



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **obec Hracholusky**, se sídlem Hracholusky 42, zast. JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Křenova 438/11, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 17 A 33/2024-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaný oznámením ze dne 27. 9. 2022, č. j. MZP/2022/620/1739, podle § 40 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zveřejnil záměr na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko (dále též „NP Křivoklátsko“). Námitkám žalobkyně proti záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko žalovaný nevyhověl, o čemž vydal rozhodnutí ze dne 5. 9. 2023, č. j. MZP/2023/620/1727. V něm shrnul důvody pro záměr vyhlášení národního parku, provedl test proporcionality a podrobně se zabýval jednotlivými námitkami.

[2] Rozklad žalobkyně ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZP/2024/290/249, zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Podle ministra byly námitky žalobkyně vypořádány v souladu se zákonem i judikaturou. Ministr zdůraznil, že postup podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny je naplněním demokratických

principů, neboť umožňuje informování veřejnosti a projednání námitek. Připomněl, že tento postup nevede přímo k vyhlášení národního parku (k němu dochází formou schválení zákona parlamentem). Již před zveřejněním záměru probíhala komunikace s veřejností, řada informací byla zveřejněna na webových stránkách. Podle ministra je ochrana přírody jedním z veřejných zájmů, které má chránit i žalobkyně jako obec. Omezení daná případným vyhlášením národního parku nejsou takového charakteru, aby mohla zásadním způsobem omezit rozvoj obce (naopak by měla přinést zlepšení kvality prostředí). Naléhavost záměru je dána společenskou potřebou na zajištění přísnější ochrany přírody.

[3] Ministr vysvětlil, že dosavadní ochrana přírody na území Chráněné krajinné oblasti Křivoklátsko (dále též „CHKO Křivoklátsko“) je postavena na jiném přístupu (ochrana kulturní krajiny). V záměru byla vysvětlena potřeba změny (za účelem uchování přírodních lesů a nerušeného průběhu přírodních procesů v celé širší souvisle zalesněného prostoru v centrální části CHKO Křivoklátsko). I lesní porosty s výrazně pozměněnou strukturou podle ministra představují lesní ekosystém, který je na daném stanovišti přirozený. Ministr upozornil, že finanční analýza není předmětem záměru na vyhlášení národního parku. V rámci hodnocení dopadů regulace (RIA) budou podrobně vyhodnoceny i dopady ekonomické. Ministr uzavřel, že z hlediska efektivity ochrany a celistvosti území je nezbytné zařadit do vymezení území NP Křivoklátsko i pozemky na území žalobkyně.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministra žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní konstatovala, že trvá na svých námitkách, které žalovaný vypořádal pouhým poukazováním na důvody uvedené v záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko. Tyto důvody jsou podle žalobkyně směsí odborných výrazů neurčitěho obsahu, neprokazatelných subjektivních tvrzení a frází o mimořádném významu oblasti. Odkaz na programové prohlášení vlády nepovažovala žalobkyně za relevantní, neboť tento politický dokument s ní nikdo neprojednal. Nesouhlasila ani se zapojením Agentury ochrany přírody a krajiny, neboť ta je podle ní na vyhlášení národního parku zainteresována.

[5] Posouzení proporcionality záměru se podle žalobkyně omezilo toliko na zdůrazňování významu a cílů ochrany, aniž by žalovaný vzal v úvahu, že dojde k omezení práv zaručených Listinou základních práv a svobod. Žalovaný podle ní pominul, že i zákon o ochraně přírody a krajiny v § 1 vyžaduje zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel. Žalobkyně byla přesvědčena, že dosavadní způsob ochrany plně postačuje. Zdůraznila rovněž, že v rámci testu proporcionality se nelze vyhnout otázce nákladů. Ke zprávě RIA vyhotovené v rámci legislativního procesu žalobkyně upozornila, že do nákladů není započteno snížení zisků státních podniků Lesy České republiky, s. p. a Vojenské lesy a statky ČR, s. p. a že jsou nadhodnoceny předpokládané náklady na náhrady za újmu v důsledku omezení lesního hospodaření.

[6] Případné vyhlášení NP Křivoklátsko bude mít podle žalobkyně negativní sociálně ekonomické dopady na její obyvatele (omezení pracovních příležitostí, obecného užívání lesů, zvýšená návštěvnost). Záměr není přínosem ani pro rozvoj obce, ani pro veřejný zájem, pouze pro úzkou skupinu jednotlivců či zájmových skupin. Dle názoru žalobkyně nedojde ani ke zvýšení standardů ochrany přírody, neboť ta je dostatečně chráněna CHKO Křivoklátsko a soustavou maloplošných zvláště chráněných území.

pokračování

[7] Městský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Úvodem s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, publ. pod č. 3895/2019 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), konstatoval, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Dále upozornil, že za žalobní bod nelze považovat neupřesněný odkaz na námitky, rozklad či jiná podání učiněná ve správním řízení. Obecně formulované žalobní body může soud vypořádat pouze obecně. Námitky neurčitosti a subjektivnosti důvodů pro vyhlášení národního parku či tvrzení o realizaci zájmů několika jednotlivců či skupin zůstaly podle městského soudu pouze obecné a nikterak podložené. K možnosti soudu zabývat se vhodností určitého typu ochrany přírody odkázal na svůj předchozí rozsudek ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173, který dále odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, v němž Ústavní soud vyzdvihl důležitost národních parků, což s sebou přirozeně nese i určitá omezení základních lidských práv a svobod jednotlivců či jiných veřejných zájmů, než je ochrana přírody.

[8] Rovněž k tvrzení o podjatosti Agentury ochrany přírody a krajiny městský soud odkázal na vypořádání obdobné námitky v rozsudku ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173. Shrnul, že zákon účast tohoto orgánu ochrany přírody na zpracování záměru výslovně předpokládá. Její zainteresování vyplývá přímo z povahy a účelu její existence. Žalobkyně blíže nerozvedla své námitky spočívající v zásahu do konkrétních práv, neuvedla rovněž žádnou argumentaci potvrzující tvrzení, že dosavadní úroveň ochrany postačuje. K posouzení proporcionality záměru městský soud opět odkázal na svůj předchozí rozsudek ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173. Zdůraznil, že záměr zasahuje jen asi 18 % stávající rozlohy CHKO a že hranice budoucího národního parku má být vedena tak, aby nezahrnovala zastavěná území či větší zemědělské plochy. Zmínil rovněž strukturu vlastnictví pozemků na území navrhovaného NP Křivoklátsko (97,6 % stát, 0,46 % Středočeský kraj a pouze 0,3 % ve vlastnictví obcí a 1,6 % ve vlastnictví soukromých osob) a připomněl, že za omezení vlastnického práva přísluší finanční náhrada a že lze získat i výjimky z obecných zákazů určitých činností. Podotkl, že ani nové omezení jízdy na koni a kole nebude absolutní.

[9] Městský soud připomněl, že reálné fungování národního parku neurčuje jen jeho vyhlášení, ale i další navazující kroky určující jeho zonaci, vymezení klidového území apod., na jejichž podobě se žalobkyně bude moci podílet, a to i cestou účasti v radě národního parku. Podotkl rovněž, že i CHKO je turisticky atraktivní. Nárůst turismu asi o 6 % (předpokládaný RIA) považoval soud za zanedbatelný. Městský soud upozornil, že žalobkyně může hájit pouze svá práva, nikoli práva státních podniků, které podle ní přijdou o část zisků; není ani oprávněna podat žalobu ve veřejném zájmu za účelem ochrany státního rozpočtu. Otázka účelnosti vynaložených nákladů je navíc otázkou politickou. Údajné zkreslení zprávy RIA žalobkyně dostatečně neodůvodnila, ani neprokázala.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[10] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka předně uvádí, že stávající lesy na území navrhovaného NP Křivoklátsko nejsou připraveny na přenechání přírodním procesům, které by mohlo být vhodné pro přirozené lesní porosty, nikoli pro opečovávané lesy. Vysvětluje, že území je historicky spjato s přírodě blízkým, tzv. polyfunkčním, lesnictvím. Ponechání lesů svému osudu podle ní povede k rozpadu současného přírodního a kulturního bohatství a tím i ke zhoršení prostředí občanů stěžovatelky. Záměr ani žádné z dosud vydaných rozhodnutí však neobsahuje dostatek informací ani důkazů o tom, že tato forma ochrany je vhodná a nezbytná zrovna pro toto území. Žalovaný se zaměřuje pouze na popis biotopů bez návazných souvislostí. Stěžovatelka se podrobně zabývá tím, jak lze definovat pojem „životní prostředí“, a konstatuje, že nastane rozpad lesů, který údajně nastal v jiných národních parcích.

[12] Podle stěžovatelky záměr na vyhlášení NP Křivoklátsko nevymezuje ekosystémy (pouze biotopy) a nevyhodnocuje přirozenost ekosystémů, přestože za tímto účelem existuje metodika. Stěžovatelka upozorňuje, že minimálně 47 % plochy tvoří tzv. nepůvodní lesy (kategorie X) – tedy „normální“ lesy, v nepůvodní druhové skladbě. Tyto lesy podle stěžovatelky neplní ani základní mimoprodukční funkce, pročez požadavek na jejich ochranu nesplňuje kritéria vhodnosti, nezbytnosti ani veřejného zájmu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že právě ona je povolána k námitkám proti omezení práva veřejného užívání lesa a proti komplikovanějšímu povolování staveb. Bez bližšího vysvětlení souvislosti cituje část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, podle níž je třeba odůvodnit, proč je nutné vyhlásit národní přírodní rezervaci.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že se městský soud nezabýval vyjádřením žalovaného ani neprovedl žádné dokazování, namísto toho v téměř celém odůvodnění argumentoval svým předchozím rozsudkem ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173. Poukazoval-li soud na to, že stěžovatelka nemůže formulovat žalobní body pouhým odkazem na svá podání uplatněná ve správním řízení, neměl se dopustit téhož postupu (pouze odkázat na svůj rozsudek v jiné věci). Tím byla podle stěžovatelky porušena zásada materiální pravdy. Civilní (sic!) soud sice nemusí zjišťovat skutkový stav naprosto přesně, nemůže však vycházet ze spisu jiného žalobce. Závěrem stěžovatelka bez bližšího odůvodnění konstatuje, že městský soud nedostatečným způsobem vyložil své úvahy, což zakládá nezákonnost a protiústavnost napadeného rozsudku.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve svém obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti rekapituluje dosavadní řízení. Nad rámec odůvodnění napadeného rozsudku (s nímž se ztotožňuje) doplňuje, že i podle Evropského soudu pro lidská práva představuje ochrana životního prostředí významný veřejný zájem. K tomu odkazuje i na příslušná ustanovení českých právních předpisů a judikaturu. Rekapituluje rovněž povinné náležitosti záměru na vyhlášení zvláště chráněného území. Dále podrobně shrnuje důvody záměru na vyhlášení NP Křivoklátsko (umožnění rozvinutí složitějších přírodních procesů, dosavadní omezené využívání lesů v důsledku složité morfologie terénu, důležitost souvislejších ploch ochrany). Zdůrazňuje, že i lesní porost s pozměněnou strukturou naplňuje definici člověkem málo pozměněného ekosystému – takové ekosystémy v navrhovaném území převažují. Žalovaný vysvětluje, že

pokračování

pro vyhodnocení přirozenosti ekosystémů jsou dlouhodobě využívána data mapování biotopů, která jsou jedním ze základních nástrojů hodnocení stavu přírody v ČR. Původní mapování proběhlo v letech 2001 až 2005 a aktualizace probíhá kontinuálně. Celý systém je veřejně dostupný na stránkách Agentury ochrany přírody a krajiny.

[16] Podle žalovaného je záměr v souladu se strategickými a koncepčními dokumenty, např. Strategií ochrany biologické rozmanitosti České republiky (2016-2025), Státním programem ochrany přírody a krajiny ČR (2020-2025) i Strategií EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. Žalovaný následně podrobně popisuje cíle vyhlášení NP Křivoklátsko a zabývá se tím, jak záměr na vyhlášení NP Křivoklátsko naplňuje zákonné náležitosti. Připomíná, že městský soud se ztotožnil s jím provedeným testem proporcionality, podle něhož nedojde k výrazné faktické změně omezení oproti současnému stavu a případné vyhlášení NP Křivoklátsko nebude mít negativní dopad na rozvoj obcí. Sdělil, že s klidovými územími se počítá pouze pro území stávajících národních přírodních rezervací a přírodních rezervací (a že budou stanovena po dohodě s místními samosprávami). Odkázal rovněž na rozsudek městského soudu ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173. Závěrem žalovaný poznamenává, že v návrhu zákona byla dodržena omezení v souladu s § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny (rozsah omezení podle návrhu zákona nepřesáhl jejich rozsah uvedený v záměru), navíc došlo ke zmenšení plochy národního parku.

[17] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[18] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka upozorňuje, že v jiné související věci městský soud vyzval potenciální osoby zúčastněné na řízení, v projednávané věci však nikoli. Dále namítá, že na území navrhovaného národního parku se nenacházejí na převažující ploše přirozené nebo člověkem málo pozměněné ekosystémy, které vyžaduje § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný pracuje s pojmem biotop, nikoli ekosystém. Mapování biotopů navíc proběhlo bez účasti stěžovatelky. Vyhodnocení přirozenosti mělo podle stěžovatelky proběhnout podle metodiky. V této souvislosti stěžovatelka poznamenává, že podle současné právní úpravy se dosud žádný národní park nevyhlášoval. Cituje část nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, podle níž § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny neobsahuje interpretační vodítko. Veřejná správa by proto měla zvolit vhodnou interpretaci. Podle stěžovatelky by takovou vhodnou interpretací bylo právě použití metodiky ke stanovení přirozenosti lesů. Stěžovatelka je přesvědčena, že ekosystémy, které má národní park chránit, musí existovat již v době vyhlášení národního parku.

[19] Podle stěžovatelky není prokázána nezbytnost zpřísnění ochrany ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41. Stěžovatelka poukazuje rovněž na netransparentnost systému řízení národních parků (správa národního parku představuje správní orgán ochrany přírody a zároveň vykonává právo hospodaření). Dále odkazuje na informace dostupné na webových stránkách CHKO, podle nichž se již nyní ochrana soustřeďuje na posílení druhově bohatých lesů s přírodě blízkou skladbou dřevin. Nedostatečnost současného způsobu ochrany není podepřena žádnou studií, faktickým stavem ekosystémů či fotodokumentací. Stěžovatelka rovněž zdůrazňuje široké spektrum lesnických zásahů, k němuž podle ní měl žalovaný přihlédnout. Lesní systémy na daném

území jsou podle ní ve velmi dobré kondici, jinak by nemohlo docházet k nárůstu biodiverzity.

[20] Stěžovatelka namítá, že území navrhovaného národního parku není spojité, ale je rozdělené kaňonem Berounky, který není jeho součástí. Území navíc obsahuje „*růžové části*“, které označují nepůvodní ekosystémy. Proto podle ní není naplněn § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka je toho názoru, že v případě vyhlášení NP Křivoklátsko dojde k rozpadu lesů (minimálně těch nepůvodních). Konstatuje, že v národních parcích se les nechrání a pouze ponechává svému osudu, proti škůdcům se nezasahuje. Přírodním důsledkem této „*nepěče*“ je podle ní rozpad lesů, který nebude možné napravit za celou generaci. Poznamenává rovněž, že teplé proudy vznikající na plochách odumřelých lesů mohou přenést kůrovce až 100 km daleko. Soudy by podle stěžovatelky měly vyvíjet tlak na žalovaného, aby záměr byl přezkoumatelný, prokazatelný a ověřitelný. Stěžovatelka se domnívá, že „*existence národních parků v ČR momentálně představuje největší bezpečnostní riziko*“, že správy jiných národních parků nedokázaly pečovat o vzrostlé lesy a že důvodem kůrovcové kalamity je „*nepěče*“ o lesy v národních parcích. Doplňuje, že uhynulý les navíc představuje velké požární riziko a neplní svou klimatickou funkci.

[21] Závěrem stěžovatelka namítá, že mapování biotopů je zřejmě chybné, což má vyplývat z vyjádření „*Lesnické společnosti, pobočného spolku Křivoklát*“. Příkládá rovněž článek doc. RNDr. Jana Pokorného, CSc., o efektu úhynu vzrostlého lesa na proudění vzduchu a dešťové srážky v Plzeňském kraji a mapu Národního lesnického institutu.

[22] Žalovaný předložil i k doplnění kasační stížnosti své podrobné vyjádření, které zde však již není třeba rekapitulovat.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, obdobnou kasační stížnost jiné stěžovatelky již posuzoval v nedávném rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79. Vzhledem k tomu, že žalobní i kasační námitky obou stěžovatelek se zčásti překrývají (obě stěžovatelky navíc byly zastoupeny touž advokátkou), vychází zdejší soud ze svého předchozího rozsudku i v projednávané věci. I zde lze podotknout, že na soudní přezkum napadeného rozhodnutí nemá vliv skutečnost, že návrh zákona (novely zákona o ochraně přírody a krajiny), jehož předmětem je mj. vyhlášení NP Křivoklátsko, je v současné době

pokračování

projednáván v parlamentu (sněmovní tisk č. 878, 9. funkční období, 2021-2025, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR).

[25] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[26] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu mimo jiné i podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost, neuvádí však, v čem přesně tuto vadu spatřuje. Jedinou konkrétní zmínkou o nevypořádané argumentaci je tvrzení stěžovatelky o tom, že se městský soud nezabýval vyjádřením žalovaného. Pomineme-li absurdnost argumentace stěžovatelky, která namítá porušení procesních práv protistrany, Nejvyšší správní soud poznamenává, že správní soud přezkoumává napadené rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů, nikoli v mezích vyjádření žalovaného či kohokoli jiného. Zároveň je vhodné podotknout, že žalovaný nemůže zhojit případné vady napadeného rozhodnutí až ve vyjádření k žalobě (srov. např. rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Přestože tedy argumentace, jíž žalovaný vyvrací žalobní námítky, může být za určitých okolností základem odůvodnění rozsudku (pakliže se soud s takovou argumentací ztotožní), absence výslovného vypořádání vyjádření žalovaného v situaci, kdy je žaloba zamítána, nepředstavuje vadu napadeného rozsudku.

[27] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka velmi obecně konstatuje, že městský soud nedostatečným způsobem vyložil své úvahy (neuvádí však, o jaké konkrétní úvahy mělo jít) a že rozsudek není dostatečně přesvědčivě odůvodněn. Již městský soud přitom stěžovatelku upozornil, že obecné námítky lze vypořádat toliko obecně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Zdejší soud tedy v míře obecnosti odpovídající uplatněným námitkám konstatuje, že odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a konzistentní. Městský soud vysvětlil, jak ke svým závěrům dospěl, odkázal na zákonná ustanovení i relevantní judikaturu. Zabýval se i dílčí argumentací, kterou stěžovatelka uplatnila. Napadený rozsudek tedy nedostatečným odůvodněním netrpí.

[28] Další namítanou procesní vadou napadeného rozsudku, která by spadala pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., má být skutečnost, že městský soud neprovedl v projednávané věci dokazování. Namísto toho vycházel pouze ze svého předchozího rozsudku ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173, ve věci žaloby obce Branov. K tomu Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenává, že stěžovatelka v žalobě nenavrhovala k podpoře svých tvrzení vůbec žádné důkazy. Za důkazy označila pouze listiny obsažené již ve správním spise,

jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Bylo na stěžovatelce, aby uvedla dostatečně konkrétní žalobní tvrzení a ta doplnila o relevantní důkazní návrhy. Pokud tak neučinila, nelze klást k tíži městskému soudu, pokud žádné dokazování neprováděl a vycházel ze správního spisu.

[29] K odkazu na rozsudek městského soudu ze dne 16. 12. 2024, č. j. 18 A 21/2024-173, Nejvyšší správní soud poznamenává, že není povinností soudů opakovat jednou již vyřčené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS). To platí jak v případě, kdy se soud ztotožní s posouzením obdobných námitek provedeným v daném řízení již správním orgánem, tak v situaci, kdy soud již posoudil skutkově a právně obdobnou situaci v jiném řízení. Lze poznamenat, že konzistentní rozhodovací praxe soudu by měla být pravidlem. I Ústavní soud považuje princip předvídatelného rozhodování za integrální součást práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nelze tedy vytýkat městskému soudu, pokud vycházel z právního názoru, k němuž v obdobném případě dospěl. Nezákonnosti (dokonce protiústavnosti) by se městský soud naopak dopustil tehdy, pokud by se od svého předchozího právního názoru odchýlil, aniž by tento svůj závěr dostatečně odůvodnil (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 1663/16, či ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 387/18).

[30] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odkaz soudu na rozsudek v jiné skutkově obdobné věci nelze srovnávat s tím, když žalobce obecně odkazuje na svá podání učiněná v úplně jiném řízení a za odlišné procesní situace. Právní ochrana poskytovaná správními soudy není pokračováním správního řízení; cílem soudního přezkumu není nahrazovat činnost správního orgánu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS). Jak tento soud upozornil v rozsudku ze dne 10. 2. 2021, č. j. 10 Ads 393/2020-44, „*[p]okud by judikatura akceptovala pouhý odkaz na procesní úkony ve správním řízení, učinila by ze soudního řízení jen pokračování řízení správního*“.

[31] Další pochybení městského soudu měla představovat absence výzvy a poučení potenciálních osob zúčastněných na řízení. Ze spisu městského soudu však vyplývá, že předseda senátu opatřením ze dne 20. 6. 2024, č. j. 17 A 33/2024-29, rozhodl, že pro velký počet možných osob zúčastněných na řízení jim bude doručováno vyvěšením na úřední desce soudu (§ 42 odst. 4 s. ř. s.). Osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení byly dle 34 odst. 2 s. ř. s. vyrozuměny o probíhajícím řízení a vyzvány k oznámení, zda budou práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat, oznámením ze dne 21. 6. 2024, č. j. 17 A 33/2024-30, vyvěšeným na úřední desce soudu téhož dne. Žádná z nich se však do řízení jakožto osoba zúčastněná na řízení nepřihlásila. Městský soud se tedy ani v tomto ohledu nedopustil vady řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy může posoudit kasační stížnost věcně.

[32] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. „*[k]asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jež rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*“.

pokračování

[33] V žalobě stěžovatelka uvedla pět žalobních bodů: obecný nesouhlas s potřebností vyhlášení národního parku, podjatost Agentury ochrany přírody a krajiny, závažnost zásahu do základních práv a rozvoje obce, nezahrnutí posouzení ekonomických dopadů (včetně nepřesného posouzení v následně vytvořené zprávě RIA) a dostatečnost ochrany v současném režimu (resp. nedostatečné odůvodnění potřebnosti ochrany přísnější).

[34] V kasační stížnosti však uplatňuje námitky z velké části odlišné. Napadá zejména nevhodnost ochrany dosud hospodářsky spravovaných lesů formou národního parku, očekávaný rozpad současného lesa, údajnou kolizi mezi posuzováním biotopů a ekosystémů (včetně nevyužití Metodiky stanovení přirozenosti lesů v ČR), nedostatečné odůvodnění potřebnosti změny způsobu ochrany a námitky procesního charakteru (vypořádané již výše). V doplnění kasační stížnosti pak rozvádí svou argumentaci k mapování biotopů (nevhodnost této metody oproti zmiňované metodice, nepřítomnost u mapování), nedostatečné podložení potřebnosti změny způsobu ochrany a výskyt velkého množství nepůvodních ekosystémů v daném území. Nově namítá též netransparentnost způsobu řízení národních parků, nespojitost území navrhovaného národního parku, teplotní efekt uhynulého lesa (spolu s rychlostí přenosu kůrovce) a údajné chyby v mapování biotopů (jež měly vyplývat z vyjádření Lesnické společnosti, pobočného spolku Křivoklát).

[35] Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí, za přípustné kasační námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. lze považovat pouze námitky směřující proti nedostatečnému odůvodnění a prokázání potřebnosti změny způsobu ochrany, včetně otázky charakteru ekosystémů na daném území. Pod námitku dostatečnosti aktuálního způsobu ochrany lze s jistou rezervou podřadit i soubor námitek proti vhodnosti národních parků jako takových. Pod žádný z žalobních bodů však nespádají námitky nevhodnosti mapování biotopů, jakož ani nepoužití související metodiky či údajných chyb v mapování biotopů. Nejvyšší správní soud se proto nemohl uvedenými námitkami zabývat. Nad rámec nutného odůvodnění však poznamenává, že tyto námitky byly přípustné v případě kasační stížnosti obce Branov, přičemž Nejvyšší správní soud je v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79, podrobně vypořádal a s tímto posouzením se zdejší soud i v nyní posuzované věci plně ztotožňuje.

[36] Stěžovatelka k doplnění kasační stížnosti připojila zmiňované vyjádření České lesnické společnosti, pobočného spolku Křivoklát. Lze poznamenat, že ač stěžovatelka tuto osobu označila za „osobu zúčastněnou na řízení“, v projednávané věci se nikdo jako osoba zúčastněná na řízení na výzvu městského soudu nepřihlásil. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 109 odst. 5 s. ř. s. ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského (městského) soudu, zdejší soud nepřihlíží. Další přílohu, zaslané „mapové podklady“ s fotografiemi (které samy o sobě neobsahují žádný vysvětlující text, pouze snímky obrazovky), v textu doplnění kasační stížnosti stěžovatelka nikterak neoznačila ani nevysvětlila, co přesně se tím snaží prokázat. Nejvyšší správní soud z kontextu dovodil, že tyto podklady mají pravděpodobně prokazovat vady mapování biotopů. Jedná se tedy o důkazní návrh, který se týkal nepřípustné námitky (neuplatněné v žalobě). Nedatovaný článek doc. Pokorného nazvaný „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“ se týká jiné geografické oblasti a není pro posouzení věci relevantní (viz též níže).

[37] Stěžovatelka ke kasační stížnosti přiložila také mapu, která má prokázat, že na Křivoklátsku ve skutečnosti nejde o jeden národní park, ale o dva celky rozdělené řekou Berounkou. Pokud by se národní park vyhlášoval pouze na území jednoho z nich, nesplňoval by podle ní podmínky § 15 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud ani tento důkaz neprovedl, neboť skutečnost, že území národního parku je fakticky rozdělené na dvě části, je zřejmá již z podkladů obsažených ve správním spisu. Důkaz by proto byl nadbytečný. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje rovněž na mapovou kategorii X („*růžové části*“). Zároveň však sama uvádí, že i na těchto místech jsou lesy („*normální*“ lesy, jenom v druhové skladbě, kterou ochrana přírody neshledává přírodní“). Skutečnost, že ne všechny lesy, které mají být předmětem ochrany, jsou přirozené ekosystémy, přitom taktéž vyplývala již ze správního spisu.

[38] Obecná východiska ochrany přírody v národních parcích Nejvyšší správní soud podrobně popsal v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79. Tam vysvětlil, že stát má pozitivní závazek střežit zděděné přírodní bohatství, který nelze redukovat pouze na ochranu přírody jako zdroje pro budoucí využití člověkem. Odkázal na příslušná ustanovení Ústavy, Listiny základních práv a svobod i zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17. Dále se zabýval procesem vyhlášení národního parku obecně, přičemž zdůraznil: „*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.*“

[39] V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjádřil rovněž k naplnění podmínek potřebnosti změny formy ochrany (body 75 až 81). V první řadě upozornil, že stěžovatelkou citovaná část rozsudku ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41, byla obsažena pouze v pasáži shrnující napadený rozsudek, nešlo tedy o výslovně uvedený právní názor Nejvyššího správního soudu. Dále poznamenal, že smyslem záměru je odůvodnit potřebnost vyhlášení národního parku. Jak rozhodnutí žalovaného o námitkách, tak žalobou napadené rozhodnutí ministra se potřebností ochrany dostatečně zabývala. Stejně tomu bylo i v projednávané věci – v rozhodnutí o námitkách byla potřebnost změny způsobu ochrany vysvětlena v části zabývající se vhodností a potřebností v rámci testu proporcionality záměru (str. 3 až 5) a následně i při vypořádání jednotlivých námitek (zejména věcných námitek č. 1, 2, 4, 5, 6, 9 a 10) a v rozhodnutí o rozkladu na str. 4 a 5. Nelze se tedy ztotožnit s názorem stěžovatelky, že se žalovaný problematikou dostatečně nezabýval.

[40] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79, identifikoval zásadní rozdíl mezi pojetím ochrany životního prostředí ze strany stěžovatelky a žalovaného. Tým rozdíl je patrný i v projednávané věci – zatímco stěžovatelka považuje za nejlepší formu ochrany obhospodařování, žalovaný se přiklání k ponechání nejcenější přírody samovolnému vývoji po částečné obnově. Zde se ve velké míře projevuje

pokračování

politicko-ideový charakter procesu vyhlášení národních parků. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79, zdůraznil, že „[s]právní 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“. Z věcného pohledu pak zdejší soud považoval za srozumitelné vysvětlení žalovaného, že ochrana formou CHKO nestačí pro umožnění samovolného vývoje přírodních ekosystémů. Námitku, že národní parky přírodní hodnoty ve skutečnosti nechrání, nepovažoval zdejší soud za otázku, již by se soudy mohly zabývat. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

[41] K otázce charakteru ekosystémů na posuzovaném území Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku mj. konstatoval:

„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.

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.

Lze tak shrnout, že na území navrhovaného národního parku nemusí převažovat přirozené ekosystémy, postačí, pokud tu převažují ekosystémy málo pozměněné člověkem.“

[42] Rovněž otázkou vhodnosti ochrany formou národního parku se Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79. Stěžovatelka v jím posuzované věci (obec Branov) argumentovala nevhodností národních parků obecně již v průběhu správního řízení a před městským soudem, své úvahy se navíc pokusila podložit i studií České zemědělské univerzity z roku 2017. Ani tyto argumenty však nebyly

presvědčivé. Zdejší soud v první řadě upozornil, že se stěžovatelce nepodařilo prokázat, že by nahodilá situace z jiných národních parků měly přímou souvislost s formou ochrany. Zdůraznil, že vyhlášení národního parku nevede k úhynu lesa. Poznamenal rovněž, že režim ochrany v NP Křivoklátsko má být zaváděn postupně. Námitky stěžovatelky vyhodnotil jako projev politického nesouhlasu a vyjádřil pochopení pro to, že chtěla projevit svou politickou vůli. Upozornil však, že správní soud nemůže zasáhnout do rozhodování správních orgánů na základě spekulativních úvah o chování budoucí správy dosud nevyhlášeného národního parku.

[43] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále podotkl, že i v rámci odborné veřejnosti mohou existovat rozdílné názory. Vědecké debaty však mají probíhat uvnitř vědecké komunity, nikoli u soudu. Tvrzená špatná správa jiných národních parků nebyla předmětem řízení v případě námitek obce Branov a není předmětem řízení ani v posuzované věci, proto se jí soud ani nyní nebude zabývat. Stěžovatelky v případě posuzovaném pod sp. zn. 9 As 16/2025 i v projednávané věci zpochybňují vhodnost a přínosnost národních parků v České republice obecně. K tomu však Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79, upozornil, že není příslušný k abstraktnímu přezkumu právních norem. Ústavní soud již aplikovanou právní úpravu přezkoumal opakovaně zmiňovaným nálezením ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

[44] Jak vyplývá z výše uvedeného, veškeré přípustné námitky stěžovatelky (i většinu z námitek nyní nepřipustných) Nejvyšší správní soud již podrobně posoudil v rozsudku ze dne 29. 7. 2025, č. j. 9 As 16/2025-79. Stěžovatelka v projednávané věci neuvedla žádné argumenty, které by vedly nyní rozhodující pátý senát k právním názorům odlišným, a tudíž k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2025

pokračování

5 As 29/2025 - 66

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu