



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobců: **a) Hnutí Život z.s.**, se sídlem Bělohorská 454/3, Plzeň, zast. JUDr. J. M., advokátkou, **b) JUDr. J. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasačních stížnostech žalobců a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 A 93/2022-144,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 A 93/2022-144, **se** v části, jíž bylo rozhodnuto o žalobě žalobce a), včetně náhrady nákladů řízení o žalobě žalobce a), **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost žalobkyně b) **se zamítá**.
- III. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně b).
- IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně b).

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se společnou žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhali ochrany před nezákonným zásahem, který spočívá v tom, že

žalovaný dne 26. 10. 2022 protokolem schválil dle § 38a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), zásady péče o Národní park Šumava na období 2022-2040 (dále jen „zásady péče“).

[2] Správa Národního parku Šumava (dále též „správa NP“) vypracovala návrh zásad péče a v souladu s § 38a odst. 3 ZOPK umožnila veřejnosti podat proti němu připomínky. Žalobci uplatnili totožné připomínky. Následně správa NP návrh ve smyslu § 38a odst. 4 ZOPK upravila a podle téhož ustanovení se ho pokusila dohodnout s Radou Národního parku Šumava (dále jen „rada“). Rada však s upraveným návrhem nesouhlasila. Správa NP tedy postoupila návrh zásad péče podle § 38a odst. 5 ZOPK žalovanému, aby rozpor vyřešil. Ve svém stanovisku rada uvedla, že by žalovaný měl při schvalování zásad péče zvážit všechny neakceptované a částečně akceptované připomínky.

[3] Žalovaný zásady péče následně schválil, a to protokolem ze dne 26. 10. 2022, č. j. MZP/2022/620/1783. V protokolu uvedl, že správa NP vypořádala všechny předložené připomínky v souladu se zákonem, prováděcí vyhláškou a metodickými pokyny žalovaného.

[4] Žalobci podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhali toho, aby městský soud určil, že schválení zásad péče bylo nezákonným zásahem do jejich práv, uložil žalovanému zrušit protokol o schválení zásad péče a odstranit zásady péče z Ústředního seznamu ochrany přírody. V žalobě brojili předně proti obsahu zásad péče, který je dle jejich názoru v rozporu se smyslem zásad péče, jak jej vymezil zákonodárce, neobsahují zákonné náležitosti a nejsou v souladu se stávajícím vědeckým poznáním. Neobsahují ani důsledné odkazy na zdroje. Nedefinují obecné právní pojmy jako „biodiverzita“ nebo „přírozenost ekosystémů“ ve vztahu ke konkrétním aspektům ochrany Národního parku Šumava, ani konkrétní opatření, kterými bude péče v národním parku vykonávána. Zadruhé žalobci namítali nedostatečnost vypořádání svých připomínek jak ze strany správy NP, tak žalovaným. S ohledem na požár v Národním parku České Švýcarsko si měl žalovaný počínat obezřetněji a věnovat se vzniklému rozporu a uplatněným připomínkám hlouběji. Žalobci podrobně popsali faktický dopad zásad péče na Národní park Šumava. Uvedli, že zásady péče jsou kromě jiného i dokumentem, který slouží ke kontrole hospodaření správy NP v Národním parku Šumava. Jsou nezměnitelným dokumentem, který zásadním způsobem na 20 let ovlivní faktickou péči o národní park, a tím i životy občanů žijících v národním parku a jeho okolí. Kromě věcných námitek žalobci soudu vysvětlili, z čeho vyvozují svoji aktivní legitimaci k podání žaloby.

[5] Městský soud žalobu zamítl (rozsudek ze dne 15. 6. 2023, č. j. 6 A 93/2022-47). Dospěl k závěru, že žalobce a) nemůže být aktivně legitimován k podání zásahové žaloby, neboť mu zásadami péče nebyla uložena povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Zásady péče tedy na něj nemají přímý dopad. Jedná se o koncepční nástroj, který slouží jako podklad pro budoucí rozhodování správy NP a pro vydávání opatření obecné povahy. Vydání zásad péče nemůže být považováno za zásah ve smyslu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť nevykazuje jeho znaky vymezené judikaturou (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 2 Aps 7/2012-47). V případě žalobce a) se sice jedná o spolek, který má právo účastnit se řízení podle § 70 ZOPK, toto právo mu však postupem správy NP a žalovaného nebylo nijak omezeno a žalobce to ani

pokračování

netvrdil. Ve vztahu k aktivní legitimaci žalobkyně b) městský soud uvedl, že rovněž není aktivně legitimována k podání žaloby, neboť nelze dovodit, že by bylo vydání zásad péče namířeno proti ní.

[6] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) vyhověl (rozsudek ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS). V odůvodnění rozsudku NSS uvedl, že zásady péče národního parku představují mimo jiné závazný dokument interního charakteru, v němž stát formuluje závazná rámcová pravidla hospodaření se svými nemovitými věcmi. Prostřednictvím těchto závazných a vrchnostensky stanovených rámcových pravidel ovlivňuje správa NP stav předmětů ochrany národního parku faktickým jednáním, které zasahuje do práva na příznivé životní prostředí. Zákon v § 38a odst. 1 přitom požaduje, aby obsahovaly rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků a v ochranných pásmech pro zabezpečení národních parků před nepříznivými vlivy z okolí. Zásady péče rovněž doplňují souhrny doporučených opatření podle § 45c odst. 3, resp. § 45e odst. 6 ZOPK ve vztahu k územím zařazeným do soustavy NATURA 2000 ve smyslu směrnic č. 92/43/EHS a 2009/147/ES. NSS uvedl, že schválení zásad péče je způsobilé přímo zasáhnout do práva na příznivé životní prostředí, byť pouze v tom rozsahu, v němž bezprostředně zavazuje stát k určitému způsobu hospodaření s jeho nemovitými věcmi, přičemž je myslitelné, aby zásady péče představovaly zásah nejen do procesních, ale i hmotných práv osob, a oběma souborům práv lze poskytnout soudní ochranu. Aktivní procesní legitimace k podání správní žaloby tedy nemůže být limitovaná tím, že napadeným aktem nebyla žalobci uložena povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Z uvedených důvodů mohou být zásady péče předmětem soudního přezkumu.

[7] NSS se ve svém rozsudku rovněž věnoval roli spolků při prosazování environmentálních zájmů soudní cestou. Uvedl, že aktivní procesní legitimace spolků nemusí být odvozena pouze od skutečnosti, že spolek prosazuje zájmy svých členů. Spolek může plnit funkce „advokáta přírody“, resp. životního prostředí, tudíž prosazovat zájem na ochraně životního prostředí *per se* bez vazby na zájmy členů spolku. Aktivní legitimace je dána, pokud je obhajoba environmentálních zájmů předmětem jeho činnosti a pokud se činnost spolku vztahuje k oblasti dotčené zásahem správního orgánu. Městský soud tedy měl zkoumat, zda bylo zásadami péče potenciálně zasazeno do práva na příznivé životní prostředí a zda je dán místní vztah žalobce a) k tomuto zásahu.

[8] Dle názoru NSS bylo úkolem městského soudu, aby se zabýval naplněním hmotněprávní a procesní roviny aktivní legitimace žalobce a). V případě, že by tvrzení, jimiž žalobce a) zdůvodňoval svoji hmotněprávní legitimaci, vyhodnotil jako příliš obecná, bylo jeho povinností žalobce a) vyzvat k jejich doplnění. To však městský soud neučinil a k posouzení hmotněprávní zákonnosti zásahu žalovaného nepřistoupil. Jeho rozsudek tak označil za nezákonný.

[9] Obdobně NSS uvážil ohledně žalobkyně b), neboť se městský soud nevypořádal s jejím tvrzením, že schválení zásad péče představuje nezákonný zásah do jejího práva na příznivé životní prostředí a informace o něm. Městský soud se měl zabývat tím, zda bylo schválení zásad péče způsobilé do těchto práv žalobkyně b) zasáhnout, a případně ji vyzvat, aby doplnila tvrzení, jimiž svoji legitimaci k podání žaloby podložila.

[10] Městský soud následně oba žalobce vyzval k doplnění tvrzení ohledně jejich legitimace k podání zásahové žaloby. V jejich kontextu uznal, že oba žalobci jsou k podání žaloby legitimováni. Dále se věnoval důvodnosti žalob. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č.j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, vymezil pět podmínek důvodnosti zásahové žaloby: žalobce musí být přímo (podmínka č. 1) zkrácen na svých právech (podmínka č. 2) nezákonným (podmínka č. 3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (podmínka č. 4), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (podmínka č. 5). Uvedl, že zásady péče jsou aktem veřejné správy, který není rozhodnutím (podmínka č. 4 splněna pro oba žalobce). Městský soud rovněž naznal, že oba žalobci vymezili žalovaný zásah tak, že lze usoudit o přímosti potenciálního zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí a informace o něm (splněna podmínka č. 1).

[11] Poté se městský soud zabýval tím, zda byla tato práva žalobců skutečně zasažena (podmínka č. 2). Prvně se zabýval právem na příznivé životní prostředí. Dospěl k závěru, že v případě žalobkyně b) ke zkrácení práva nedošlo. Žalobkyně totiž tvrdila, že ztráta lesů na Šumavě měla za následek zhoršení zemědělské úrody na jejích pozemcích. Tato skutečnost se však dle názoru městského soudu nijak nedotýká práv žalobkyně b), neboť její zemědělská aktivita pro ni nemá existenciální význam. Žalobkyně b) ani neosvědčila, že by ke snížení zemědělské výroby na jejích pozemcích došlo v důsledku odlesňování na území NP Šumava. Naopak v případě žalobce a) městský soud dovodil, že podmínka č. 2 s ohledem na předmět jeho činnosti a její místní zaměřenost splněna je.

[12] Městský soud konečně neshledal, že by byla podmínka č. 2 splněna ve vztahu k právu na informace o životním prostředí. Připomínky obou žalobců byly v rámci procesu přijetí zásad péče vypořádány. Zásady péče splňují formální a obsahové požadavky. Právo na informace o životním prostředí je realizováno především v režimu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a to poskytováním informací a shromažďováním informací o životním prostředí příslušnými orgány za účelem jejich poskytování. To však neznamená, že konkrétně zásady péče o národní park musí obsahovat všechny myslitelné údaje, nebo že by kompetentní orgány musely do textu zásad péče přímo uvádět odborné zdroje, z nichž vycházely, či je uchovávat. Zásady péče jsou dokumentem rámcového charakteru, který nemusí být výrazně podrobný, ani mít charakter vědecké práce.

[13] Ve vztahu k žalobci a) se následně městský soud zabýval tzv. zaměřeností zásahu, resp. příčinnou souvislostí mezi jednáním správního orgánu a zkrácením práva žalobce a) na příznivé životní prostředí (podmínka č. 5). Dospěl k závěru, že podmínka č. 5 v případě žalobce a) splněna nebyla. Z dostupných podkladů totiž nevyplývá, že by zásady péče měly negativní efekt na životní prostředí. Obě procesní strany proklamují snahu o uchování dobrého stavu NP Šumava, pouze se liší jejich představy o podobě péče o něj. Městský soud nemá dostatečnou odbornost, aby vyhodnotil, který z předestřených pohledů je pro účely ochrany NP Šumava vhodnější. Vodítka, jaký způsob péče je třeba preferovat, poskytuje zákon, který jako dlouhodobý cíl ochrany národních parků stanoví zachování nebo postupnou obnovu přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků

pokračování

a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků. Městský soud je toho názoru, že takovému způsobu péče o NP Šumava zásady péče odpovídají, a proto do práva na příznivé životní prostředí žalobce a) jakožto „advokáta přírody“ zasaženo nebylo. Z žalobcem a) poskytnutých materiálů (*„Efekt úhynu/ztráty vzrostlého lesa na proudění vzduchu a dešťové srážky v regionu Plzeňského kraje“*) nadto vyplývá, že příčin úhynu lesa je vedle absence zásahů vícero (kūrovec, orkán). Nelze tedy dovodit, že by schválení zásad péče bylo hlavní či jedinou příčinou úhynu lesa.

[14] Protože u žalobkyně b) nebyla splněna podmínka č. 2 a u žalobce a) nebyly splněny podmínky č. 2 (právo na informace o životním prostředí) a č. 5 (právo na příznivé životní prostředí) důvodnosti zásahové žaloby, se městský soud nezabýval podmínkou č. 3, tedy zákonností zásahu.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a další vyjádření účastníků

[15] Žalobci [dále též „stěžovatel a)“, „stěžovatelka b)“ a společně jako „stěžovatelé“] podali proti rozsudku městského soudu společnou kasační stížnost. Navrhují rozsudek městského soudu zrušit z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[16] Namítají, že městský soud se nesnažil pochopit dosah rezignace na péči o stav lesů v národních parcích a na výkon státní správy orgány ochrany přírody. ZOPK částečně vylučuje aplikaci zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), a zakotvuje kritéria přirozenosti lesů nacházejících se ve zvláště chráněných územích. To však neznamená, že výsledkem ochrany přírody má být devastace rozsáhlých lesních ploch a zamlčení dopadů odlesnění na právo na příznivé životní prostředí občanů České republiky, které je chráněno Ústavou. Zásady péče, které stěžovatelé žalobou napadli, opomíjí vlivy lesů v NP Šumava na klima a jejich další funkce (význam pro kvalitu života občanů a pro prvky ekosystému). Jsou v rozporu s cíli ochrany přírody a s dosavadním vědeckým poznáním, které stěžovatelé žalovanému předestřeli v rámci připomínek. Pokud by bylo s lesy v NP Šumava nakládáno v souladu se schválenými zásadami péče, lesy by se staly nefunkčním ekosystémem. Orgány ochrany přírody v posuzované věci dbaly na přirozenost ekosystémů, aniž by vyhodnotily, zda zaručuje i jejich funkčnost. Dle § 22a ZOPK přitom platí, že s lesy v národních parcích má být zacházeno tak, aby byly zachovány jejich přirozené ekologické funkce včetně ochrany biodiverzity. Cílem zásad péče má být zachování nebo zlepšení předmětu ochrany národního parku (§ 38a ZOPK). Předmětem ochrany NP Šumava je právě zejména živý les. Schválené zásady péče tedy nevedou k zachování či zlepšení předmětu ochrany, ale k jeho destrukci.

[17] NSS městskému soudu uložil, aby se zabýval zákonností žalovaného zásahu. Ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, přitom stanoví, že jednání fyzické nebo právnické osoby je neudržitelné, pokud nerespektuje podmínku trvale udržitelného rozvoje (tj. že zachovává základní přirozené funkce ekosystémů). V zásadách péče žalovaný definoval pouze dlouhodobé cíle, aniž by se věnoval krátkodobým dopadům ve formě rozpadu zdejších lesů. Stěžovatelé rovněž akcentují i ekonomické dopady zásad péče a dopady na řešení klimatické změny.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že v rámci procesu přijetí zásad péče vyhodnotil, že správa NP dostatečně vypořádala připomínky stěžovatelů. Proces přijetí zásad péče jakož i jejich obsah jsou zcela v souladu s metodickým pokynem žalovaného, se zákonnými požadavky a s požadavky vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 42/2020 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Národního parku Šumava. Zásady péče obsahují úvodní, analytickou a návrhovou část a jsou podepřeny odkazy na odbornou literaturu.

[19] Péče o lesy na území NP Šumava podléhá režimu tzv. lesů zvláštního určení ve smyslu lesního zákona. Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatelů, dle něž zásady péče rezignují na péči o stav lesních ekosystémů, neboť ta je nastavena tak, aby probíhala v souladu s národní i unijní legislativou. Ponechání dřevní hmoty k rozpadu je jedním z hlavních aspektů v rámci podpory přírodních procesů, které jsou dle § 15 ZOPK dlouhodobým cílem ochrany národních parků. Dále žalovaný jmenuje další výhody, které má ponechání lesů přírodním procesům pro předmět ochrany NP Šumava. Tyto závěry jsou odborně podložené a jsou uplatňovány i jinde v Evropě a ve světě. Zásady péče nebudou mít za následek zničení lesních ekosystémů, neboť na ty je třeba nahlížet jako na dynamický funkční celek, a to z dlouhodobého hlediska, nikoli z hlediska aktuální dílčí fáze jeho vývoje. Nelze se ztotožnit se závěrem stěžovatelů, že předmětem ochrany NP Šumava je zejména živý les, neboť se tím snižuje význam uschlého lesa pro ekosystém jako celek. Podporu přirozených procesů nelze označit za přístup, který by způsoboval ekologickou újmu či finanční škody. Některá dílčí vyjádření stěžovatelů jsou zavádějící a jsou pouhým jejich osobním názorem, který je v rozporu se zákonnými požadavky na zásady péče, jakož i s evropskými a světovými trendy ochrany přírody na území národních parků.

[20] Žalovaný navrhuje kasační stížnosti zamítnout.

[21] Dne 7. 4. 2025 doručili stěžovatelé NSS doplnění kasační argumentace. Stěžovatelé jsou toho názoru, že městský soud nesprávně pochopil stav věci a nesprávně vyhodnotil otázku splnění páté podmínky důvodnosti zásahové žaloby. V řízení před městským soudem stěžovatelé předložili řadu relevantních dokumentů. Z dokumentu *Efekt úhynu vzrostlého lesa* vyplývá, že ztrátou živého lesa na území NP Šumava dojde k poškození životního prostředí. Není pravdou, že by tento dokument zaměňoval několik příčin rozpadu lesů – jako primární příčinu označuje kůrovce, jehož šíření dopomáhá právě bezzásahovost do zdejších lesů. Bezzásahovost vyjádřená v ZOPK jako jeden ze základních dlouhodobých cílů ochrany národních parků je v nynější věci správou NP využívána tak, aby se vyhnula odpovědnosti za dopady okamžitého převedení území do bezzásahového režimu. Ponechání lesů přirozeným procesům sice povede ke stavu, který je přirozený, nicméně přirozené funkce lesů již zachovány nebudou.

[22] Zásady péče nereflektují skutečný stav ekosystémů, a proto nelze posoudit jejich funkce a nastavit optimální péči, ani vyhodnotit, zda zásady péče povedou k zachování nebo zlepšení zdejších ekosystémů ve smyslu § 38a a 22a ZOPK. Dále zásady péče neobsahují údaj o zákonném rámci, v němž se mají orgány ochrany přírody při péči o NP Šumava pohybovat (tj. provazbu na lesní zákon a zákon o životním prostředí).

pokračování

[23] Městský soud se výše uvedenými aspekty věci ve svém rozsudku vůbec nezabýval, ačkoliv tak učinit měl. Nezabýval se ani tím, že obsah zásad péče predeterminuje metodika žalovaného, která není právním předpisem, a jediným kritériem posouzení stavu ekosystémů, jež obsahuje, je hledisko přirozenosti ekosystémů, které nezohledňuje zachování funkcí lesů. Dále stěžovatelé blíže a vědecky popisují vliv lesů v NP Šumava na boj s klimatickou změnou a jejich ekonomický význam.

[24] Závěrem stěžovatelé uvádí, že schválením zásad péče bylo zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí a na pravdivé, úplné a včasné informace o něm.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Stěžovatel a) je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou, kterou je stěžovatelka b). Stěžovatelka b) je tedy osobou s právníkům vysokoškolským vzděláním, které je zvláštním zákonem vyžadováno pro výkon advokacie.

[26] Jelikož se jedná o v pořadí druhé kasační stížnosti stěžovatelů v téže věci, zabýval se NSS tím, zda jsou přípustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. NSS se ve svém prvním rozsudku zabýval právní povahou zásad péče a otázkou, zda přichází v úvahu přímé dotčení práv stěžovatelů jejich schválením. Posuzováním souladu zásad péče se zákonem, k čemuž směřují námítky uplatněné v opakovaných kasačních stížnostech, se NSS v prvním rozsudku nezabýval. Projednávané kasační stížnosti jsou proto přípustné (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[27] NSS připomíná, že ačkoliv stěžovatelé podali společnou žalobu i kasační stížnost, mají postavení samostatných společníků v rozeprě. Formálně jednotný výrok rozsudku městského soudu o zamítnutí žaloby v sobě materiálně zahrnuje dva výroky, jimiž byly zamítnuty žaloby jednotlivých stěžovatelů. O kasační stížnosti každého ze stěžovatelů může být rozhodnuto odlišným způsobem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS).

[28] Poté NSS posoudil důvodnost kasačních stížností dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele a) je důvodná. Kasační stížnost stěžovatelky b) však důvodná není.

Právo na příznivé životní prostředí

[29] NSS je toho názoru, že městský soud pochybil, když se ve vztahu ke stěžovateli a) nezabýval zákonností zásahu v podobě schválených zásad péče.

[30] NSS ve svém předchozím zrušujícím rozsudku vymezil podmínky procesní i věcné legitimace environmentálních spolků ve věci zásahové žaloby proti schválení zásad péče o národní park. Jednoznačně uvedl, že zásady péče jsou způsobilé představovat přímý zásah do zákonem chráněných environmentálních zájmů, a environmentální spolky jakožto „advokáti přírody“ mají možnost zásady péče soudně napadnout, existuje-li u nich náležité

věcné a místní zaměření jejich činnosti (v podrobnostech viz odůvodnění rozsudku č. j. 6 As 166/2023-56).

[31] Městský soud v nyní napadeném rozsudku usoudil, že přezkum zákonnosti zásahu v podobě schválených zásad péče nebyl namístě, neboť není splněna podmínka č. 5 důvodnosti zásahové žaloby, tedy zaměřenost zásahu vůči stěžovateli a). K tomuto závěru dospěl na základě teze, že z dostupných podkladů nelze dovodit, že by měly zásady péče negativní vliv na právní sféru stěžovatele a), což vyplývá z toho, že schválené zásady péče odpovídají jejich zákonnému vymezení. Dále se krátce věnoval jednomu z dokumentů předložených stěžovateli, přičemž uvedl, že z tohoto dokumentu vyplývá, že příčin deforestation NP Šumava je vedle bezzásahovosti vícero.

[32] NSS se však s tímto posouzením nemůže ztotožnit. Městský soud provedl namísto analýzy splnění podmínky č. 5 určitou syntézu úvah o tom, zda je naplněna podmínka č. 5, s velmi dílčím posouzením podmínky č. 3, tj. zákonnosti zásahu. Přitom však následně uvedl, že se zákonností zásahu nezabýval (bod 121 rozsudku).

[33] Podmínkou zaměřenosti zásahu se NSS zabýval ve svém předchozím rozsudku (zejména body 49 a 50). Připustil, že judikatura týkající se obecně výkladu § 82 s. ř. s. poukazuje na to, že podmínku přímé zaměřenosti zásahu je třeba odlišovat od podmínky přímého dotčení na právech, přičemž obě podmínky se často vzájemně prolínají. Zdůraznil nicméně, že v oblasti ochrany životního prostředí, v níž se prosazuje široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně, je požadavek zaměřenosti zásahu vůči jednotlivci oslaben, resp. podmínky § 82 s. ř. s. je třeba interpretovat způsobem, který zajistí přístup k soudní ochraně osobám přímo dotčeným zásahem, jenž je dle žalobního tvrzení v rozporu s právními předpisy na ochranu životního prostředí. V posuzované věci jde právě o takový případ, takže podmínku přímého zaměření zásahu vůči žalobci nelze v daném kontextu přeceňovat. Dále NSS s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu v bodě 46 vyložil, že aspektem přímé zaměřenosti zásahu vůči žalobci je požadavek na existenci přímé vazby mezi jednáním veřejné správy a účinky, které se projevují v právní sféře žalobce.

[34] Městský soud nejprve obecně vymezil podstatu podmínky č. 5 jako příčinnou souvislost mezi zásahem a zkrácením na právech žalobce (bod 113). Následně však její splnění posuzoval z toho hlediska, zda zásady péče ve schválené podobě budou mít negativní dopady na životní prostředí (bod 118). Závěr, že stěžovatelovo právo na příznivé životní prostředí zasaženo nebylo, založil na tom, že obsah zásad péče odpovídá zákonným požadavkům. Z hlediska metodologie posuzování podmínek důvodnosti zásahové žaloby vymezené v rozsudku NSS č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle níž městský soud v odůvodnění svého rozsudku postupoval, se jedná o nesprávný postup. Otázka, zda byl stěžovatel a) zkrácen na právu na příznivé životní prostředí, jak tvrdil v žalobě, je nerozlučně spjata s hodnocením zákonnosti zásahu. Je-li zásah zákonný, nepředstavuje zkrácení na právech a naopak. Úvaha obsažená v bodě 118 rozsudku městského soudu se tak týká podmínky č. 3 důvodnosti zásahové žaloby, tj. nezákonnosti zásahu.

[35] Přímé zaměřenosti zásahu vůči stěžovateli a) se tak ve skutečnosti týká pouze dílčí úvaha obsažená v bodě 119 rozsudku městského soudu. Podle ní stěžovatel a) přesvědčivě nedoložil, že by schválení zásad péče bylo příčinou negativního vlivu na životní prostředí,

pokračování

přesněji hlavní či jedinou příčinou toho, že na území NP Šumava došlo k úhynu lesa (tedy dotčení práva na příznivé životní prostředí).

[36] NSS již ve svém předchozím rozsudku (např. v bodech 38 a 48) popsal důvody, pro něž lze mít za to, že zásady péče zasahují do práva na příznivé životní prostředí. Stanoví totiž závazná rámcová pravidla, která ovlivňují stav předmětů ochrany národního parku. Je pochopitelné, že na tyto předměty ochrany působí i jiné faktory, které se zcela vymykají zásadám péče. To však neznamená, že by v důsledku toho byla přerušena příčinná souvislost mezi jednáním veřejné správy (schválením zásad péče) a zásahem do práva na příznivé životní prostředí. Zásady péče jsou přímo závazné pro faktické hospodaření státu jakožto vlastníka nemovitých věcí v národním parku, přičemž právě faktické hospodaření (ať již v podobě např. aktivních zásahů, nebo naopak v podobě zdržení se takových zásahů) zcela bezprostředně ovlivňuje stav předmětů ochrany. Městský soud nepopřel, že obsahem zásad péče jsou rámcová opatření, která prosazují princip bezzásahovosti v lesích na území NP Šumava, jejímž důsledkem může být odumírání živých stromů ve zvýšené míře, na čemž je založena podstata žaloby. Nevyloučil tedy, že zásah žalovaného se může projevit na předmětu ochrany NP Šumava (konkrétně na lesních porostech a následně i dalších složkách životního prostředí) způsobem, který je popsán v žalobě. Zásady péče jsou sice jedním z mnoha faktorů ovlivňujících stav předmětů ochrany národního parku, což ovšem neznamená, že by pouze z tohoto důvodu měly uniknout soudnímu přezkumu své zákonnosti. To by přitom nutně bylo důsledkem právního názoru městského soudu.

[37] Závěry, které městský soud učinil ve vztahu k naplnění podmínky č. 5 důvodnosti zásahové žaloby ve vztahu k právu stěžovatele a) na příznivé životní prostředí, jsou nesprávné. Městský soud měl naopak uzavřít, že tato podmínka je splněna, a přistoupit k posouzení poslední zbývající podmínky č. 3, tj. zákonnosti zásad péče.

[38] Pokud jde o podmínku zákonnosti zásad péče, městský soud v napadeném rozsudku výslovně uvedl, že se jí nezabýval (bod 121). V rozporu s tím se nicméně v bodě 118 částečně vyjádřil k otázce souladu zásad péče se ZOPK. Jeho úvaha v tomto směru je ovšem kusá a týká se pouze dílčí otázky zákonnosti. Z hlediska kvalitativního nesplňuje požadavky kladené na přezkoumatelnost rozsudku (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). NSS se proto nemohl věcně zabývat kasační námitkou směřující proti tomuto dílčímu závěru městského soudu.

[39] Dále se městský soud v bodě 122 vypořádal s námitkou nezákonnosti zásad péče z důvodu časového nesouladu mezi obdobím jejich platnosti a obdobím platnosti tzv. zonace NP Šumava, která se překrývají pouze částečně, což vede k tomu, že zásady péče by měly platit i v období, kdy by již měla být vydána nová tzv. zonace NP Šumava. V důsledku toho může dojít k věcné kolizi těchto nástrojů péče o území NP Šumava. Proti posouzení této otázky nicméně stěžovatelé v kasační stížnosti nevznesli kasační námitku, takže se soud správností úvah městského soudu nemohl zabývat.

[40] Byť tedy městský soud alespoň zčásti posoudil dva aspekty zásad péče z hlediska jejich zákonnosti, nevypořádal tím všechny námitky proti zákonnosti zásad péče uplatněné v řízení před městským soudem. To ostatně odpovídá i tomu, že městský soud výslovně

uvedl, že se zákonností zásahu nezabýval. Učiní tak v dalším řízení, v němž se vypořádá se všemi námitkami stěžovatele a) zpochybnujícími zákonnost zásahu.

[41] Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že jeho úkolem není posoudit, jaký způsob péče o NP Šumava by byl vhodnější (ideální). Zásady péče zpracovala na základě vlastních odborných poznatků správa NP. Žalovaný jejich schválením aproboval konkrétní podobu politiky ochrany přírody na území NP Šumava, tedy učinil volbu jedné z mnoha možností, které se s ohledem na účinný právní rámec nabízely. Úkolem soudu není posoudit vhodnost (správnost, efektivitu, vyváženost, přiměřenost apod.) zvolené podoby zásad péče, nýbrž v návaznosti na žalobní argumentaci prověřit, zda schválené zásady péče odpovídají požadavkům zákona, popř. prováděcích právních předpisů. Pokud vyhovují hlediskům zákona, jsou zákonné.

[42] NSS je zřejmé, že přezkoumávat zákonnost svojí povahou vysoce odborného koncepčního dokumentu není snadným úkolem. Již v minulosti však městský soud v rozsudku ze dne 12. 12. 2014, č. j. 10 A 99/2014-99, formuloval mantinely, v nichž se může soudní přezkum zásad péče pohybovat. Inspirativní mohou být i některé závěry NSS vyslovené v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, týkající se přezkumu zákonnosti programu zlepšování kvality ovzduší, což je rovněž vysoce odborný koncepční dokument. V této souvislosti je třeba připomenout, že soudní přezkum zákonnosti jednání veřejné správy nemůže ustat tam, kde soud narazí na potřebu posoudit odbornou otázku. „Pokud by tomu tak bylo, soudní kontrola by v řadě oblastí zcela ztratila smysl, neboť rozhodování veřejné správy se velmi často týká otázek specializovaných, vysoce odborných, a tedy vymykajících se znalostem soudců. K tomu, aby soud dokázal posoudit i takové otázky, má k dispozici příslušné procesní nástroje, které může v rámci dokazování použít, a to odborné vyjádření nebo znalecký posudek (§ 127 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).“ (viz rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22, obdobně též rozsudky NSS č. j. 6 As 288/2016-146, bod 21, ze dne 28. 2. 2023, č. j. 8 Afs 199/2021-90, bod 20, ze dne 26. 9. 2024, č. j. 8 As 58/2023-145, bod 32, ze dne 22. 5. 2025, č. j. 2 As 129/2024-79, body 23 a 28, či ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104, bod 127).

[43] NSS pro úplnost dodává, že se nezabýval správností závěru městského soudu, podle nějž není splněna podmínka č. 2 důvodnosti zásahové žaloby ve vztahu ke stěžovateli b), tj. nebylo zasaženo do jejího práva na příznivé životní prostředí (body 90-92 napadeného rozsudku). V kasační stížnosti ani jejím doplnění není obsažena žádná argumentace směřující proti tomuto závěru městského soudu, o který opřel zamítnutí žaloby stěžovatelky b).

Právo na včasné a úplné informace o životním prostředí

[44] Městský soud naznal, že ani u jednoho ze stěžovatelů nedošlo schválením zásad péče k zásahu do práva na informace o životním prostředí, tj. nebyla splněna podmínka č. 2 důvodnosti zásahové žaloby.

[45] V kasační stížnosti stěžovatelé uvádějí, že do jejich práva na informace o životním prostředí bylo schválením zásad nezákonně zasaženo proto, že zásady neobsahují údaj o skutečném stavu ekosystémů, ani právní rámec, v němž se má orgán ochrany přírody

pokračování

pohybovat v rámci péče o lesní ekosystémy. Obdobnou argumentaci vznesli stěžovatelé i v řízení před městským soudem (zejména v podání ze dne 17. 11. 2024).

[46] NSS souhlasí s městským soudem v tom, že právo na včasné a úplné informace je možné realizovat pouze v mezích zákona, a to především, nikoli však pouze, prostřednictvím zákona o právu na informace o životním prostředí. Právo je naplňováno prostřednictvím aktivní participace veřejnosti (žádosti o informace), jakož i aktivního informování veřejnosti ze strany kompetentních orgánů, pokud jsou k tomu tyto orgány povinny dle zákona (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2024, sp. zn. I. ÚS 3254/22). Je tedy otázkou, zda zákon orgánu ochrany přírody ukládá, aby do zásad péče přímo zapracoval odborné, vědecké či jiné stěžovateli jmenované podklady, což by se z určitého úhlu pohledu dalo považovat za imperativ k poskytování informací o stavu předmětu ochrany v NP Šumava.

[47] Obsah zásad péče je v souladu s § 38a odst. 8 ZOPK podrobně rozveden vyhláškou č. 45/2018 Sb. Podle jejího § 8 odst. 1 písm. c) mají zásady péče obsahovat „*popis ekosystémů nebo jejich složek tvořících předměty ochrany národních parků a vyhodnocení jejich současného stavu a dosavadního vývoje z hlediska naplňování cílů ochrany národních parků*“. S městským soudem se lze ztotožnit v tom, že zásady péče jsou rámcovým dokumentem, který nemusí vykazovat vysokou míru podrobnosti. Zákon orgánu ochrany přírody neukládá, aby text zásad péče opatřil o vědecké podklady; povinnost orgánu ochrany přírody spočívá toliko v popisu a autonomním vyhodnocení stavu předmětu ochrany. Tyto informace jsou v posuzované věci obsaženy v kap. 2.1 zásad péče (str. 18-28) a mapové příloze č. 4.10 (str. 127). Z uvedených důvodů není povinností orgánu ochrany přírody ani to, aby do textu zapracoval fotografie, satelitní snímky či obdobné dokumenty, z nichž by byl patrný současný stav předmětu ochrany NP Šumava. Smyslem této části zásad péče není podrobně informovat veřejnost o stavu předmětu ochrany, nýbrž rámcově předesítní aktuální stav, z něž zásady péče vychází při formulování rámcových opatření týkajících se budoucího přístupu k předmětům ochrany, která představují jádro zásad péče. Uvedenou část nelze považovat ani za odůvodnění stanovených dlouhodobých cílů a rámcových opatření, nelze tedy na ni klást požadavky standardně spojené s odůvodněním správního rozhodnutí, a to již jen proto, že zásady péče jsou z hlediska obsahového i formálního pojímány jako koncepční dokument.

[48] Lze tedy uzavřít, že stěžovatelé nebyli schválením zásad péče zkráceni na právu na včasné a úplné informace o životním prostředí. Námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] NSS neshledal kasační stížnost stěžovatelky b) důvodnou, neboť v části týkající se práva na příznivé životní prostředí nepředložila žádnou argumentaci, která by napadala příslušné závěry městského soudu, a v části týkající se práva na včasné a úplné informace o životním prostředí nebyla její argumentace důvodná. Kasační stížnost stěžovatelky b) proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[50] V souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. však NSS zrušil rozsudek městského soudu v části, v níž byla zamítnuta žaloba stěžovatele a) a bylo rozhodnuto o náhradě

nákladů řízení o této žalobě, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele a) důvodná byla. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku (jakož i v předchozím zrušujícím rozsudku NSS).

[51] V dalším řízení městský soud posoudí žalobou stěžovatele a) napadené zásady péče z hlediska jejich zákonnosti. Nejprve však doručí žalovanému vyjádření stěžovatele a) ze dne 17. 11. 2024, což doposud neučinil (popř. další vyjádření týkající se věci samé), aby mu umožnil vyjádřit se ke všem námitkám stěžovatele a). Jelikož se v dalším řízení bude městský soud zabývat zákonností zásad péče, vyrozumí potenciální osoby, které by [např. obdobně jako stěžovatel a)] mohly jimi být přímo dotčeny ve své právní sféře, o možnosti uplatnit v řízení práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.). Přitom vyjde ze závěrů rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2025, č. j. 8 As 134/2024-86 (zejména bod 16).

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b) rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka b) a ji podporující stěžovatel a) neměli v řízení o této kasační stížnosti úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení o této kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[53] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. února 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu