

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jana Passera, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatele: **Okrašlovací spolek Zdíkovska**, se sídlem Zdíkov 235, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrkyni: **Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava**, se sídlem 1. máje 260, Vimperk, zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku dne 15. 4. 2011, zn. SZ NPS 01324/2011/19 – NPS 03253/2011,

t a k t o :

- I. Upravuje-li návštěvní řád národního parku (§ 19 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů) podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. e) téhož zákona se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu, dosavadní postup ve věci a právní názor osmého senátu

[1] Návrhem ze dne 12. 5. 2011 se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2011 – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku dne 15. 4. 2011, zn. SZ NPS 01324/2011/19 – NPS 03253/2011 (dále též „návštěvní řád“). Proti návštěvnímu řádu brojí v částech týkajících se splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné.

[2] Navrhovatel mj. namítl, že k záměru splouvání Teplé Vltavy v daném úseku nebyl vydán souhlas s vyhrazením míst podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon o ochraně přírody“), ač se jedná o hromadnou sportovní akci, resp. vodní sport. Navrhovatel přitom upozornil na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, dle nichž měl uvedený nedostatek vliv na zákonnost ve věci vydaného opatření obecné povahy.

[3] Kromě jiných právních otázek se tedy osmý senát v projednávané věci zabýval i tím, zda vydání návštěvního řádu bez souhlasu orgánu ochrany přírody s vyhrazením míst pro provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody způsobuje jeho nezákonnost, pro niž by mělo být Nejvyšším správním soudem zrušeno.

[4] Osmý senát zohlednil, že, jak ostatně uváděl i navrhovatel, danou právní otázkou se v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, č. 2185/2011 Sb. NSS, zabýval na velmi podobném skutkovém a právním půdorysu šestý senát. Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 – Návštěvního řádu Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku dne 17. 7. 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010, se v bodě 72 odůvodnění se shodnou námitkou téhož navrhovatele vypořádal šestý senát tak, že *„další podmínkou pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny). V posuzované věci takový souhlas nebyl (srov. § 78 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně přírody a krajiny) vydán; i tento nedostatek měl vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.“*

[5] Osmý senát dospěl ve vztahu k této námitce k odlišnému právnímu názoru. Vyšel přitom z předpokladu, že splouvání Teplé Vltavy v daném úseku je vodním sportem. Místa k provozování vodních sportů pak mohou být podle názoru osmého senátu v podmínkách národních parků vyhrazena přímo v návštěvním řádu národního parku. V takovém případě se přitom jeví nadbytečným vydávat ve správním řízení souhlas s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody. Takový souhlas orgánu ochrany přírody s vyhrazením takových míst je totiž prakticky obsažen v návštěvním řádu národního parku, vydaném stejným orgánem ochrany přírody formou opatření obecné povahy. S přihlédnutím k účelu institutu návštěvního řádu (§ 19 zákona o ochraně přírody) je zřejmé, že právě návštěvní řád je vhodným nástrojem regulace, pokud jde o omezení činností na územích národních parků podle § 16 zákona. Je-li přitom k jeho vydání oprávněn právě orgán ochrany přírody národního parku, bylo by zjevně nadbytečné vyžadovat, aby tentýž orgán vydal pro účely pořizování návštěvního řádu souhlas s vyhrazením míst podle § 78 odst. 1 zákona [se zřetelem ke znění § 78 odst. 2 písm. f) je podle názoru osmého senátu kompetence odpůrkyně k vydávání souhlasů s vyhrazením míst k provozování vodních sportů založena ustanovením § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody].

[6] Osmý senát doplnil, že obdobné stanovisko zastává doktrína, dle níž *„(z)ákon umožňuje využít návštěvního řádu k vyhrazení míst pro činnosti, které je v § 16 zakázáno provádět mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody (zejména pro táboření, rozdělávání ohňů, vjezd a setrávání motorovými vozidly, provozování vodních sportů, horolezectví či vymezení veřejně přístupných cest na území první zóny národního parku). Platná právní úprava totiž formu vyhrazení míst orgánem ochrany přírody (resp. se souhlasem*

orgánu ochrany přírody) výslovně nestanoví.“ (srov. Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 150).

[7] Osmý senát měl za to, že není za takové situace oprávněn sám ve věci rozhodnout, a proto věc podle § 17 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

[8] Na rozšířeném senátu je k posouzení právní otázka, zda souhlas s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody musí být orgánem ochrany přírody udělen i tehdy, jsou-li místa k provozování vodních sportů vyhrazována návštěvním řádem národního parku, jehož vydání je podle § 19 odst. 2 zákona v kompetenci téhož orgánu ochrany přírody.

II. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Jak již uvedeno výše, šestý senát v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 - 43, č. 2185/2011 Sb. NSS, vyslovil právní názor, že jednou z podmínek „(...) *pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty, je též souhlas orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny)*“. Uvedl přitom, že jestliže takový souhlas v projednávané věci nebyl vydán, měl uvedený nedostatek „(...) *vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy*“.

[10] Osmý senát má naopak za to, že souhlas orgánu ochrany přírody s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody není třeba, jsou-li místa k provozování vodních sportů vyhrazována návštěvním řádem národního parku, jehož vydání je podle § 19 odst. 2 zákona v kompetenci téhož orgánu ochrany přírody.

[11] Uvedené právní názory jsou ve zjevném rozporu, neboť zcela odlišně nahlíží na právní důsledky toho, není-li při vyhrazení míst k provozování vodních sportů návštěvním řádem národního parku (tedy opatřením obecné povahy) k tomu dán souhlas orgánu ochrany přírody podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 zákona o ochraně přírody. Chce-li osmý senát zaujmout jím předestíraný právní názor, pak se nepochybně hodlá odchýlit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, což lze učinit toliko předložením věci rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci je tedy dána.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[12] V projednávané věci se jedná o stanovení pravidel chování adresovaných neurčitému okruhu osob, neboť se tak děje návštěvním řádem národního parku, který je po formální i materiální stránce opatřením obecné povahy. Tuto právní formu dotyčného aktu jednoznačně předepisuje nynější znění ustanovení § 19 odst. 2 věty první a § 78 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody.

[13] Přípustný obsah návštěvního řádu vyplývá z § 19 odst. 1 zákona o ochraně přírody, podle něhož *na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob. Podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řády.*

[14] Náležitosti formy a osobního a územního rozsahu působnosti návštěvních řádů stanovuje § 19 odst. 2 zákona o ochraně přírody, v němž se praví: *Návštěvní řád vydává orgán ochrany přírody národního parku opatřením obecné povahy; osoby trvale bydlící či pracující v národním parku mohou být z její působnosti ve stanoveném rozsahu vyňaty. Návštěvní řád může být vydán také pro část území národního parku.* Konkrétní kompetenční ustanovení navazující na § 19 odst. 2 zákona o ochraně přírody pak obsahuje § 78 odst. 2 písm. c) téhož zákona, podle něhož správa národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavce 1 téhož zákona *vydávají opatření obecné povahy, kterým se vydává návštěvní řád národního parku [§ 19 odst. 2]).*

[15] Podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody je na celém území národních parků zakázáno mimo jiné *pořádat a organizovat hromadné sportovní, turistické a jiné veřejné akce a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.*

[16] Citovanému hmotněprávnímu ustanovení zákona o ochraně přírody pak odpovídá kompetenční ustanovení § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody, jež určuje orgán mající oprávnění výjimečně povolit jednání, které je jinak obecně zakázáno, a stanovuje postup a právní formu aktu, jímž se tak děje. Podle uvedeného ustanovení správa národních parků dále v obvodu své územní působnosti podle odstavce 1 téhož zákona mimo jiné *vydávají souhlasy k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků [§ 16 odst. 1 písm. e)] a k vyhrazení míst pro pořádání soutěží na jízdních kolech na území chráněných krajinných oblastí [§ 26 odst. 3 písm. c)].*

[17] Návštěvní řád je tedy vnímán zákonem o ochraně přírody jako základní abstraktně-konkrétní akt, který ve vztahu ke konkrétnímu území (území konkrétního národního parku) stanovuje pravidla chování neurčitému okruhu osob (osob, jež se zdržují na území národního parku či vyvíjejí nějakou ve vztahu k národnímu parku relevantní aktivitu). Návštěvní řád je do značné míry „univerzálním“ aktem v tom smyslu, že má a může stanovit provázaný a pokud možno ucelený komplex pravidel chování na území konkrétního národního parku s přihlédnutím k jeho specifickým přírodním, sociálním a jiným podmínkám. Je tedy konkretizací zákonných pravidel chování na území národních parků ve vztahu k určitému národnímu parku, jež jsou zakotvena především v § 16, 19 a 21 až 23 zákona o ochraně přírody. Pravidla chování v něm uvedená mohou proto podle místních podmínek konkrétního národního parku obsahovat zákazy a výjimky z nich, jež budou obsahově korespondovat s různými možnými výjimkami z katalogu zakazů vztahujících se podle § 16 zákona o ochraně přírody na určité aktivity a udělovanými podle § 78 odst. 2 téhož zákona.

[18] Vedle toho zákon o ochraně přírody dává různým orgánům ochrany přírody, zejména pak správě příslušného národního parku, možnost v konkrétních případech

individuálními správními akty umožnit výjimečně na území národního parku určité aktivity, které tam jinak jsou obecně zakázány (viz již zmíněný katalog zakázaných aktivit v § 16 zákona o ochraně přírody a s ním související mechanismus poskytování nejrůznějších výjimek z některých těchto zákazů upravený mj. v § 78 téhož zákona).

[19] Je samozřejmé, že odborný správní orgán, kterým správa národního parku bezesporu je, je povinen při vydávání opatření obecné povahy prosazovat veřejný zájem a pečlivě zohlednit všechny okolnosti tak, aby byl naplněn zákonný smysl a účel existence příslušného národního parku (viz zejm. § 15 odst. 1 a 2, ale i § 1 zákona o ochraně přírody).

[20] Z výše uvedených úvah je patrné, že proceduru vydávání opatření obecné povahy podle § 78 odst. 2 písm. c), stejně jako písm. o) zákona o ochraně přírody nelze považovat za jeden z případů vydávání individuálních rozhodnutí o výjimkách či závazných stanovisek ohledně výjimek pro účely navazujících správních rozhodnutí, jak je to upraveno v § 78 odst. 2 písm. a) až b) a d) až n) zákona o ochraně přírody. Naopak, jde o proceduru vydávání abstraktně-konkrétního aktu zavazujícího neurčitý okruh adresátů. Oba typy procedur existují vedle sebe a řídí se navzájem odlišnými procesními pravidly a jsou ostatně také vedle sebe zařazeny v katalogu kompetencí správy národního parku jako orgánu ochrany přírody v § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Proto se na vydávání návštěvního řádu nemůže vztahovat ani povinnost opatřit si pro vydání návštěvního řádu předchozí stanovisko (souhlas) orgánu ochrany přírody, zakotvená v některých ustanoveních § 78 odst. 2 zákona o ochraně přírody, mj. – ve vztahu k projednávané věci – i opatřit si souhlas k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků [§ 16 odst. 1 písm. e)], jak o tom hovoří § 78 odst. 2 písm. e) 1. alt. zákona o ochraně přírody, neboť u návštěvního řádu s ničím takovým procedura jeho vydávání nepočítá.

[21] Nutno podotknout, že jakkoli se při vydávání návštěvního řádu národního parku stanovisko podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody nevydává, neznamená to, že u jiných opatření obecné povahy tomu tak na základě zvláštních zákonů nemůže být. To však závisí na konkrétní právní úpravě toho kterého opatření obecné povahy.

[22] V řízení o vydání návštěvního řádu národního parku tedy správa národního parku souhlas podle § 78 odst. 2 písm. e) 1. alt. zákona o ochraně přírody nevydává, neboť jí takovou pravomoc zákon pro účely vydávání návštěvního řádu jako opatření obecné povahy nestanoví. V návštěvním řádu může stanovit podmínky volného pohybu osob mimo zastavěné území, tedy i podmínky sjíždění vodních toků vodáckými loděmi a výčet turistických a rekreačních činností (tedy i činností z oboru vodní turistiky), které jsou zakázány. Je samozřejmé, že při stanovení omezení svobody jednotlivců jednat podle své libosti musí správa národního parku respektovat princip proporcionality a tuto svobodu tedy omezit jen v té míře a takovým způsobem, v jakých je to třeba k dosažení zákonem stanoveného účelu existence příslušného národního parku.

[23] Vedle obecné abstraktně-konkrétní regulace splouvání určitých částí toku Teplé Vltavy v návštěvním řádu jako opatření obecné povahy pak samozřejmě není vyloučeno, aby nad rámec takto připuštěného rozsahu splouvání byly v individuálních případech

(např. za účelem konání jednorázových sportovních či turistických akcí) formou samostatného správního rozhodnutí, kterým v daném konkrétním případě souhlas podle § 78 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody je, udělovány individuální výjimky ze zákazu podle § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona.

IV. Shrnutí

[24] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah dospěl k následujícím závěrům:

[25] Upravuje-li návštěvní řád národního parku podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchází souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. e) téhož zákona se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.

IV. Závěr

[26] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 6. března 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu