



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **Ekocentrum Roumar z.s.**, IČO: 19264691
sídlem Zenklova 54, Praha 8

proti
žalované: **Agentura ochrany přírody a krajiny**
sídlem Kaplanova 1, Praha 11

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu a obsah žaloby

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany proti nečinnosti žalované. Uvedl, že připravuje záměr vybudování centra Vidim na pozemku parc. č. XY v katastrálním území Vidim. V této souvislosti se obrátil na žalovanou se žádostí o zjištění, zda zamýšlená činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“).
2. Žalobce dne 21. 7. 2025 podal datovou zprávou žádost o zjištění naplnění subsumpčních podmínek podle uvedeného ustanovení. Žalovaná tuto žádost neodložila, čímž dle žalobce došlo k zahájení správního řízení. Namísto rozhodnutí však žalovaná dne 19. 8. 2025 zaslala sdělení, v němž odkázala na předběžnou informaci z roku 2024, kterou ponechala v platnosti, aniž by ve skutečně zahájeném řízení vydala rozhodnutí o tom, zda záměr může či nemůže změnit krajinný ráz.
3. Protože žalovaná ani ve lhůtě zákonem stanovené o podané žádosti nerozhodla, obrátil se žalobce dne 22. 8. 2025 na Ministerstvo životního prostředí s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Ministerstvo životního prostředí dne 22. 9. 2025 žalobci sdělilo, že žádosti nevyhoví, neboť dle jeho názoru žádost z 21. 7. 2025 nepředstavuje žádost o zahájení správního řízení.
4. Žalobce má za to, že tímto postupem vyčerpal veškeré dostupné prostředky k ochraně proti nečinnosti.
5. Z těchto důvodů žalobce soudu navrhl, aby uložil žalované povinnost vydat ve věci rozhodnutí.

II.

Vyjádření žalované k podané žalobě

6. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že žaloba na ochranu proti nečinnosti není důvodná, neboť v dané věci nebyla nečinná ani neměla povinnost vést správní řízení či vydat rozhodnutí, jehož se žalobce domáhá. Podle žalované žádost žalobce ze dne 21. 7. 2025 nepředstavovala materiálně žádost o zahájení správního řízení ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu, ale jednalo se o opakovanou žádost o předběžnou informaci podle § 139 správního řádu. Žalovaná zdůraznila, že obsah žádosti odpovídal právě tomuto institutu, protože žalobce se fakticky nedomáhal vydání rozhodnutí, nýbrž předběžného posouzení, zda je jeho záměr podmíněn vydáním souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK.
7. Žalovaná popsala, že na základě této žádosti vydala dne 19. 8. 2025 sdělení, v němž odkázala na dříve vydanou a stále platnou předběžnou informaci z roku 2024. V této souvislosti podala podrobný popis záměru žalobce i lokality, na níž má být záměr realizován. Podle žalované jde o stavbu nadzemního objektu ve volné krajině, v nezastavěném území CHKO Kokořínsko – Máchův kraj, tedy v území, kde se krajinný ráz vyznačuje vysokou hodnotou a kde platí přísná pravidla ochrany. Žalovaná konstatovala, že na základě charakteru a umístění stavby existuje možnost, že záměr může snížit nebo změnit krajinný ráz, a proto záměr nepochybně podléhá souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK.

8. Žalovaná dále uvedla, že posouzení vlivu záměru na krajinný ráz může být učiněno pouze v rámci správního řízení o vydání společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 ZOPK, neboť záměr bude podléhat společnému řízení, v němž budou zahrnuty všechny dotčené akty, včetně povolení dle § 12 odst. 2 ZOPK. Podle žalované není možné vést samostatné řízení o „naplnění subsumpčních podmínek“, jelikož posouzení těchto podmínek je neoddělitelnou součástí rozhodování o samotném souhlasu a nemůže být vydáváno jako samostatné rozhodnutí.
9. V této souvislosti žalovaná zdůraznila, že podání ze dne 21. 7. 2025 neobsahovalo náležitosti, které by umožnily zahájení společného řízení, zejména úplnou projektovou dokumentaci vyžadovanou § 83a ZOPK. Dodané podklady – pouhá předprojektová příprava a hmotová studie – neumožňují kvalifikované posouzení, a proto bylo správné podání posoudit jako žádost o předběžnou informaci a vyřídit ji sdělením.
10. Žalovaná rovněž připomněla, že Ministerstvo životního prostředí již dříve vícekrát zamítlo podněty žalobce k opatření proti domnělé nečinnosti, přičemž i ve vztahu k žádosti z 21. 7. 2025 ministerstvo konstatovalo, že žalovaná postupovala zákonným způsobem a že sdělení vydala včas.
11. Ze shora uvedených důvodů proto žalovaná soudu navrhla žalobu odmítnout, popř. zamítnout.

III.

Replika žalobce

12. Žalobce ve své replice namítl, že žalovaná opírá své hodnocení o paušální předpoklad, podle něhož již pouhá možnost změny krajinného rázu postačuje k závěru, že záměr podléhá souhlasu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Podle žalobce je taková úvaha nepřezkoumatelná, neboť nevychází z konkrétních charakteristik dotčeného území, a navíc žalovaná dosud neposkytla žádné věcné kritérium, kterým by potenciální vliv záměru na krajinný ráz posuzovala. Žalobce v tomto směru poukazuje na to, že krajinný ráz v dané lokalitě není neznámou či subjektivní hodnotou, nýbrž konkrétně definovaným textem v „Preventivním hodnocení krajinného rázu CHKO Kokořínsko“ z roku 2008, které mu žalovaná sama poskytla dříve. Z toho žalobce dovozuje, že žalovaná mohla a měla na základě porovnání předloženého záměru s tímto textem posoudit, zda záměr vůbec může některou z uvedených charakteristik změnit.
13. Žalobce dále namítl, že žalovaná nesprávně argumentuje ochranou volné krajiny jako důvodem pro závěr o nutnosti souhlasu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Podle žalobce zákon takovou ochranu výslovně nestanoví, plán péče CHKO není obecně závazným právním předpisem a samotný stavební úřad dospěl v předběžné informaci z 25. 11. 2025 k závěru, že záměr není v rozporu s územním plánem a je v souladu s charakterem nezastavěného území.
14. Žalobce také uvedl, že jeho žádost z 21. 7. 2025 nebyla žádostí o jednotné environmentální stanovisko podle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů, ale žádostí o posouzení splnění tzv. subsumpčních podmínek – tedy o zjištění, zda záměr může změnit krajinný ráz. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS, podle něhož musí orgán ochrany přírody zjištění naplnění těchto podmínek učinit ve správním řízení, a tvrdí, že žalovaná tento výklad nepřipustně zužuje. Žalobce zdůraznil, že

zákon předpokládá dvoustupňový proces – nejprve posouzení otázky „mohl by?“, a teprve pokud je tato otázka zodpovězena kladně, následuje řízení o vydání souhlasu. Tvrdí, že je neekonomické a proti procesní ekonomii, aby žadatel musel již pro fázi „mohl by?“ předkládat obsáhlou projektovou dokumentaci určenou pro povolovací proces podle stavebního zákona.

15. Žalobce dále rozvádí, že podle jeho názoru lze žádost o „mohl by?“ podat i s jednodušší dokumentací, která orgánu ochrany přírody objektivně umožní posoudit, zda vůbec může dojít ke změně krajinného rázu. Upozorňuje, že žalovaná nezdůvodnila, proč k této otázce považuje za nezbytné předložení kompletní projektové dokumentace dle vyhlášky č. 131/2024 Sb., když tato dokumentace není ve vztahu k posuzování krajinného rázu relevantní. Žalobce také poukázal na to, že Preventivní hodnocení neobsahuje žádné technické parametry, rozměry, počty či jiné údaje, které by umožňovaly s takto rozsáhlou dokumentací smysluplné porovnání.
16. Žalobce uvedl, že pro závěr žalované o absenci její pravomoci vést řízení o jeho žádosti nelze nalézt oporu ve správním řádu, zdůrazňuje, že řízení nebylo zastaveno a že jako žadatel mohl předmět žádosti kdykoliv zúžit. Žalobce také poukázal, že ZOPK ve vícero případech umožňuje ověřit naplnění subsumpčních podmínek, není proto pravděpodobné, že by zákonodárce v analogických případech dle § 12 odst. 2 ZOPK uvedené ověření vyloučil. Trvá proto na tom, že řízení o jeho žádosti bylo zahájeno dne 21. 7. 2025 a že jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti je důvodná.

IV.

Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze přezkoumal tvrzenou nečinnost na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí podle § 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
18. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce i žalovaná s tímto postupem souhlasili, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Veškeré podklady a listiny, z nichž soud vycházel, a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Zároveň nebylo navrženo provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou.
19. Žaloba není důvodná.
20. Podle § 12 odst. 2 věty první ZOPK [k] *umístování a povolování staveb, jakož i jiným činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.*
21. Podle § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu [p] *odání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*
22. Klíčovou otázkou pro posouzení této věci je povaha podání žalobce vůči žalované ze dne 21. 7. 2025, přičemž soud shrnuje, že žalobce žádal o sdělení předběžné informace ve věci totožného projektu postupně podáními ze dne 1. 7. 2024, 21. 11. 2024, 10. 2. 2025 a 4. 4. 2025. Uvedené podání bylo proto žalovanou posouzeno jako opakovaná žádost o poskytnutí

předběžné informace ve smyslu § 139 správního řádu. Žalobce v uvedeném podání spatřoval žádost o „zjištění případného naplnění subsumpčních podmínek možnosti snížení nebo změny krajinného rázu naším záměrem a o sdělení, zda je nezbytné stanovisko k němu dle § 12 odst. 2 věta první [ZOPK].“.

23. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS, vyplývá, že řízení dle § 12 odst. 2 ZOPK, jehož výstupem je eventuální souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody se stavebním či jiným záměrem, který by mohl snížit nebo změnit charakter krajinného rázu, je třeba zahájit nejen z moci úřední, ale také na základě podnětu správního orgánu či návrhu účastníka řízení. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by příslušný orgán ochrany přírody a krajiny sám před případným zahájením správního řízení posuzoval vlastní kompetenci rozhodnout ve věci, procesně přezkoumatelné rozhodnutí by ovšem vydával pouze v případě, posoudil-li by, že jeho souhlasu v dané věci potřeba je, a naopak posoudil-li by, že jeho souhlas nezbytný není, by rozhodnutí nevydal. Uvedené by ale v případě negativního posouzení vlastní kompetence mohlo vést k omezení veřejných subjektivních práv dotčených osob, např. spolků na ochranu přírody účastnících se řízení o povolení stavebního záměru, protože by nedisponovaly informací, z jakých důvodů u příslušného záměru nehrozí snížení či změna krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK, ani by se takové informace nemohly procesně dobrat.
24. Z judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že žalobce má právo iniciovat správní řízení, jehož výstupem bude souhlas či nesouhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK. Žalobcovo podání ze dne 21. 7. 2025 ovšem neobsahuje sdělení, že žalobcovým cílem je zahájení správního řízení, v jehož rámci bude provedeno posouzení dle § 12 odst. 2 ZOPK, naopak se výslovně domáhá posouzení, zda u jím předloženého záměru bude či nebude nezbytné souhlasné stanovisko ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK. Kladnou odpověď na tento dotaz přitom ve sdělení žalované ze dne 19. 8. 2025, č. j. 02544/KK/25, obdržel. Žalovaná konkrétně uvedla, že souhlas dle uvedeného ustanovení ZOPK potřebný bude, protože předmětný stavební záměr je plánován mimo zastavěné území obce a nadto na území CHKO, a žalobce byl dále odkázán na dříve poskytnutou předběžnou informaci ze dne 12. 7. 2024, č. j. 02162/KK/24 (ta je obsahově v zásadě shodná se sdělením ze dne 19. 8. 2025).
25. Žalobce až v žádosti k učinění opatření proti nečinnosti ze dne 22. 8. 2025 adresované Ministerstvu životního prostředí uvedl, že jeho cílem bylo zahájení řízení a vydání rozhodnutí ve věci. Ministerstvo životního prostředí k uvedené žádosti uvedlo v písemnosti ze dne 22. 9. 2025, č. j. MZP/2025/230/1576, že se nejedná o způsobilou žádost o zahájení příslušného správního řízení, a má-li žalobce zájem takové řízení zahájit, nechť tuto skutečnost sdělí žalované. Žalobce tento závěr sám nezpochybnil, protože v replice uvedl, že jeho cílem nebylo vydání samotného závazného stanoviska ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK, nýbrž zahájení řízení, jehož výstupem bude potvrzení či vyvrácení, zda je uvedeného závazného stanoviska ve věci třeba, a to především z ekonomických důvodů.
26. Podle § 37 odst. 1 správního řádu platí, že podání se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Žalobce žalované opakovaně zaslal obdobnou žádost o sdělení předběžné informace k projektu Centrum Vidim, doloženého studií proveditelnosti z června 2024. Žalovaná se k uvedené studii vyjádřila tak, že nepostačuje pro samotné vydání souhlasu ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK, a odůvodnila, proč bude v dané

lokalitě typově u žalobcem předloženého záměru potřeba souhlas ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK. Žalobce tudíž obdržel odpověď na otázku, kterou položil v podání ze dne 21. 7. 2025, a žalovaná správně žádost posoudila jako opakovanou žádost o předběžnou informaci, protože předmět dotazu i dodaných podkladů byl shodný.

27. Žalobce se dopouští dezinterpretace závěrů shora citovaného usnesení rozšířeného senátu. Jeho závěrem totiž je povinnost správního orgánu zahájit správní řízení, pokud je podán návrh na zahájení řízení v souvislosti s běžícím řízením o určitém existujícím záměru (typicky s řízením dle stavebního zákona) – tj. typově se jedná o situace, kdy stavební úřad vede řízení o záměru a stavební úřad samotný či některý z účastníků řízení má pochybnosti, zda v dané věci není třeba vydání souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK, a proto se obrátí na relevantní orgán ochrany přírody. Závěrem Nejvyššího správního soudu není povinnost zahájit řízení v souvislosti s toliko hypotetickým řízením, resp. na základě dotazu k toliko potenciálnímu záměru.
28. Lze tudíž shrnout, že podáním žalobce ze dne 21. 7. 2025 nedošlo k zahájení správního řízení, v němž by žalovaná měla povinnost vydat rozhodnutí dle § 12 odst. 2 ZOPK. Protože žádné správní řízení v žalobcem vymezené věci není vedeno, nelze ani přijmout závěr o tom, že by žalovaná byla ve věci nečinná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
30. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jejích běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2026

Milan Tauber v.r.
předseda senátu