

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **Bezmezná Mezná, z. s.**, Mezná 79, Hřensko, zastoupeného advokátkou JUDr. Janou Marečkovou, Křenova 11, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve schválení zásad péče o národní park, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2025, čj. 10 A 20/2025-185,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Žalobcem v této věci je zapsaný spolek se sídlem v Mezné (části obce Hřensko ležící na území Národního parku České Švýcarsko), který vznikl v roce 2023 za účelem zlepšení života občanů v obci a bezpečnosti obce. Později (začátkem roku 2025, tj. před podáním žaloby) spolek svůj účel změnil – včlenil do něj ochranu přírody, krajiny a životního prostředí.

[2] Spolek vznikl v reakci na rozsáhlý požár, který zasáhl NP České Švýcarsko v létě 2022. Krátce před tímto požárem (na jaře 2022) správa národního parku vypracovala návrh zásad péče pro období do konce roku 2041 a vydala oznámení o možnosti seznámit se s tímto návrhem a uplatnit k němu připomínky. Lhůta pro uplatnění připomínek uplynula asi dva týdny před vypuknutím požáru.

[3] Správa NP České Švýcarsko na základě došlých připomínek upravila návrh zásad a předložila ho radě národního parku (konzultačnímu orgánu složenému mimo jiné i ze zástupců všech dotčených obcí). Rada o zásadách péče jednala na dvou svých zasedáních v červnu a prosinci 2024. V mezidobí spolek uplatnil připomínku k návrhu zásad a správa národního parku ho informovala, že lhůta k uplatnění připomínek už uplynula. Poté, co správa národního parku dohodla zásady péče s radou národního parku, předložila je Ministerstvu životního prostředí ke schválení. Ministerstvo zásady schválilo.

[4] Spolek považoval schválení zásad za nezákonný zásah ze strany ministerstva a bránil se proti němu u Městského soudu v Praze. Požár z roku 2022 byl podle něj natolik významnou skutečností, že bylo třeba návrh zásad péče významně přepracovat a opětovně zveřejnit k připomínkám. Spolek dále tvrdil, že zásady nejsou založeny na zmapování současného stavu území, že nadále umožňují hromadit v lese suché dřevo, a že tedy nepodporují obnovu lesa a jeho klimatické (ochlazovací) funkce. Vadilo mu také, že zásady neřeší protipožární ochranu obydlí na území národního parku.

[5] Městský soud se spolkem nesouhlasil a jeho žalobu zamítl. Návrh zásad péče byl podle něj přepracován na základě připomínek, které (byť byly uplatněny ještě před požárem) kritizovaly úpravu nakládání s mrtvým dřevem a upozorňovaly na zvýšené požární nebezpečí. Upravené zásady tedy nebyly natolik nové, aby se musel opakovat celý schvalovací proces. Stav území je v zásadách obecně popsán (podrobný popis vzhledem ke koncepční povaze zásad ani není třeba) a zmiňuje se tu i požár z roku 2022. Bezzásahovost, kterou spolek kritizuje, je dlouhodobým, v zákoně vyjádřeným cílem národních parků. Záměrem zásad je umožnit vznik přirozeného (a tedy odolného) lesa; zásady péče tak odpovídají právě tomu způsobu péče, který zákon v národních parcích upřednostňuje. Sama bezzásahovost k ničivému požáru nevede, je-li vyváжена dostatečnou požární ochranou. V NP České Švýcarsko připouštějí zásady péče protipožární zásahy i v nejvíce bezzásahových (přírodních) částech národního parku a ohledně podrobnější úpravy odkazují na dokumentaci na úseku požární ochrany; konkrétní protipožární opatření zde nejsou – a ani nemají být – řešena. Nadto podle studie, která byla jedním z podkladů pro přepracování původního návrhu zásad péče, by mohl být požár z roku 2022 ještě ničivější, kdyby z území národního parku byly odklizeny stromy odumřelé kvůli kůrovcové kalamitě.

[6] Proti zamítavému rozsudku městského soudu podal spolek kasační stížnost.

2. Obsah kasační stížnosti

[7] Spolek legitimně očekával, že po požáru v roce 2022 budou vypracovány nové zásady péče o národní park a že k nové verzi bude moci uplatnit připomínky. Původní návrh zásad totiž nebyl přepracován výlučně na základě připomínek, jak tvrdí městský soud, ale reagoval i na nové skutečnosti (na požár). Přepracovaná verze tedy měla být podle zákona otevřena připomínkám.

[8] Městský soud dále podle spolku pochybil tím, že zlehčoval důsledky požáru a navzdory skutečnosti tvrdil, že nahromadění suchého dřeva na území národního parku nebylo zásadní příčinou ničivosti požáru. Spolek zdůrazňuje, že nejlepším protipožárním opatřením je zelený les, a proto je třeba nenechávat lesy napospas přírodním procesům, vedou-li takové procesy k jejich zničení. Stát je povinen chránit přírodní bohatství a příznivé životní prostředí občanů a jeho nečinnost v této oblasti nelze maskovat tzv. ochranou přírodních procesů.

3. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Zásady péče (§ 38a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ZOPK) se vypracovávají pro potřeby národních parků (a jejich ochranných pásem). Jde o koncepční odborný dokument ochrany přírody s dlouhodobou platností (15–20 let), jehož vytváření zajišťuje orgán ochrany přírody, tedy správa národního parku, a to na základě údajů

pokračování

o dosavadním vývoji a současném stavu ekosystémů národního parku. Při tvorbě tohoto dokumentu spolupracuje správa národního parku s radou národního parku; ta se kromě odborníků zvnějšku skládá ze zástupců obcí a krajů, na jejichž území národní park leží. Takto dohodnuté zásady péče schvaluje Ministerstvo životního prostředí (poté, co případně upravilo dokument ohledně otázek, v nichž se správa a rada nedohodly).

[10] K otázkám soudního přezkumu zásad péče o národní park neexistuje mnoho judikatury. Před správními soudy se v minulosti několikrát objevily plány péče (což je příbuzný institut); sám NSS se ale tehdy ve skutečnosti nezabýval důvody pro jejich soudní přezkum ani vhodností toho kterého (či vůbec nějakého) žalobního typu (k tomu dále 3.3). Vlastně jediným rozsudkem, který se zásadám péče komplexně věnoval, je tak rozsudek šestého senátu (*takto bude i dále označován*) vydaný dne 26. 6. 2024 pod čj. 6 As 166/2023-56 a publikovaný pod č. 4625/2024 Sb. NSS. Z něj plyne, že proti schválení zásad péče o národní park se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. (Na rozsudek šestého senátu pak NSS navázal už jen rozsudkem ze dne 19. 2. 2026, čj. 2 As 32/2025-27. Tam jde ale stále o stejný soudní spor o stejné zásady péče o Národní park Šumava, tentokrát ve druhém kole.)

[11] Desátý senát má za to, že zásady péče nejsou pro svou povahu s to přímo zasahovat osoby na jejich veřejných subjektivních právech. Proti jejich schválení se tedy nelze bránit před správním soudem, a už vůbec ne zásahovou žalobou. Protože z rozsudku šestého senátu plyne opak, obrací se desátý senát na rozšířený senát.

3.1 Zásady péče (ani jejich schválení protokolem) přímo nezasahují do práv jednotlivců; zásahová žaloba je navíc k ochraně proti nim nevhodná ze své podstaty

[12] Účel zásad péče je několikery: 1) stanovit rámcové zásady péče nezbytné pro zachování nebo zlepšení stavu předmětů ochrany národních parků; 2) stanovit postup a způsob naplňování dlouhodobých cílů ochrany národních parků a jejich poslání; 3) sloužit jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody (to vše podle § 38a odst. 1 ZOPK). Šestý senát uvedl ještě další účel, totiž 4) závazně upravovat péči správ národních parků o přírodní a krajinné prostředí, ekosystémy a jejich složky při hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu (§ 78 odst. 14 ZOPK). Obsah zásad péče upřesňuje prováděcí vyhláška č. 45/2018 Sb. ve svém § 8. Vyhláška se drží v mezích § 38a ZOPK: zásady tedy podle ní v obecné rovině obsahují *výčet a popis..., zhodnocení..., stanovení, postup a způsob naplňování cílů...*, nebo *základní principy...* To odpovídá povaze dokumentu, jehož smyslem je formulovat odbornou koncepci péče založenou na zákonném vymezení cílů a poslání národních parků – nikoli přímo upravovat konkrétní činnosti správy národního parku.

[13] Šestý senát připouští, že zásady péče se přímo nedotýkají práv a povinností osob tam, kde slouží jako odborný podklad pro další dokumenty či pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Naproti tomu je ale pokládá za závazné tam, kde předepisují správě národního parku *určité způsoby hospodaření*, k nimž už není třeba žádný další veřejnoprávní akt. Z toho vyvozuje možný zásah zásad péče do práva osob na příznivé životní prostředí (body 33–38 rozsudku), a pokládá proto za nutné poskytnout osobám před tímto zásahem ochranu formou zásahové žaloby (body 43–48 rozsudku).

[14] Podle desátého senátu vytváří šestý senát – ve snaze umožnit navrhovatelům soudní přezkum – poměrně složitou právní konstrukci. Jeho rozsudek si je vědom toho, že samotné hospodaření správy národního parku na státních pozemcích nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, čj. 2 Aps 7/2012-47). Zároveň je jasné, že zákonodárce neurčil pro zásady péče žádnou standardní formu soudně přezkoumatelného dokumentu vzešlého z formalizovaného postupu; nejde ani o rozhodnutí, ani o opatření obecné povahy. Aby tak navrhovatelé mohli u správního soudu tento způsob hospodaření zpochybnit, považuje šestý senát za zásah správního orgánu nikoli konkrétní konání (či nekonání) správy národního parku na jeho území, nýbrž formální schválení zásad péče, které se děje protokolem Ministerstva životního prostředí.

[15] Už v tom spočívá určité vnitřní pnutí rozsudku šestého senátu: aby totiž mohl věc vpustit do soudního přezkumu cestou zásahové žaloby, musí odhlédnout jak od osoby skutečného (spolu)tvůrce i vykonavatele zásad péče (jímž je správa národního parku, nikoli ministerstvo), tak od skutečné povahy zásad (které jsou obsáhlým a formálně strukturovaným dokumentem). Krom toho se musí přenést také přes to, že ani samotné schválení zásad (které ministerstvo provádí vydáním protokolu, dokumentu naopak velmi stručného) není žádným faktickým úkonem, ale ryze administrativním vyjádřením správního orgánu, jevově srovnatelným se sepsáním úředního přípisu či třeba vydáním osvědčení.

[16] Desátý senát tím nemíní zpochybňovat subsidiární povahu zásahové žaloby. I tato žaloba má ale sloužit jen tam, kde úkon veřejné správy směřuje *vůči jednotlivci* a zasahuje do *jeho práv* (jak připomíná i šestým senátem citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Toho zásady péče nejsou schopny. Lze souhlasit s tím, že prostřednictvím zásad péče se ovlivňuje stav předmětů ochrany národních parků (bod 39 rozsudku šestého senátu); neděje se tak ale bezprostředním způsobem vůči jednotlivci nebo veřejnosti.

[17] Ani ze širokého pojetí práva na příznivé životní prostředí, popsaného šestým senátem, nelze dovodit, že by zásady péče měly být soudně přezkoumatelné. Určitě to neplyne z evropské dimenze sporné otázky (body 40–41 rozsudku). Šestý senát zdůrazňuje, že zásady péče musejí ctít i evropská pravidla; stejně tak ovšem musejí ctít i vnitrostátní zákon, o jejich přímém působení vůči jednotlivcům to nevypovídá.

[18] Článek 9 odstavec 3 Aarhuské úmluvy pak skutečně usiluje mj. o to, aby se veřejnost mohla bránit proti jednání, aktům nebo opomenutí správních orgánů; tím se ale nijak nevysvětluje, proč by právě zásady péče mohly přímo zasahovat do práva jednotlivců na příznivé životní prostředí. Je pravda, že nálezy Ústavního soudu ve věcech I. ÚS 59/14 a II. ÚS 1685/17 se odvolávají na Aarhuskou úmluvu a zdůrazňují široké právo spolků procesně se zapojovat do ochrany přírody a krajiny. Buď se však týkají aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení územního plánu (tedy *opatření obecné povahy*, o jehož způsobilosti závazně stanovit povinnosti osobám a zasahovat do jejich práv obecně nemůže být pochyb), nebo se vyjadřují k postavení spolků v řízení o přestupcích podle ZOPK (vlastním předmětem sporu v oné věci bylo obvyklé správní *rozhodnutí*, které do práv samozřejmě zasahuje z povahy věci; spor byl opět jen o přesnou šíři tohoto zásahu, tedy nakolik se řízení může dotýkat i zájmů ochrany přírody a krajiny, které právě mohou procesně hájit příslušné spolky). Posledně citovanému nálezu se v něčem podobá i rozsudek

pokračování

Soudního dvora C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, který se vyslovil k účasti spolku v řízení o přiznání výjimky z druhové ochrany; i tam tak šlo o rozhodnutí vydané ve správním řízení.

[19] Všechny tyto příklady (z bodu 42 rozsudku šestého senátu) už tak jen podporují závěr, že veřejnost sdružená ve spolcích má být v otázkách přírody a krajiny co nejširěji legitimována k prostředkům soudní ochrany. Nemohou být ale argumentem pro to, že spolky mají mít možnost soudně napadat právě i zásady péče, resp. že zásady péče (či jejich schválení) vůbec jsou soudně přezkoumatelnými projevy správního orgánu.

[20] Tato sporná úvaha se tak nakonec zhušťuje jen do bodu 36 rozsudku šestého senátu, který právě vychází z § 78 odst. 14 ZOPK. Desátý senát si však myslí, že zde vyslovená myšlenka (tedy že je třeba soudně přezkoumávat opodstatněnost takových hospodářských postupů, k nimž správa národního parku nepotřebuje už další veřejnoprávní akt) je nepřilíš přesvědčivá, špatně proveditelná (k tomu dále 3.2) a s mizivým praktickým přínosem pro potenciální žalobce. Zásady péče svou podobou, způsobem přípravy i formální strukturou ještě tak nejvíce mohou připomínat opatření obecné povahy (typicky obecnější pasáže územních plánů), nebo se i mohou blížit normativním právním aktům. Formu opatření obecné povahy jim však zákonodárce neudělil – a normativní akty nemohou jednotlivci přímo napadat právě proto, že tyto akty do jejich práv přímo nezasahují.

[21] Připustit soudní přezkum zásad péče (či protokolu je schvalujících) je problematické i s ohledem na omezené procesní možnosti, které soudu a účastníkům skýtá zásahová žaloba. Soud může v tomto typu řízení jen určit, že provedený zásah (zde: schválení protokolu) byl nezákonný, zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázat mu, aby – je-li to možné – obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Soud jistě může zařídit, aby protokol a samotné zásady péče byly formálně odstraněny (k tomu dále 3.3), ale nemá jak dosáhnout toho, aby ministerstvo coby žalovaný *obsahově změnilo* zásady péče (případně aby je změnila správa národního parku jako jejich předkladatel). Má-li být schválení protokolu zásahem, nastává obnovení stavu před zásahem právě už jen zrušením protokolu. Tím se zásady péče opět dostávají do fáze, v níž je správa národního parku (po postupu popsáném v § 38a odst. 3 a 4 ZOPK) předložila ministerstvu. Pokud se ale správa i rada národního parku na obsahu zásad péče dohodly (jako v této věci), nemá ministerstvo žádnou možnost do jejich obsahu zasahovat: to může podle zákona jen pro případ, že se oba aktéři nedohodli a zásady péče byly předloženy s rozporem (§ 38a odst. 5 ZOPK). I pokud by byla původní podoba zásad péče důsledkem nějaké úpravy provedené ministerstvem v reakci na předložený rozpor, zrušením protokolu se otvírá možnost ponovu a jinak vyřešit právě jen tento rozpor – nikoli začít „přepisovat“ zásady péče podle představ někoho třetího (tedy spolku, který je v této věci žalobcem).

[22] Je tak patrné, že žalobní typ zvolený šestým senátem je současně i slepou procesní uličkou. Pod slupkou schválení protokolu coby nezákonného zásahu se totiž ve skutečnosti skrývá požadavek na obsahový přezkum zásad péče – tedy dokumentu, který spíše připomíná normativní akt. NSS v minulosti připustil zásahovou žalobu jako prostředek ochrany před nezákonným zásahem ve vztahu k dokumentu podobně formálně nestandardního typu, jako jsou zásady péče, tedy k akčnímu plánu ochrany ovzduší (§ 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a rozsudek ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS). Tam ovšem spor nebyl o obsah dokumentu:

žalobci spatřovali nezákonný zásah v prostém nekonání žalovaného, tedy v tom, že akční plán nebyl vůbec vydán. Na základě pozdější právní úpravy pak NSS přezkoumával program na zlepšování kvality ovzduší (v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS, o němž se šestý senát zmiňuje v bodě 55 nyní zpochybňovaného rozsudku), ačkoli šlo o nástroj, který svým adresátům přímo neukládal povinnosti. Podstatný rozdíl oproti nynější věci ovšem spočíval v tom, že tento program byl opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu jsou správní soudy běžně povolávány.

3.2 Příklad Zásad péče o Národní park České Švýcarsko ukazuje, že soud by zde stěží mohl provádět účinný přezkum, jak je obvykle chápán. Myšlenka, podle níž by soud měl na odborný dokument tohoto typu reagovat zadáním odborného vyjádření či znaleckého posudku, pak budí spíše rozpaky

[23] Aby si rozšířený senát dokázal lépe představit, co by u tohoto druhu žaloby bylo konkrétním předmětem přezkumu (jak už bylo uvedeno, onen velmi stručný a formální schvalující protokol jím ve skutečnosti není), hodí se nastínit obsah zásad péče napadených v této věci, a to zvláště ve vztahu k péči o les a k požárním opatřením (právě tyto složky hospodaření správy národního parku považuje spolek za problematičtější). Podle desátého senátu je totiž obtížné už jen přijít na to, co by v praxi mohlo být oním způsobem hospodaření popsáním v zásadách péče, který by přímo zasahoval práva osob a jehož zákonnost by současně mohl soud přezkoumat s plnou vážností toho slova – tedy zabývat se tím, zda správní orgán při konkrétním postupu v konkrétním místě a čase dodržel obecná zákonná pravidla, a uložit správnímu orgánu, aby napravil své případné pochybení. Spolku, zdá se, vadí (kromě procesní okolnosti zmíněné v bodě [7]), že správa parku hodlá zasahovat do průběhu přírodních dějů méně, než by jemu samotnému vyhovovalo (a to zvláště v zóně přírodní, s níž sousedí osada Mezná). Jeho výhrady se týkají nakládání s mrtvým dřevem, nedostatečné výsadby nových stromů a přístupu k případnému požáru v národním parku a k jeho následkům.

[24] Zásady péče o Národní park České Švýcarsko se člení na úvod, analytickou část, návrhovou část a přílohy. Úvod a analytická část (kapitoly 1 a 2) jen charakterizují národní park a vyhodnocují současný stav a vývoj ekosystémů či jejich složek, disturbanční činitele, vliv člověka atd. Z povahy věci nelze v těchto popisných částech hledat jakákoli pravidla (která by mohla správu národního parku zavazovat k určitým způsobům hospodaření).

[25] Na začátku své návrhové části (kapitola 3, str. 66) nejprve zásady péče popisují dlouhodobý cíl ochrany národních parků, jak je upraven v zákoně (§ 15 odst. 3 ZOPK): je jím *zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků*.

[26] Kapitola 3.2.1 stanoví střednědobé cíle pro jednotlivé předměty ochrany. U přirozených lesních ekosystémů má být takovým cílem zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice (str. 70). Kapitola 3.3 pak formuluje mj. tyto základní principy péče o předměty ochrany národních parků (ve všech jeho zónách):

pokračování

- Hašení požárů a provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů: podle zákona o požární ochraně. Preventivní opatření lze provádět po předchozím projednání s orgánem ochrany přírody a při zohlednění cílů ochrany národního parku (str. 72).
- Hašení požárů, preventivní protipožární opatření a vytváření podmínek pro hašení požárů probíhají v souladu s předpisy a dokumentací na úseku požární ochrany; za dokumentaci se považuje krizový plán národního parku nebo podobný interní dokument správy národního parku. Dokumentace bude obsahovat detailní údaje a požadavky z těchto hledisek: minimalizace rizik, preventivní opatření, proveditelnost zásahu (přístupové komunikace, zdroje vody pro hašení, dělení lesa do „požárních úseků“ atd.). Dokumentace bude pravidelně aktualizována, a to jak z důvodu případných legislativních změn, tak z důvodu požadavků správy národního parku nebo hasičského záchranného sboru (str. 73).

[27] Poté se zásady péče zaměřují na principy péče o předměty ochrany národních parků podle jednotlivých zón ochrany přírody (*tyto zóny určuje vyhláškou Ministerstvo životního prostředí*). Pro zónu přírodní (nejvíce „bezzásahovou“) tak ve vztahu k lesním ekosystémům stanoví (kapitola 3.3.1.1, str. 74):

- Hašení požárů je činnost umožněná ve všech zónách ochrany přírody v souladu se ZOPK. Disturbance ohněm je důležitým přírodním činitelem a přirozenou součástí dynamiky především skalních borů. Vzniknou-li požárem disturbované plochy, je dopad požáru na ekosystémy hodnocen jako součást přírodních procesů, a je tedy v souladu s dlouhodobým cílem přírodní zóny.
- Veškeré mrtvé dřevo je ponecháno k zetlení, s dřívím se nemanipuluje ani se neodvážá, s výjimkou výjimečně povolených činností (§ 18a ZOPK). Obnova lesa je ponechána na spontánních procesech, stabilizační zásahy se neprovádějí.

[28] V této kapitole se v tabulce 3.3.1.1 navrhuje preventivní opatření redukuující vznik požáru a jeho dopady pro zónu přírodní (str. 75):

- Zajištění průjezdnosti pro požární techniku a bezpečnost osob: ANO, lze kácet na základě podmínek stanovených OOP. Probíhá pravidelný prořez cest IZS (= *integrováný záchranný systém*) pro průjezdnost. Rozsah: silniční komunikace a TZT (= *turistické značené trasy*), vyjma dočasně odznačených či uzavřených: kácení odumřelých a nestabilních stromů do vzdálenosti, která zajistí bezpečnost na cestě nebo místě. Cesty IZS, které nejsou TZT: zajištění pravidelného prořezu.
- Kácení stojících souší do 50 m od zastavěného území a sídel: ANO, ale možné jen v opodstatněných případech s kladným stanoviskem OOP.
- Kácení stojících souší ve vzdálenosti 50–250 m od zastavěného území a sídel: NE (provádí se pouze kácení za účelem zajištění průjezdnosti cest IZS a bezpečnosti TZT).
- Mrtvé dřevo na zemi ponechané k zetlení: ANO, veškeré mrtvé dřevo ponecháno, omezeně může být redukce GND (= *geograficky nepůvodní druhy*).
- Zvýšení zastoupení původních listnáčů aktivní obnovou: NE, neprovádí se. Pouze přirozené zmlazení.

[29] Konečně kapitola 3.3.5 obsahuje návrh řešení střetů – rozuměj střetů různých cílů, jichž je správa národního parku povinna na jeho území dosahovat (str. 88):

- Nejprve se tu cituje § 22a ZOPK, který v odstavci 1 ukládá hospodařit v lesích v národních parcích tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost. V odstavci 2 pak zákon vyjímá vlastníky a nájemců lesů v prvních dvou zónách národního parku (v zóně přírodní a v zóně přírodě blízké) mj. z povinnosti obnovovat a vychovávat lesní porosty, zalesňovat holiny a přednostně provádět nahodilou těžbu. Nemusí se zde ani předcházet působení škodlivých činitelů a odstraňovat následky tohoto působení, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů.
- Dále se připomíná § 16 odst. 2 písm. a) ZOPK: ten zakazuje činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku.
- Z toho zásady péče vyvozují, že pro zachování funkčních ekologických vazeb a příznivého stavu ekosystémů a jejich opětovné rychlejší obnovy je třeba dát přednost spontánním procesům před aktivním managementem ochrany lesa.

[30] Pak už v zásadách péče následují jen kapitoly 3.4 až 3.8, které se týkají rozsahu a způsobu sledování stavu a vývoje předmětů ochrany národního parku, návrhů na vědecko-výzkumné a osvětové využití národních parků a vztahu poslání národního parku k trvale udržitelnému rozvoji a šetrnému turistickému využívání. Ani zde z povahy věci nelze hledat žádná přímá pravidla pro hospodaření.

[31] Podle desátého senátu by snad bylo možné za konkrétní pravidla pokládat nanejvýš ty pasáže, které právě citoval v bodech [27] (druhá odrážka) a [28]. Že by ale mohla takto formulovaná pravidla někoho přímo zkracovat na právech, je pochybné. Ještě hůře myslitelné je, jak by mohl soud žalujícímu spolku vyhovět tak, aby soudní přezkum měl vůbec nějaký smysl. Hypotetickým zrušením protokolu o schválení zásad nelze totiž dosáhnout toho, aby správa národního parku v dalším „řízení“ zaujala obsahově odlišný postoj k nakládání s mrtvým dřívím, ke kácení souší, k přirozeným obnovným procesům v lese apod.

[32] Krom toho je třeba zamyslet se nad tím, co by například v této věci doopravdy obnášelo zkoumání odborných otázek vztahujících se k lesnické péči ve zvláště chráněných územích, jak o tom uvažuje rozsudek 2 As 32/2025 (*navazující na rozsudek šestého senátu*) v bodě 42. Zásady péče o Národní park České Švýcarsko citují ve svých přílohách na celkem osmi stranách množství odborných pramenů, z nichž vycházejí. Samotný text zásad, jak je vidno výše, má pak smíšený charakter: kromě citací zákona a v něm velmi obecně vyjádřených cílů (*zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů*) se tu střídají více či méně zobecněné teze navazující na zákonná pravidla (*obnova lesa je ponechána na spontánních procesech; veškeré mrtvé dřevo je ponecháno k zetlení; zvýšení zastoupení původních listnáčů aktivní obnovou se neprovádí*) se zcela konkrétními pokyny, které správa parku uděluje sama sobě (týkají se toho, zda a za jakých podmínek kácet souše v závislosti na jejich konkrétním umístění či na vzdálenosti od zastavěného území: *z bezpečnostních důvodů lze kácet za podmínek stanovených správou parku, stejně tak v obvodu do 50 metrů od zastavěného území; naopak za hranicí 50 metrů se nekácí*). Podle desátého senátu si lze jen obtížně představit, jak by s ohledem na podobu těchto pravidel měly znít otázky, s nimiž by se soud obracel na osobu způsobilou poskytnout odborné vyjádření nebo na znalce.

3.3 Dosavadní judikatura týkající se plánů péče by neměla sloužit jako inspirace pro úvahu, jak mají soudy nakládat se zásadami péče

[33] Až do půli roku 2017 se i pro národní parky (nejen pro ostatní zvláště chráněná území) zpracovávaly plány péče. (Změnu přinesl zákon č. 132/2017 Sb., který nově vymezil cíle právě národních parků a upravil pro ně i nový druh koncepčního dokumentu.) Šestý senát tak správně uvádí, že soudy už v minulosti přezkoumaly plán péče (o Národní park Šumava) coby dokument zásadám péče podobný. Z toho dovozuje, že by teď neměly jinak zacházet ani se zásadami péče (body 51–56 rozsudku šestého senátu)

[34] Desátý senát má za to, že tato analogie nemusí být vhodná (a už vůbec ne určující). Jediným rozsudkem, který se tehdy otázce důkladně věnoval, byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014, čj. 10 A 99/2014-99 (přezkoumaný poté v kasačním řízení rozsudkem ze dne 6. 2. 2015, čj. 7 As 286/2014-38). Na městský soud se obrátilo se svou zásahovou žalobu několik šumavských obcí dotčených tím, že ministerstvo sice projednalo se zástupci obcí v radě národního parku zamýšlenou podobu plánu péče (a rada s ní

pokračování

souhlasila), vzápětí v ní ale samostatně provedlo podstatné změny. Veřejnosti pak předložilo k připomínkám takto pozměněnou verzi a v podstatě v této podobě ji i schválilo. Městský soud souhlasil s tím, že tím ministerstvo porušilo svou povinnost podle § 38 odst. 4 ZOPK – tedy projednat návrh plánu péče s dotčenými obcemi a kraji zásadně v té podobě, v níž byl návrh dohodnut s radou. Rozsudek proto (1) vyslovil, že schválení plánu péče bylo nezákonným zásahem, (2) uložil ministerstvu zrušit protokol o schválení plánu péče a informovat o tom dotčené obce a kraje, (3) přikázal ministerstvu, aby plán péče odstranilo z Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny, a (4) uložil ministerstvu, aby po zrušení plánu péče pokračovalo v projednávání návrhu plánu péče v podobě před oněmi podstatnými změnami provedenými ministerstvem.

[35] Jak sám šestý senát připomíná (bod 54), v té věci soudy výslovně neuvedly, zda věcně projednaly žalobu a kasační stížnost (jen) ve snaze zajistit procesní práva obcí, nebo zda chtěly ochránit (také) právo obcí na samosprávu. Pro úvahu o soudní přezkoumatelnosti plánu/zásad péče ale nemusí být bez významu jednak to, že žalobu tu podávaly nikoli osoby třetí (jako spolek v této věci), ale obce, jimž (a jejichž zástupcům) zákon přiznává privilegovanou konzultační roli v procesu přijímání koncepčních dokumentů ochrany přírody. Jednak se zde soudní přezkum přiléhavě zaměřoval právě jen na onen akt „schválení“: byť nejsou plán/zásady péče ani rozhodnutím, ani opatřením obecné povahy, pokládal městský soud za nutné ochránit „proces“, tedy řádný postup při projednávání koncepčního dokumentu, jehož jednotlivé kroky jsou dostatečně detailně upraveny zákonem. Do zkoumání obsahu plánu péče se soud nepouštěl.

[36] K otázce, proč vlastně přezkoumávat schválení plánu péče prostřednictvím zásahové žaloby, se městský soud vyjádřil celkem stručně na str. 8 rozsudku (ostatně z úvodních částí rozsudku se zdá, že žalobci takovou cestu zkrátka navrhli a žalovaný se k této procesní otázce nijak nevyjádřil – jejich námitky komentoval rovnou věcně). Vycházel z toho, že s ohledem na povahu plánu péče zbývá jediné možnost ochrany cestou zásahové žaloby. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu (ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS), kde byla řešena ve vztahu k tzv. souhlasům vydávaným podle stavebního zákona právě otázka možnosti soudní ochrany proti těmto jiným úkonům správních orgánů podle § 158 správního řádu – a vyřešena byla tak, že souhlasy mohou třetí osoby napadat právě zásahovou žalobou.

[37] Jak však rozšířený senát sám ví, toto své usnesení o pár let později překonal (usnesením ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS). Stalo se tak z důvodů, které nelze na tuto věc jednoduše přenést, a osobám napadajícím souhlasy u soudu byla místo toho poskytnuta jiná forma ochrany (tedy jim soudní ochrana jako taková nebyla upřena, viz bod 33 usnesení). Přesto stojí za pozornost, že rozebíraný rozsudek desátého senátu městského soudu jednak vlastně jen odkázal na nyní už překonanou judikaturu, jednak – byť považoval šumavské obce za aktivně legitimované – výslovně neřešil otázku, která tomuto závěru měla logicky předcházet, totiž zda a proč je schválení plánu péče vůbec způsobilé přímo zkrátit někoho (kohokolí) na právech. S ohledem na usnesení rozšířeného senátu ve věci souhlasů zde městský soud spíš jen mlčky předpokládal, že tomu tak je.

[38] Navazující kasační řízení tuto otázku nevyjasnilo. Rozsudek ze dne 6. 2. 2015, čj. 7 As 286/2014-38, byl vydán krátce po podání kasační stížnosti, jeho argumentace je shrnuta do dvou odstavců a soudní přezkoumatelnost plánu péče cestou zásahové žaloby se

tu opět mlčky bere jako fakt. Lze dodat, že ministerstvo poté v reakci na rozsudek 10 A 99/2014 schválilo (staro)nový plán péče. Toto schválení napadly obce opět zásahovou žalobou, s níž ale neuspěly (rozsudek městského soudu ze dne 29. 1. 2016, čj. 8 A 185/2015-62, jehož věcnou argumentaci lze nalézt ve dvou odstavcích na str. 8 a dvou dalších na str. 10). Kasační stížnost pak NSS zamítl rozsudkem ze dne 13. 7. 2016, čj. 6 As 32/2016-63 (který je zmíněn v bodě 32 nyní zpochybňovaného rozsudku šestého senátu), aniž se klíčové otázky soudní přezkoumatelnosti plánu péče jakkoli dotkl.

[39] Celkově lze říci, že všechna tato rozhodnutí vztahující se k přezkumu plánů péče byla vedena snahou ochránit před porušením primárně procesních pravidel ty, kdo byli přímými (resp. privilegovanými) aktéry posuzovaného „procesu“. Stalo se tak současně v době, kdy judikatura (dnes překonaná) připouštěla přezkoumávat jako zásah i takové úkony, jejichž povaha je pro tento žalobní typ nevhodná. Ani jeden z těchto předpokladů není v nynější věci dán.

3.4 Rozšířený senát by měl vyslovit, že schválení zásad péče o národní park pojmově nemůže být zásahem, a nelze se tak proti němu bránit zásahovou (či jinou) žalobou

[40] Desátý senát shrnuje, že spolek coby žalobce v tomto soudním řízení vznáší principiální výhrady proti koncepci péče o národní park (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2025, čj. 9 As 16/2025-79 – týkající se „klasické“ žaloby a záměru vyhlásit národní park –, a jeho úvahy v bodě 79) a chce tím dosáhnout obsahové změny zásad péče. Takovému žádání by soud neměl poskytnout ochranu, protože zásady péče ve skutečnosti nedokážou nikoho přímo zkrátit na právech. Řízení o zásahové žalobě se navíc vzpírá tomu, aby v něm soud přezkoumával formalizované texty a vedl správní orgány k jejich obsahové úpravě.

[41] Proto by měl rozšířený senát odpovědět na otázku, zda se proti schválení zásad péče o národní park podle § 38a ZOPK lze u soudu bránit zásahovou žalobou (či jinou žalobou). Podle desátého senátu není zásahová žaloba namístě; důvody shrnuté výše krom toho vedou k obecnějšímu závěru, že správní soudy by neměly zásady péče přezkoumávat vůbec.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Lenka Krupičková, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 2. července 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu