ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatelů: **a) Okrašlovací spolek Zdíkovska**, se sídlem Zdíkov 235, Zdíkov, **b) D. K.**, oba zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava**, se sídlem 1. máje 260, Vimperk, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 - Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010 ze dne 17. 7. 2010,

takto:

I. V opatření obecné povahy č. 2/2010 - Návštěvní řád Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010 dne 17. 7. 2010, v článku 5 odst. 1 **se** poslední věta (znějící „V úseku Soumarský Most - most u Pěkné vodního toku Vltava je provozování vodních sportů navíc podmíněno registrací“) **zrušuje**, a to **dnem právní moci** tohoto rozsudku.

II. Příloha č. 3 opatření obecné povahy č. 2/2010 - Návštěvní řád Národního parku Šumava, schváleného Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010 dne 17. 7. 2010, pokud na vodním toku Vltava jako úsek vyhrazený pro splouvání označuje úsek Soumarský Most - most u Pěkné, včetně specifikace podmínek pro splouvání na tomto úseku, **se zrušuje**, a to **dnem právní moci** tohoto rozsudku.

III. Návrh D. K., bytem Z. 235, Z., ze dne 26. 8. 2010 **se odmítá**.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé napadají návrhem ze dne 26. 8. 2010 (Nejvyššímu správnímu soudu doručen 30. 8. 2010) opatření obecné povahy č. 2/2010 - Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválený Správou Národního parku zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010 dne 17. 7. 2010 (dále též „návštěvní řád“). Navrhovatelé se domáhají zrušení návštěvního řádu v té části, která upravuje splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné, tj. v čl. 5 odst. 1 žádají zrušit větu „V úseku Soumarský Most - most u Pěkné vodního toku Vltava je provozování vodních sportů navíc podmíněno registrací.“ a v příloze č. 3 návštěvního řádu navrhují zrušit tu část, jež se dotýká splouvání uvedeného úseku řeky.

I.
Návrh na zahájení řízení

[2] Navrhovatelé se ve svém návrhu nejprve věnují naplnění podmínek řízení; uvádějí, že návštěvní řád se dle § 19 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vydává formou opatření obecné povahy a k jeho přezkumu je v souladu s § 4 odst. 2 a § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), příslušný Nejvyšší správní soud.

[3] Navrhovatel ad a) ke své aktivní procesní legitimaci uvádí, že je občanským sdružením založeným podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a předmětem jeho činnosti je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, se zaměřením zejména na oblast Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Z kopie registrovaných stanov navrhovatele ad a) se podává, že navrhovatel ad a) je občanským sdružením, jehož hlavním cílem je chránit přírodu a krajinu (čl. II. stanov). Navrhovatel ad a) uvedl, že se dlouhodobě zabývá problematikou splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné a usiluje o zachování nedotčené přírody a zasazuje se o ochranu kriticky ohrožené perlorodky říční, pro níž splouvání představuje zásah do jejího biotopu. Navrhovatel ad a) tvrdí, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svém právu na spravedlivý proces a právu na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). K zásahu do práva na příznivé životní prostředí poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006 - 111 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 208/2006 - 44; z cit. rozsudků dovozuje, že občanská sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mají právo na soudní přezkum rozhodnutí z hlediska jejich souladu s hmotným právem, jedině takový výklad je v souladu s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Konečně navrhovatel ad a) uvádí, že v průběhu pořizování návštěvního řádu uplatnil připomínky v zákonných lhůtách.

[4] Navrhovatelka ad b) uvádí, že je občankou obce Z. a dlouhodobě se zabývá ochranou životního prostředí v oblasti Šumavy jednak jako soukromá osoba a též jako předsedkyně navrhovatele ad a). Problematiku splouvání Vltavy sleduje od roku 2003, v průběhu pořizování návštěvního řádu uplatnila připomínky. Navrhovatelka ad b) tvrdí, že byla napadeným návštěvním řádem zkrácena na svém právu na příznivé životní prostředí a na právu na spravedlivý proces.

[5] Navrhovatelé napadenému návštěvnímu řádu, resp. jeho části upravující splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné vytýkají, že nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem a není v souladu se zákonem. Předně poukazují na skutečnost, že předmětný úsek Teplé Vltavy je součástí Evropsky významné lokality Šumava (dále též „EVL Šumava"), tedy sítě NATURA 2000.

[6] Za zásadní procesní vadu návštěvního řádu navrhovatelé považují skutečnost, že návštěvní řád byl vydán bez posouzení jeho vlivů na Evropsky významnou lokalitu. Odpůrce vydal dne 15. 1. 2010 stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny č. j. SZ NPS 00306/2010/2 - NPS 00459/2010, v němž uvedl, že nelze vyloučit vliv záměru splouvání Vltavy v předmětném úseku v rámci návštěvního řádu na Evropsky významnou lokalitu Šumava. Dne 10. 3. 2010 vydal odpůrce nové stanovisko pro záměr splouvání Vltavy pro překlenovací období 1. 5. - 31. 7. 2010, č. j. SZ NPS 02349/2010/2 - NPS 0239/2010, ve kterém vliv záměru na EVL Šumava vyloučil. Poněvadž se posléze vydané stanovisko vztahovalo pouze k překlenovacímu období, po jeho uplynutí opět platí stanovisko předchozí, jež významný vliv na EVL Šumava nevyloučilo. V takovém případě měl být záměr v souladu s § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny posouzen z hlediska jeho vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzovaní vlivů"). Krajský úřad Jihočeského kraje dne 15. 4. 2010 zahájil posuzování daného záměru na životní prostředí; v závěrech zjišťovacího řízení ze dne 24. 5. 2010 uvedl, že záměr je nutno dále posuzovat ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o posuzování vlivů, přičemž toto posuzování dosud neskončilo. Schválením návštěvního řádu před ukončením posouzení jeho vlivů na životní prostředí porušil odpůrce § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, čl. 6 odst. 3 směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování vlivů") a konečně § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

[7] Navrhovatelé upozorňují, že rozporu postupu odpůrce s předpisy pro ochranu sítě NATURA 2000 si bylo vědomo i Ministerstvo životního prostředí. Navrhovatelé konečně upozorňují též na vyjádření Evropské komise v rámci řízení o porušení Smlouvy o založení Evropských společenství proti České republice; řízení bylo zahájeno 8. 10. 2009 pro pochybnosti o řádném hodnocení záměru splouvání Teplé Vltavy na EVL Šumava.

[8] Odůvodnění opatření obecné povahy odvolávající se na závěry hodnocení Mgr. O. V. (autorizované osoby pro posouzení podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny - pozn. NSS) z března 2010, že záměr nemá významný vliv na EVL Šumava, považují navrhovatelé za účelový a v rozporu s obsahem hodnocení. Hodnocení totiž uvádí, že vyloučení významného negativního vlivu je podmíněno zapracováním celého útlumového režimu do návštěvního řádu na období tří let (nikoliv jen na jeden rok).

[9] Navrhovatelé jsou konečně názoru, že návštěvní řád jako celek (nikoliv pouze „záměr splouvání Teplé Vltavy“) měl být podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí; jedná se totiž o koncepci ve smyslu § 45h cit. zákona. Pojem koncepce uvedený v § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba vykládat ve smyslu § 3 písm. b) a § 10a zákona o posuzování vlivů (viz poznámka pod čarou v § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny); z toho plyne, že měl být návštěvní řád posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí jako celek. Stejný názor podle navrhovatelů zastává i Ministerstvo životního prostředí.

[10] Navrhovatelé se mimoto cítí zkráceni na svém právu na spravedlivý proces, neboť odpůrce v řízení vystupoval ve dvojí roli a byl v rozhodování podjatý. Odpůrce totiž jednak vystupoval jako předkladatel záměru k posouzení jeho vlivu na životní prostředí dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, jednak je Správa Národního parku Šumava rovněž orgánem veřejné správy, který uvedené stanovisko vydává; odpůrce tak vydává stanovisko dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ke svému vlastnímu záměru. Taková situace je v rozporu s § 14 správního řádu, neboť všechny úřední osoby odpůrce jsou pro poměr k věci a účastníkům řízení podjaté; námitku podjatosti navrhovatelé uplatnili v připomínkách dne 12. 7. 2010. Odpůrce se k námitce navrhovatelů z řízení o vydání návštěvního řádu nevyloučil, ale o námitce dokonce ani nerozhodl, pouze se k ní vyjádřil v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

Vyjádření odpůrce

[11] Odpůrce ve vyjádření ze dne 10. 9. 2010 nejprve uvedl, jakým způsobem se vyvíjela regulace splouvání horního toku Vltavy (v období let 1991 - 2004 bez regulace, od roku 2005 dochází k postupnému omezování vodáckého sportu v dané lokalitě). Režim splouvání zakotvený v nyní přezkoumávaném návštěvním řádu navazuje na režim předchozí, jenž byl do návštěvního řádu zahrnut na základě vyhodnocení vlivů několika variant podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Tvrzení navrhovatelů, že režim splouvání pro rok 2010 by byl sám o sobě hodnocen jako negativní, odpůrce považuje za nepravdivé; za negativní by totiž takový režim bylo možno považovat pouze v případě, že by byl nastaven takto trvale (resp. po dobu 3 let). Pro záměr „řízené splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné“ v současné době probíhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů. Přijetí výkladu navrhovatelů, že odpůrce mohl nový návštěvní řád vydat až po ukončeném posouzení vlivů, by znamenalo poprvé v historii úplné uzavření řeky pro vodáky, což by odpůrce považoval za „nepřiměřené opatření neodpovídající výsledku naturového hodnocení“. Konečně odpůrce připomíná, že splouvání horního toku Vltavy není novým záměrem, ale že se jedná o dlouhotrvající rekreační aktivitu; i z tohoto důvodu ministryně životního prostředí odpůrci přípisem z 7. 6. 2010 uložila vydat nový návštěvní řád, jenž stanoví pro splouvání řeky shodné podmínky jako v předchozím návštěvním řádu.

[12] Odpůrce nesdílí názor navrhovatelů, že je nutno návštěvní řád jako celek považovat za koncepci ve smyslu § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů. Návštěvní řád totiž nespadá pod definici § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů; orgán ochrany přírody – odpůrce – návštěvním řádem vyhrazuje místa

pro některé činnosti, jež jsou zákonem o ochraně přírody a krajiny zakázány, tedy zmírňuje tvrdost zákona v místech, kde je to z hlediska zájmů ochrany přírody možné (konkrétně jde o vyhrazení tras a stezek pro jízdu na kole, úseků pro provozování vodních sportů, míst pro pořádání hromadných veřejných akcí atd.).

[13] K údajnému porušení § 14 správního řádu odpůrce pouze uvádí, že navrhovatelé v podstatě zpochybňují reformu veřejné správy z roku 2002, při níž byly zrušeny okresní úřady a státní správa byla přenesena na úřady obecní. Dle interpretace navrhovatelů by totiž nemohli úředníci města rozhodovat ve vztahu k městu v postavení investora.

Replika navrhovatelů

[14] Navrhovatelé podali repliku k vyjádření odpůrce dne 22. 9. 2010. Uvedli, že odpůrcem zmiňovaná „tradice splouvání Vltavy“ a politický zájem nadřízeného orgánu odpůrce (ministryně životního prostředí - přípis z 7. 6. 2010) jsou zcela irelevantní ve vztahu k posouzení zákonnosti a věcné správnosti postupu odpůrce.

[15] Navrhovatelé opakují svůj názor o neexistenci stanoviska vylučujícího významný vliv na EVL Šumava a zdůrazňují, že odborný posudek Mgr. V., na nějž odkazuje odpůrce, vylučující významný vliv na EVL Šumava, odpůrce nesprávně interpretuje; posudek vyloučil významný vliv pouze v případě, že útlumový režim splouvání bude zakotven do návštěvního řádu na celé období tří let, což se nestalo.

[16] Navrhovatelé trvají na svém názoru, že celý návštěvní řád měl být posouzen jako koncepce podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a být jako takový hodnocen podle § 45i cit. zákona. Navrhovatelé považují jednotlivé výjimky ze zákazů stanovených v § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny za záměry, které, zakotveny v návštěvním řádu, představují koncepci; celý návštěvní řád tak má podléhat hodnocení, zda může samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi či záměry významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti soustavy NATURA 2000. Závěrem navrhovatelé znovu upozorňují, že tento jejich názor se shoduje s názorem Ministerstva životního prostředí (č. j. 47777/ENV/10 z 4. 6. 2010) jakožto ústředního orgánu státní správy ochrany přírody; dovozují s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 - 63, že tímto pokynem byl odpůrce povinen se řídit.

II.
Napadené opatření obecné povahy

[17] Návštěvní řád Národního parku Šumava byl vydán jako opatření obecné povahy číslo 2/2010 ze dne 17. 7. 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 - NPS 06830/2010, účinnosti nabyl dne 1. 8. 2010 s tím, že účinnost je omezena do 30. 4. 2011.

[18] Podle čl. 1 odst. 2 návštěvní řád stanovuje podmínky pro turistické, sportovní a rekreační aktivity na území národního parku, a to včetně vyhrazení míst pro některé činnosti, jež jsou podle § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázány. Podle čl. 5 odst. 1 je provozování vodních sportů povoleno pouze na vyhrazených úsecích vodních toků a

je omezeno obdobím roku, denní dobou, stavem vody, druhem a počtem plavidel a stanovením nástupních, výstupních a odpočinkových míst. Na řece Vltavě je v úseku Soumarský Most - most u Pěkné provozování vodních sportů nadto podmíněno registrací. Odstavec 2 téhož ustanovení odkazuje na přílohu č. 3 návštěvního řádu, jež stanoví konkrétní podmínky provozování vodních sportů. Dle této přílohy je v předmětném úseku Vltavy, Soumarský Most - most u Pěkné v období od 1. 6. 2010 do 31. 10. 2010 splouvání povoleno pouze pro kanoe a kajaky s tím, že splouvat lze pouze v době od 8.00 hodin do 20.00 hodin. Omezení počtu plavidel je stanoveno dle výšky vodní hladiny na vodočtu Soumarský Most; při stavu 50 - 55 cm je povoleno max. 81 registrovaných plavidel za den, při stavu 55 - 61 cm je povoleno max. 108 registrovaných plavidel denně a při stavu nad 61 cm není počet plavidel omezen.

[19] V čl. 11 návštěvního řádu, jenž obsahuje odůvodnění, odpůrce uvedl, že orgán ochrany přírody vyloučil významný vliv na EVL Šumava stanovisky ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny sp. zn. SZ NPS 01099/2010 a SZ NPS 01162/2010. Předeslal, že vyhrazené úseky vodních toků, na nichž je povoleno provozovat vodní sporty, byly k tomuto účelu již dříve používány. Při zvážení možného významného vlivu na EVL Šumava povolením splouvání Vltavy v předmětném úseku vycházel odpůrce z podkladu zpracovaného Mgr. O. V. v březnu 2010 „Splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné“. Uvedené hodnocení dospělo k závěru, že navrhovaná varianta řešení nemá významný negativní vliv na EVL Šumava. K připomínkám navrhovatelů odpůrce nepřihlédl, neboť zastává názor, že v situaci, kdy probíhá posuzování záměru splouvání Vltavy na životní prostředí, je s ohledem na zachování režimu stanoveného v roce 2010 možné návštěvní řád vydat; nejedná se o porušení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Režim zapracovaný do návštěvního řádu byl totiž hodnocen jako nemající významný negativní vliv na EVL Šumava; výsledek probíhajícího posuzování vlivů tedy nemá na vydání návštěvního řádu vliv, neboť splouvání v období 1. 1. 2011 - 30. 4. 2011 není současným návštěvním řádem povoleno, v období účinnosti návštěvního řádu tedy k významnému negativnímu vlivu na ELV Šumava nemůže dojít ani v této části roku 2011. Režim splouvání v roce 2011 a v letech následujících bude řešen následujícími návštěvními řády vydanými v souladu s výsledky posuzování vlivů záměru. Odpůrce tedy respektoval odborný požadavek hodnocení zpracovaného Mgr. V. - tj. útlum vodáckých aktivit v letech 2010 - 2012 s diferencovaným režimem v jednotlivých letech - avšak „administrativní“ zapracování do návštěvního řádu (otázka zapracování do jednoho návštěvního řádu s účinností až do roku 2012 či vydání několika návštěvních řádů) považoval za vlastní kompetenci, vydaný návštěvní řád je výsledkem projednávání návrhu návštěvního řádu podle § 20 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odpůrce též neshledal důvody k uplatnění § 131 správního řádu, neboť nedošlo k naplnění tam taxativně vyjmenovaných důvodů pro atrakci věci nadřízeným správním orgánem.

Správní spis

[20] Odpůrce Nejvyššímu správnímu soudu předložil spisovou dokumentaci vztahující se k pořízení napadeného opatření obecné povahy. Z té Nejvyšší správní soud zjistil následující, pro rozhodnutí významné skutečnosti:

[21] V přípisu ze dne 7. 6. 2010, č. j. 50020/ENV/10, ministryně životního prostředí uložila odpůrci, aby vydal nový návštěvní řád účinný od 1. 8. 2010 do 30. 4. 2011, jenž bude obsahovat i úpravu splouvání Teplé Vltavy za podmínek shodných s dosud platným návštěvním řádem. Pokyn odůvodnila tím, že dosud nebylo skončeno posuzování vlivů záměru „řízené splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné“, a odkázala na výsledky dohod mezi zástupci regionu a odpůrcem.

[22] Návrh návštěvního řádu byl doručen veřejnou vyhláškou ze dne 11. 6. 2010, č. j. SZ NPS 05607/2010/24 - NPS 05698/2010, dotčené osoby byly vyzvány k podání připomínek či námitek a poučeny o lhůtě a místě podání.

[23] K návrhu návštěvního řádu podal navrhovatel ad a) dne 24. 6. 2010 připomínku; upozorňuje, že nový návštěvní řád obsahuje úpravu splouvání Teplé Vltavy v předmětném úseku, aniž by byl proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí dokončen, odpůrce tedy nemohl obdržet stanovisko k návrhu návštěvního řádu a ten tedy nemůže vydat. V připomínce ze dne 12. 7. 2010 navrhovatelka ad b) a v připomínce shodného znění z 12. 7. 2010 též navrhovatel ad a) dále uvádějí, že celý návštěvní řád je třeba považovat za koncepci a posoudit jej jako koncepci ve smyslu § 10a zákona o posuzování vlivů. Nadto nemůže být návštěvní řád schválen bez stanoviska ke koncepci podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Návrh návštěvního řádu nemůže být schválen, neboť probíhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Navrhovatelé též odpůrce „upozornili“ na skutečnost, že odpůrce je z rozhodování o vydání stanoviska podle § 45i zákona o posuzování vlivů vyloučen; odpůrce je totiž zároveň osobou žádající o vydání stanoviska, je tedy namístě postupovat podle § 131 správního řádu. Konečně navrhovatelé upozornili na řízení o porušení Smlouvy, jež s Českou republikou zahájila Evropská komise týkající se právě splouvání Teplé Vltavy.

[24] Nejvyšší správní soud dále zjistil, že území mezi Soumarským Mostem a mostem u Pěkné je součástí Evropsky významné lokality Šumava (kód lokality CZ0314024), vyhlášené nařízením vlády č. 132/2005 Sb., příloha 187; perlorodka říční (Margaritifera margaritifera) je uvedena mezi zde žijícími druhy.

III.
Přípustnost návrhu

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

[26] Zákon o ochraně přírody a krajiny předvídá v § 16, že striktní zákazy určitých činností na území národního parku mohou být prolomeny tím, že budou vyhrazena místa, kde takové činnosti provozovány budou moci být, v některých případech ovšem se souhlasem orgánu ochrany přírody. To je i situace upravená v § 16 odst. 1 písm. e) cit. zákona pro zákaz provozování vodních sportů. Právní formu, v niž má být „vyhrazení

místa“ vtěleno, zákon výslovně neupravuje, což nutno hodnotit jako jeho významný deficit. Dalším deficitem je absence výslovně upravené kompetence pro autoritativní výrok tohoto typu. Vychází-li však Nejvyšší správní soud z úpravy obsažené v § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle níž státní správu na území národního parku vykonává správa národního parku, pak jednak dochází k závěru, že v posuzované věci nejde o absolutní nedostatek kompetence (který by vnášel do věci požadavek zabývat se samotnou existencí napadeného opatření), jednak připouští, že s ohledem na charakter věci - vymezení určité části území národního parku a podmínek pro vodní sporty, jež v nejobecnější rovině lze považovat za rekreační a turistické aktivity ve smyslu § 19 odst. 1 věty prvé zákona o ochraně přírody a krajiny obsahující povinnost vydat formou opatření obecné povahy (návštěvním řádem) soubor omezujících podmínek pro vstup, vjezd, volný pohyb mimo zastavěné území a rekreační a turistické aktivity osob - lze v posuzované věci užít v judikatuře Nejvyššího správního soudu pravidelně aplikované materiální pojetí přezkoumávaného aktu (srov. např. rozsudek z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).[1] Vyhrazení míst pro provozování vodních sportů představuje úpravu konkrétních práv (a též povinností) v konkrétním místě pro obecně vymezený okruh osob, jde tedy svou povahou o opatření obecné povahy. Z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že návštěvní řád obsahující vyhrazení míst ke splouvání řeky splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a byl zákonným způsobem publikován. V souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení části čl. 5 odst. 1 návštěvního řádu a odpovídající části přílohy č. 3 návštěvního řádu, jež se vztahují k povolení splouvání úseku Vltavy od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné.

[27] Aktivní legitimaci pro řízení o zrušení opatření obecné povahy jakožto zvláštní druh řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), upravuje § 101a odst. 1 cit. zákona, podle něhož je *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“*.

[28] K výkladu citovaného ustanovení již existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, již lze shrnout tak, že *„k založení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. musí navrhovatel tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným opatřením obecné povahy, nikoli toliko (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.) řízením, které vydání opatření obecné povahy předcházelo. Z toho tudíž vyplývá, že navrhovatel musí tvrdit dotčení na svých právech hmotných, nepostačí tvrzení, že byla v daném řízení o vydání opatření obecné povahy porušena jeho procesní práva. To neznamená, že by procesní námitky navrhovatele byly v každém případě nepřípustné. Jak vyplývá z § 101d odst. 1 s. ř. s., přezkoumává Nejvyšší správní soud (i z úřední povinnosti) rovněž to, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, může tak však činit až v rámci meritorního přezkumu opatření obecné povahy, tedy pouze v případě, jsou-li splněny veškeré podmínky řízení, včetně aktivní legitimace navrhovatele, která je v § 101a odst. 1 s. ř. s. založena, jak již bylo řečeno, na tvrzení navrhovatele o tom, že byla dotčena jeho práva hmotná. Zároveň musí jít o dotčení pravděpodobné, či alespoň možné, pouhé tvrzení zkrácení na subjektivních právech, byť by se*

[1] Shodně též rozsudek z 7. 1. 009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100.

jednalo o subjektivní práva hmotná, nepostačí tam, kde je takové dotčení pojmově vyloučeno.“ (usnesení Nejvyššího správního soudu z 25. 8. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 - 27, které obsáhle cituje z dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k dané otázce).[2]

[29] Navrhovatelé shodně tvrdí, že odpůrce vydáním návštěvního řádu zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dále též jen „Listina“). Jak plyne z právě uvedených závěrů rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, tvrzení o zkrácení práva na spravedlivý proces (zde spíše porušení procesních pravidel pro přijetí opatření obecné povahy tvrzenou podjatostí pracovníků odpůrce) není způsobilé samo o sobě založit návrhovou legitimaci odpůrců.

III. 1.

Aktivní legitimace navrhovatelů z pohledu vnitrostátního práva

[30] Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, v obecné rovině by se jistě mohlo jednat o tvrzení způsobilé aktivní procesní legitimaci založit. V konkrétní rovině je však třeba vyhodnotit, k jakému zásahu do životního prostředí mělo návštěvním řádem dojít: navrhovatelé se domnívají, že povolením vodáckých aktivit v úseku Vltavy od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné dojde k ohrožení populace perlorodky říční, jež je kriticky ohroženým druhem a jejíž výskyt v oblasti Národního parku Šumava je výjimečný. Otázkou je, zda takovéto případné zhoršení stavu životního prostředí je zásahem do práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů; při odpovědi na tuto otázku je třeba též vzít v úvahu povahu navrhovatelů: navrhovatel ad a) je občanským sdružením věnujícím se otázkám ochrany přírody, navrhovatelka ad b) je fyzickou osobou dlouhodobě žijící v oblasti Šumavy (ve Z., tj. cca 30 km od Soumarského mostu).

[31] Pokud jde o právo navrhovatele ad a) na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, Ústavní soud se setrvale vyjadřuje tak, že *„článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“* (srov. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 10, str. 339; stálou aktuálnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud např. v usnesení z 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

[32] Nejvyšší správní soud respektuje předestřený výklad Ústavního soudu musí dospět k závěru, že navrhovatel ad a) není nositelem práva na příznivé životní prostředí, neboť je právnickou osobou, které toto právo pojmově nepřísluší. Vydáním návštěvního řádu tedy nemohlo být do tohoto práva ani zasaženo. Navrhovateli ad a) tak s.ř.s. nepřiznává aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel ad a)

[2] Všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou v plném znění dostupná na www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz/. Rozsudky Soudního dvora Evropské unie jsou přístupné v systému Eur-Lex na http://eur-lex.europa.eu .

se v návrhu dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 - 111, z něhož dovozuje, že občanská sdružení jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí; tento názor je však mylný. Nejvyšší správní soud se pro podporu své argumentace dovolal nálezu Ústavního soudu z 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97; slovy samotného Ústavního soudu v již cit. usnesení sp. zn. III. ÚS 3118/07: „*Z odůvodnění nálezu [sp. zn. III. ÚS 70/97] je ovšem zřejmé, že tehdy ve věci rozhodující senát měl na mysli pouze procesní práva stěžovatele související s právem na životní prostředí. Jinak řečeno, z citovaného nálezu nelze jednoznačně dovodit, že Ústavní soud přiznává subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí (v mezích zákonů toto základní právo provádějících) vedle fyzických osob i osobám právnickým, zejména občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.*“[3] Nejvyšší správní soud tedy argumentaci navrhovatele ad a) neshledal opodstatněnou.

[33] Ve vztahu k navrhovatelce ad b) není pochyb o tom, že je osobou způsobilou mít právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny v obecné rovině. Jak bylo naznačeno výše, je však třeba uvážit, zda konkrétně napadený návštěvní řád je s to zasáhnout do tohoto jejího základního práva.

[34] Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život. Nejvyšší správní soud se tedy přiklonil k závěru, že ani dotčení práva navrhovatelky ad b) na příznivé životní prostředí způsobené vydáním napadeného opatření obecné povahy není myslitelné, navrhovatelka ad b) tedy též není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[35] Právě vyslovený závěr ovšem odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka.

[36] Právo však na toto specifikum ochrany životního prostředí pamatuje a snaží na něj reagovat tím, že veřejnosti (nejčastěji sdružením osob) přiznává specifická práva, jejichž prostřednictvím se právě o ochranu životního prostředí mohou zasazovat. V právním řádu České republiky je takovým předpisem především zákon o ochraně přírody a krajiny a jeho § 70, který v odst. 1 stanoví, že „*ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů*“; uvedená občanská sdružení mají právo na informace o probíhajících správních řízeních a též právo účastnit se těchto řízení (§ 70 odst. 2 a 3).

---

[3] Ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud i v usnesení sp. zn. I. ÚS 603/04 ze dne 22. 2. 2005, v němž odlišil cit. nález sp. zn. I. ÚS 282/97 a nález sp. zn. III. ÚS 70/97.

Z tohoto ustanovení však nelze dovodit ničeho pro právo účasti občanských sdružení na řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

[37] Nelze však pominout, že právní řád České republiky je tvořen též právem Evropské unie a mezinárodně právními závazky České republiky; k nyní posuzované otázce možnosti domáhat se soudního přezkumu návštěvního řádu je třeba vzít v potaz především Směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, s. 7 - 50, dále jen „směrnice o stanovištích"), dále směrnici o posuzování vlivů a rovněž Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva).

III. 2.

Aktivní legitimace navrhovatelů pohledem práva Evropské unie

[38] Vyjádření Nejvyššího správního soudu k tomu, zda právo Evropské unie (dále též „právo EU") zakládá navrhovatelům aktivní legitimaci v probíhajícím řízení, je podmíněno posouzením aplikovatelnosti uvedených směrnic na daný případ. Nejvyšší správní soud si je vědom, že zde se v konstrukci odůvodnění svého rozsudku dostává do logických problémů, neboť pro odpověď na prvotní otázku po aktivní legitimaci účastníků je nezbytné zabývat se samým meritem věci; je však toho názoru, že je to jediný možný způsob, jak vyvodit relevantní závěr k této otázce.

[39] Část toku řeky Vltavy v úseku mezi Soumarským Mostem a mostem u Pěkné je, jak uvedeno shora, součástí Národního parku Šumava a zároveň EVL Šumava, ochrana tohoto území je tedy upravena nejen zákonem o ochraně přírody a krajiny jako zvlášť chráněné území - národní park, ale též jako evropsky významná lokalita směrnicí o stanovištích, resp. ustanoveními v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jež uvedenou směrnici implementují (část čtvrtá zákona).

[40] Splouvání řeky je obecně v oblasti národního parku zakázáno, se souhlasem orgánu ochrany přírody (zde odpůrce) lze pro vodní sporty vyhradit určitá území (§ 16 odst. 1 písm. e/ zákona o ochraně přírody a krajiny); zákon v části týkající se národních parků (část třetí, hlava druhá) nestanoví žádný (procesní) postup ani kritéria, podle nichž orgán ochrany přírody vydává souhlas s vyhrazením určitých území s jinak zakázanou činností.

[41] Poněvadž ovšem je předmětná část Šumavy zároveň součástí EVL Šumava, je třeba vzít v úvahu též ustanovení části čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny. V § 45c odst. 2 je stanovena obecná povinnost chránit evropsky významné lokality před poškozováním a ničením; toto ustanovení se však neuplatní v případě, že daná lokalita je současně zvlášť chráněným území (věta čtvrtá cit. ust.), nicméně aplikovatelnost mj. ustanovení § 45h a § 45i téhož zákona tím není vyloučena. Právě posledně zmiňovaná ustanovení upravují otázku hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality.

[42] Ust. § 45h odst. 1 stanoví, že „*jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek*“. Pro výklad pojmů „záměr“ a „koncepce“ jsou rozhodné definice užité v zákoně o posuzování vlivů; cit. § 45h na tento zákon odkazuje za pomoci poznámek pod čarou a takový postup byl hodnocen i Soudním dvorem Evropské Unie jako správný (viz rozsudek C - 127/02, Waddenzee,[4] body 23, 24).

[43] V zákoně o posuzování vlivů je pak konečně stanoveno, co je záměrem a koncepcí (§ 3 písm. a/ a b/), které záměry a které koncepce podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (§ 4 a § 10a). Splouvání Vltavy v úseku spadajícím do EVL Šumava je nutno považovat za činnost, která „*podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu [může] samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti*“ (§ 4 odst. 1 písm. e/ cit. zák.). Dále k této otázce v bodu [63] tohoto rozsudku.

[44] Na tomto místě není třeba dále se zabývat tím, zda stanovisko orgánu ochrany přírody bylo či nebylo vydáno a zda posuzování vlivů proběhlo; tomuto rozboru bude věnován prostor při meritorním posouzení návrhu. V této fázi posouzení je určující, že na předmětnou část návštěvního řádu se vztahuje povinnost posouzení jejích důsledků na evropsky významnou lokalitu a posouzení vlivu záměru na životní prostředí, jež se shodně řídí zákonem o posuzování vlivů (posouzení vlivu záměru na životní prostředí – část první, hlava I., díl 2 zákona o posuzování vlivů), potažmo směrnicí o posuzování vlivů, která byla (resp. měla být) právě do zákona o posuzování vlivů implementována.

[45] Směrnice o posuzování vlivů v čl. 10a[5] stanoví:
„*Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:*
a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě
b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

---

[4] Rozsudek ze dne 7. září 2004, C 127/02, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), Sb. rozh. s. I 7405.
[5] Ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES.

[...]“

[46] Citovaný článek směrnice o posuzování vlivů nebyl výslovně promítnut do úpravy řízení o zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nebo do jiného ustanovení právních předpisů, jež by bylo lze pro otázku posouzení aktivní legitimace navrhovatelů v tomto řízení aplikovat. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda je čl. 10a směrnice schopen tzv. přímého účinku, jak jej ve své judikatuře stanovil Evropský soudní dvůr.[6]

[47] Nejvyšší správní soud se k této otázce (a k současně navrhovanému položení předběžné otázky Soudnímu dvoru) již ve své rozhodovací činnosti vyslovil a seznal, že, „*V souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropských společenství (srov. rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví, Recueil s. 3415) platí, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. acte clair, tj. když je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný. V projednávaném případě je tomu tak proto, že předmětná směrnice vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy a navíc uvádí, že ‚členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny‘. Toto ustanovení má za následek, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nesplňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven [...]*“ (srov. rozsudek č. j. 1 As 39/2006 - 55).[7]

[48] Nejvyšší správní soud ale považuje za nezbytné zdůraznit skutkové okolnosti případu, v němž k citovanému právnímu závěru dospěl: občanské sdružení (resp. v druhém cit. případě fyzická osoba) se v řízení před správními soudy domáhalo přezkumu stanoviska k posouzení vlivů provedení určitého záměru (rozšíření dálnice) na životní prostředí vydané Ministerstvem životního prostředí. Nejvyšší správní soud zde vyšel ze svých předchozích rozhodnutí,[8] že uvedené stanovisko je pouze závazným podkladem pro vydání dalšího správního rozhodnutí a jako takové není soudem samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stanovisko lze podrobit soudnímu přezkumu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jež z něj vychází. V cit. rozsudku č.j. 1 As 39/2006 - 55 Nejvyšší správní soud opřel svůj názor na absenci přímého účinku čl. 10a směrnice o posuzování vlivů o ustanovení druhého pododstavce cit. ust., který ponechává na členských státech stanovení vhodné fáze řízení, v níž bude mít dotčená veřejnost přístup k soudu.

[49] V nyní projednávané věci se jedná o situaci odlišnou; navrhovatelé se domáhají soudního přezkumu návštěvního řádu vydaného ve formě opatření obecné povahy, ve specifickém řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Návštěvní řád, jak bylo dovozeno shora (body [39] až [44]), resp. regulace splouvání Vltavy v čl. 5 návštěvního řádu, má vycházet ze stanoviska o posuzování vlivů podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. Je to tedy pouze a jen návštěvní řád, jenž z daného posouzení vlivů vychází; žádné další (navazující)

---

[6] K přímému účinku směrnic srov. rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, zejm. bod 12.

[7] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007, č.j. 1 As 39/2006 – 55, obdobně též rozsudek ze dne 26.6.2007, č.j. 4 As 70/2006 – 72.

[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 14.6.2006, č.j. 2 As 59/2005 – 134.

správní řízení neprobíhá; navrhovatele tedy není možno odkázat do nějakého další řízení, jehož výsledek by mohl posléze napadnout před soudem a realizovat tak své právo na soudní přezkum.

[50] Nejvyšší správní soud tedy zohlednil tyto specifické okolnosti a posoudil otázku přímého účinku čl. 10a směrnice o posuzování vlivů právě v jejich kontextu, takový postup ostatně aproboval Evropský soudní dvůr v již citovaném rozsudku Van Duyn.[9] Dospěl přitom k závěru, že čl. 10a směrnice je přímo účinný.

[51] Nejvyšší správní soud vyšel z následující úvahy: cílem čl. 10a směrnice o posuzování vlivů, který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva EU,[10] je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti cit. směrnice a tento cíl je z uvedeného článku jasně seznatelný. Při jeho naplnění je členským státům však ponechán prostor pro úvahu, jak cíle dosáhnout, mimo jiné tím, že stanoví příslušnou fázi, v níž bude soudní přezkum umožněn (druhý pododstavec čl. 10a cit. směrnice). Ve věci nyní projednávané před Nejvyšším správním soudem se však jedná, jak popsáno shora v bodě [49], o jediné správní řízení, jehož výsledek - návštěvní řád vyhrazující místa k provozování vodních sportů - může být podroben soudnímu přezkumu v jediném typu soudního řízení. Je tedy zřejmé, že v této věci se uvážení svěřené České republice, resp. jejímu zákonodárci nemohlo vůbec uplatnit; je-li možno vést pouze jediné soudní řízení, není prostor pro určení „fáze“, v níž lze návštěvní řád soudně přezkoumat. V takovém případě je třeba naplnit cíl daného ustanovení a umožnit „dotčené veřejnosti“ přístup k soudu.

[52] Nejvyšší správní soud tedy posoudil otázku aktivní legitimace navrhovatelů v probíhajícím řízení podle § 101a s. ř. s. ve spojení s čl. 10a směrnice, jeho prvním a třetím pododstavcem. Vycházel při tom též z definice pojmu „dotčená veřejnost“ v čl. 1 odst. 2 směrnice a zohlednil i výklad, který podal Soudní dvůr ve věci C - 263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening.[11] Zde se Soudní dvůr zaobíral otázkou výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ a článku 10a směrnice. Soudní dvůr uvedl:

„I když platí, že [článek 10a] tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, ‚které mohou být požadovány‘, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit ‚široký přístup k právní ochraně‘, a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tato vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří

[9] Op. cit. pozn. č. 6, bod 12 rozsudku.
[10] Viz čl. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně; touto směrnicí byl do směrnice o posuzování vlivů vložen mj. čl. 10a.
[11] Rozsudek Soudního dvora Evropských společenství, ze dne 15. 10 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C – 263/08, dosud nepublikováno.

sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.“ (bod 45 rozsudku).

[53] Jak již bylo shora uvedeno, § 101a s. ř. s. vyžaduje, aby navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy, tvrdil, že byl daným opatřením dotčen na svém hmotném právu. K přiznání aktivní legitimace příslušníkům tzv. dotčené veřejnosti je nutné, aby tito namítali porušení svého práva; přitom někteří z příslušníků dotčené veřejnosti - nevládní organizace ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice - mají privilegované postavení plynoucí z druhé a třetí věty třetího pododstavce čl. 10a směrnice.

[54] K výkladu tedy zbývá pojem „dotčená veřejnost“ definovaný v čl. 1 odst. 2 směrnice a určení, zda a případně který z navrhovatelů pod tento pojem spadá. Článek 1 odst. 2 směrnice definuje „veřejnost“ jako *„jedn[u] nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“*; „dotčenou veřejností“ se dle téhož ustanovení rozumí *„veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 [tj. řízení o povolení záměru, jenž může mít vliv na životní prostředí], nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem“* Soudní dvůr se v cit. rozsudku Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening přiklonil spíše k takovému výkladu požadavků (podmínek) stanovených vnitrostátním právem, které budou respektovat cíle směrnice o posuzování vlivů, *„zejména pak [cíl] umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se [směrnice] vztahuje“* (bod 47 rozsudku).

[55] Navrhovatel ad a) je občanským sdružením, jehož hlavním cílem činnosti je ochrana životního prostředí. Nejvyšší správní soud při posuzování, zda navrhovatel ad a) *„splňuj[e] požadavky vnitrostátních právních předpisů“* vycházel pouze z obecných pravidel stanovených procesními předpisy pro procesní způsobilost, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon o posuzování vlivů žádné další podmínky nestanoví; ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje pouze na účastenství ve správních řízeních, není tedy použitelné v posuzovaném případě. Navrhovatel ad a) splňuje podmínky § 33 s. ř. s. a vzhledem k cíli své činnosti formulovanému v registrovaných stanovách jej Nejvyšší správní soud tedy považuje za nevládní organizaci ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů.

[56] Poněvadž je navrhovatel ad a) nevládní organizací ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice, má se za to, že má právo, jež může být porušeno pro účely posouzení jeho aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy; konkrétně se tedy má za to, že navrhovatel ad a) má právo na příznivé životní prostředí. Jelikož v návrhu na zahájení řízení tvrdil, že právě do tohoto jeho práva bylo vydáním návštěvního řádu zasaženo a toto jeho tvrzení není prima facie nemyslitelné, je třeba uzavřít, že je oprávněn k podání návrhu na zahájení řízení. Nejvyšší správní soud tedy návrh věcně projedná.

[57] Pokud se jedná o navrhovatelku ad b) - fyzickou osobu, podmínky pro posouzení její aktivní legitimace pro probíhající řízení se nezměnily; nevztahuje se na ni domněnka (a tedy „privilegované postavení“) stanovená druhou a třetí větou třetího pododstavce čl.

10a směrnice o posuzování vlivů. Příznivější závěr by pro navrhovatelku ad b) nemohla přinést ani aplikace Aarhuské úmluvy, které nadto povaha přímo účinné normy přiznána pravidelně není,[12] poněvadž její ustanovení jsou v dané části totožná s čl. 10a směrnice o posuzování vlivů. Konečně je třeba uvést, že předchozí aktivní vystupování navrhovatelky ad b) v řízení o vydání návštěvního řádu (a její procesní legitimace v takovém řízení) žádným způsobem nemají vliv na posouzení návrhové legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.; k takovému závěru dospěl i Soudní dvůr Evropské unie ve věci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening: „*účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.*“ (bod 38).

[58] Návrh navrhovatelky ad b) je tedy třeba ze všech uvedených důvodů odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

IV.

[59] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl, aniž by nařídil k projednání věci ústní jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem shodně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V.
Přezkum opatření obecné povahy

[60] V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem.

[61] Odpůrce byl oprávněn předmětný návštěvní řád vydat (viz § 78 odst. 2 písm. c/ zákona o ochraně přírody a krajiny) a vyhradit v něm místa pro provozování vodních sportů (viz § 19 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny; k tomu srov. argumentaci v bodě [26] tohoto rozsudku).

[62] Navrhovatel však činí sporným dodržení zákonem stanovených procesních postupů pro vydání návštěvního řádu - podjatost úředníků odpůrce, jak byla podrobněji popsána v bodech [10] a [13]. Zpochybňuje také splnění podmínek pro přijetí pravidel pro splouvání řeky v návštěvním řádu (absence posouzení vlivů záměru na životní prostředí - § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; srov. body [5] až [8]); tuto námitku nelze považovat za námitku směřující čistě do procesu přijímání opatření obecné povahy, neboť vypracování posouzení natura/EIA, je-li vyžadováno, je nezbytnou podmínkou souladu

[12] Srov. usnesení Ústavního soudu z 10.7.2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07 nebo stanovisko generální advokátky Soudního Dvora EU Sharpston ve věci C – 240/09 Lesoochranárské zoskupenie VLK; Soudní dvůr ve věci dosud nerozhodl.

napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem. Nejvyšší správní soud považuje za účelné vyjádřit se k oběma vytýkaným vadám současně, neboť spolu úzce souvisejí.

[63] Splouvání Vltavy v předmětném úseku je záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů, neboť jde o činnost, která může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území ELV Šumava (konkrétně může dojít k narušení a ohrožení populace perlorodky říční). Nejprve je třeba upřesnit, že takový záměr může podléhat dvěma typům hodnocení, jež by v praxi bylo lze obvykle zpracovávat v jediném dokumentu.[13] Jedná se jednak o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „posouzení EIA"), jež se provádí plně dle zákona o posuzování vlivů a kritéria hodnocení jsou uvedena zejména v § 5 zákona o posuzování vlivů a jeho přílohách (zejm. příloha 5), jednak jde o hodnocení důsledků záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. „naturové posouzení"), jež vychází z § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a ze směrnice o stanovištích, hodnotícím kritériem je vliv na předmět ochrany konkrétní lokality a na její celistvost; procesně se při vypracování tohoto hodnocení a následného stanoviska postupuje podle týchž ustanovení jako při posuzování EIA, s případnými odchylkami stanovenými v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

[64] Každý záměr musí být nejprve jeho předkladatelem (tím, kdo jej zamýšlí pořídit - § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda „*může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti*" (tamtéž). Pokud významný vliv vyloučen není, je třeba provést naturové posouzení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny); o povinnosti provést též posouzení EIA se rozhodne ve zjišťovacím řízení (§ 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů).

[65] V posuzované věci navrhovatel ad a) tvrdí, že odpůrce vydal ve věci nejprve stanovisko ze dne 15. 1. 2010, č. j. SZ NPS 00306/2010/2 - NPS 00459/2010, v němž dospěl k závěru, že významný vliv záměru na ELV Šumava vyloučit nelze. Dne 10. 3. 2010 vydal odpůrce nové stanovisko č. j. SZ NPS 02349/2010/2 - NPS 02369/2010, tentokrát časově omezené „na překlenovací období 1. 5. - 31. 7. 2010", že významný vliv záměru je vyloučen. Kopie obou stanovisek přiložil navrhovatel ad a) k návrhu, tato stanoviska nejsou součástí předloženého správního spisu odpůrce, ten však jejich existenci ani obsah, jak byl podán navrhovatelem ad a) v návrhu nijak nepopřel.

[66] Nejvyšší správní soud především uvádí, že názor navrhovatele ad a), že dnem 1. 8. 2010, tj. uplynutím „překlenovacího období", znovu začalo platit původní stanovisko odpůrce ze dne 15. 1. 2010, je nesprávný. Stanovisko z 15. 1. 2010 bylo vydáno k záměru, který počítal s denním omezením počtu plavidel na 100 při stavu vody 50 - 61 cm na vodočtu Soumarský Most, což neodpovídá úpravě přijaté návštěvním řádem účinným od 1. 8. 2010 (srov. bod [18]); stanovisko se tedy týká jiného záměru, o jeho neúčinnosti pro období od 1. 8. 2010 tedy nemůže být pochyb. V odůvodnění návštěvního řádu (čl. 11)

[13] Srov. Metodika ministerstva životního prostředí Hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; dostupná v systému ASPI.

odpůrce uvedl, že orgán ochrany přírody vyloučil významný vliv na EVL Šumava stanovisky ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny sp. zn. SZ NPS 01099/2010 a sp. zn. SZ NPS 01162/2010.

[67] Nejvyšší správní soud si od odpůrce vyžádal cit. stanoviska a zjistil následující skutečnosti: Stanovisko sp.zn. SZ NPS 01099/2010/2 - NPS 01366/2010 z 10. 3. 2010 je stanoviskem ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a týká se záměru „Vyhrazení tras a stezek pro jízdu na kolech na území Národního parku Šumava“. Druhé zmiňované stanovisko, sp.zn. SZ NPS 01162/2010/2 - NPS 01369/2010 z 10. 3. 2010, je stanoviskem ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny k záměru „splouvání vyhrazených úseků vodních toků Vydry, Otavy a Vltavy v úseku Borová Lada - Polka, Lenora - Soumarský Most a most u Pěkné - Nová Pec“. Z obsahu posléze uvedeného stanoviska je zřejmé, že se týká splouvání Vltavy nikoliv v předmětném úseku Soumarský Most - most u Pěkné; Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že tato stanoviska sice byla správně považována za podklad k vydání návštěvního řádu, nevztahují se však na otázku řešenou v probíhajícím řízení, tj. zákonnost stanovení režimu splouvání Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné.

[68] Je tak třeba dospět k závěru, že odpůrce se při vydání návštěvního řádu neřídil § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nevyžádal si stanovisko orgánu ochrany přírody a nemohl tedy ani dospět k závěru (byť implicitně vyjádřenému), že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Absence tohoto stanoviska, resp. navazujícího naturového/EIA posouzení představuje závažné pochybení odpůrce, které mělo vliv na zákonnost vydaného opatření obecné povahy.

[69] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné uvést, že důvodem ke zrušení návštěvního řádu v předmětné části nebyla „pouhá“ absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, která by snad mohla být považována za administrativní pochybení a následné zrušení návštěvního řádu pro tuto vadu za přílišné lpění na procesní formě. Rozhodovacím důvodem byla pro Nejvyšší správní soud skutečnost, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast (zde dokonce oblast mimořádné přírodní hodnoty). Nejvyšší správní soud si je vědom, že odpůrce návštěvní řády v roce 2010 (opatření obecné povahy č. 1/2010 - účinný od 1. 5. 2010 do 31. 7. 2010 a nyní přezkoumávané opatření obecné povahy č. 2/2010 - účinností navazující na předchozí návštěvní řád) přijímal v určitém časovém tlaku způsobeném snad i změnou právní úpravy (zákon č. 349/2009 Sb., účinný od 1. 12. 2009) a zdlouhavostí uvedených posuzovacích procesů. Ostatně jak uvedl navrhovatel ad a) a Nejvyšší správní soud tuto skutečnost ověřil,[14] záměr splouvání v předmětném úseku je v současnosti v procesu naturového a EIA posuzování. Tyto skutečnosti ovšem nemohou zhojit zjištěný rozpor se zákonem, který nadto mohl znamenat též porušení závazků plynoucích pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii.[15]

[14] Informace jsou veřejně přístupné na http://tomcat.cenia.cz/eia/detail.jsp?view=eia_cr&id=JHC477 .

[15] Navrhovatel ad a) v návrhu poukazoval na skutečnost, že Evropská komise vytýkala České republice nedostatky při přijímání návštěvních řádů v předchozích obdobích, zejména s ohledem na absenci naturového a EIA posouzení. Tato skutečnost, ač pro probíhající řízení před Nejvyšším správním soudem nemá žádného

[70] V tomto ohledu nelze ani akceptovat postup odpůrce, který v přezkoumávaném návštěvním řádu zakotvil regulaci splouvání v předmětném úseku způsobem vycházejícím z tzv. varianty 4 „Útlum vodáckých aktivit v úseku Soumarský Most - most u Pěkné a opatření na podporu biotopu perlorodky říční“ „naturově“ posouzené Mgr. V. v březnu 2010. Ze správního spisu odpůrce plyne, že ve fázi přípravy pro vydání návštěvního řádu pro rok 2010 (účinný od 1. 5. 2010) bylo Mgr. V. zpracováno naturové hodnocení pro záměr „Splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský Most - most u Pěkné“, toto hodnocení bylo v pozdějším období (dne 8. 3. 2010)[16] doplněno též o posouzení tzv. varianty 4, která představuje postupný útlumový režim vodáckých aktivit v období let 2010 - 2012. Z hodnocení této varianty je zřejmé, že režim nebude mít významný negativní vliv na ELV Šumava v případě, že bude v návštěvním řádu zakotven pro celé tříleté období. I když odpůrce zakotvil do návštěvního řádu účinného v době od 1. 8. 2010 do 30. 4. 2011 režim splouvání, jenž odpovídá splouvání v posouzené variantě 4 pro dané období, přesto se dopustil nezákonnosti spočívající v nedodržení postupu podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny. V takovém případě by totiž mělo být orgánem ochrany přírody vydáno stanovisko podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny pro tento záměr (tj. splouvání ve variantě 4, avšak jen pro období účinnosti vydávaného návštěvního řádu) a případně navazující naturové a EIA posouzení. Nejvyšší správní soud tedy ani tento argument (či vysvětlení) odpůrce neshledal důvodným.

[71] Opatření obecné povahy jsou obvykle vydávána na neomezenou dobu, správní řád obsahuje pouze ustanovení o nabytí účinnosti (§ 173 odst. 1), je jistě v kompetenci přijímajícího orgánu účinnost omezit, musí však též zajistit kontinuitu v regulované oblasti, tj. zajistit včasné přijetí navazujícího opatření obecné povahy. Každé opatření obecné povahy musí splňovat podmínky stanovené jak procesním, tak hmotným právem. Změny v účinném opatření obecné povahy lze dosáhnout přijetím nového opatření,[17] opět za splnění všech zákonných podmínek; právě v procesu přijímání opatření jsou pak zohledňovány všechny relevantní zájmy, tedy i zájmy ochrany přírody. Odpůrce nemůže vycházet z toho, že v období 1. 8. 2010 - 30. 4. 2011 zakotvil režim splouvání ve variantě 4 předpokládaný pro rok 2010 do nyní účinného návštěvního řádu s „nadějí“, že v následujícím opatření obecné povahy bude zakotven zbytek původního tříletého režimu stanoveného záměrem „Útlum vodáckých aktivit v úseku Soumarský Most - most u Pěkné a opatření na podporu biotopu perlorodky říční“.

[72] Nejvyšší správní soud pak ještě pro úplnost připomíná, 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.

---

významu, jen dokresluje, co bylo uvedeno o závažnosti porušení procedur předepsaných v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. v čl. 6 směrnice o stanovištích.

[16] Srov. str. 11 hodnocení.

[17] Správní řád neobsahuje speciální ustanovení o přijímání změn opatření obecné povahy jako je tomu v § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[73] Ve světle právě učiněného závěru není důvodné zabývat se námitkou navrhovatele ad a) vytýkající podjatost úředních osob orgánu ochrany přírody, jímž je v daném případě odpůrce (§ 75 odst. 1 písm. e/ ve spojení s § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Na okraj lze pouze obecně poznamenat, že obdobnou otázkou se v současné době zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 79/2009; i toto rozhodnutí bude po jeho vydání přístupné na www.nssoud.cz.

[74] Účastníci řízení dále zastávají rozdílný názor na to, zda celý návštěvní řád je koncepcí ve smyslu § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů; oba vycházejí z definice podané v posléze cit. ustanovení, avšak docházejí k opačným závěrům. Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že tato námitka se netýká přímo napadené části návštěvního řádu. Navrhovatel ad a) totiž výslovně uvedl, že není jeho cílem brojit proti celému návštěvnímu řádu a dosáhnout jeho zrušení, veškerá jeho argumentace směřovala pouze k otázce regulace splouvání Vltavy v předmětném úseku, čemuž také odpovídala formulace závěrečného návrhu. Z tohoto pohledu je nastolená otázka pro rozhodnutí o formulovaném návrhu nadbytečná. Nejvyšší správní soud by se jí mohl zabývat k návrhu podanému v řízení podle § 101a s. ř. s., návrh by však musel věcně směřovat proti celému návštěvnímu řádu; v tomto rozsahu by bylo nutno též posuzovat otázky aktivní legitimace navrhovatelů pro takové řízení, zejména možnost dotčení jejich hmotných práv. V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje na skutečnost, že v případě posuzování návštěvního řádu jakožto koncepce (tedy v režimu strategického posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. SEA), by byla rozhodným právním předpisem vedle zákona o posuzování vlivů Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, jež neobsahuje obdobu čl. 10a směrnice o posuzování vlivů.

[75] Na okraj pak ještě Nejvyšší správní soud poznamenává, že skutečnost, že odpůrce nový návštěvní řád vydal k příkazu ministryně životního prostředí (založený ve správním spise odpůrce; přípis z 7. 6. 2010, č. j. 50020/ENV/10) nemá vliv na zákonnost přezkoumávaného opatření obecné povahy; je to odpůrce, kdo napadené opatření obecné povahy ve své pravomoci vydal a Nejvyšší správní soud není oprávněn zabývat se otázkami plynoucími z funkčního uspořádání orgánů ochrany přírody (srov. zejm. § 79 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Právním názorem Ministerstva životního prostředí (vyjádřeným též přípisem z 4. 6. 2010, č. j. 47777/ENV/10 1208/410/10, na nějž se odvolává navrhovatel ad a/) se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť vyjádřený názor lze snad považovat za výkladové stanovisko v konkrétním případě, které však nebylo vydáno v řízení o vydání opatření obecné povahy a nebylo tak pro odpůrce závazné. Nejedná se rozhodně o metodický pokyn ústředního orgánu státní správy určený ke sjednocení praxe jemu podřízených správních orgánů; odkaz navrhovatele ad a) na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 - 63, tedy není případný.

VI.
Shrnutí a náklady řízení

[76] Nejvyšší správní soud tedy z důvodů uvedených v bodech [34] a [57] neshledal, že by navrhovatelka ad b) byla oprávněna podat návrh na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy, proto její návrh podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[77] K návrhu navrhovatele ad a) Nejvyšší správní soud přezkoumal návštěvní řád v rozsahu vymezeném návrhem a dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Návštěvní řád Národního parku Šumava vydaný opatřením obecné povahy č. 2/2010 by vydán nezákonným způsobem, neboť nebylo respektováno ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a případné navazující postupy upravené tímto ustanovením a zákonem o posuzování vlivů. Poněvadž navrhovatel ad a) své námitky zaměřil pouze k regulaci splouvání Teplé Vltavy v úseku od Soumarského Mostu k mostu u Pěkné a výslovně se domáhal zrušení pouze této části návštěvního řádu, Nejvyšší správní soud zrušil pouze tuto oddělitelnou část napadeného opatření obecné povahy a část jeho přílohy č. 3, jak je uvedeno ve výroku I. a II. tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud stanovil účinnost právní mocí tohoto rozsudku.

[78] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., který stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. října 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu