad zpracovaný primárně Agenturou ochrany přírody a krajiny a sloužící jako prvotní informace pro dotčené subjekty a podklad pro následné vyhlášení zvláště chráněného území, tedy pro návrh právního předpisu. Naplněním podmínek kategorie národních parků jednotlivými požadavky § 15 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny, jakož i naléhavostí společenské potřeby se záměr zabývá.

[19] Žalovaný poukázal na průběh vyhlášení národního parku a ztotožnil se se závěry napadeného rozsudku. Zařazení pozemků v obvodu stěžovatelky je nezbytné a stěžovatelčiným námitkám proti záměru v celém rozsahu nebylo možné vyhovět. Stěžovatelčina argumentace vychází z nesouhlasu s dlouhodobě uplatňovaným přístupem k ochraně přírody a krajiny na území národních parků a naznačuje, že cílem vyhlášení národního parku je odlesnění území, přičemž zužuje výklad § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Území bylo navrženo právě tak, aby byla naplněna podmínka citovaného ustanovení. Mapování biotopů je uceleným systémem se schválenou metodikou, validací dat a průběžným hodnocením a aktualizací, přičemž všechny zapojené osoby jsou Agenturou ochrany přírody a krajiny proškoleny. Stěžovatelčino zpochybnění těchto dat na základě náhodně provedené kontroly neproškolenými osobami nelze považovat za důvodnou námitku. Blíže hodnotit data mapování biotopů není příslušný ani Národní lesnický institut.

[20] K námitce nezohlednění klimatické funkce lesa žalovaný poukázal na výhody bezzásahovosti. Co se týče rizika vzniku požárů, všechny správy národních parků dlouhodobě spolupracují s hasičskými záchrannými sbory a realizují řadu preventivních opatření. Hašení požárů je umožněno na celém území národního parku.

[21] Překážkou vyhlášení národního parku není rozdělení území na dvě části, neboť na úrovni lesních ekosystémů spolu budou obě fungovat jako jeden celek. Nenavrhuje se vyhlášení ochranného pásma národního parku, přilehlé území bude i nadále plnit cíle ochrany chráněné krajinné oblasti zaměřené především na ochranu kulturní krajiny. S ohledem na sjednocení státní správy ochrany přírody bude její výkon svěřen na obou územích Správě Národního parku Křivoklátsko.

[22] Žalovaný se vyjádřil i obecněji k cílům, účelu a důvodům vyhlášení Národního parku Křivoklátsko a otázce péče o lesy na území národních parků. Závěrem navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil při tom, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] V projednávané věci jde o otázku splnění zákonných podmínek pro vyhlášení Národního parku Křivoklátsko, resp. o dostatečnost vypořádání stěžovatelčiných námitek proti záměru na jeho vyhlášení.

[26] Národní park se vyhláší zákonem (§ 15 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny). Proces vyhlášení národního parku snoubí správně-právní a politickou rovinu, především však 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 jakéhokoli zásahu“* (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[27] Z pohledu projednávané věci je tedy nutné uvedené roviny rozlišovat. Politický zájem má být řešen primárně v zákonodárném sboru. Správní soudy se mohou zabývat pouze správně-právní rovinou. Nejvyšší správní soud tedy nepřezkoumává samotné vyhlášení národního parku, se kterým stěžovatelka nesouhlasí a uplatňuje vůči němu své námitky. 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 rovněž nelze vnímat jako názor Nejvyššího správního soudu na to, zda národní park má, či nemá vzniknout. Soud přezkoumává pouze a jen napadené rozhodnutí, které se zabývalo stěžovatelčinými námitkami proti záměru.

[28] Procesem vyhlášení národního parku Křivoklátsko se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79. V otázce obecných východisek proto nyní odkazuje na body [26] až [32] citovaného rozsudku a nepovažuje za potřebné je zde opakovat. Zároveň si je Nejvyšší správní soud vědom ukončeného projednávání návrhu na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko 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.

[29] I přes specifickou povahu vyhlášení národního parku je soudní řízení správní stále ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být

pokračování

přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Toto pravidlo se vztahuje jak na posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako celku, tak i na posouzení přípustnosti jednotlivých kasačních námitek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb., či ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 135/2023-41).

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila i námitky, které neuvedla v řízení před městským soudem, ačkoli tak učinit mohla.

[31] Takovou námitkou je aplikace pojmu biotop, přestože má záměr specifikovat ekosystémy. Ve vztahu k nenaplnění podmínky „přírozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů“ podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se stěžovatelka v žalobě soustředila na hodnocení přirozenosti ve spojení s rozsáhlostí území navrhovaného národního parku. Nově uplatněnou námitkou nevymezení ekosystémů se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť nebyla uplatněna v řízení u městského soudu, ač uplatněna být mohla.

[32] Obdobně je tomu u navazující námitky mapování biotopů. Stěžovatelka zpochybňuje spolehlivost mapování biotopů, neboť mu nebyla přítomna, a nelze proto ověřit jeho správnost. Stěžovatelka navíc nerozumí, proč žalovaný místo metodiky nabízející definici přirozenosti používá biotopové členění. V žalobě stěžovatelka odkázala pouze na nejasnost použité metodiky. K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádří níže. Nic dalšího v žalobě neuplatnila, nově vznesená kasační námitka je proto nepřijatelná. Ke své námitce přiložila i vyjádření České lesnické společnosti, pobočného spolku Křivoklát, které tento spolek podal do řízení u městského soudu vedeného v jiné věci. Má dle ní poukazovat na chybnost mapování biotopů. Ani k tomuto vyjádření Nejvyšší správní soud z uvedeného důvodu nemohl přihlídnout.

[33] Stěžovatelka v žalobě neuplatnila ani námitku systémové podjatosti způsobené spojením Správy Národního parku Křivoklátsko jako nového orgánu ochrany přírody vykonávajícího státní správu jak na území Národního parku Křivoklátsko, tak i Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko. V uplatnění této námitky v žalobě jí nic nebránilo, a proto je nyní nepřijatelná.

[34] Rovněž námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra životního prostředí, resp. prvostupňového rozhodnutí a záměru, stěžovatelka v žalobě neuplatnila, přestože tak učinit mohla. Jedná se však o otázku, kterou soudy posuzují z úřední povinnosti, tím spíše musí být taková kasační námitka přípustná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 6 As 163/2016-39, bod 11). Touto námitkou se proto bude Nejvyšší správní soud zabývat v rámci jednotlivých přípustných námitek.

[35] Stěžovatelka obecně namítá nedostatečnost úvah, které městský soud vedly k jeho rozhodnutí, a nepřesvědčivost odůvodnění. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zjevné, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil rozhodné skutečnosti a jak je právně hodnotil. Odpověděl přitom na všechny stěžejní stěžovatelčiny žalobní námitky a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí.

[36] Následně se bude Nejvyšší správní soud zabýval naplněním podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a podklady rozhodnutí, dále vhodností, potřebností vyhlášení národního parku a jeho souladem s veřejným zájmem, postavením Agentury ochrany přírody a krajiny, námitkou procesního pochybení městského soudu v otázce vyrozumění osob zúčastněných na řízení a nakonec nově předloženými důkazy.

III.A Podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podklady rozhodnutí

[37] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá chybné posouzení naplnění podmínky výskytu přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Citované ustanovení dle jejího názoru pracuje s pojmem přirozenost, která je hodnocena dle metodiky. Ze záměru však neplyne hodnocení přirozenosti ani nízkého stupně pozměněnosti ekosystémů.

[38] Jak naznačil již městský soud (bod 24 napadeného rozsudku), z žádného právního předpisu neplyne povinnost užít konkrétní metodiku hodnocení přirozenosti ekosystémů. Podle § 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. Podle § 10 odst. 1 citované 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.

[39] Podstatné proto je, zda je záměr odůvodněn, samozřejmě včetně naplnění zákonných podmínek vyhlášení chráněného území příslušného typu. Vyhláška však neklade žádné konkrétnější požadavky, nepožaduje užít konkrétně označenou metodu, zásady či metodiku. Dle žalovaného se pro vyhodnocení přirozených a člověkem málo pozměněných ekosystémů dlouhodobě využívají data mapování biotopů, které probíhá dle schválené metodiky a je validováno a kontrolováno vyškolenými osobami. Vzhledem k tomu, že z právních předpisů neplyne, jakou metodu má žalovaný při posuzování přirozenosti a malé pozměněnosti ekosystémů použít, dává smysl užití odborně shromážděných dat o biotopech, která jsou aktualizovaná a veřejně dostupná. Podstatné pro věc je, že nepoužitím konkrétní metodiky nebyla porušena žádná právní povinnost. Jak Nejvyšší správní soud vyložil v již citovaném rozsudku č. j. 9 As 16/2025-79, 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 (bod 61 citovaného rozsudku).

[40] K převažujícímu výskytu přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů je v záměru uvedeno, že jsou zastoupeny na 57 % plochy území (bod 27 napadeného rozsudku, s. 20 záměru), načež se záměr věnuje i konkrétním biotopům (s. 20 až 21). Splnění této podmínky podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se žalovaný věnoval na s. 25 a 28 až 29 prvostupňového rozhodnutí a ministr životního prostředí na s. 8 svého rozhodnutí. V tomto směru jsou záměr i správní rozhodnutí dostatečně odůvodněny, jak uvedl již městský soud (bod 30 napadeného rozsudku).

pokračování

[41] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny lze za národní parky 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.

[42] Citované ustanovení tedy výslovně počítá s výskytem *přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů*. K části stěžovatelčiny argumentace směřující do zpochybnění naplnění podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu nepřirozenosti lesů tedy Nejvyšší správní soud předně podotýká, že tato podmínka je splněna i tehdy, je-li na území převažující výskyt „pouze“ člověkem málo pozměněných ekosystémů. Při vyhlášení národního parku není nutné, aby na jeho navrhovaném území byl převažující výskyt přirozených ekosystémů, zohledňují se přirozené i člověkem málo pozměněné ekosystémy. 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, a zároveň je jejich existence nutná, aby bylo co chránit, jak ostatně poukazuje i stěžovatelka.

[43] Stěžovatelka též upozornila na nepřipustné rozdělení území vyhlášeného národního parku na dvě nespojené části, přičemž pokud by se národní park vyhlášoval jen na jedné z těchto částí, podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny by nebyly splněny. Nejvyšší správní soud přisvědčuje, že území vyhlášeného národního parku tvoří dva celky, což je ostatně patrné již z mapy přiložené k záměru a založené ve správním spise. Oba celky na sebe logicky navazují a odděluje je v jedné části pouze údolí řeky Berounky. Zákon vyžaduje, aby šlo o území rozsáhlé, blíže je nedefinuje (bod 29 napadeného rozsudku) a netrvá ani na územní celistvosti. Nejedná se proto o rozpor se zákonem.

[44] Dle stěžovatelky se na území národního parku nachází minimálně 50 % nepůvodních lesů. To však nevylučuje naplnění podmínek § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. I nepůvodní lesy mohou mít charakter přirozeného či člověkem málo pozměněného ekosystému. Žalovaný udává existenci člověkem málo pozměněných (nikoli přirozených) ekosystémů na více než polovině území. S takovou možností citované ustanovení výslovně počítá. Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, k čemu stěžovatelka míří svým popisem vztahu (ne)přírodních a (ne)přirozených biotopů. Zpochybňuje-li přirozenost přírodního biotopu, lze odkázat např. na městským soudem poukazovanou část záměru, dle které „*potenciál je nutno spatřovat i v porostech, které sice v současné době zcela neodpovídají vysokému stupni přirozenosti, ale obsahují dostatečný podíl přírodních složek (přirozené spektrum dřevin, bylinný pokryv, vodní režim, přítomnost původních druhů živočichů apod.) umožňujících snadný, bezpečný a relativně rychlý posun do vyššího stupně přirozenosti*“ (s. 18 záměru). Ostatně dle stěžovatelky je území spjato s tzv. polyfunkčním lesnictvím, které „*je přírodě blízké*“ (s. 2 kasační stížnosti). V důsledku tvrdí, že lesy na Křivoklátsku jsou obecně přírodě blízké, tedy člověkem málo pozměněné, byť „*minimálně 50 % tzv. nepůvodní*“ (s. 6 doplnění kasační stížnosti), případně se na území nachází „*minimálně 47 % tzv. nepůvodních lesů*“ (s. 3 kasační stížnosti). To není v rozporu se závěry žalovaného ani městského soudu o tom, že podmínky § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny byly naplněny. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše,

je podstatné, zda byla naplněna podmínka převažujícího výskytu přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, přičemž tuto podmínku má vzhledem k dostatečnému odůvodnění záměru i správních rozhodnutí v souladu s městským soudem za splněnou. Poměrně obecná stěžovatelčina argumentace o tom nevyvolává důvodné pochybnosti.

[45] Žalovaný dle stěžovatelky nemá pro své závěry žádný relevantní odborný či vědecký podklad. Jak ale opakovaně uvedl městský soud, již samotný záměr vychází z řady odborných podkladů, které jsou uvedeny v obsaženém seznamu literatury. Tyto podklady stěžovatelka nezpochybňuje. Na záměr, který je primárně podkladem pro další postup a je součástí správního spisu, přitom nelze klást přehnané formální požadavky. Je třeba vyjít primárně z výše citovaného § 10 vyhlášky č. 45/2018 Sb. Není nutné, aby odborné podklady byly přiloženy k samotnému záměru. Ve správním řízení o podaných námitkách je však situace odlišná. Zde se ve věci vede správní spis a řízení směřuje k vydání správního rozhodnutí. Spis by měl obsahovat podklady pro rozhodnutí. 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.

[46] Žalovaný si v reakci na stěžovatelčiny námitky proti záměru vyžádal odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny, se kterým stěžovatelku seznámil oznámením o ukončení dokazování a výzvou k seznámení se s podklady a případnému vyjádření, které stěžovatelka následně uplatnila. Doplnění dalších podkladů rozhodnutí nebylo vzhledem ke stěžovatelčiným námitkám potřebné. Po správních orgánech nelze požadovat prokazování a odůvodňování všech dílčích zjištění obsažených v podkladech pro rozhodnutí, zvláště nevedly-li proti těmto skutečnostem stěžovatelčiny námitky. Správní orgány musí racionálně a přezkoumatelně uvést, z čeho vycházely, což bylo v projednávané věci splněno.

III.B Vhodnost a nezbytnost změny formy ochrany a soulad s veřejným zájmem

[47] Stěžovatelka namítá nedostatečné odůvodnění vhodnosti a nezbytnosti ochrany přírody vyhlášením národního parku v kontextu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Omezené možnosti současné formy ochrany žalovaný neprokázal, nemá oporu ve vědecké studii, chybí fotodokumentace a zhodnocení vývoje v čase. Není pravdou, že se stávajícími nástroji ochrany přírody nelze dosáhnout dlouhodobě dobrého stavu.

[48] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka nemá pravdu v tom, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, č. 3895/2019 Sb. NSS, se požaduje prokázání a zdůvodnění změny (zprísňení) ochrany přírody formou zvlášť chráněných území. V kasační stížnosti citovaná věta pochází z bodu 12 citovaného rozsudku, který shrnuje rozhodnutí městského soudu. Nejde tedy o posouzení Nejvyšším správním soudem. Vhodnost a nezbytnost, resp. potřebnost změny ochrany obdobně jako její soulad s veřejným zájmem jsou součástí odůvodnění záměru na vyhlášení zvlášť chráněného území a vztahují se na ně stejné požadavky.

[49] Celý záměr má za cíl odůvodnit vyhlášení národního parku. Městský soud se podrobně zabýval dostatečností poměřování práv a zájmů při vyhlášení zvlášť chráněných území, tedy vhodností, potřebností a souladem s veřejným zájmem (body 38 až 41 napadeného rozsudku). Dle městského soudu žalovaný dostatečně popsal důvody vyšší

pokračování

ochrany nejcennějších částí přírody Křivoklátska, vymezil cíle takové ochrany a vypořádal se i s nedostatky současné úrovně ochrany formou chráněné krajinné oblasti (bod 42 napadeného rozsudku). Při zpracování záměru vycházel z řady odborných podkladů citovaných v jeho závěru. Dostatečně zdůvodnil společenskou potřebu, potažmo veřejný zájem na vyhlášení národního parku.

[50] Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že vhodností a nezbytností změny ochrany se správní orgány věnovaly obecně k záměru (s. 3 až 5 a 19 prvostupňového rozhodnutí, s. 5 až 7 rozhodnutí ministra životního prostředí) i ve vztahu k pozemkům ve stěžovatelské katastrální území (s. 33 až 34 prvostupňového rozhodnutí, s. 7 rozhodnutí ministra). Zabývaly se též souladem s veřejným zájmem (s. 5 až 7, 23 až 24, 27 až 28 prvostupňového rozhodnutí, s. 6 rozhodnutí ministra). Vhodnost i nezbytnost změny je odůvodněná též v samotném záměru (s. 22 až 26), stejně jako soulad s veřejným zájmem (s. 22 a 26 až 27). Odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelné a dostačující.

[51] Otázkou ochrany přírodních hodnot formou národních parků jako takovou a jejími případnými limity se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Jak uvedl výše, národní parky jsou vyhlášované zákonem. O ústavnosti relevantní právní úpravy nemá s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018 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. 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 rozhodnutí o námitkách přezkoumatelná a zohledňuje zákonná kritéria, včetně testu proporcionality. Obě tyto podmínky jsou v projednávané věci splněny. Totéž platí o stěžovatelské poukazu na jiné národní parky a jejím nesouhlasu s uplatňováním bezzásahové péče.

III.C Agentura ochrany přírody a krajiny

[52] Stěžovatelka rovněž upozorňuje na neobjektivnost Agentury ochrany přírody a krajiny. Tu Nejvyšší správní soud neshledal. Jak přílehavě uvedl městský soud, role Agentury ochrany přírody a krajiny plyne ze zákona o ochraně přírody a krajiny (bod 33 napadeného rozsudku) a stěžovatelka neuvedla nic, co by značilo podjatost některé z osob bezprostředně se podílejících na výkonu pravomoci tohoto orgánu ve vztahu k výsledku řízení (viz bod 32 napadeného rozsudku) či jejich neobjektivnost. Tu nelze shledat ani ve stěžovatelské odkazované rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2025, č. j. 5 A 35/2024-36. Citovaný rozsudek sice zmiňuje otázku ochranného pásma Národního parku Křivoklátsko, ani z toho však neplyne možný důvod neobjektivnosti Agentury.

III.D Osoby zúčastněné na řízení

[53] Stěžovatelka namítla, že městský soud nepřizval do řízení osoby, které připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a které označila v žalobě.

[54] Podle § 42 odst. 4 s. ř. s., je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může

též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.

[55] Jsou-li splněny podmínky citovaného ustanovení, 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 jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010-294, č. 2550/2012 Sb. NSS).

[56] Vzhledem k možnému velkému počtu v úvahu přicházejících osob zúčastněných na řízení bylo namíste postupovat dle citovaného ustanovení. Městský soud na základě opatření předsedkyně senátu na č. l. 50 spisu městského soudu vyvěsil na úřední desce soudu vyrozumění o probíhajícím řízení s poučením o právech osob zúčastněných na řízení a s výzvou, aby osoby, které chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, tuto skutečnost soudu sdělily v uvedené lhůtě. Vyrozumění bylo vyvěšeno na úřední desce městského soudu dne 30. 5. 2024 a sňato dne 30. 6. 2024, čímž byly naplněny podmínky zákona. V projednávané věci městskému soudu nikdo po vyvěšení vyrozumění neoznámil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Neexistovaly zde ani zvláštní důvody, aby byla některá z osob uvedených v žalobě vyrozuměna adresně (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 9 As 267/2014-57, body 33 až 35). Námitka proto není důvodná.

III.E Nové důkazy

[57] Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, se nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud tak nemohl přihlídnout k zaslaným „mapovým podkladům“ 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 se navíc výslovně týká jiného území a není pro projednávanou věc relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně jako 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 nepřiznal.

pokračování

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

V Brně dne 9. dubna 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu