

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupičkové, soudce JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyně Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic**, IČO: 15547779, se sídlem Cejl 460/35, Brno, zast. JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti: **Lesy České republiky, s.p.**, IČO: 42196451, se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2021, č. j. KUUK/101817/2021, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2026, č. j. 15 A 22/2025 - 58,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2026, č. j. 15 A 22/2025 - 58, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2021, č. j. KUUK/101817/2021, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobce napadl před Krajským soudem v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) schvalovací výměr ze dne 29. 7. 2021, č. j. KUUK/101817/2021, jímž žalovaný reagoval na žádost osoby zúčastněné na řízení o schválení lesního hospodářského plánu (dále jen „plán“) pro lesní hospodářský celek Litvínov na období 2021 až 2030. Žalovaný schvalovacím výměrem podle § 27 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), schválil plán (výrok A.) a v rámci toho dále povolil výjimku ze zákazu provádět mýtní úmyslnou těžbu v porostech mladších 80 let ve specifikovaných hospodářských souborech a porostních skupinách, prodloužil lhůtu pro zalesnění a zajištění lesních porostů a rozhodl o uložení opatření odchylných od ustanovení lesního zákona (výroky B.-D.).

[2] Krajský soud žalobě vyhověl, schvalovací výměr v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud se nejprve vyjádřil k podmínkám řízení, které shledal splněnými. V této souvislosti uvedl, že žalobce jakožto tzv. environmentální spolek přesvědčivě předestřel obsah své činnosti i vazbu k území dotčenému plánem. Dále připomněl, že podle judikatury je rozhodnutí, kterým byl schválen plán, rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím stanoví práva a povinnosti vlastníkovi lesa. Žalobce podle soudu dodržel rovněž lhůtu pro podání žaloby. Tato lhůta se totiž v případě osob, kterým se rozhodnutí nedoručuje (žalobce nebyl účastníkem řízení), v souladu s judikaturou odvíjí od okamžiku, kdy se mohly seznámit s jeho úplným obsahem. Žalobce se podle krajského soudu s obsahem napadeného rozhodnutí seznámil dne 16. 5. 2025, jak vyplývá z e-mailu, kterým bylo žalobci na základě jeho žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnutí poskytnuto, a žalobu podal dne 1. 7. 2025.

[3] Krajský soud proto přistoupil k věcnému posouzení žaloby. Poukázal především na to, že v průběhu řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení o schválení plánu vydal orgán ochrany přírody dne 30. 4. 2021 nesouhlasné závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle dalších podkladů založených ve spise proběhlo dne 7. 6. 2021 jednání, při kterém měly být dle záznamu vypořádány připomínky, které byly důvodem nesouhlasného stanoviska, po němž následovalo dne 20. 7. 2021 závěrečné šetření ke schválení plánu. K tomu krajský soud citoval část protokolu k závěrečnému šetření, podle něhož měl být návrh plánu doplněn podle připomínek a podmínek závazných stanovisek a orgán ochrany přírody vzal jeho schválení s výhradou následného řešení specifikovaných otázek na vědomí a neměl k němu námitek. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, pokud svolal jednání ohledně nesouhlasného stanoviska dne 7. 6. 2021 a následně závěrečné šetření dne 20. 7. 2021 namísto toho, aby předložený návrh plánu neschválil, uvedl důvody neschválení a stanovil vlastníkovi lesa přiměřenou lhůtu pro předložení upraveného návrhu plánu. Z vyjádření orgánu ochrany přírody při těchto úkonech totiž není zřejmé, které jeho připomínky a požadavky byly přijaty a jak byly do plánu zapracovány. Takové vyjádření nemohlo nahradit řádně odůvodněné nesouhlasné závazné stanovisko, neboť žalovaný je převzal do svého rozhodnutí bez dalšího. Krajský soud uzavřel, že žalovaný postupoval v rozporu s lesním zákonem a prováděcí vyhláškou a současně zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť není

zřejmé, proč schválil plán i přes nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody a které připomínky a požadavky byly přijaty, zapracovány a jakým způsobem.

II. Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení, žalovaného a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku krajského soudu podaly osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) a žalovaný samostatné kasační stížnosti.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud zatížil řízení vadou zmatečnosti. Jednak pochybil tím, že celý schvalovací výměr kvalifikoval jako rozhodnutí a přezkoumal jej jako celek. Schvalovací výměr je však smíšeným správním aktem, který obsahuje plánovací (normativní) složku v podobě samotného plánu a jeho závazných ustanovení a dále individuálně konkrétní složku zahrnující výjimky a odchylná opatření. Krajský soud měl proto žalobu posoudit dle jednotlivých výroků a v části směřující proti schválení plánu odmítnout, neboť se jedná pouze o protokolární osvědčení, že plán je v souladu s lesním zákonem a není v rozporu s jinými právními předpisy. Dále krajský soud žalobci chybně přiznal aktivní procesní legitimaci, ačkoliv schválený plán, schvalovací výměr, ani závazné stanovisko neopravňují vlastníka lesa k porušování platných předpisů. Plán nepředstavuje povolení konkrétní činnosti, licenci k zásahu do přírody ani výjimku ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Jedná se o koncepční nástroj, na čemž nic nemění ani to, že v rámci schvalovacího výměru byly současně vydány výjimky podle lesního zákona. Samotné schválení plánu není způsobilé umožnit zásah do enviromentálních podmínek, tedy ani zasáhnout do práv žalobce. Případný zásah do životního prostředí nastává teprve konkrétním navazujícím jednáním, které podléhá další regulaci. Krajský soud navíc svým postupem zasáhl do právní jistoty stěžovatele, neboť plán zrušil po zhruba pěti letech jeho aplikace, čímž narušil stabilitu hospodaření a ohrozil související smluvní závazky. Stěžovatel spatřuje zmatečnost také v tom, že krajský soud shledal žalobu včasnou, aniž by posuzoval, zda se žalobce mohl dozvědět o schvalovacím výměru dříve než podanou žádostí o informace. Žaloba byla podána čtyři roky po schválení plánu, který se schvaluje na deset let. Jako spolek zaměřující se na ochranu přírody v dané lokalitě se měl žalobce zajímat o schválení plánu dříve. Již v březnu 2022 byla na webových stránkách stěžovatele zveřejněna podstatná část schváleného plánu, dílčí část byla zveřejněna dokonce již v květnu 2021. Žalobce neprokázal, že by mu bránila objektivní překážka v tom, aby si tyto informace i schvalovací výměr opatřil dříve. Plány jsou navíc dostupné u Národního lesnického institutu, kde je lze získat se souhlasem vlastníka pozemku. S touto argumentací se krajský soud nevypořádal, ačkoliv ji stěžovatel uplatnil. Tím učinil svůj rozsudek nepřezkoumatelným.

[6] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky, zda lze plán po téměř pěti letech účinnosti zrušit pro pochybení v procesu jeho vydání. Krajský soud podle něj pominul časový aspekt věci, faktické vypořádání požadavků orgánu ochrany přírody a zejména dopady svého rozhodnutí na právní sféru stěžovatele. Při zpracování plánu byly přitom zohledněny veškeré environmentální požadavky, včetně doporučených opatření

pro evropsky významnou lokalitu Východní Krušnohoří (dále jen „EVL Krušnohoří“). Připomínky a námitky orgánu ochrany přírody v nesouhlasném stanovisku byly zcela vypořádány. Při závěrečném šetření stěžovatel poskytl odborné vysvětlení navržených opatření, načež orgán ochrany přírody již neměl proti schválení plánu námitek. Bylo tak postaveno najisto, že navrhovaná koncepce hospodaření vylučuje významný negativní vliv na předměty ochrany. Případná pochybení měla nanejvýš formální charakter bez vlivu na věcnou správnost a zákonnost plánu. Krom toho výklad krajského soudu nemá oporu v § 4 odst. 3 ZOPK. Zákon počítá s tím, že není-li závazné stanovisko vydáno včas, nezpůsobuje to nemožnost schválit plán. Navíc stěžovatel sporné požadavky do plánu zapracoval. Za této situace nepředstavuje zrušení plánu ochranu práv žalobce, ale nepřiměřený zásah do práv a právní jistoty stěžovatele. Nadto může vést ke zhoršení ochrany, neboť plán je nástrojem regulace intenzity zásahů a ochrany cenných biotopů. Bez něj nelze naopak vyloučit nekoordinované individuální zásahy. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl.

[7] Žalovaný podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pokud vlastník lesa předloží ke schválení plán, který není v souladu s požadavky orgánu ochrany přírody, musí orgán státní správy lesů vyrozumět vlastníka lesa o neschválení plánu a vyzvat jej k předložení upraveného návrhu. Ustanovení § 27 lesního zákona totiž poskytuje prostor pro hledání shody mezi vlastníkem lesa a orgánem ochrany přírody. Podstatné je, aby nebyl schválen plán, který je v rozporu s právními předpisy, což se v posuzované věci nestalo. Závazné stanovisko nemusí být jediným výstupem orgánu ochrany přírody v řízení o schválení plánu. Pokud vlastník lesa projevoval vůli nalézt shodu se zájmy ochrany přírody, nebylo nezbytné postupovat podle § 27 odst. 3 lesního zákona.

[8] Žalovaný dále považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Žalovaný bez dalšího nepřevzal vyjádření orgánu ochrany přírody učiněné při závěrečném šetření, ale na stranách 6 a 7 napadeného rozhodnutí konstatoval obsah výhrady orgánu ochrany přírody, podle níž budou možné dopady hospodářské činnosti projednávány v samostatných řízeních podle ZOPK. Současně v rozhodnutí doplnil konstatování orgánu ochrany přírody, že do hospodářské knihy byly doplněny konkrétní informace podle jeho požadavků. Žalovaný neměl důvod tyto skutečnosti blíže vypořádávat a mohl oprávněně dospět k závěru, že vlastník lesa akceptoval připomínky a podmínky závazného stanoviska. Nebylo třeba, aby odkazoval na konkrétní pasáže dokumentů, kde byly požadavky orgánu ochrany přírody zapracovány.

[9] Dle žalovaného jsou navíc úvahy krajského soudu o povaze závazného stanoviska vnitřně rozporné. Souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody s plánem je v § 4 odst. 3 ZOPK označen jako „závazné stanovisko“ již od počátku účinnosti ZOPK. Použitím tohoto pojmu nemohl zákon předvídat současnou právní formu závazných stanovisek, která je navíc pro tuto kompetenci orgánu ochrany přírody nepatřičná i vzhledem k vyloučení použití správního řádu při schvalování plánu podle § 27 odst. 6 lesního zákona. S tímto názorem žalovaného se krajský soud nijak nevypořádal. S ohledem na výše uvedené

žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobce podal k oběma kasačním stížnostem vyjádření.

[11] Ve vztahu ke kasační stížnosti stěžovatele uvedl, že schvalovací výměr je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., neboť reguluje hospodaření vlastníka v lese. Stanovuje tedy individualizovanému adresátu práva a povinnosti. Požadavek na jeho přezkum plyne i z evropského práva. Schválení plánu pak nelze oddělit od povolení výjimek. Ty mají v souladu s lesním zákonem svůj podklad právě v plánu a odchylná opatření nemohou bez schváleného plánu samostatně existovat. Dále žalobce nesouhlasí s tím, že by schvalovací výměr nemohl zasáhnout do jeho práv. Není totiž pravdou, že by bylo nutné každý zásah předem posoudit správním orgánem; to platí pouze pro zásahy podřaditelné pod § 45c odst. 2 ZOPK. Plán stanovuje únosné souhrnné zatížení a je-li těžba prováděná podle plánu, již není vyžadováno další rozhodnutí. Případná povolovací řízení do jisté míry vycházejí z plánu a je v nich menší prostor pro posouzení kumulativních vlivů zásahů. I sama závazná ustanovení plánu, zejména maximální celková výše těžeb, jsou způsobilá zasáhnout do práv žalobce. V případě schvalovacího výměru se podle žalobce jedná o podobný typ zásahu jako u územního plánu.

[12] Žalobce má rovněž za to, že žalobu podal včas. Jelikož nebyl účastníkem řízení, počala lhůta podle judikatury běžet ve chvíli, kdy se seznámil s celým obsahem schvalovacího výměru, tedy jeho doručením na základě žádosti o informace. Na webových stránkách stěžovatele nelze dohledat informace o plánu z března 2022. Navíc by bylo přehnané odvíjet možnost seznámení ze skutečnosti, že daný dokument „visí“ někde na internetu. Co se týče geoportálu stěžovatele, ten je přístupný pouze registrovaným uživatelům a jsou v něm dostupné pouze některé části plánu, nikoliv schvalovací výměr. Irelevantní je rovněž dostupnost plánů u Národního lesnického institutu. Tento přístup je restriktivní a ani zde nejsou uloženy samotné schvalovací výměry. Navíc skutečnost, že je dokument někde uložen, neznamená, že se s ním někdo seznámil. Ani rozhodovací praxe soudů nepodporuje názor stěžovatele, že by měl žalobce prokázat existenci objektivní překážky, která mu bránila se seznámit se schvalovacím výměrem. Soudní řád správní pak nestanoví objektivní lhůtu pro podání žaloby podle § 65 s. ř. s. a soud ji nemůže posoudit jako opožděnou jen proto, že od schválení plánu uběhl nějaký čas. Jestliže lesní zákon nepočítá s vydáním schvalovacího výměru ve správním řízení, žalobci nezbylo než podat žalobu.

[13] Podle žalobce pak nedošlo k zásahu do práv stěžovatele nabytých v dobré víře. K tomu uvádí, že při zpracování plánu nebyly zohledněny ani řádně zapracovány podklady orgánů ochrany přírody, včetně souboru doporučených opatření pro EVL Krušnohoří. I protokol o závěrečném šetření ostatně počítal s tím, že plán bude dále upravován. Rovněž z něj nevyplývá, zda orgán ochrany přírody vyslovil souhlas s návrhem plánu, jakými úvahami se řídil a že vyloučil významný vliv na předmět ochrany a celistvost EVL. Chybí i zhodnocení kumulativních dopadů ve spojení s ostatními záměry a koncepcemi, které vyžaduje směrnice Rady 92/43/EHS, o stanovištích. Podle protokolu mají být tyto otázky

řešeny až následně ve zvláštních řízeních podle ZOPK, nelze tak dovodit, že by se vylučoval významný vliv na EVL Krušnohoří. Stěžovatel nepřizpůsobil návrh plánu požadavkům plynoucím z negativního závazného stanoviska, a proto nemohl být v dobré víře, že plán lze takto schválit. Navíc trvají po celou dobu platnosti plánu problémy s hospodařením podle plánu a s ochranou EVL Krušnohoří, jak dokládají konkrétní řízení. Pokud by tedy stěžovatel hospodařil podle plánu i v druhé polovině jeho platnosti, mohlo by to mít dalekosáhlé dopady na chráněné části přírody, neboť by tak činil podle plánu, který byl vydán bez vyloučení významných vlivů na EVL. K tomu žalobce odkazuje na analýzu AOPK ČR přiloženou k žalobě, podle níž by těžby předpokládané v plánu vedly během jedné dekády téměř k vymizení nejstarších porostů. Právě v zájmu ochrany těchto porostů proto měl být schvalovací výměr zrušen.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného žalobce uvedl, že orgán ochrany přírody vydal k návrhu plánu jediné závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 ZOPK, a to nesouhlasné. Jeho obsah nemohou změnit postupy, které nemají stejnou formu a obsah. Žalovaný měl proto postupovat podle § 27 odst. 3 lesního zákona a plán neschválit. Opačný výklad by připouštěl obejití ustanovení transponujícího směrnici o stanovištích a její požadavky. Navíc důvody nesouhlasného stanoviska neodpadly ani ve schvalovacím výměru. Orgán ochrany přírody neuvedl, že s plánem souhlasí, ale vzal jeho schválení pouze na vědomí s výhradou. Pokud nebylo možné u této koncepce vyloučit významný vliv na předmět ochrany, nemohla být schválena i s ohledem na požadavky vyplývající ze směrnice. Ani při závěrečném šetření nebyly výhrady orgánu ochrany přírody řádně vypořádány. Týkaly se přitom zájmů ochrany přírody, a byly proto pro žalovaného závazné. Rozsudek krajského soudu v tomto ohledu není vnitřně rozporný. Krajský soud rovněž srozumitelně vysvětlil, proč je úkon orgánu ochrany přírody závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Sám žalovaný v poučení uváděl, že se jedná o závazné stanovisko. Tento závěr potvrzuje i § 90 odst. 1 ZOPK a stanovisko č. 90 poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ostatně stěžovatel výslovně namítá, že nebyly splněny podmínky řízení pro projednání žaloby, tedy že řízení před krajským soudem trpělo zmatečností podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V této souvislosti konkrétně namítá, že krajský soud přezkoumal akt, který zčásti není vůbec rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby, a že ji navíc nepodal včas.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k otázce vyjasnění povahy napadeného aktu, a to konkrétně v rozsahu výroku A, jímž žalovaný k žádosti stěžovatele schválil plán. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil nepřímo v rozsudku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015 - 51. V dotčené věci brojil vlastník lesa proti rozhodnutí o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí o neuznání námitek vlastníka lesa proti *neschválení* lesního hospodářského plánu, tedy v posledku proti negativnímu rozhodnutí o své žádosti

o schválení návrhu plánu. Právní úprava týkající se obsahu a schvalování plánu byla přitom totožná jako v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud se výslovně k povaze aktu, kterým orgán státní správy lesa rozhodl o žádosti vlastníka lesa nevyjádřil, avšak z jeho postupu bezpečně plyne, že jej považoval za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nikoliv za pouhé protokolární osvědčení toho, zda je předložený návrh plánu zpracován v souladu s lesním zákonem a dalšími předpisy, jak namítá stěžovatel.

[17] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu.*

[18] Podle § 24 lesního zákona jsou lesní hospodářské plány *nástrojem vlastníka lesa a zpracovávají se zpravidla na deset let* (odstavec 1). *Plány obsahují ustanovení závazná a doporučující. Závaznými ustanoveními plánu jsou maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu* (odstavec 2, věta první). Právnické osoby, kterým je svěřeno nakládání se státními lesy, nebo které vlastní více než 50 ha lesa v obvodu územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů, *jsou povinny zabezpečit zpracování lesních hospodářských plánů* (odstavec 3, věta první) a *osoby, pro které byly schváleny plány, jsou povinny dodržovat jejich závazná ustanovení* (odstavec 5).

[19] Z citované právní úpravy plyne, že schválení plánu zakládá povinnost vlastníka lesa dodržovat závazná ustanovení o maximální celkové výši těžeb a minimálním podílu melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu. Jinými slovy, schvalovací výměr mu zakládá právo provádět v dotčeném lese těžební zásahy a současně ukládá povinnost respektovat objem stanovený schváleným plánem a plnit minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu, čímž autoritativně reguluje jeho hospodaření na vymezeném území. Na tom nic nemění skutečnost, že pro některé konkrétní zásahy v lese je potřeba získat individuální povolení. Odkazuje-li stěžovatel konkrétně na souhlas podle § 45c odst. 2 ZOPK, ten je nezbytný pro zásahy, které by mohly vést k nežádoucím důsledkům v evropsky významných lokalitách. Ty tvoří pouze část lesního hospodářského celku Litvínov. Na zbytku území se uplatní obecná ochrana lesa jakožto významného krajinného prvku s tím, že dle § 4 odst. 3 věty druhé ZOPK „*K pěstebním a těžebním zásahům v lesích <u>prováděným v souladu se schváleným lesním hospodářským plánem</u> (...) a při nahodilé těžbě se souhlas orgánu ochrany přírody podle odstavce 2 nevyžaduje.*" (zdůrazněno soudem). Schválení plánu tak fakticky „nahrazuje" souhlas potřebný v rámci této obecné ochrany.

[20] Lze uzavřít, že se v případě schvalovacího výměru nepochybně jedná o rozhodnutí, neboť správní orgán v určitém formalizovaném procesu (k tomu podrobněji dále) autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech (individuálních právních poměrech) fyzických nebo právnických osob. Jeho přezkum se proto řídí ustanoveními § 65 a násl. s. ř. s.

[21] Před zkoumáním aktivní legitimace žalobce a včasnosti žaloby však Nejvyšší správní soud v logice soudního přezkumu přistoupil k posouzení toho, zda byla podaná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu vůbec přípustná. Dospěl při tom k závěru, že žaloba je za níže popsaných okolností projednávané věci podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

[22] Kasační stížnosti jsou proto důvodné.

[23] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba *nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[24] Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS).

[25] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že § 68 písm. a) s. ř. s. dopadá také na situace, kdy se žalobce správního řízení fakticky vůbec neúčastnil, ačkoliv se ho podle konkrétní právní úpravy účastnit mohl, tedy pokud mu konkrétní právní úprava zakládala možnost účasti (srov. rozsudek ze dne 20. 9. 2024, č. j. 7 As 218/2023 - 34). Takový závěr je logický a plně respektuje výše popsanou zásadu subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení, která se promítá právě do § 68 písm. a) s. ř. s. Kdo měl podle konkrétní právní úpravy skutečnou možnost vstoupit do řízení (příslušelo mu postavení účastníka), nemůže tuto procesní cestu přeskočit a podat rovnou žalobu. Je-li tedy podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná žaloba v případě, kdy žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, ačkoliv je připouští zvláštní zákon, tím spíše je logicky nepřípustná, pokud žalobce do správního řízení nevstoupil vůbec, i když mohl (*a minori ad maius*). Za této situace pak už není rozhodné, zda v tomto konkrétním řízení zákon opravný prostředek připouští, či nikoliv. Lze tedy uzavřít, že napadá-li žalobce rozhodnutí správního orgánu vydané ve správním řízení, v němž mu příslušelo postavení účastníka řízení a on do řízení nevstoupil, je jeho žaloba nepřípustná, a to bez ohledu na to, zda se jednalo o správní řízení, v němž měl k dispozici opravný prostředek.

[26] Posuzovaná věc se týká problematiky lesního hospodářského plánování, která je upravena lesním zákonem a podrobněji vyhláškou č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování (dále jen „Vyhláška“). Pro schválení plánu pro lesní hospodářský celek Litvínov na období 2021 až 2030 bylo relevantní znění lesního zákona účinné do 31. 12. 2021. Zákon ukládal v § 24 odst. 3 povinnost zabezpečit zpracování plánů právnickým osobám, kterým

je svěřeno nakládání se státními lesy a ostatním právnickým a fyzickým osobám vlastnícím více než 50 ha lesa v obvodu územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů. V posuzované věci se jedná o lesní hospodářský celek s kódem 403 000, jehož vlastníkem je Česká republika, a jehož celková výměra pozemků určených k plnění funkcí lesa činí 16 083,90 ha.

[27] Vlastní řízení o schválení plánu bylo rámcově upraveno v § 27 lesního zákona. Podle prvého odstavce *orgán státní správy lesů plán schválí, pokud není v rozporu s tímto zákonem a ostatními právními předpisy.*[20)] Poznámka pod čarou č. 20 odkazovala mimo jiné na ZOPK. Podle šestého odstavce uvedeného ustanovení platilo, že se na řízení o schvalování plánů *nevztahují obecné předpisy o správním řízení, s výjimkou rozhodování o námitkách podle odstavce 3* (jedná se o námitky vlastníka lesa proti vyrozumění o neschválení plánu, pozn. soudu).

[28] ZOPK v rozhodném znění (do 31. 12. 2021) upravoval schválení plánu v § 4. Podmiňoval je vydáním souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (odst. 3) s tím, že závazné stanovisko se vydává na žádost příslušného orgánu státní správy lesů. Podle čtvrtého odstavce pak platilo, že *v rámci řízení o vydání závazného stanoviska podle odstavce 3 orgán ochrany přírody provede také hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů pro evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody nevydá souhlasné závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů* (...), *pokud by měly významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V ostatních případech orgán ochrany přírody vydá souhlasné závazné stanovisko*. (zdůrazněno soudem). Podle § 90 odst. 1 věty druhé ZOPK jsou závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu závazným stanoviskem podle správního řádu.

[29] Z hlediska možnosti participace na řízení o schválení plánu tehdy účinný § 26 odst. 3 lesního zákona stanovil, že *právnické a fyzické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být dotčeny, a orgány státní správy mohou uplatnit své připomínky a požadavky na zpracování plánů nebo osnov nejpozději v termínu stanoveném schvalujícím orgánem státní správy lesů. Ustanovení § 25 odst. 2 není tím dotčeno.* Toto ustanovení dále provádí Vyhláška v § 11 s tím, že hrozí-li střet zájmů oprávněných osob, koná se základní šetření, v jehož rámci mohou právnické a fyzické osoby a orgány státní správy uplatnit své připomínky a požadavky na zpracování plánu. Podle odst. 2 téhož ustanovení *při závěrečném šetření schvalující orgán státní správy lesů prověří v lesních porostech, jakým způsobem se zpracovatel plánu ve schvalovaném plánu vyrovnal s oprávněnými požadavky dotčených orgánů a osob, prověří správnost zjištění stavu lesa a zejména způsob a správnost odvození závazných ustanovení plánu.* Podle odst. 3 přitom *k závěrečnému šetření musí být přizván vlastník lesa, zpracovatel plánu a dotčené orgány a právnické a fyzické osoby.*

[30] Podle třetího odstavce § 27 lesního zákona pak platilo, že pokud orgán státní správy lesů předložený plán neschválí, je vlastník lesa povinen ve lhůtě stanovené orgánem státní správy lesů předložit upravený návrh plánu nebo do 30 dnů od doručení vyrozumění o neschválení plánu podat u tohoto orgánu písemné námitky.

[31] Právní úprava týkající se schvalování plánu byla tedy v rozhodné době rozprostřena mezi lesní zákon (včetně prováděcí vyhlášky) a ZOPK. Z věcného hlediska se přitom její těžiště nacházelo právě v ZOPK. Nejenže bylo v roce 2021 závazné stanovisko nezbytné ke schválení plánu, a fakticky tak ovlivnilo jeho konečnou podobu, ale ZOPK v § 4 také výslovně počítal s „*řízením o vydání závazného stanoviska*". Jinými slovy, samostatný proces podle ZOPK byl funkčně nezbytnou součástí postupu vedoucího k formálnímu schválení plánu dle § 27 lesního zákona.

[32] Úprava v ZOPK přitom obecně předpokládá participaci veřejnosti (tj. včetně ekologických spolků, jakým je žalobce) na rozhodování ve věcech ochrany přírody a krajiny. V tomto ohledu je § 70 ZOPK klíčovým ustanovením českého právního řádu a je pojímáno jako jeden z prostředků naplnění práva na příznivé životní prostředí (Vomáčka V., Knotek J., Konečná M., Hanák J., Dienstbier F., Průchová I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: 2018, 676 s.).

[33] Podle § 70 odst. 2 ZOPK platilo, že *občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení") je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.* Podáním žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK spolky vyjadřují svůj zájem na konkrétním environmentálním rozhodování a vůli aktivně se jej účastnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 1 As 269/2021 - 47).

[34] Žalobce tedy mohl v souladu s § 70 odst. 2 ZOPK, který je zásadním nástrojem účasti veřejnosti, požádat příslušné orgány státní správy (žalovaného, jakožto orgán státní správy lesů schvalující návrh plánu a orgán ochrany přírody vydávající závazné stanovisko) o předchozí informování o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, v nichž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jejichž ochranu dlouhodobě deklaruje jako své poslání.

[35] Podle § 70 odst. 3 ZOPK nicméně dále platilo, že *občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*

[36] V rozsudku č. j. 7 As 218/2023 - 34 Nejvyšší správní soud objasnil, že na environmentální spolek, který byl oprávněn účastnit se správního řízení za podmínek uvedených v § 70 odst. 3 ZOPK, avšak neučinil tak, zůstal zcela pasivní a proti rozhodnutí

žalovaného brojil až správní žalobou, dopadá § 68 písm. a) s. ř. s., který zakládá nepřípustnost takové žaloby. Soudní přezkum správních rozhodnutí totiž nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy, a proto je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv (srov. § 46 a § 68 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, a dále též Nepřípustnost žaloby. In.: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016.).

[37] Specifická konstrukce tehdejší právní úpravy týkající se schvalování plánu (viz [31] výše) přesahovala klasickou funkci závazných stanovisek dotčených orgánů, jíž je posoudit, zda určitý záměr je akceptovatelný z hlediska veřejných zájmů, které dotčené orgány podle zákona hájí, popř. za jakých podmínek. Orgán ochrany přírody vedl řízení o vydání závazného stanoviska, v němž měl zásadní odbornou a věcnou roli při posouzení dopadů plánu na přírodu a krajinu. Výstup jeho činnosti (závazné stanovisko) se nutně promítal do konečné podoby plánu, který bez něj nemohl být schválen. Dále tato právní úprava (§ 26 odst. 3 lesního zákona) počítala s tím, že právnické osoby (tj. i spolky), jejichž právem chráněné zájmy mohou být dotčeny, mohou uplatnit své připomínky a požadavky na zpracování plánů (tedy i požadavky spadající do odborné gesce orgánu ochrany přírody), a jejich participace zahrnovala rovněž účast na základním a závěrečném šetření. Úzké pojetí „*řízení podle tohoto zákona*“ ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK, které by zahrnovalo pouze možnost účasti na řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 ZOPK, by tedy neodpovídalo koncepci právní úpravy schvalování plánu, podle níž se účast realizuje podáváním připomínek a požadavků na zpracování plánů, jakož i účastí na základním a závěrečném šetření. Nelze tedy než dospět k závěru, že nejen na řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 ZOPK, ale na celé řízení o schválení plánu bylo třeba v rozhodnou dobu nahlížet jako na „*řízení podle tohoto zákona*“ ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK. Opačný závěr, tj. omezení účasti spolků pouze na řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 ZOPK, by vedl ke značné disproporci z hlediska práva účasti spolku, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. Spolek by se totiž mohl účastnit pouze samostatného řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 ZOPK (na které navazuje samotný schvalovací výměr), ale již by se nemohl účastnit řízení o schválení plánu podle lesního zákona, do kterého je dané řízení integrováno, ačkoliv právě tam se uplatňování jeho procesních práv předpokládá.

[38] Je-li zákon formulován tak, že umožňuje výklad vedoucí k širší účasti (dotčené) veřejnosti v rozhodovacích procesech, je třeba jej upřednostnit, neboť lépe odpovídá cílům sledovaným Aarhuskou úmluvou, která je součástí unijního práva (rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství) a soudy jsou přitom povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby v co největší možné míře dosahovalo cílů stanovených v Aarhuské úmluvě (k tomu srov. rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie, bod 50, a dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022 - 36).

[39] Žalobce v žalobě v souvislosti se svou činností a tvrzeným dotčením svých práv schválením plánu uvedl, že se dlouhodobě zasazuje o šetrnější hospodaření v lesích a že patří mezi české nevládní environmentální organizace, jejichž činnost je úzce spojena s ochranou lesů. Poukázal též na svou publikační činnost týkající se EVL Krušnohoří a na to, že v roce 2024 připomínkoval záměr vyhlášení zamýšlené chráněné krajinné oblasti Krušné hory. Schválený plán podle žalobce umožňuje zásahy do starých porostů v území, k němuž má vzhledem ke své dlouhodobé činnosti v oblasti ochrany lesů a přírody konkrétní vztah. Žalobce tedy sám tvrdí dlouhodobý a konkrétní zájem na ochraně lesů a přírody v dotčeném území (Analýza podmínek na území ČR z hlediska biodiverzity a vhodnosti ponechání samovolnému vývoji, ve které se věnoval konkrétně EVL Krušnohoří, pochází z roku 2016), ostatně dle veřejně dostupných informací byl založen již v roce 1989. Z právní úpravy pak jasně plyne, že v případě dotčeného lesního hospodářského celku byla dána povinnost stěžovatele zabezpečit zpracování plánu. Nejednalo se tedy o žádný překvapivý či neočekávatelný postup, který žalobce nemohl předpokládat a o kterém by nemohl vědět předem, například prostřednictvím výše popsaného nástroje v § 70 odst. 2 ZOPK. Ze správního spisu ani z dalších okolností věci nevyplývá žádná objektivní překážka, která by žalobci bránila v uplatnění jeho procesních práv.

[40] Žalobce však uvedenou možnost nevyužil a v průběhu řízení o schvalování plánu, které zahrnuje též řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 ZOPK, zůstal pasivní. Svou argumentaci proti schvalovacímu výměru, potažmo samotnému plánu poprvé uplatnil až v žalobě. Tato navíc cílí právě primárně na výsledek postupu, který se plně odehrává podle ZOPK. Namísto toho, aby se včas zapojil do příslušných procesů a využil zákonné nástroje k ochraně zájmů, jejichž hájení sám označuje za své dlouhodobé poslání, požádal přibližně v polovině období platnosti plánu o poskytnutí schvalovacího výměru podle zákona č. 106/1999 Sb., a žalobu podal až dne 1. 7. 2025, poté, co obdržel jeho kopii.

[41] Nejvyšší správní soud výše uvedeným výkladem nikterak nezpochybňuje význam environmentálních spolků, resp. význam čl. 35 Listiny základních práv a svobod a navazující judikatury (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Ani judikatura Ústavního soudu však nezpochybňuje nutnost vyčerpání opravných prostředků (jsou-li k dispozici) před podáním správní žaloby. To platí i po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Z uvedeného nálezu nelze dovodit, že by správní soudy měly věcně přezkoumat žalobu, kterou se spolek domáhá přezkumu napadeného rozhodnutí přímo u soudu, aniž by předtím využil možnosti účasti ve správním řízení, kde mohl bezprostředně hájit jím chráněné zájmy. Ústavní soud sice připouští možnost podat rovnou žalobu, ale pouze v případech, kdy se nelze účastnit správního řízení. Jak však vyplývá z výše uvedeného, o takový případ se v dané věci nejedná. Z § 4 odst. 3 ve spojení s § 70 odst. 3 ZOPK jednoznačně vyplývá, že žalobce se na schvalovacím řízení mohl účastnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě shora uvedeného tak Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, který žalobu věcně projednal, ač ji měl odmítnout. Důvody pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byly dány již v řízení před krajským soudem, a proto

Nejvyšší správní soud rozhodl zároveň o jejím odmítnutí (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[43] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). V daném případě bylo o náhradě nákladů rozhodnuto dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost Nejvyšší správní soud v takovém případě nevrací (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

[44] Stěžovatel (osoba zúčastněná na řízení před krajským soudem) nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, jelikož mu krajský soud neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by mu nějaké náklady vznikly, a přiznání náhrady dalších nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných nenavrhl (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2026

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu