



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovanem Havelcem a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **RNDr. V. Ř., MBA**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Šelderem, advokátem se sídlem Thámová 402/4, Praha 8, proti odpůrkyni: **Správa Národního parku a chráněné oblasti Šumava**, se sídlem 1. máje 260, Vimperk, zastoupena JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330/15, Tábor, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 9. 2025, č. j. 63 A 15/2024 - 129,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Správa Národního parku Šumava (dále „*odpůrkyně*“) opatřením obecné povahy ze dne 19. 10. 2023, č. j. NPS 10379/23 (dále jen „*opatření obecné povahy*“), zakázala celoročně do 31. 12. 2025 vstup a pohyb v některých lokalitách Národního parku Šumava podle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“). Tyto lokality jsou blíže specifikovány v příloze č. 1, výjimky z tohoto zákazu vstupu a pohybu pak v příloze č. 2 předmětného opatření obecné povahy. Odpůrkyně přistoupila k vydání opatření obecné povahy po vyhodnocení přírodní cennosti území především s ohledem na unikátní populaci tetřeva hlušce a negativní vliv, který na ni má návštěvnost území.

[2] Navrhovatel podal ke krajskému soudu návrh na zrušení výše uvedeného opatření obecné povahy. Tvrdil, že toto opatření porušuje jeho ústavní práva, zejména svobodu pohybu, zbavuje jej lidské důstojnosti a je ideologicky motivované (tzv. ekologismus). Také zpochybnil odborné závěry, na nichž byla regulace postavena.

[3] Odpůrkyně v řízení před krajským soudem uvedla, že při tvorbě opatření obecné povahy postupovala v mezích zákona, opřela se o vědecké poznatky. Cílem opatření obecné povahy je ochrana tetřeva hlušce jako tzv. „*deštníkového druhu*“, jehož ochranou je docíleno ochrany celého ekosystému. Opatření bylo odůvodněno srozumitelně, veřejně projednáno a navrhovatel proti němu neuplatnil námitky ani připomínky.

[4] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 15. 7. 2024, č. j. 63 A 15/2024 - 64 („*první rozsudek krajského soudu*“). Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 6. 2025, č. j. 7 As 166/2024 - 28 (dále „*první rozsudek Nejvyššího správního soudu*“), a to z procesních důvodů (nenařízení jednání ve věci).

[5] O návrhu tak krajský soud rozhodoval znovu, a to shora uvedeným rozsudkem ze dne 17. 9. 2025, č. j. 63 A 15/2024 - 129. V rámci řízení vedoucího k vydání tohoto rozsudku krajský soud především nařídil jednání, na kterém shrnul obsah správního spisu a zamítl návrh na provedení důkazů navržených navrhovatelem pro jejich nadbytečnost. Krajský soud uvedl, že opatření je zákonné a vydané oprávněným orgánem. Navrhovatel měl možnost se v procesu tvorby opatření obecné povahy vyjádřit, ale neučinil tak. Odborná polemika s podkladem opatření obecné povahy náleží správnímu orgánu, nikoli soudu. I přes pasivitu navrhovatele v procesu tvorby opatření obecné povahy krajský soud přezkoumal možnou nezákonnost tohoto aktu, ale žádné zásadní pochybení neshledal. Krajský soud odmítl, že by opatření obecné povahy bylo ideologicky motivované nebo že by neúměrně zasahovalo do práv navrhovatele. Populace tetřeva je ohrožena a opatření obecné povahy má racionální základ.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále „*stěžovatel*“) kasační stížnost, kterou opřel o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Stěžovatel předně namítá podjatost soudců krajského soudu, neboť podle jeho názoru se krajský soud „*po řadě ústrků*“ dopustil jednání, které stěžovatel vnímá jako „*podvod*“. V rozhodnutí o předchozí kasační stížnosti poučil Nejvyšší správní soud krajský soud o zákonem stanovených procesních právech stěžovatele, konkrétně na projednání věci v jeho přítomnosti. Stěžovatel na výzvu krajského soudu ze dne 15. 7. 2025, č. j. 63 A 15/2024 - 99, oznámil, že nesouhlasí s rozhodnutím věci před krajským soudem bez jednání, pokud soud hodlá provádět navržené důkazy s cílem návrh zamítnout, a souhlasí s rozhodnutím bez jednání, pokud soud hodlá návrh zamítnout se stejným odůvodněním jako v prvním rozsudku, tj. pro pasivitu spočívající v nepodání námitek v procesu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud nařídil jednání na den 17. 9. 2025. V jeho rámci neprovedl žádný stěžovatelem navržený důkaz a opět svůj rozsudek, respektive zamítnutí návrhu, odůvodnil procesní pasivitou stěžovatele spočívající v nepodání námitek v době přípravy a přijímání napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud tedy uvedl stěžovatele v omyl a „*vylákal ho*“ na zbytečnou cestu do Českých Budějovic, kterou by stěžovatel jinak nepodnikl.

[8] Stěžovatel uvedl, že v samotném návrhu na zrušení opatření obecné povahy prokazoval, že napadené opatření je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny

pokračování

základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“), jakož i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 - 44, č. 2464/2012 Sb. NSS, a s § 3 správního řádu. V podrobnostech nyní stěžovatel odkázal na text návrhu a své první kasační stížnosti. Kasační stížností přitom nyní napadá nový rozsudek krajského soudu, který je ve výroku i v odůvodnění shodný s rozsudkem prvním. K výčtu vad napadeného rozsudku stěžovatel připojil pouze zkrácenou argumentaci, protože podrobnosti již uvedl v první kasační stížnosti.

[9] Dále stěžovatel uvádí, že krajskému soudu zaslal kopii e-mailové komunikace s pracovníkem bavorského národního parku jako důkaz, že nemohl podstatnou část námitek včas podat, neboť potřebné dokumenty v době, kdy bylo možné námitky podávat, vůbec neměl k dispozici a byly mu poskytnuty až v době, kdy už opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku podle stěžovatele opět dlouze odůvodňuje zamítnutí návrhu procesní pasivitou stěžovatele a argumentuje selektivně a manipulativně pomocí různých závěrů Nejvyššího správního soudu, zejména těch z věci vedené pod sp. zn. 1 Ao 2/2010. Avšak tato rozhodnutí, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS, nedávají soudu možnost rezignovat na přezkoumání tvrzené nezákonnosti opatření obecné povahy. Krajský soud však v odst. 43 a 44 napadeného rozsudku na přezkoumání zákonnosti rezignuje a předkládá absurdní a neodůvodněný (tedy nepřezkoumatelný) závěr, že zákaz vstupu veřejnosti do vybraných zón je veřejným zájmem.

[11] Řízení vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Ao 2/2010 se týkalo subjektivně vnímaného zkrácení vlastnického práva několika lidí k pozemkům sousedícím s územím regulovaným napadeným územním plánem. Stěžovatelův návrh však poukazuje na úplné „*zrušení*“ základních práv a svobod vysokého počtu lidí a na nezákonnost odůvodnění jím napadeného opatření obecné povahy. Argumentace krajského soudu je zcela nepřiléhavá, protože věc projednávaná pod sp. zn. 1 Ao 2/2010 a nyní napadené opatření obecné povahy představují naprosto neporovnatelnou míru zásahu do práv a svobod zaručených *Listinou*. Podle právní věty usnesení č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 nepodání námitek nemůže být důvodem zamítnutí návrhu. Avšak „*zmocnění*“ k možnosti odmítnout provést navržené důkazy k prokázání nezákonnosti opatření obecné povahy v tomto usnesení není uvedeno vůbec. Takové „*zmocnění*“ nelze dohledat ani v žádném jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu. Je tak lhostejné, který krok algoritmu posouzení opatření obecné povahy soud pod záminkou pasivity návrhatele neprovede. Zde je podle stěžovatele nutno připomenout, že v tomto případě je provedení celého testu proporcionality za účelem posouzení zákonnosti opatření obecné povahy nadbytečné, protože cíl tohoto opatření („*vyhnáním lidí ze soukromé pokusné plochy pod záminkou ochrany tetřevů, exhibice moci a destruktivní ideologie*“) je nelegitimní. Oficiálně deklarovaného cíle opatření obecné povahy bylo totiž dosaženo i bez daného opatření, což jak plyne z dat ze dvou po sobě následujících monitoringů výskytu tetřevů.

[12] Dále stěžovatel uvádí, že v odst. 47 napadeného rozsudku krajský soud odkazuje na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu o mezích správního rozhodování a výslovně cituje, že správní orgán má správně a úplně zjistit skutkový stav a nevybočit z mezí stanovených zákonem. Stěžovatel dle svého názoru v návrhu dokazoval, že odpůrkyně při přípravě opatření obecné povahy nezjistila skutkový stav ani správně, ani úplně a vybočila z mezí stanovených zákonem. Odůvodnění opatření obecné povahy je

totiž v podstatě „*lživou a účelovou manipulací*“, zcela rozpornou s realitou. Krajský soud pak jen uvedl, že smyslem soudního přezkumu je zákonnost opatření, ale věcná správnost do toho rozsahu nespadá, protože ta je „*čistě akademickou diskusí*“. Výsledkem této „*čistě akademické diskuse*“ jsou však dle stěžovatele vysoké desítky pokutovaných „*narušitelů*“ vybraných zón, navíc postižených záznamem v rejstříku přestupků. To, že odpůrkyně zjistila skutkový stav neúplně, prokazuje úmyslné opominutí odborných publikací, které potřebu opatření obecné povahy zpochybňují. Na některé takové publikace a na jejich závěry poukázal stěžovatel v textu návrhu. Krajský soud však dvakrát odmítl provést důkazy navržené stěžovatelem. Tím krajský soud porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[13] Stěžovatel rovněž namítá, že v odst. 49 napadeného rozsudku krajský soud prohlašuje odůvodnění opatření obecné povahy za racionální, a to aniž by provedl (natož vyvrátil) důkazy svědčící o nepravdivost daného odůvodnění, tedy nezákonnosti opatření obecné povahy. Nepravdivé odůvodnění nemůže být racionální. Ničím neodůvodněné tvrzení soudu o racionálnosti opatření je nepřezkoumatelné, a stejně tak jsou nepřezkoumatelnými ničím neodůvodněná tvrzení o nezbavení lidské důstojnosti a nevystavení výlučné ideologii touto cestou.

[14] Stěžovatel „*nad rámec kasační stížnosti*“ doplnil, že považuje za nutné upozornit Nejvyšší správní soud na nebezpečí spojené s případným zamítnutím kasační stížnosti. Dle něj by tím vznikl „*precedens s návodem správním orgánům, jak postupovat, pokud by se jim v jejich absolutní libovůli zachtělo přijmout nezákonné a správními soudy zároveň nepřezkoumatelné opatření*“. Přitom by kvůli uplynutí lhůt bylo s ohledem na § 101b odst. 1 s. ř. s. „*opatření obecné povahy po jednom roce od nabytí účinnosti navždy soudně nepřezkoumatelné. Správním soudem obecně nepřezkoumatelné opatření, a v konkrétním případě dokonce přijaté nevoleným mocenským orgánem státu, by tak získalo stejné postavení jako voleným parlamentem přijaté obyčejné zákony, které lze také napadnout pouze návrhem připojeným k ústavní stížnosti*“.

[15] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Zdůraznila, že veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, tedy i mimořádně cenné populace tetřeva hlušce, je dán zákonem o ochraně přírody a krajiny. V dalším vyjádření odpůrkyně uvedla, že napadenému opatření obecné povahy vypršela ke dni 31. 12. 2025 platnost. Novým opatřením obecné povahy, ze dne 6. 1. 2026, které rovněž zakazuje vstup a pohyb ve vybraných lokalitách NP Šumava, nebyla prodloužena platnost napadeného opatření. Tím odpůrkyně reagovala na podání stěžovatele ze dne 10. 1. 2026, v němž upozorňoval právě na časově omezenou platnost opatření obecné povahy.

[16] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost **není důvodná**.

[18] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že ve věci není rozhodné, že se v čl. 4 opatření obecné povahy, označeném jako „*časová platnost omezení*“, konstatuje, že „*[z]ákaz*

pokračování

vstupu a pohybu v území definovaném v článku 2 tohoto opatření platí celoročně do 31. 12. 2025“, ani že odpůrkyně zveřejnila veřejnou vyhláškou ze dne 6. 1. 2026, č. j. NPS 00089/2026, opatření obecné povahy, jímž „*prodlužuje platnost zákazu vstupu a pohybu ve vybraných lokalitách Národního parku Šumava [...], které jsou vymezeny v článku 2 tohoto opatření“* (a to s odkazem na napadené opatření obecné povahy ze dne 19. 10. 2023). Z hlediska podmínek řízení je klíčové, že „*předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, a dokud toto rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020 - 66, č. 4592/2024 Sb. NSS, resp. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 8. 2025, č. j. 9 As 33/2025 - 186, odst. [15]; v něm se kasační soud zabýval situací, kdy v době rozhodování o kasační stížnosti pozbyla platnosti původně napadená změna územního plánu – tedy také opatření obecné povahy –, která byla předmětem řízení před krajským soudem).

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda odkaz na kasační námítky, uplatněné v předchozí kasační stížnosti, lze považovat za přípustné kasační body. Je třeba vycházet z § 106 odst. 1 s. ř. s., podle něhož kasační stížnost musí kromě dalších náležitostí obsahovat i důvody, z jakých rozhodnutí, proti němuž směřuje, napadá. Důvody pak musí odpovídat důvodům předpokládaným v § 103 odst. 1 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud je jimi v kasačním řízení vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). To logicky předpokládá dostatečnou konkretizaci kasačních bodů. Zde lze vycházet z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, jímž kasační soud konstatoval nezbytnost konkretizace žalobních bodů: „*Žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž podle písm. d) citovaného ustanovení je žalobce povinen uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.*“ Tyto závěry jsou aplikovatelné, s ohledem na ustanovení § 120 s. ř. s., rovněž na kasační stížnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Afs 127/2008 - 127).

[20] Podanou kasační stížností stěžovatel napadá jiné rozhodnutí soudu než předchozí kasační stížností, na jejíž obsah odkázal. I když se jedná o rozhodnutí téhož soudu a v téže věci, je třeba konstatovat, že tato skutečnost nezabavuje stěžovatele povinností uvedených v předchozím odstavci. Nestačí proto pouze obecně odkázat na dřívější kasační stížnost, neboť krajský soud rozhodoval po nařízeném jednání a mohl některé sporné otázky vypořádat a zdůvodnit odlišným způsobem. Nemůže pak být úkolem Nejvyššího správního soudu určovat, do jaké míry lze jednotlivé kasační námítky směřující proti původnímu rozhodnutí krajského soudu vztáhnout i na jeho rozhodnutí nové. Toto měl učinit stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto vypořádal kasační stížnost jen v takové míře obecnosti, v jaké byly námítky nově vzneseny (opět viz rozsudek č. j. 2 Afs 127/2008 - 127).

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve namítl podjatost soudců krajského soudu, kterou vyvozuje ze skutečnosti, že krajský soud nařídil jednání, ač v jehož rámci neprovedl stěžovatelem navržené důkazy. Stěžovatel tedy ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. namítá zmatečnost napadeného rozsudku z důvodu, že ve věci rozhodovali podjatí, resp. vyloučení, soudci.

[22] V tomto směru Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právě nenařízení jednání bylo důvodem zrušení prvního rozsudku krajského soudu (prvním rozsudkem byl zrušen první rozsudek krajského soudu za situace, kdy stěžovatel vzal svůj souhlas s rozhodnutím věci bez jednání zpět den před vydáním prvního rozsudku krajského soudu). Stěžovatel tedy nepochybně chtěl, aby bylo jednání nařízeno. Nyní stěžovateli vadí, že bylo jednání nařízeno i přesto, že krajskému soudu sdělil, že jednání chce uskutečnit pouze tehdy, pokud budou provedeny jím navržené důkazy, a naopak na jednání netrvá, pokud krajský soud rozhodne se stejným odůvodněním jako ve svém prvním rozsudku.

[23] K uvedené námitce je třeba říci především to, že dle § 8 odst. 1 věty poslední s. ř. s. *důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech*. Jen v krátkosti pak zdejší soud uvádí, že namítanou podjatostí dvou členů rozhodujícího senátu krajského soudu se již zabýval, přičemž usnesením ze dne 29. 7. 2025, č. j. Nao 105/2025-112, rozhodl, že tito soudci nejsou z projednávané věci vyloučení.

[24] Pokud jde o podmínky, za nichž má být nařízeno jednání soudu, platí, že „[k]onání soudního jednání, které ústí do rozhodnutí o věci samé, je všeobecným pravidlem soudních řízení a základní součástí práva na spravedlivý proces (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS, bod 15). Naproti tomu z ničeho nevyplývá zákaz správního soudu konat jednání; rozhodnutí věci bez jednání je jen možnost vyhrazená pro určitý omezený okruh situací (tamtéž, body 17 a 18)“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS, odst. [15]). Na základě rozboru jednotlivých typů řízení dle s. ř. s. kasační soud také konstatoval, že „[a]ni jeden z podaného přehledu typů řízení ve správním soudnictví neobsahuje zákaz soudního jednání či povinnost je nekonat, jde vždy toliko o možnost, která musí být poměřována zájmem na spravedlivém průběhu a výsledku soudního řízení (srov. § 109 odst. 2 větu druhou s. ř. s., která zmiňuje kritérium vhodnosti nebo právě nutnost provádění dokazování). Jinak řečeno, existuje-li nějaká okolnost, která by nepříznivě ovlivnila tento základní postulát soudního rozhodování, mělo by soudní jednání proběhnout a účastníkům řízení by měla být dána možnost se jej účastnit a uplatnit prostředky, které jim zákon přiznává k ochraně jejich práv“ (tamtéž, odst. [19]). Na druhou stranu však „[z]ákon zde vychází z toho, že účastníci řízení jsou ti, kterým je garantován spravedlivý proces, jehož důležitou součástí je právo na konání soudního jednání a přístup k němu. Jestliže oni sami se naplnění tohoto práva nedožadují, není zpravidla úkolem soudu jim toto právo „vnucovat““ (tamtéž, odst. [20]). Judikatura se však zpravidla zabývá situacemi, kdy správní soud jednání neuskuteční, ačkoli se toho účastník řízení domáhal, nikoli případy opačnými (k tomu, stejně jako obecně k možnosti projednat věc bez nařízení jednání, jakožto k výjimce, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 Afs 176/2020 - 58, odst. [7]).

[25] Z hlediska předpokladů, kterými stěžovatel podmiňoval (ne)provedení jednání, šlo o podobnou situaci, jakou Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015 - 68, na který lze odkázat, a podle kterého „[o]becně [...] není přípustné,

pokračování

aby účastníci již ve fázi přípravy projednání návrhu podmiňovali svůj souhlas tím, jak soud věc posoudí meritorně“.

[26] Podobně tomu bylo v případě již vzpomenutého rozsudku č. j. 10 Afs 176/2020 - 58. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní domněnka souhlasu s rozhodnutím o věci samé bez jednání, vyjádřená v druhé větě § 51 odst. 1 s. ř. s., se uplatní jen tehdy, pokud účastník řízení k otázce jednání mlčí. Jestliže však účastník vyjádří souhlas podmíněně (v odkazovaném řízení pro případ, že by soud považoval jeho tvrzení za prokázaná již na základě listin obsažených ve spise), nemůže soud jeho podání ignorovat a postupovat tak, jako by se účastník nevyjádřil vůbec. K takovému podmíněnému souhlasu soud nepřihlédne (§ 41a odst. 2 občanského soudního řádu) a jednání nařídí. Pokud soud „podmínce vyhoví“ a jednání za jejího splnění nenařídí, jde o jinou vadu řízení, která však nemá za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz zejména odst. [21] a [22] daného rozsudku).

[27] Z citované judikatury tedy ve zkratce plyne, že rozhodování bez nařízení jednání je výjimkou z pravidla a dochází k němu výlučně v případech, kdy jsou pro to splněny zákonné podmínky. Je-li situace v tomto směru procesně nejasná, je nařízení jednání správnější a „bezpečnější“ postup s ohledem na dodržení procesních práv účastníků řízení. Souhlas či nesouhlas s rozhodnutím bez jednání nelze podmiňovat tím, jak soud věc posoudí meritorně. Ani samotný důkazní návrh pak neznamená nutně nesouhlas s rozhodnutím bez jednání; úvahu o (ne)provedení důkazů soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé, či bez jeho konání (usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 7 As 93/2014 - 48); hodlá-li nicméně soud důkaz provést, jednání musí nařídít vždy. V dané věci pak stěžovatel nijak konkrétně netvrdí, jaký vliv na zákonnost napadeného rozsudku by mohlo mít to, že krajský soud ve věci nařídil jednání [ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v tomto směru viz odst. [23] až [23]výše].

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (viz např. rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek kasačního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být konkrétní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2024, č. j. 7 Azs 103/2024 - 28, odst. [10]).

[29] Rozsudek krajského soudu popsané požadavky na kvalitu soudního rozhodnutí splňuje. Pakliže stěžovatel namítá jeho nepřezkoumatelnost, jde spíše o polemiku s rozhodovacími důvody krajského soudu, respektive o zpochybňování toho, z jakých

důvodů se krajský soud některými návrhovými námitkami podrobně nezabýval (viz níže odst. [32] až [34]).

[30] Přitom ani neprovedení stěžovatelem navržených důkazů nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud v něm uvedl, že důkazy neprováděl, jelikož by jejich provedení bylo nadbytečné s ohledem na důvod zamítnutí návrhu (odst. 23). Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí, že vzhledem k povaze navrhovaných důkazů, měly být tyto navrženy v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy, nikoliv až v řízení před soudem. Krajský soud tedy postupoval v souladu s požadavky judikatury týkající se problematiky dokazování, potažmo opomenutých důkazů. Například dle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, lze nepřipuštění důkazního návrhu opřít mj. právě o jeho nadbytečnost. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že také tato kasační námitka je nedůvodná a neprovedení důkazů v nyní posuzované věci nemá za následek jakékoliv porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[31] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud měl věcně vypořádat jeho návrhovou argumentaci týkající se proporcionality opatření obecné povahy, respektive jeho námitky vyvracející věcnou správnost opatření obecné povahy.

[32] Z konstantní judikatury však vyplývá, že jestliže navrhovatel nepodal proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat pouze nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání opatření obecné povahy (podrobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38).

[33] Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se tedy správní soud při posuzování důvodnosti návrhu nemůže za daných okolností věcně zabývat, neboť by tak poměřoval důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Totéž platí např. dle usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 o otázce věcné správnosti přijatého opatření obecné povahy (jde o obecně platný princip, nikoli o zásadu vztahující se jen na některá opatření obecné povahy, jak ve své podstatě namítá stěžovatel). Koncepce soudního přezkumu opatření obecné povahy se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jenž má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (odst. [9] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021 - 21, a tam citovaná judikatura).

[34] S ohledem na shora uvedené proto krajský soud nijak nepochybil, pokud se za situace, kdy byl stěžovatel v procesu pořizování opatření obecné povahy pasivní, věcně nezabýval návrhovými body mířícími proti proporcionality a věcné správnosti opatření obecné povahy, respektive proti jeho odůvodnění. Současně nelze vytýkat krajskému soudu ani to, že se podrobně zabýval právě stěžovatelovou pasivitou, neboť tato otázka byla stěžejní z hlediska rozsahu přezkumu napadeného opatření obecné povahy (v tomto smyslu se krajský soud vyjádřil také k tvrzení stěžovatele, že o „procesu tvorby opatření obecné povahy“ nevěděl, a to ve vazbě na zjištění o tom, jak tento proces probíhal – např. odst. 22 a 40 napadeného rozsudku). Irelevantní je pak polemika stěžovatele s tím, jak probíhala příprava obdobného zákazu vstupu v roce 2010 (respektive, jak se s touto otázkou vypořádal

pokračování

krajský soud). Rozhodné naopak je, že stěžovatel nebyl aktivní v procesu přijímání právně napadeného opatření obecné povahy (přírozeným důsledkem pasivity adresátů opatření obecné povahy pak je i to, že možnosti soudního „zpochybnění“ takového opatření obecné povahy jsou v intencích shora citované judikatury následně omezené; Nejvyšší správní soud v tom bez dalšího nespatřuje žádnou protiústavnost, jak stěžovatel naznačuje „nad rámec“ v závěru kasační stížnosti).

[35] Nejvyšší správní soud nadto dodává, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, nýbrž jako prostředek ochrany konkrétních subjektivních práv navrhovatele. Argumentace zásahem do práv většího počtu osob je proto nepřipustná.

[36] Lze tedy konstatovat, že není naplněn ani kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[37] Stěžejní část stěžovatelovy věcné argumentace (ať již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo kasační stížnosti) spočívá v tezi, že člověk je nadřazený tvor a ochrana tetřevů na úkor volného pohybu osob zasahuje do důstojnosti stěžovatele.

[38] Nejvyšší správní soud připomíná, že stát má povinnost chránit přírodu. Přesněji má pozitivní závazky střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, odst. 48). Tuto povinnost není možné redukovat na ochranu přírody jako zdroje pro budoucí (byť udržitelné) vytěžování pro potřeby člověka. Je sice pravda, že ochrana přírody je v současné době primárně vázána na člověka (zde lze dát za pravdu stěžovateli, že jde o antropocentrické pojetí), její ochranu však nelze pojímat jednostranně a omezit se pouze na tento aspekt. Podstatné pro projednávanou věc je, že je ochranu přírody třeba vnímat širěji, tj. i bez vazby na člověka. Jde tedy mimo jiné i ochranu druhové rozmanitosti, což zahrnuje i ochranu dlouhodobého přežití a prosperity konkrétního druhu živočichů, tedy i tetřeva hlušce. Je tomu tak proto, že ochrana přírody má nejen (územní) prostorovou, ale také významnou časovou dimenzi. Předně v tom, že má být uchráněna pro budoucnost. To plyne již z preambule Ústavy, ve které se stát zavázal *střežit a rozvíjet* přírodní bohatství, což dává smysl jen s ohledem na budoucnost. Preambule Listiny je ještě explicitnější, připomíná odpovědnost *vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi*. Tedy i zachování druhové rozmanitosti pro budoucí generace na území (nejen) České republiky.

[39] V tomto smyslu je ochrana tetřeva hlušce veřejným zájmem. Jakým způsobem je ochrana prováděna, a zda je tento způsob přiměřený či správný (včetně otázky pohybu v krajině či zásahů do jiných práv), nemohou správní soudy hodnotit v případě, že byl stěžovatel v průběhu pořizování opatření obecné povahy pasivní a nenabídl k poměření žádnou alternativu a zásah do svých práv namítal až u soudu. I v tomto směru lze tedy závěry krajského soudu plně aprobovat a kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rovněž naplněn není.

[40] Nejvyšší správní soud tedy neshledal jako důvodnou žádnou kasační námitku, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[41] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Ani odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení,

neboť neprokázala, že by jí důvodné náklady vznikly, a o přiznání náhrady nákladů řízení ani nepožádala.

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

V Brně dne 18. května 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu