



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra 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 Převrátická 330, Tábor, o návrhu na zrušení částí 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. Návrh na zrušení částí 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, **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

- 1. Návrhem ze dne 12. 5. 2011 se navrhovatel domáhal 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 jen „napadené OOP“, popř. „návštěvní řád“). Proti napadenému OOP brojil v částech týkajících se splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné.

(Přípustnost návrhu)

2. Navrhovatel uvedl, že napadený návštěvní řád byl vydán ve formě opatření obecné povahy podle § 19 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“).

(Aktivní procesní legitimace navrhovatele)

3. K otázce aktivní procesní legitimace navrhovatel uvedl, že je občanským sdružením založeným podle § 70 zákona o ochraně přírody, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny. Navrhovatel tvrdil, že byl napadeným OOP zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43, č. 2185/2011 Sb. NSS (body 49 a 56), vydaný ve věci jeho 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. Dále navrhovatel dodal, že v průběhu pořizování napadeného OOP uplatnil v zákonné lhůtě připomínky.

(Důvody návrhu)

(Chybějící stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody)

4. Navrhovatel tvrdil, že k záměru „Řízené splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné“ (dále také „záměr“), obsaženému v napadeném OOP, nebylo vydáno stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody. Došlo tak k porušení citovaného ustanovení, přestože tzv. naturové posouzení následně proběhlo.

(Chybějící stanovisko podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody)

5. Navrhovatel namítl, že splouvání Teplé Vltavy v daném úseku je hromadnou sportovní akcí a vodním sportem. Jde o aktivitu organizovanou podnikatelskými subjekty. Vždy se jedná o hromadné splouvání vodáků po předchozí registraci plavidel. Za této situace muselo být k záměru vydáno stanovisko podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody. Žádné takové stanovisko však odpůrkyně nevydala. Navrhovatel přitom upozornil na rozsudek čj. 6 Ao 5/2010 – 43, podle něhož nedostatek souhlasu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody měl vliv na zákonnost opatření obecné povahy č. 2/2010.

(Porušení § 9 odst. 5 a § 1 odst. 3 zákona o ELA – překročení kompetencí zpracovatele posudku)

6. Zpracovatel posudku postupoval v rámci procesu hodnocení vlivů záměru na životní prostředí v rozporu s § 9 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na

životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“), doplnil-li dokumentaci záměru o socio-ekonomickou studii vypracovanou RNDr. T. Drtinou.

7. Navrhovatel požadoval zpracování této studie v rámci připomínek k oznámení záměru podle § 6 odst. 7 zákona o EIA. V závěrech zjišťovacího řízení ze dne 17. 5. 2010, čj. KUJCK 11198/2010 OZZL/16/Zou, Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) požadoval vypořádat se v dokumentaci i s touto připomínkou navrhovatele. Dokumentace sama však předmětný požadavek nezohlednila, její doplnění provedl v rozporu s § 9 odst. 5 zákona o EIA teprve zpracovatel posudku. Tímto postupem byl navrhovatel i kdokoliv další z řad veřejnosti či dotčených orgánů připraven o možnost vyjádřit se k předmětné studii ve fázi dokumentace a o možnost oponentury této studie a reakce na připomínky navrhovatele ze strany zpracovatele posudku. Předmětná studie je podle navrhovatele navíc jedním z hlavních důvodů pro upřednostnění varianty č. 4 před variantou č. 3 ve stanovisku krajského úřadu ze dne 2. 2. 2011, čj. KUJCK 11198/2010 OZZL/58/Ma (dále jen „stanovisko EIA“). Tento závěr navrhovatel podpořil citací části stanoviska EIA.

8. Navíc zpracovatel posudku přistoupil k nezákonnému přepracování dokumentace, a to upravením varianty č. 2. Zpracovatel posudku navrhl krajskému úřadu upřednostnění této varianty v rámci stanoviska EIA zjevně ve snaze „zachránit“ ji z důvodu ekonomických zájmů obcí a provozovatele záměru, přestože u ní byl shledán významný negativní vliv na evropsky významnou lokalitu Šumava (dále jen „EVL Šumava“). I v tomto postupu zpracovatele navrhovatel spatřoval porušení § 9 odst. 5 ve spojení s přílohou č. 5 zákona o EIA.

9. V důsledku uvedených pochybení zpracovatele posudku došlo také ke ztížení účelu procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Zpracovatel posudku měl dokumentaci vrátit k přepracování či dopracování podle § 9 odst. 7 zákona o EIA, pokud měl pochybnosti o její správnosti.

(Nedostatečné vypořádání vyjádření navrhovatele k posudku)

10. Dále navrhovatel namítl, že krajský úřad ve stanovisku EIA naprosto nedostatečně vypořádal připomínku č. 6, týkající se porušení povinností zpracovatele posudku. Lakonické konstatování krajského úřadu navrhovatel označil za nepřezkoumatelné a rozporné se zásadami činnosti správních orgánů, zejména s § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu.

(Porušení § 2 odst. 2 správního řádu – zneužití svěřené pravomoci)

11. Navrhovatel vytkl krajskému úřadu, že zneužil zákonem svěřenou pravomoc orgánu příslušného pro posuzování vlivů na životní prostředí [§ 20 písm. b) zákona o EIA], pokud doporučil variantu č. 4 s odůvodněním socio-ekonomickými zájmy obcí. Výběr konečné varianty, a to i se zřetelem na jiné aspekty než vlivy na životní prostředí, byl na orgánu, který záměr povoluje, tedy na odpůrkyni.

12. Varianta č. 4 byla ve všech dostupných podkladech hodnocena z hlediska vlivů na životní prostředí až jako druhá nejvhodnější. Nadto byla její přípustnost podle naturových

hodnocení podmíněná. Výběr této varianty v procesu EIA tak lze hodnotit jako nedostatečně odůvodněný a učiněný bez dostatečných podkladů.

(Porušení § 2 zákona o EIA – chybějící vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů)

13. V rámci připomínek k oznámení záměru ze dne 1. 5. 2010 navrhovatel vznesl požadavek na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru s jinými záměry. Požadavek na vyhodnocení kumulativních vlivů nyní posuzovaného záměru zejména se záměrem „*Revitalizace provozního areálu Soumarský most*“ vzneslo i Ministerstvo životního prostředí dopisem ze dne 21. 4. 2010, čj. 31508/ENV/10. Podle závěrů zjišťovacího řízení ze dne 17. 5. 2010, čj. KUJCK 11198/2010 OZZL/16/Zou, se měl krajský úřad vypořádat v dokumentaci i s tímto požadavkem navrhovatele. Dokumentace EIA však neobsahuje vyhodnocení kumulativních vlivů nyní posuzovaného záměru s jinými záměry, což je v rozporu s § 2 zákona o EIA, bodem I.4 přílohy č. 4 k tomuto zákonu a přílohou č. 3 směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).

(Volba méně příznivé varianty záměru z hlediska vlivů na životní prostředí)

14. Na tomto místě návrhu navrhovatel zopakoval námitky shrnuté shora pod bodem 12 tohoto rozsudku. Zdůraznil, že z napadeného OOP nelze vůbec zjistit, na základě jakých důvodů odpůrkyně dala přednost variantě č. 4.

(Porušení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody)

15. Dále navrhovatel namítl, že podmínky pro vyloučení významného negativního vlivu varianty č. 4 upřednostněné stanoviskem EIA, které byly popsány v naturovém hodnocení záměru ze dne 13. 3. 2010, nebyly splněny. Plán útlumu totiž nebyl zapracován do návštěvního řádu jako celek, ale odděleně pro roky 2010, 2011 a 2012.

16. Navíc stanovisko EIA navrhuje co nejrychlejší (tedy nové) posouzení vlivů upravené varianty č. 2. Lze tedy předpokládat, že varianta č. 4 doporučená ve stanovisku EIA a zakotvená v napadeném OOP sotva „*přežije*“ rok 2011 a odpůrkyně prosadí v roce 2012 upravenou variantu č. 2.

17. Součástí napadeného OOP podle navrhovatele nejsou jednotlivá opatření k minimalizaci vlivů varianty č. 4, navržená zpracovatelem naturového hodnocení podle § 45i zákona o ochraně přírody. Není ani prokázáno zajištění jejich realizace.

18. Z uvedených důvodů nebyly naplněny podmínky pro to, aby zvolená varianta č. 4 neměla významný negativní vliv na EVL Šumava. Zvolením varianty č. 4 odpůrkyně porušila § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody.

(Porušení § 14 správního řádu)

19. Navrhovatel se také domníval, že v posuzované věci byli vyloučeni z rozhodování všichni zaměstnanci odpůrkyně, a to pro svůj poměr k věci a k účastníkovi řízení.

Navrhovatel uvedl tuto námitku v připomínkách k návrhu OOP č. 2/2010 ze dne 12. 7. 2010. Odpůrkyně ji vypořádala pouze odkazem na § 131 správního řádu, aniž by vysvětlila, proč není možné využít žádné z řešení předvídaných tímto ustanovením.

20. V posuzované věci přitom odpůrkyně vystupovala ve dvou rolích, a to jako předkladatel záměru a jako orgán veřejné správy vydávající stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody ke své vlastní žádosti. Tato situace byla podle navrhovatele v rozporu s § 14 správního řádu, protože založila pochybnost o tom, že odpůrkyně postupovala objektivně a nestranně tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Nadřízený orgán mohl podle § 131 správního řádu převzít usnesením rozhodování v této věci nebo mohl pověřit rozhodováním jiný věcně příslušný správní orgán. Pokud se tak nestalo, napadené OOP bylo vydáno osobou, která byla vyloučena podle § 14 správního řádu, a došlo tak k zásahu do práva navrhovatele na spravedlivý proces.

II. Vyjádření odpůrkyně

(K aktivní legitimaci navrhovatele)

21. Odpůrkyně zpochybnila aktivní legitimaci navrhovatele odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, podle něhož právo na příznivé životní prostředí nesvědčí právníckým osobám. Aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže založit ani pouhé porušení práva na spravedlivý proces (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2008, čj. 5 Ao 3/2008 – 27).

(K námitce chybějícího stanoviska podle § 45i zákona o ochraně přírody)

22. Odpůrkyně nesouhlasila s tvrzením navrhovatele, že napadené OOP bylo vydáno bez předchozího stanoviska podle § 45i zákona o ochraně přírody. Odpůrkyně vydala jako orgán ochrany přírody a krajiny stanovisko podle § 45i citovaného zákona dne 15. 1. 2010 pod zn. SZ NPS 00306/2010/2 – NPS 00459/2010. Protože předmětné stanovisko nevyloučilo na tříleté období významný vliv záměru na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL Šumava, záměr byl následně předmětem naturového posouzení podle zákona o ochraně přírody a posouzení podle zákona o EIA. Souhlasné stanovisko EIA bylo převzato včetně podmínek do napadeného OOP.

23. V návrhu citované stanovisko odpůrkyně ze dne 10. 3. 2010, zn. SZ NPS 01162/2010/2 – NPS 01369/2010, se skutečně netýkalo nyní posuzovaného záměru, druhé citované stanovisko zn. SZ NPS 02349/2010/2 – NPS 02369/2010 se tohoto úseku týkalo, avšak bylo vydáno pouze pro potřeby vydání OOP č. 1/2010 pro období 1. 5. 2010 – 31. 7. 2010.

(K námitce chybějícího stanoviska podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody)

24. Podle odpůrkyně není možno považovat splouvání v režimu návštěvního řádu za pořádání či organizování hromadné sportovní, turistické či jiné veřejné akce ve smyslu § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody. Této činnosti zcela chybí podmínka pořádání a organizování akce, byť je za určitého vodního stavu podmíněna registrací v systému odpůrkyně. Provozováním registračního systému odpůrkyně pouze naplňuje platné

ustanovení návštěvního řádu, jedná se tudíž o regulativní prostředek, kterým je usměrňováno splouvání za přesně vymezených podmínek, nikoliv o nástroj sloužící k pořádání hromadné veřejné akce na území národního parku. Odpůrkyně zde není v roli pořadatele akce, ale správce zvláště chráněného území, který zajišťuje dozor nad dodržováním předpisů na úseku ochrany přírody při vykonávání této vyhrazené činnosti. Naproti tomu splouvání pochopitelně lze považovat za „*provozování vodního sportu*“ ve smyslu uvedeného ustanovení.

25. Odkaz na § 16 odst. 1 písm. e) je uveden v § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody pouze ve vztahu k pořádání uvedených hromadných veřejných akcí. V § 78 ani v žádném jiném z kompetenčních ustanovení zákona o ochraně přírody není založena pravomoc k vydání souhlasu s vyhrazením míst pro provozování vodních sportů. Vyhrazení místa pro provozování vodních sportů umožňuje na určitém místě vykonávat tuto činnost, která je jinak na území národních parků zakázána. Důsledkem vyhrazení je obecná výjimka ze základních ochranných podmínek národních parků.

26. Souhlas s vyhrazením se uděluje konkrétnímu žadateli. Toto konkrétní správní rozhodnutí se nijak nedotýká povinností ostatních osob. Důsledky, které pro další osoby vznikem vyhrazeného místa vzniknou, plynou přímo ze zákona o ochraně přírody. Je však nutné, aby se ostatní osoby dozvěděly o tom, že někde vzniklo vyhrazené místo, k jehož vyhrazení dal orgán ochrany přírody souhlas.

27. V případě národních parků lze vyhradit místa pro provozování vodních sportů přímo návštěvním řádem. Podle odpůrkyně není třeba, aby celý proces vyhrazování započal žádostí individuálního žadatele o souhlas s vyhrazením místa. Proces projednání návštěvního řádu, včetně jeho publikace, uvádí existenci vyhrazeného místa ve známost. Vedení řízení o udělení souhlasu by bylo v tomto případě zcela nelogické a nepřiměřeně zatěžující účastníky řízení, protože by na území národního parku tento souhlas odpůrkyně udělovala sama sobě jako příslušnému orgánu ochrany přírody.

28. Právní institut „*souhlas s vyhrazením*“ má stejný účel jako vydání návštěvního řádu. Odpůrkyně proto považovala za formalistický výklad, který by požadoval provedení dalšího správního řízení, jehož výsledkem by byl další správní akt v téže věci, jakou řeší napadené OOP. Takový výklad by byl i v rozporu se zásadami rychlosti řízení a procesní ekonomie (§ 6 správního řádu).

29. Odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 5/2010 – 43 nebyl případný, protože soud přezkoumával část jiného opatření obecné povahy, jehož vydání nepředcházelo posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o EIA, ani podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Před vydáním nyní napadeného návštěvního řádu byl záměr splouvání předmětného úseku Teplé Vltavy důkladně posouzen příslušnými autorizovanými osobami i státními orgány.

(K námitkám týkajícím se nezákonnosti procesu EIA)

30. K tvrzeným nezákonnostem procesu EIA odpůrkyně nejprve obecně poznamenala, že s ohledem na zásadu proporcionality, právní jistoty a legitimního očekávání by Nejvyšší správní soud měl zvážit rozsah přezkumu namítaných marginálních pochybení jiných osob

a orgánů (nikoliv tedy odpůrkyně) pro případ, že by navrhovatel měl v části svých námitek pravdu, což však odpůrkyně nepřipouští.

(K námitce porušení § 1 odst. 3 zákona o EIA – překročení kompetencí zpracovatele posudku)

31. Posuzování podle zákona o EIA zahrnuje také ekonomické a sociální aspekty posuzovaných záměrů. Tento závěr vyplývá z definice pojmu „trvale udržitelný rozvoj“ obsažené v zákoně o ochraně přírody i z ustáleného a obecně známého chápání tohoto pojmu.

32. Účelem posudku RNDr. Drtiny nebylo doplňování nebo nahrazení dokumentace EIA, ale její kritické posouzení.

33. Skutečnost, že krajský úřad provedl ve stanovisku „zamyšlení“ nad možnou úpravou varianty č. 2, nemohla mít vliv na zákonnost napadeného OOP, protože varianta č. 2 v něm není obsažena.

(K námitce nedostatečného vypořádání vyjádření navrhovatele k posudku)

34. Ani stručnost vypořádání připomínky č. 6 uplatněné navrhovatelem nezpůsobila nezákonnost procesu EIA.

(K námitce porušení § 2 odst. 2 správního řádu – zneužití svěřené pravomoci)

35. Podle odpůrkyně nemohlo dojít k rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu, protože krajský úřad doporučil odpůrkyni přijmout variantu č. 4 v souladu s § 1 odst. 3 zákona o EIA. Jak již bylo výše uvedeno, pojem „trvale udržitelný rozvoj“ zahrnuje také ekonomické a sociální aspekty, které převážily při výběru mezi variantami, jež byly únosné pro předmět ochrany (tedy variantami č. 3 a č. 4). Odpůrkyně dala zapravdu navrhovateli v tom, že konečný výběr varianty měla provést sama odpůrkyně, to se také stalo. Předchozí shodný názor krajského úřadu nezakládá rozpor se zákonem. Odůvodnění výběru varianty č. 4 bylo sice stručné, ale řádné.

(K námitce porušení § 2 zákona o EIA – chybějící vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru)

36. Kumulativní a synergické vlivy byly podle odpůrkyně hodnoceny na str. 45 hodnocení vlivů podle § 45i zákona o ochraně přírody Mgr. Volfa a na str. 46 dokumentace vlivu záměrů na životní prostředí podle zákona o EIA dr. Bílka.

(K námitce volby méně příznivé varianty záměru z hlediska vlivů na životní prostředí)

37. Do napadeného OOP byla varianta č. 4 záměru zahrnuta v souladu s § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a § 10 odst. 4 zákona o EIA. Krajský úřad ve stanovisku EIA souhlasil s variantami č. 3 a č. 4, přičemž doporučil zahrnout do napadeného OOP variantu č. 4 záměru. Vzhledem k tomu, že odpůrkyně považovala variantu č. 3 za nepřiměřeně přísnou (tato varianta navrhovala denní režim splouvání v části sezóny pouze po 13. hodině), zahrnula do napadeného OOP doporučenou variantu č. 4 plně v souladu se

stanoviskem EIA. Odpůrkyně tedy zapracovala do napadeného OOP jednu ze dvou variant, k nimž bylo vydáno souhlasné stanovisko. Do odůvodnění napadeného OOP byly zároveň v souladu s výrokem zapracovány podmínky souhlasného stanoviska.

38. Vybraná varianta byla dostatečně odůvodněna s ohledem na skutečnost, že v návštěvním řádu není místo pro rozsáhlé právní či jiné úvahy. Pro výběr zmíněné varianty existovaly dostatečné podklady – posudek RNDr. Drtiny a naturový posudek RNDr. Brauna, který upozorňuje, že nebyla prokázána jednoznačná příčinná souvislost mezi vodáctvím a ohrožením perlorodek. Zohlednění socio-ekonomických vlivů bylo proto opodstatněné a souladné s principem proporcionality i se zákonem.

(K námitce porušení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody)

39. Podmínka naturového hodnocení, aby byl plán útlumu pro celé tříleté období zapracován do návštěvního řádu, nemohla být podle odpůrkyně naplněna, protože proces EIA byl v době přijímání návštěvního řádu teprve na samém začátku. Nový návštěvní řád musela odpůrkyně v roce 2010 vydat s ohledem na platnost stávajícího návštěvního řádu tak, aby byl účinný k 1. 5. 2010, přičemž závěr zjišťovacího řízení byl příslušným orgánem vydán teprve dne 17. 5. 2010. Proto odpůrkyně vydala návštěvní řád s platností pouze do 31. 7. 2010 (OOP č. 1/2010) s tím, že následující návštěvní řád již zohlední závěry zjišťovacího řízení. Odpůrkyně přitom s ohledem na kladné naturové hodnocení některých variant předpokládala ukončení procesu EIA již ve zjišťovacím řízení. K tomu však nedošlo a záměr byl dále posuzován podle zákona o EIA. Odpůrkyně proto vydala další „přechodný“ návštěvní řád jako OOP č. 2/2010 s platností do 30. 4. 2011, v němž stanovila režim splouvání v předmětném úseku v souladu s režimem obsaženým ve variantě č. 4 pro rok 2010.

40. Odpůrkyně nevydala návštěvní řád rovnou pro celé tříleté období, protože nebylo možno předjímat výsledek posouzení EIA, ale zároveň bylo třeba zajistit existenci návštěvního řádu jako jednoho ze základních dokumentů ochrany přírody v národním parku. Při vydávání jednotlivých návštěvních řádů plně odpůrkyně dodržela odborný požadavek, který vyplynul z naturového hodnocení, tj. diferencované režimy splouvání v letech 2010, 2011 a 2012. Měla za to, že administrativní naplnění uvedeného požadavku (tj. zda „útlumový režim“ bude stanoven v jednom návštěvním řádu na tříleté období, nebo v několika na sebe navazujících návštěvních řádech) je v pravomoci správního orgánu. Nový návštěvní řád (OOP č. 1/2011) je platný a účinný ode dne 1. 5. 2011 do dne 31. 12. 2012 (pozn. NSS: účinnost byla prodloužena od 30. 4. 2013, viz dále) a režim splouvání v předmětném úseku pro roky 2011 i 2012 plně odpovídá variantě č. 4, která byla posuzována v procesu EIA. Stanovisko EIA bylo ve vztahu k této variantě souhlasné.

41. Skutečnost, že součástí napadeného OOP není upravená varianta č. 2 zmiňovaná ve stanovisku krajského úřadu, nezpůsobuje nezákonnost předmětného OOP.

42. Opatření k minimalizaci vlivů nejsou v návštěvním řádu uvedena s ohledem na jeho povahu a účel, jímž je informování turistů. Opatření k minimalizaci vlivů záměru na perlorodku je pak obsaženo v záchranném programu, který uskutečňuje Agentura ochrany přírody a krajiny.

(K námitce porušení § 14 správního řádu)

43. Ve vztahu k námitce podjatosti úředních osob odpůrkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004 – 67, č. 503/2005 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku úředníci územních samosprávných celků jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy *de facto* jejich zaměstnavatelů, ale tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jako účastníku řízení. Obdobně je tomu u úředníků odpůrkyně, která je orgánem ochrany přírody. Pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka by byly v takových případech dány, přistoupila-li by ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Předmětnou právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudcích ze dne 30. 1. 2008, čj. 8 As 31/2006 – 78, ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007 – 92, či ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 – 165, č. 2365/2011 Sb. NSS.

III. Jednání soudu

44. Při jednání dne 15. 6. 2011 účastníci setrvali na svých námitkách, s výjimkou námítky č. 1 (chybějící stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody). Navrhovatel uvedl, že na této námitce netrvá. V průběhu jednání byl proveden výslech svědka RNDr. Brauna, zpracovatele oponentního posudku k naturovému hodnocení.

45. Usnesením ze dne 15. 6. 2011, čj. 8 Ao 3/2011 – 152, Nejvyšší správní soud při jednání rozhodl o přerušení řízení do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 19/2010. Uzavřel totiž, že výsledek řízení před rozšířeným senátem může mít vliv na rozhodnutí v nyní posuzované věci. První senát zdejšího soudu předložil rozšířenému senátu otázku týkající se tzv. systémové podjatosti. Se zřetelem k obecnosti otázky položené prvním senátem přitom nebylo pochyb o tom, že posouzením námítky navrhovatele bez vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 As 19/2010 by osmý senát zcela negoval jeho pravomoc.

IV. Předložení věci rozšířenému senátu

46. Nezávisle na výsledku rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci tzv. systémové podjatosti osmý senát musel řešit i otázku, zda vydání napadeného OOP 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. Danou právní otázkou se v rozsudku čj. 6 Ao 5/2010 – 43 zabýval šestý senát ve věci návrhu na zrušení OOP 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. Šestý senát uzavřel, že chybějící souhlas podle § 16 odst. 1 písm. e) měl vliv na zákonnost vydaného OOP.

47. Osmý senát dospěl při předběžné poradě senátu ve vztahu k této námitce k odlišnému právnímu názoru. Místa k provozování vodních sportů 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. Souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny s vyhrazením takových míst je totiž prakticky obsažen v návštěvním řádu národního parku, vydaném stejným orgánem ochrany přírody a krajiny formou opatření obecné povahy.

48. Osmý senát proto usnesením ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 Ao 3/2011 – 158, rozhodl o pokračování v řízení a předložení věci rozšířenému senátu s další spornou otázkou.

49. Rozšířený senát rozhodl o předložené otázce usnesením ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 3/2011 – 169, č. 2639/2012 Sb. NSS. Zároveň rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

V. Přerušování řízení

50. Osmý senát se i nadále musel zabývat otázkou tzv. systémové podjatosti (věc předložená rozšířenému senátu pod sp. zn. 1 As 19/2010), kterou rozšířený senát nevyřešil do doby vydání usnesení čj. 8 Ao 3/2011 – 169. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 12. 6. 2012, čj. 8 Ao 3/2011 – 177, o přerušování řízení do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 As 19/2010.

V. Pokračování v řízení

51. Rozšířený senát rozhodl otázku tzv. systémové podjatosti usnesením ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010 – 106, které nabylo právní moci dne 17. 12. 2012. Nejvyšší správní soud proto rozhodl usnesením ze dne 3. 1. 2013, čj. 8 Ao 3/2011 – 181, o pokračování v řízení.

52. Podáním ze dne 11. 1. 2013 odpůrkyně sdělila, že přijala opatření obecné povahy č. 1/2012, kterým prodloužila účinnost napadeného OOP do 30. 4. 2013.

53. Navrhovatel zpochybnil, zda byla účinnost napadeného OOP řádně prodloužena vydáním nového opatření obecné povahy č. 1/2012, protože mu nebyly známy informace o tom, zda bylo OOP č. 1/2012 zveřejněno na úřední desce včas tak, aby nabylo účinnosti před 31. 12. 2012, kdy končila účinnost napadeného OOP. Nebyly mu známy ani informace o procesu přijímání OOP č. 1/2012.

54. K otázce tzv. systémové podjatosti navrhovatel doplnil odkaz na stanovisko zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 1. 3. 2012, sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO, podle něhož „[s]oučasné uspořádání (organizace) Správy NP neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť by tento subjekt hospodařil se státním majetkem. Jeví se jako nevhodné, aby Správa NP současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o této žádosti vést správní řízení. Současný stav je v rozporu se základními principy výkonu veřejné správy. Péče a ochrana hodnot v Národním parku Šumava je bezpochyby veřejným zájmem, a je tedy nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takovéto činnosti.“

55. Odpůrkyně sdělila, že postupovala při vydání OOP č. 1/2012 v souladu s platnou právní úpravou. Návrh i konečné znění byly řádně zveřejněny. K prodloužení účinnosti napadeného OOP odpůrkyně přistoupila poté, kdy se nepodařilo včas připravit a projednat nový režim splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné.

56. Návrh OOP č. 1/2012 byl zveřejněn na úřední desce odpůrkyně od 27. 11. 2012 do 12. 12. 2012, zároveň byla rozeslána žádost o zveřejnění návrhu všem 22 obcím, jejichž správní území zasahuje na území Národního parku Šumava. Návrh byl následně projednán radou odpůrkyně a v souladu s výsledkem hlasování bylo zpracováno konečné znění OOP č. 1/2012.

57. Konečné znění OOP č. 1/2012 bylo zveřejněno na úřední desce odpůrkyně ve dnech 17. 12. 2012 až 7. 1. 2013, na elektronické úřední desce pak bylo zveřejněno od 18. 12. 2012 do 2. 1. 2013.

58. Dále odpůrkyně sdělila, že návrh nebyl projednán s dotčenými orgány, protože žádné takové orgány podle § 136 správního řádu neexistují. Navrhovatel uplatnil dne 19. 1. 2012 písemnou námitku, které odpůrkyně zcela vyhověla. Návrh sice nebyl zrušen, ale byl změněn tak, že obsahoval pouze prodloužení napadeného OOP. Odpůrkyně zdůraznila, že OOP č. 1/2012 představuje pouze formální prodloužení platnosti, nikoliv věcnou změnu návštěvního řádu. Prodloužení se navíc netýká splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné, protože tato aktivita byla a je umožněna pouze v období od 1. 5. do 31. 10. Odpůrkyně navrhla, aby bylo řízení zastaveno „pro věcnou zbytečnost“, protože nyní napadený režim splouvání nebude pravděpodobně nikdy již ve stejném rozsahu realizován.

59. K otázce systémové podjatosti odpůrkyně odkázala na výše zmiňované usnesení rozšířeného senátu. Současné uspořádání výkonu státní správy v České republice je založeno na základě zákona a rozsudků soudů, odpůrkyni proto nepřísluší je komentovat či zpochybňovat. Pokud zástupkyně veřejného ochránce práv označuje současné uspořádání odpůrkyně za nevhodné, je věcí příslušných státních orgánů, aby věc řešily, odpůrkyně nemůže ze své iniciativy toto uspořádání změnit.

60. Odpůrkyně doplnila také své vyjádření k námitce porušení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle ní je třeba při výkladu zmiňovaného ustanovení rozlišovat dva stupně negativních vlivů určitého záměru na příslušnou EVL – (1) „prostý“ negativní vliv, při němž se postupuje podle první části odstavce 8, a (2) významný negativní vliv, při jehož prokázání se postupuje podle poslední části první věty odstavce 8 („anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10“). Tento názor odpůrkyně opřela o důvodovou zprávu k novele zákona o ochraně přírody provedené zákonem č. 349/2009 Sb., metodiku Ministerstva životního prostředí a další odborné dokumenty. Pokud je zjištěn pouze nevýznamný negativní vliv na EVL, je možné realizovat záměr za současného přijetí zmírňujících opatření. Takto odpůrkyně postupovala i v nyní posuzované věci.

61. Podáním ze dne 18. 4. 2013 odpůrkyně sdělila, že vydala nový Návštěvní řád Národního parku Šumava jako OOP č. 1/2013, které nabude účinnosti dne 1. 5. 2013.

VI. Jednání soudu

62. Při jednání dne 19. 4. 2013 odpůrkyně setrvala na své argumentaci a zdůraznila, že účinnost napadeného OOP uplyne dne 30. 4. 2013, v důsledku čehož bude posuzovaný spor ukončen.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem (Podmínky řízení)

63. Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat splněním podmínek řízení, k nimž mimo jiné patří existence předmětu řízení – opatření obecné povahy (blíže viz např. rozsudek ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 – 103). Mezi účastníky sice nebyla sporná existence napadeného OOP č. 1/2011, toto opatření obecné povahy však bylo účinné pouze do 31. 12. 2012. Odpůrkyně sdělila, že účinnost předmětného OOP prodloužila do 30. 4. 2013 přijetím OOP č. 1/2012. Navrhovatel zpochybnil, zda byla účinnost napadeného OOP řádně prodloužena.

64. V případě že by účinnost OOP č. 1/2011 nebyla řádně prodloužena, odpadl by předmět řízení před Nejvyšším správním soudem a návrh na zrušení OOP č. 1/2011 by musel být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010 – 98, ze dne 19. 7. 2012, čj. 1 Ao 8/2011 – 47, ze dne 19. 5. 2011, čj. 8 Ao 8/2011 – 129, či ze dne 22. 4. 2009, čj. 3 Ao 5/2007 – 85).

65. Za účelem posouzení řádného prodloužení OOP č. 1/2011 si proto Nejvyšší správní soud vyžádal dokumentaci týkající se procesu vydání OOP č. 1/2012, na jejímž základě neshledal pochybení odpůrkyně.

66. Opatření obecné povahy je účinné od okamžiku jeho řádného oznámení, k němuž dojde patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (viz § 173 odst. 1 správního řádu). S ohledem na smysl a účel tohoto zveřejnění Nejvyšší správní soud dovodil, že opatření obecné povahy bylo řádně oznámeno, pokud bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo snato, předepsaných 15 dnů (srov. také rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007 – 73).

67. Zároveň platí, že pro posouzení účinnosti opatření obecné povahy je rozhodné vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal, nikoliv na úřední desce poslední z obcí, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká a na jejichž úředních deskách se také zveřejňuje (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011 – 489, č. 2606/2012 Sb. NSS). V nyní posuzované věci je proto rozhodnou skutečností řádné vyvěšení OOP č. 1/2012 na úřední desce odpůrkyně.

68. Nejvyšší správní soud ověřil ze spisové dokumentace, že OOP č. 1/2012 bylo na úřední desce odpůrkyně vyvěšeno ode dne 17. 12. 2012. S ohledem na výše uvedenou judikaturu se tento den započítává do předepsané 15 denní lhůty. Patnáctým dnem, kdy bylo OOP č. 1/2012 vyvěšeno, byl 31. 12. 2012. Tímto dnem nabylo OOP č. 1/2012 účinnosti. Podle čl. 3 OOP č. 1/2012 se čl. 12 OOP č. 1/2011 mění tak, že OOP č. 1/2011

platí do 30. 4. 2013. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že účinnost napadeného OOP č. 1/2011 byla řádně prodloužena do 30. 4. 2013.

69. Zdejší soud nemohl přisvědčit návrhu odpůrkyně, aby bylo řízení zastaveno „*pro věcnou zbytečnost*“. Odpůrkyně svůj návrh zdůvodnila tím, že OOP č. 1/2012 se netýká splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné, tedy napadené části OOP č. 1/2011. Přestože lze v tomto ohledu s odpůrkyní souhlasit [splouvání bylo a je umožněno v daném úseku pouze v období od 1. 5. do 31. 10., a tedy se neuskutečňuje během období, po které byla prodloužena účinnost předmětného OOP (od 1. 1. 2013 do 30. 4. 2013)], soud neshledal, že by tato skutečnost způsobila odpadnutí předmětu řízení. Účinnost byla prodloužena ve vztahu k OOP č. 1/2011 jako celku. Byť si je soud vědom, že jeho rozhodnutí bude za současné situace zřejmě pouze akademické, nemohl navrhovateli z tohoto důvodu odeprít právo na věcný přezkum jeho návrhu.

70. Aktivní legitimací navrhovatele k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval již v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43, č. 2185/2011 Sb. NSS, na jehož odůvodnění pro stručnost odkazuje.

71. Protože v posuzované věci nebylo mezi účastníky sporu o tom, že odpůrkyně vydala napadené OOP v rámci své pravomoci a nepřekročila při tom meze své působnosti, soud přistoupil k věcnému vypořádání námitek navrhovatele. Soud se podrobněji nezabýval vypořádáním námítky o chybějícím stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody, protože navrhovatel na této námitce při jednání dne 15. 6. 2011 netrval a soud sám v tomto ohledu neshledal pochybení.

(Chybějící stanovisko podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody)

72. S ohledem na shora uvedené usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Ao 3/2011 – 169 Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce navrhovatele, že odpůrkyně pochybila, pokud nevydala k záměru stanovisko podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody. Rozšířený senát uzavřel, že „*[u]pravuje-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.*“ Na plné odůvodnění tohoto usnesení Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

(Porušení § 9 odst. 5 a § 1 odst. 3 zákona o ELA – překročení kompetencí zpracovatele posudku)

73. Nejvyšší správní soud nedal za pravdu navrhovateli, že zpracovatel posudku doplnil dokumentaci nezákonným způsobem. Předpoklad navrhovatele, že dokumentace nevyšla ze socioekonomické studie a takovou studii doplnil až zpracovatel posudku, nebyl správný.

74. Dokumentace vyšla ze socio-ekonomické studie J. Štemberka „*Splouvání horního toku Vltavy v NP Šumava. Shrnutí z pohledu socio-ekonomického*“, na kterou dokumentace výslovně odkazuje sice až v závěru (část F), posouzení socio-ekonomických vlivů se však věnují také části D.I.1 a částečně C.I.1. Zpracovatel posudku opatřil oponentní hodnocení zpracované RNDr. T. Drtinou, které tvoří přílohu č. 6 posudku. V samotném posudku pak zpracovatel citoval závěr studie RNDr. Drtiny, který byl odlišný od závěru uvedeného

v dokumentaci. Nejvyšší správní soud neshledal, že by tímto postupem zpracovatel posudku překročil své pravomoci, a dostal se tak do rozporu s § 9 odst. 5 zákona o EIA.

75. Navrhovatel nebyl zkrácen na svém právu vyjádřit se k socio-ekonomické studii ve fázi dokumentace podle § 8 odst. 3 zákona o EIA, protože socio-ekonomická studie byla v dokumentaci obsažena. K socio-ekonomické studii RNDr. Drtiny pak měl možnost vnést námitky v rámci vyjádření k posudku podle § 9 odst. 8 zákona o EIA.

76. Dále navrhovatel namítl, že zpracovatel posudku nezákonně přepracoval variantu č. 2 záměru. Ani tato námitka není důvodná. Varianta č. 2 nebyla zahrnuta do napadeného OOP, případné pochybení zpracovatele ve vztahu k této variantě by proto nemohlo bez dalšího způsobit nezákonnost napadeného OOP. Nejvyšší správní soud považuje za bezpředmětné zabývat se případným pochybením zpracovatele posudku ve vztahu k variantě č. 2 za situace, kdy další úvahy o přijetí upravené varianty č. 2 byly zastaveny ve stanovisku EIA, protože tato varianta nebyla vyhodnocena z hlediska vlivů na území Natura 2000.

77. Námitka navrhovatele by mohla být relevantní pouze v případě, kdyby navrhovatel tvrdil, že upravená varianta č. 2 měla být přijata do napadeného OOP a v důsledku jejího nepřijetí je napadené OOP nezákonné, nebo případně, že měla být do napadeného OOP zapracována původní varianta č. 2, která v důsledku úpravy zpracovatelem posudku z procesu EIA vypadla. Takové námitky však navrhovatel nevznášel.

(Nedostatečné vypořádání vyjádření navrhovatele k posudku)

78. Navrhovatel tvrdil, že krajský úřad nedostatečně vypořádal ve stanovisku EIA námitku č. 6, kterou navrhovatel uplatnil v rámci svého vyjádření k posudku podle § 9 odst. 8 zákona o EIA. V této námitce navrhovatel vytkl krajskému úřadu porušení § 9 zákona o EIA, kterého se krajský úřad měl dopustit tím, že nevrátil posudek zpracovateli i přes jeho evidentní nedostatky. Pochybení zpracovatele posudku mělo spočívat v tom, že v posudku doporučil variantu, která nebyla obsažena v dokumentaci a nebyla posouzena podle § 45i zákona o EIA. Krajský úřad vypořádal tuto námitku konstatováním, že převzetí předloženého posudku do stanoviska EIA není v rozporu se zákonem o EIA.

79. Vypořádání této námitky krajským úřadem bylo kusé, ale vzhledem k tomu, že navrhovatel tvrdil shodné pochybení zpracovatele posudku také v dalších námitkách svého vyjádření (námitky č. 1 a č. 2), je třeba nahlížet na vypořádání námitek v jejich vzájemné souvislosti. Krajský úřad nepovažoval tyto námitky za důvodné, protože ve stanovisku EIA nedoporučil upravenou variantu č. 2 k zapracování do návštěvního řádu, a neshledal ani jiná pochybení, která navrhovatel zpracovateli posudku vytkl. Za situace, kdy upravená varianta č. 2 představovala slepou větev v procesu EIA a krajský úřad ji ve stanovisku EIA nedoporučil právě z důvodů, na které poukázal navrhovatel, Nejvyšší správní soud považuje uvedené vypořádání za dostatečné (srov. výše bod 76).

(Porušení § 2 odst. 2 správního řádu – zneužití svěřené pravomoci)

80. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že krajský úřad zneužil svou pravomoc orgánu příslušného pro posuzování vlivů na životní prostředí.

81. Ve stanovisku EIA krajský úřad sestavil žebříček vhodnosti variant z hlediska jejich vlivů na životní prostředí na základě dokumentace, posudku a veřejného projednání a uzavřel, že by bylo možné vydat souhlasné stanovisko k variantám č. 3 a č. 4. Je tedy zřejmé, že krajský úřad posoudil všechny varianty z hlediska životního prostředí, nejen z pohledu

socio-ekonomických zájmů. Nejvyšší správní soud neshledal překročení pravomoci krajského úřadu, pokud krajský úřad odůvodnil konečný výběr mezi dvěma variantami přijatelnými z hlediska jejich vlivů na životní prostředí socio-ekonomickým zájmy obcí.

82. Námitku nedostatečného odůvodnění výběru konečné varianty Nejvyšší správní soud posoudil v rámci vypořádání námítky „*Volba méně příznivé varianty záměru z hlediska vlivů na životní prostředí*“ (viz níže body 86 a násl.).

(Porušení § 2 zákona o EIA – chybějící vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů)

83. Námitka, že dokumentace EIA neobsahuje vyhodnocení kumulativních vlivů nyní posuzovaného záměru s jinými záměry, nemá oporu v příslušné dokumentaci. Dokumentace EIA obsahuje posouzení možných kumulativních vlivů v části B.I.4 (str. 15 až 17) a posuzuje záměr splouvání Teplé Vltavy ve vztahu k záměru „*Revitalizace provozního areálu Soumarský most*“, k záměru „*Naučná stezka – rašelinisté Soumarský most*“ a také ve vztahu k zimní chemické údržbě komunikací I/4 a I/39. Kumulace vlivů ve vztahu k jiným záměrům zveřejněným v informačním systému EIA se podle dokumentace neočekává. Potenciální vliv připravovaného územního plánu města Volary nebylo možné posoudit, protože v době zpracování dokumentace nebyl dosud návrh tohoto územního plánu k dispozici. Zpracovatel dokumentace uzavřel (část F), že se pozorovatelné negativní kumulativní vlivy neočekávají.

84. Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatel nenamítl konkrétní nedostatky posouzení kumulativních vlivů, ale pouze to, že k posouzení kumulativních vlivů v dokumentaci EIA vůbec nedošlo, Nejvyšší správní soud námitce navrhovatele nepřisvědčil a případné nedostatky posouzení kumulativních vlivů již dále nezkoumal.

85. Pro doplnění lze dodat, že vyhodnocení možných kumulativních vlivů je obsaženo také v „*naturovém*“ hodnocení Mgr. Volfa na str. 45 a 46, jak zmínila i odpůrkyně.

(Volba méně příznivé varianty záměru z hlediska vlivů na životní prostředí)

86. Jak již bylo shora uvedeno, stanovisko EIA vyhodnotilo jako přijatelné z hlediska vlivů na životní prostředí varianty č. 3 a č. 4, přičemž doporučilo variantu č. 4. Konečný výběr varianty byl pak na odpůrkyni, která mohla zohlednit i jiné faktory než vliv na životní prostředí. Výsledná varianta tak nemusela být nutně nejšetrnější pro životní prostředí, jak se navrhovatel domníval, ale musela být vybrána z variant, které byly v procesu EIA vyhodnoceny jako přijatelné pro životní prostředí a k nimž bylo vydáno souhlasné stanovisko. Této povinnosti odpůrkyně dostála.

87. Námitka navrhovatele do značné míry souvisela s tvrzenou nezákonností upřednostnění varianty č. 4 v podkladech, které vydání napadeného OOP předcházely. Nejvyšší správní soud však neshledal pochybení, která stanovisku EIA či přecházejícímu procesu navrhovatel vytýkal (viz výše), proto nepovažoval napadané OOP za nezákonné,

pokud pouze citovalo závěry stanoviska EIA a přijalo variantu doporučenou zmíněným stanoviskem, včetně podmínek, za nichž je možné vybranou variantu uskutečnit.

88. Podklady pro přijetí OOP č. 1/2011 byly vydány v souladu se zákonem, záměr byl řádně posouzen příslušnými autorizovanými osobami i státními orgány v procesu EIA a v naturovém hodnocení, napadené OOP se neodchýlilo od stanoviska EIA a zapracovalo doporučenou variantu včetně jejích podmínek. Všechny tyto dokumenty považovaly variantu č. 4 za přijatelnou z hlediska životního prostředí, přestože některé z nich ji nekladly přímo na první místo. S ohledem na tyto skutečnosti soud považuje odůvodnění výsledné varianty v napadeném OOP za dostatečné. Podstatně podrobnější argumentaci by odpůrkyně byla pochopitelně povinna uvést v případě, že by se od stanoviska EIA hodlala odchýlit. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo.

(Porušení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody)

89. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce porušení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody.

90. Naturové hodnocení zpracované Mgr. Volfem sice stanovilo pro vyloučení negativního vlivu na EVL Šumava podmínku, že plán útlumu bude zapracován do návštěvního řádu jako celek pro tříleté období 2010 až 2012, v době schválení napadeného OOP (dne 15. 4. 2011) však již bylo bezpředmětné stanovit v návštěvním řádu podmínky pro splouvání zpětně pro rok 2010. Požadavek naturového hodnocení, tak již v danou chvíli nebylo možné ani účelné zcela splnit.

91. Související námitka, že byly vydány samostatně tři návštěvní řády namísto jednoho, směřovala částečně k předchozím verzím návštěvního řádu – OOP č. 1/2010 a OOP č. 2/2010, ty však nejsou předmětem nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud posuzoval OOP č. 2/2010 ve věci vedené pod sp. zn. 6 Ao 5/2010, kdy odpůrkyni vytkl, že neupravila režim splouvání pro celé tříleté období. V nyní posuzované věci však existují odlišné skutkové okolnosti, pro které by trvání na zapracování režimu splouvání na celé období let 2010 až 2012 bylo formalistické (viz výše bod 90).

92. Obavy navrhovatele, že napadené OOP „nepřežije“ rok 2011 a že v roce 2012 odpůrkyně prosadí jinou variantu, a opět se tak vyhne tříletému útlumovému režimu, se ukázaly jako liché. Napadené OOP nebylo v roce 2012 nahrazeno jiným OOP, které by počítalo s jinou variantou předmětného záměru.

93. Navrhovatel spatřoval porušení § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody také v tom, že napadené OOP podle něj neobsahuje jednotlivá opatření k minimalizaci vlivů varianty č. 4 navržená zpracovatelem naturového hodnocení podle § 45i zákona o ochraně přírody. Ani tato námitka není důvodná.

94. Naturové hodnocení zpracované Mgr. Volfem vychází z předpokladu, že varianta č. 4 (oproti ostatním variantám) již v sobě obsahuje opatření pro ochranu perlorodky říční a podporu dalších funkcí ekosystému Teplé Vltavy. Dále hodnocení zdůrazňuje, že mají být dodrženy požadavky Poradního sboru záchranného programu perlorodky říční. Žádná další opatření pro variantu č. 4 zpracovatel naturového hodnocení nenavrhl. V části 4.6

„Doporučená zmírňující opatření“ zpracovatel hodnocení navrhl opatření pouze pro variantu č. 3.

95. Není proto zřejmé, která konkrétní opatření k minimalizaci negativních vlivů mají podle navrhovatele v napadeném OOP chybět. Napadené OOP sice výslovně neopakuje opatření popsaná v „*Harmonogramu opatření na podporu populace perlorodky na Vltavě*“, ale vzhledem ke skutečnosti, že do OOP byla zapracována varianta č. 4, která daná opatření v sobě již zahrnuje, (viz příloha č. 2 dokumentace) a byly citovány podmínky stanoviska EIA, Nejvyšší správní soud neshledal v takovém postupu pochybení odpůrkyně.

96. Záchranný program perlorodky říční pak existuje ve formě samostatného dokumentu vydaného Agenturou ochrany přírody a krajiny. Navrhovatel při jednání připustil, že netrvá na námitce, že kompenzační opatření musí být přímo součástí návštěvního řádu, ale že mohou být obsažena i v jiném dokumentu.

97. K námitce, že nebylo prokázáno zajištění realizace opatření k minimalizaci negativních vlivů, Nejvyšší správní soud připomíná, že důkazní břemeno i břemeno tvrzení leželo na navrhovateli. Z povahy věci není sice možné prokázat negativní skutečnost, navrhovatel však mohl prokázat, že stávající stav předmětu ochrany odpovídá stavu před přijetím napadeného OOP, a že tedy konkrétní opatření přijatá napadeným OOP nebyla (řádně) uskutečněna. Nic takového však navrhovatel netvrdil, ani neprokázal. Jeho námitka zůstala pouze v obecné rovině, zdejší soud ji proto neshledal důvodnou.

(Porušení § 14 správního řádu)

98. Otázkou tzv. systémové podjatosti se rozšířený senát zabýval v usneseních čj. 1 As 19/2010 – 106, a ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010 – 119. Podle rozšířeného senátu, „[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 [...] správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ Přestože se rozšířený senát zabýval možnou podjatostí zaměstnanců územního samosprávného celku, dodal, že závěry jeho rozhodnutí týkající se hmotněprávních otázek podjatosti jsou zásadně přenositelné i na posuzování podjatosti zaměstnanců státu (viz bod 70 usnesení čj. 1 As 89/2010 – 119). Na plné odůvodnění obou rozhodnutí Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

99. Správní řád v § 14 požaduje existenci „*důvodného předpokladu*“, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Podle rozšířeného senátu proto pochybnost o nepodjatosti je založena tehdy, „*jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl ‚zkřivit‘ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci*“ (bod 36 usnesení čj. 1 As 89/2010 – 119).

100. Ačkoliv obecně vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě může skrývat významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se zaměstnanec na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl zájem jeho zaměstnavatel či osoby, které jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku

projeví. Rozšířený senát proto uzavřel, že v případech, kdy rozhoduje úředník ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká jeho zaměstnavatele, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, ale je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností. Rozšířený senát dodal, že zákonodárce vědomě a cíleně neschválil zavedení generální „systémové“ podjatosti.

101. Rozšířený senát považoval nestrannost za nezbytný znak pro rozhodování správních orgánů (bod 38 a násl. usnesení čj. 1 As 89/2010 – 119). Tento závěr jde jistě přípustně nad rámec požadavků Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, týkajícím se rovněž odpůrkyně, uzavřel, že „[n]ezávislost a nestrannost je výlučnou vlastností výkonu soudnictví, nikoli státní správy. [...] Tzv. ‚jiným orgánem‘ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny je orgán soudního typu, který, stanoví-li tak zákon, poskytuje ochranu právům vedle, nebo spíše namísto soudu (srov. obsahově širší termín ‚tribunal‘ v anglickém a francouzském textu čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Z Listiny ani z Úmluvy nevyplývá, že by na každý rozhodující orgán veřejné moci při výkonu veřejné správy byl kladen požadavek nezávislosti a nestrannosti; pak by ostatně pozbýval smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť by nebylo třeba garantovat přezkum rozhodnutí takového nezávislého a nestranného správního orgánu jiným nezávislým a nestranným orgánem.“ Závěry rozšířeného senátu, které kladou na správní orgány vyšší nároky nad rámec požadovaný Ústavním soudem, by měly být vykládány spíš užším způsobem blížícím se názoru Ústavního soudu.

102. Pro úspěšné uplatnění námitky tzv. systémové podjatosti by navrhovatel musel tvrdit konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nežádoucím vlivu na rozhodovací činnost úředních osob v posuzované věci nebo o existenci důvodného předpokladu, že se potenciální zvýšené riziko podjatosti skutečně projevilo.

103. V nyní posuzované věci navrhovatel žádné takové skutečnosti netvrdil. Namítl pouze, že všichni zaměstnanci odpůrkyně jsou vyloučeni z rozhodování s ohledem na právní úpravu, která odpůrkyni staví do dvou rolí – do role (1) předkladatele záměru k posouzení vlivů podle § 45i zákona o ochraně přírody a (2) orgánu veřejné správy, který předmětné stanovisko vydává. Navrhovatel se tedy domníval, že podjatost zaměstnanců odpůrkyně vzniká bez dalšího již na základě jejich zaměstnaneckého poměru k odpůrkyni. Tomuto výkladu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Navrhovatelem namítaná dvojí role odpůrkyně totiž nevede automaticky k vyloučení jejich zaměstnanců, ale pouze vyžaduje zvýšenou opatrnost při posuzování případné podjatosti. K vyloučení zaměstnanců odpůrkyně by musely přistoupit další skutečnosti.

104. Podle navrhovatele prokazuje podjatost zaměstnanců odpůrkyně stanovisko zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 1. 3. 2012. S tímto tvrzením zdejší soud nesouhlasil. Předmětné stanovisko se týkalo kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava, z jeho závěrů proto není možné dovodit skutečnosti svědčící o možném ovlivňování úředních osob, které rozhodovaly o záměru splouvání Teplé Vltavy. V obecné rovině stanovisko uvádí, že současné organizační uspořádání odpůrkyně neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy, a jeví se proto jako nevhodné. Současně však uzavírá, že tato skutečnost nezpůsobuje nezákonnost, ani neústavnost povolení vydaných odpůrkyní, a odkazuje v této souvislosti na výše

zmiňovaný nález sp. zn. II. ÚS 632/02. Ani stanovisko zástupkyně veřejného ochránce práv proto samo o sobě nezavdalo důvodný předpoklad, že zaměstnanci odpůrkyně, kteří rozhodovali v nyní posuzované věci, byli podjatí.

105. Nejednalo se ani o případ, kdy by už jen samotná povaha a podstata věci stačila k závěru o podjatosti úředních osob (srov. rozsudek ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010 – 152, navazující na usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010 – 119).

106. Při posouzení důvodnosti námitky podjatosti zdejší soud nemohl přehlédnout také skutečnost, že navrhovatel tuto námitku neuplatnil v rámci procesu přijímání napadeného OOP. Při ústním jednání dne 15. 6. 2011 navrhovatel potvrdil, že námitku podjatosti uplatnil pouze v připomínkách k návrhu OOP č. 2/2010 ze dne 12. 7. 2010, nikoliv ve vztahu k nyní napadenému OOP.

107. Přestože nepodání námitek či připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy nezabavuje navrhovatele práva podat návrh na zrušení předmětného OOP, soud může (ba musí) posuzovat okolnosti související s nepodáním námitek či připomínek ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné – důvodnosti návrhu (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010 – 116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Pokud účastník brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat námitky či připomínky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy napadeného OOP a nyní toto OOP respektují.

108. Navrhovatel neuvedl žádnou skutečnost, kterou by ospravedlnil svou procesní pasivitu v této otázce, naopak připustil, že připomínku týkající se podjatosti vznesl ve vztahu k předchozímu návštěvnímu řádu (OOP č. 2/2010). Neuplatnění námitky podjatosti již v průběhu procesu přijímání OOP č. 1/2011 jde proto k tíži navrhovatele.

109. Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že námitka podjatosti zaměstnanců odpůrkyně není důvodná.

110. Uvedl-li navrhovatel, že odpůrkyně nedostatečně vypořádala námitku podjatosti, kterou navrhovatel uplatnil v připomínkách k návrhu OOP č. 2/2010, tato námitka se mívá s předmětem řízení. Odpůrkyně nemohla nedostatečně vypořádat připomínku, která nebyla v rámci procesu přijímání nyní napadeného OOP vůbec vznesena. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou dále nezabýval.

(Závěr a náklady řízení)

111. Nejvyšší správní soud neshledal napadené části OOP č. 1/2011 v rozporu se zákonem, proto návrh zamítl.

112. Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2012 (viz přechodná ustanovení v čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb.), podle něhož nemá žádný z účastníků tohoto zvláštního typu řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně 19. dubna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu