

Zpráva o šetření ve věci schvalování lesních hospodářských plánů

Obdržel jsem podnět spolku Greenpeace Česká republika, z. s., Prvního pluku 143/12, 186 00 Praha 8 (spolek), který se týkal postupu Ministerstva zemědělství (MZE) a Ministerstva životního prostředí (MŽP) v oblasti schvalování lesních hospodářských plánů (LHP) dle § 27 odst. 1 lesního zákona.¹

LHP „zachycuje současný stav lesů, určuje cíle a úkoly hospodaření v lesích, zejména z hlediska pěstování a ochrany lesů, těžeb dříví a ostatních funkcí lesů“.²

LHP si musejí nechat zpracovat právnické osoby, které nakládají se státními lesy, a ostatní právnické a fyzické osoby vlastníci více než 50 ha lesa. Tyto osoby pak v lese podle schváleného LHP hospodaří. LHP obsahuje ustanovení závazná a doporučující. Závazná ustanovení musí vlastníci lesa dodržovat. V současnosti jsou závaznými ustanoveními maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu.

Spolek v souvislosti s procesem schvalování LHP poukazoval na několik problematických aspektů. Ty se týkaly zejména **právní formy schvalovacího výměru LHP a závazného stanoviska (souhlasu) podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK).**³

Spolek také zmiňoval, že některé LHP byly vydané nezákonně. V rámci šetření⁴ jsem se proto zaměřil i na to, zda a případně jakými opravnými prostředky je možné schvalovací akt LHP napadnout.

V rámci šetření jsem požádal ministra zemědělství a ministra životního prostředí, aby se k dané problematice vyjádřili.

A. Shrnutí závěrů

Ze šetření vyplynulo, že **právní úprava na úseku schvalování LHP je nevyhovující**, a to z toho pohledu, že neumožňuje efektivní nápravu nezákonně vydaného aktu schvalovacího LHP.

Z mého pohledu mělo MZE postupovat proaktivněji v tom smyslu, že mělo k úpravě nevyhovující právní úpravy přistoupit již dříve. Nicméně **v současnosti je již připravena novela lesního zákona,**⁵ která nevyhovující právní úpravu mění. LHP bude schvalován ve správním řízení (s modifikacemi podle lesního zákona) a proti schvalovacímu aktu bude možné podat řádné i mimořádné opravné prostředky.

Rozhodl jsem se proto šetření uzavřít podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, protože novelu lesního zákona považuji v tuto chvíli za dostatečnou nápravu nevyhovující právní úpr

B. Skutková zjištění

Spolek mi doložil mj. písemnost MZE,⁶ na které se obrátil s podnětem k opatření proti nečinnosti Krajského úřadu Ústeckého kraje, protože krajský úřad nezrušil schvalovací výměr LHP⁷ pro lesní hospodářský celek (LHC) Litvínov na období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2030. Spolek chtěl, aby krajský úřad zrušil schvalovací výměr postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu.⁸ Namítal, že k LHP nebylo vydané kladné závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 ZOPK.

Podle MZE se na řízení o schvalování LHP nebo povolování jejich změn nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Schvalující výměr pak považuje za správní rozhodnutí, nikoliv za úkon podle části čtvrté správního řádu. MZE nepřipustilo žádnou možnost přezkumu, resp. zrušení schvalujícího výměru.

MZE také uvedlo, že se nepoužije při schvalování § 177 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté“.

MZE se domnívá, že po praktické stránce by bylo možné citované ustanovení použít, jestliže by aplikace části druhé a třetí správního řádu byla vyloučena zvláštním zákonem, aniž by bylo výslovně uvedeno, jak má správní orgán postupovat.

To však podle MZE není případ lesního zákona, který společně s vyhláškou č. 84/1996 Sb.⁹ obsahuje zvláštní právní úpravu, vylučuje správní řád „jako celek“, tedy i se čtvrtou částí správního řádu, navíc je po materiální stránce vydáno rozhodnutí, nikoli jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu.

MZE doplnilo, že se při schvalování LHP použije § 177 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že „základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, **kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje**“. Dané pravidlo je pak podle MZE třeba doplnit ještě o § 180 odst. 1 správního řádu, který říká, že: „**Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé**“.

Spolek mi doložil také rozhodnutí MŽP,¹⁰ ve kterém se MŽP vyjadřuje k procesu schválení LHP pro LHC Litvínov a LHC Telnice. MŽP konstatovalo, že oba schvalovací výměry k inkriminovaným LHP nesou znaky nezákonnosti (z důvodu nevydání souhlasných závazných stanovisek).

V rámci šetření mi MŽP zaslalo korespondenci

řešit.¹² Dále MŽP uvedlo, že podle lesního zákona není proces schvalování LHP ukončen rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, „*byť materiálně jeho atributy jednoznačně naplňuje, a tato skutečnost mj. omezuje využití institutů upravených v části II. a III. správního řádu, včetně přezkumného řízení*“. MŽP požádalo MZE o důsledné metodické vedení příslušných orgánů státní správy lesů, aby se předešlo nezákonným postupům při schvalování LHP v budoucnosti.

C. Právní hodnocení

Na celý postup schvalování LHP má zásadní vliv pravidlo uvedené v lesním zákoně, které říká že „**na řízení o schvalování LHP nebo povolování jejich změn se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.**“ Tato zpráva je o výkladu tohoto pravidla a o tom, jak toto pravidlo ovlivňuje postupy při schvalování LHP.

Nejprve uvedu, jak proces schvalování LHP upravuje aktuální lesní zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny a jaké změny lesního zákona se chystají do budoucna. Neuvádím přitom veškeré podrobnosti, ale jen části, které jsou zásadní pro vyhodnocení tohoto šetření. Pokud by se chtěl někdo seznámit s procesem schvalování LHP podrobněji, nechť nahlédne do zmiňovaných právních předpisů.

Poté se vyjádřím k jednotlivým aspektům, které jsou spojené s procesem schvalování LHP. Zmíním přitom i informace, které jsem k těmto aspektům obdržel od MZE a MŽP.

V závěru právního hodnocení se vyjádřím k postupu MZE ve vazbě na oblast schvalování LHP.

C.1 Současný lesní zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny

Orgán státní správy lesů LHP schválí, pokud není v rozporu s lesním zákonem a ostatními právními předpisy, např. i zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Ke schválení LHP je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 3 ZOPK). V rámci řízení o vydání souhlasu podle odstavce 3 orgán ochrany přírody provede také hodnocení důsledků LHP pro evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (§ 4 odst. 5 ZOPK).

Pokud orgán státní správy lesů předložený LHP neschválí, je vlastník lesa povinen ve lhůtě stanovené orgánem státní správy lesů předložit upravený návrh LHP nebo do 30 dnů od doručení vyrozumění o neschválení plánu podat u tohoto orgánu písemné námitky. O námitkách rozhodne nadřízený orgán státní správy lesů do 30 dnů. Neuzná-li námitky, stanoví současně lh

Novela lesního zákona nově upravuje proces schvalování LHP v § 27c lesního zákona, a to následovně.

Pokud orgán státní správy lesů předložený LHP **neschválí**, je vlastník lesa povinen ve lhůtě stanovené orgánem státní správy lesů předložit upravený návrh plánu nebo do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o neschválení plánu podat **odvolání**.

Rozhodnutí o neschválení plánu **nabývá právní moci**, jestliže bylo oznámeno vlastníkově lesa a zpracovateli plánu a marně uplynuly lhůty pro podání odvolání a k předložení upraveného návrhu plánu.

Orgán státní správy lesů plán schválí, pokud není v rozporu s tímto zákonem a jinými právními předpisy.

V rozhodnutí o schválení plánu orgán státní správy lesů kromě obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu uvede závazná ustanovení plánu a může povolit také další výjimky z ustanovení lesního zákona.

C.3 Jednotlivé aspekty spojené s procesem schvalování LHP

C.3.1 Forma aktu, kterým se schvaluje LHP, a možnost podat proti němu opravný prostředek

C.3.1.1 Právní východiska

Úřední písemnosti mohou mít různou formu podle toho, jak ji vymezují právní předpisy.

Forma úřední písemnosti předurčuje, zda a případně jakými řádnými a mimořádnými opravnými prostředky lze úřední písemnost napadnout.

V souvislosti se schvalováním LHP lze uvažovat především o dvou formách aktu, kterým se LHP schvalují. Jednak se může jednat o formu správního rozhodnutí,¹⁴ jednak může jít o tzv. úkon podle části čtvrté správního řádu (jde např. o vyjádření, osvědčení, ověření či sdělení).¹⁵

O správním rozhodnutí se vede správní řízení. Proti rozhodnutí je možné v zákonem daných lhůtách podat odvolání,¹⁶ podnět k přezkumu¹⁷ nebo uvažovat o obnově řízení.¹⁸

O úkonu podle části čtvrté správního řádu se správní řízení nevede. Úkon je možné napadnout podnětem k přezkumu, a to po dobu, po kterou trvají jeho účinky.¹⁹

C.3.1.2 Vyjádření MZE a MŽP

MZE uvedlo,²⁰ že i když jsou při sch

MZE mi dále sdělilo, že LHP je schvalován správním aktem, který je **po materiální stránce nepochybně rozhodnutím**, protože se rozhoduje o právech a povinnostech jmenovitě určených osob.²² Avšak **po formální stránce označuje lesní zákon správní akt ne jako rozhodnutí, ale jako „vyrozumění“ či „oznámení“ o neschválení plánu**. Označení „vyrozumění“ nebo „oznámení“ má po formální (terminologické) stránce blízko k označení správních aktů podle části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení), které jsou v teorii správního práva označovány jako tzv. jiné úkony nebo úkony podle části čtvrté správního řádu.

K možnostem uplatňovat v souvislosti s LHP opravné prostředky MZE uvedlo, že proti oznámení o neschválení plánu lze podat námitky. Rozhodnutí o námitkách je v současné správní praxi chápáno jako správní rozhodnutí v I. stupni, proti kterému se lze odvolat, případně využít mimořádné opravné prostředky, včetně podnětu na přezkumné řízení. Proti oznámení o schválení plánu současná právní úprava neumožňuje podat námitky. Další informace mi MZE k opravným prostředkům vůči schvalujícímu aktu LHP nesdělilo. Zohledňuji tedy také jeho názory uvedené v části B této zprávy.

MŽP mi k povaze aktu, kterým se schvaluje LHP, sdělilo²³ následující. „Z ustanovení § 27 odst. 6 lesního zákona vyplývá, že na řízení o schvalování LHP se nevztahují obecné předpisy o správním řízení; **namísto toho má lesní zákon ambici stanovit pro proces schvalování LHP speciální právní úpravu, která však je, jak praxe ukazuje, do značné míry deficitní. Proces schvalování LHP na základě § 27 odst. 6 lesního zákona není ukončen rozhodnutím ve věci ve smyslu § 67 správního řádu, byť materiálně jeho atributy naplňuje, a tato skutečnost mj. omezuje využití institutů upravených v části druhé a třetí správního řádu, včetně přezkumného řízení. Povaha správního aktu o schválení LHP, který zakládá práva a povinnosti osob, zároveň podle našeho názoru neodpovídá povaze správních aktů upravených částí čtvrtou správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení) a není tak vhodné ani využití postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu. (Speciální) postup pro uvedené případy není zároveň upraven ani v lesním zákoně.**“

C.3.1.3 Posouzení právní úpravy

Jak jsem již uvedl výše, na celý postup schvalování LHP má zásadní vliv pravidlo uvedené v lesním zákoně, které říká, že „**na řízení o schvalování LHP nebo povolování jejich změn se nevztahují obecné předpisy o správním řízení**“.

K pojmu vyloučení „obecných právních předpisů“ jsem již v minulosti

druhou a třetí správního řádu, „tedy ustanovení upravující správní řízení (§ 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád.“

(...)

Odborná literatura dále upozorňuje, že jinak to bylo u zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinného do 31. prosince 2005. Ten upravoval **pouze správní řízení**, proto označením „obecné předpisy o správním řízení“ byl vyloučen celý. Z poznámky pod čarou²⁵ uvedené v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel odkazující na zákon č. 71/1967 Sb.²⁶ nelze tedy dovozovat vyloučení správního řádu jako celku, jelikož současný správní řád na rozdíl od toho předchozího neobsahuje pouze úpravu správního řízení.²⁷

Uzavírám tedy, že pokud lesní zákon zakotvuje vyloučení „obecných předpisů o správním řízení“, vylučuje pouze část druhou a třetí správního řádu.

Tato skutečnost má pak, podle mého názoru, za následek to, že se v případě schváleného LHP neuplatní řádné a mimořádné opravné prostředky, jako je odvolání, přezkumné řízení či obnova řízení.

Přikláním se přitom k názoru MZE a MŽP, že akt, kterým je LHP schválen, je po materiální stránce rozhodnutím, byť tak formálně označen není. Důvodem, proč se kloním k tomuto závěru, je to, že část LHP je pro vlastníka závazná, má povinnost tuto závaznou část dodržovat. Orgány státní správy lesů přitom dozírají, jestli vlastníci, popřípadě nájemci lesů hospodaří podle schválených plánů (§ 51 odst. 1 lesního zákona). Vlastník lesa nebo nájemce může dostat pokutu za to, když provede těžbu nad rámec schváleného LHP [§ 54 odst. 2 písm. b) lesního zákona].

Dochází tak k situaci, kdy krajský úřad schvaluje LHP v podstatě rozhodnutím, ale toto rozhodnutí není napadnutelné odvoláním, podnětem k přezkumu nebo v rámci obnovy řízení. Takovou situaci považuji v dnešní době za nepřijatelnou. Právní úprava, která takový stav umožňuje, je nevyhovující.

V návaznosti na učiněný závěr bych se ještě chtěl vyjádřit k názoru, který MZE uvedlo v dopisu, kterým odpovídalo na podnět spolku k uplatnění opatření proti nečinnosti krajského úřadu. **MZE uvedlo, že se nepoužije při schvalování L**

vydávala ve správním řízení (jinak by nemělo smysl takto ustanovení správního řádu vylučovat, pokud by se sama o sobě nepoužila).“

Jsem toho názoru, že v případě aktů, kterými se schvalují LHP, by se mělo postupovat podle § 177 odst. 2 správního řádu, tedy obdobně podle části čtvrté správního řádu.

Tímto závěrem však nechci trvat na tom, že je možné akt schvalující LHP přezkoumávat podle § 156 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že lze přezkoumávat zákonnost úkonů podle části čtvrté správního řádu a že se na tento postup přiměřeně použijí ustanovení **Hlavy IX části druhé** o přezkumném řízení. Lesní zákon však přezkum schvalujícího aktu LHP podle části druhé správního řádu vylučuje. Postrádalo by smysl, když by na jedné straně lesní zákon přezkumné řízení vylučoval, ale na druhé straně by jej umožňoval § 156 odst. 2 správního řádu. **Nastavení současné právní úpravy proto vytváří rozpor. Současnou právní úpravu proto považuji za nevyhovující.**

Uzavírám, že s ohledem na nastavení právní úpravy se přezkum schvalujícího aktu LHP nejeví jako reálný. Kvituji proto aspoň snahu MŽP řešit s MZE postupy při schvalování LHP (blíže viz poslední dva odstavce v části B.)

C.3.2 Forma souhlasu podle § 4 odst. 3 ZOPK, který se vydává k LHP, a možnost podat proti němu opravný prostředek

C.3.2.1 Právní východiska

LHP nelze schválit bez souhlasu podle § 4 odst. 3 ZOPK.

Podle aktuálního znění § 90 odst. 1 ZOPK se **souhlasy** a závazná stanoviska **vydávané** podle tohoto zákona **k plánům** a politikám, **které nejsou schvalovány ve správním řízení, též nevývádají ve správním řízení.**²⁹

Do 30. 11. 2009 bylo dané ustanovení doplněno o další pravidlo: „*Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevývádají ve správním řízení, s výjimkou závazného stanoviska k lesním hospodářským plánům a lesním hospodářským osnovám*“.

Ke změně došlo novelou č. 349/2009 Sb.³⁰ Podle MŽP vypuštění dovětky v § 90 odst. 1 „*s výjimkou záv*

C.3.2.2 Vyjádření MŽP a MZE

MŽP ohledně formy souhlasu podle § 4 odst. 3 ZOPK odkázalo na závěr č. 90 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu (ze dne 30. 4. 2010). Poradní sbor mj. konstatoval, že se jedná o závazné stanovisko: „*Závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ke schválení LHP je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu (úprava řízení o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem) se však neuplatní při schvalování LHP podle zákona o lesích ... Skutečnost, že je při schvalování LHP vyloučen správní řád, neznamená, že nejde o správní řízení ... charakter uvedeného závazného stanoviska vylučuje, že by mohlo jít o rozhodnutí, které by se vydávalo ve správním řízení.*“

MŽP dále uvedlo, že souhlas jakožto závazné stanovisko je podkladem pro schválení LHP. U něj jsou však vyloučené obecné předpisy o správním řízení a nevede se ani odvolací řízení. Podle MŽP **nelze nezákonné závazné stanovisko napadnout v rámci odvolacího řízení, lze ho však zrušit nebo změnit v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu.** MŽP dodalo, že specifické postavení závazného stanoviska je dáno zvláštní právní úpravou schvalování LHP obsaženou v lesním zákoně.

MZE mi sdělilo, že v souladu se závěrem č. 90 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 4. 2010 považují orgány státní správ lesů souhlas (závazné stanovisko) ke schválení plánu za závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, které je vydáváno podle části čtvrté správního řádu. MZE dodalo, že je mu ze správní praxe známo, že námitky proti neschválení plánu jsou podávány ve většině případů právě z důvodu vydání nesouhlasu orgány ochrany přírody. V tomto případě MZE jako orgán, který rozhoduje o námitkách, postupuje podle ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu, jestliže se domnívá, že nesouhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy. Pokud je proti rozhodnutí MZE podáno odvolání, postupuje ministr podle ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu, kdy si jako odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, obvykle MŽP.

C.3.2.3 Posouzení právní úpravy

Kloním se k tomu, že souhlas (závazné stanovisko) podle § 4 odst. 3 ZOPK je v případě schvalování LHP vydáván ve formě závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu.

podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení“ (ustanovení § 149 odst. 9 správního řádu).

Takový stav, kdy by se zjistilo, že byl souhlas podle § 4 odst. 3 ZOPK vydán nezákonně, ale schvalující akt LHP, jehož byl souhlas podkladem, s ohledem na „vyloučení obecných předpisů o správním řízení“ zrušit v zákonem daných lhůtách nelze (viz část C.3.1), považuji za nepřijatelný. Právní úprava, která takový stav umožňuje, je nevyhovující.

C.4 Postup MZE v oblasti schvalování LHP

Ministerstvo zemědělství má povinnost zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek. Musí připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jeho působnosti, dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu této působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě.³¹

Ze šetření vyplynulo, že právní úprava na úseku schvalování LHP je nevyhovující, a to z toho pohledu, že neumožňuje efektivní nápravu nezákonně vydaného aktu schvalujícího LHP.

Z mého pohledu mělo MZE postupovat proaktivněji v tom smyslu, že mělo k úpravě nevyhovující právní úpravy přistoupit již dříve. Nicméně v současnosti je již připravena novela lesního zákona, která nevyhovující právní úpravu mění. LHP bude schvalován ve správním řízení (s modifikacemi podle lesního zákona) a proti schvalujícímu aktu bude možné podat řádné i mimořádné opravné prostředky.

Rozhodl jsem se proto šetření uzavřít podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a o ochránci práv dětí, protože novelu lesního zákona považuji v tuto chvíli za dostatečnou nápravu nevyhovující právní úpravy.

Brno 15. července 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

³¹ Ustanovení § 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.