

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **RNDr. V. Ř., MBA**, proti odpůrci: **Správa národního parku Šumava**, se sídlem 1. máje 260, Vimperk, o návrhu na zrušení 1) opatření obecné povahy – nařízení č. 4/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05124/2008/4 - NPS 03710/2009, 2) opatření obecné povahy – nařízení č. 5/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05126/2008/2 – NPS 03709/2009, 3) opatření obecné povahy – nařízení č. 6/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05127/2008/5 – NPS 03732/2009, 4) opatření obecné povahy - nařízení č. 7/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 04893/2008/14 – NPS 03708/2009, 5) opatření obecné povahy – nařízení č. 8/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 03728/2009/2 - NPS 03731/2009, 6) opatření obecné povahy – nařízení č. 9/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 04997/2008/4 – NPS 03707/2009, 7) opatření obecné povahy – nařízení č. 10/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05433/2008/4 – NPS 03734/2009, 8) čl. 3 odst. 1 věty druhé a slov „a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny“ v čl. 3 odst. 2 větě první i větě druhé opatření obecné povahy č. 2/2010, ze dne 17. 7. 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010 (Návštěvní řád), vydaných Správou Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava,

takto:

I. Opatření obecné povahy – nařízení č. 4/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 05124/2008/4 – NPS 03710/2009, č. 5/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 05126/2008/2 – NPS 03709/2009, č. 6/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 05127/2008/5 – NPS 03732/2009, č. 7/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 04893/2008/14 – NPS 03708/2009, č. 8/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 03728/2009/2 – NPS 03731/2009, č. 9/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 04997/2008/4 – NPS 03707/2009 a č. 10/2009, ze dne 15. dubna 2009, zn. SZ NPS 05433/2008/4 – NPS 03734/2009, vydaná Správou Národního parku Šumava, **se zrušují.**

II. V opatření obecné povahy č. 2/2010, ze dne 17. července 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010 (Návštěvní řád), vydaném Správou

Národního parku Šumava, **se zrušují** čl. 3 odst. 1 věta druhá a slova „a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny“ v čl. 3 odst. 2 větě první i větě druhé.

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

Odůvodnění:

Navrhovatel se podaným návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy vydaných Správou národního parku Šumava (dále jen „odpůrce“), resp. v jednom případě, některých částí, a to nařízení č. 4/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05124/2008/4 – NPS 03710/2009, č. 5/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05126/2008/2 – NPS 03709/2009, č. 6/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05127/2008/5 – NPS 03732/2009, č. 7/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 04893/2008/14 – NPS 03708/2009, č. 8/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 03728/2009/2 – NPS 03731/2009, č. 9/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 04997/2008/4 – NPS 03707/2009 a č. 10/2009, ze dne 15. 4. 2009, zn. SZ NPS 05433/2008/4 – NPS 03734/2009 („dále jen „nařízení“) a dále části opatření obecné povahy č. 2/2010, ze dne 17. 7. 2010, zn. SZ NPS 05607/2010/34 – NPS 06830/2010 (Návštěvní řád), konkrétně čl. 3 odst. 1 věta druhá a slova „a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny“ v čl. 3 odst. 2 větě první i větě druhé. Podle názoru navrhovatele se ve všech případech jedná o opatření obecné povahy v materiálním smyslu, jak mu rozumí judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu, ačkoli v případě nařízení č. 4/2010 až 10/2010 se zřejmě nejedná o opatření obecné povahy ve formálním smyslu. Z povahy uvedených nařízení jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu pak dovozoval pravomoc Nejvyššího správního soudu vést o nich řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Dotčení na svých subjektivních zákonem chráněných právech dovozoval navrhovatel z toho, že zákaz vstupu do vymezených území, který byl nařízeními stanoven (na tato nařízení zároveň odkazují ohledně věcného vymezení obecného zákazu vstupu i příslušná navrhovatelem napadená ustanovení návštěvního řádu), zasahuje do jeho ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) v míře jdoucí tvrdostí zákazu a obrovskou rozlohou území, jehož se zákaz týká, nad ústavně přípustnou míru možného omezení tohoto základního práva, jak vyplývá z čl. 14 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny.

Z obsahového hlediska navrhovatel opatřením obecné povahy vytýkal procesní i hmotněprávní vady. V procesní rovině poukazoval na nedostatek pravomoci odpůrce k jejich vydání pro absenci zákonného podkladu existence Národního parku Šumava (dále jen „NP Šumava“) i odpůrce jako správního orgánu vykonávajícího odbornou státní správu na území parku. Navrhovatel má za to, že podle ust. § 15 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“) se národní parky zřizují zákonem, NP Šumava však byl zřízen nařízením vlády České republiky č. 163/1991 Sb. (dále jen „nařízení vlády č. 163/1991 Sb.“) a pozdější snahy zákonodárce o doplňování zákona č. 114/1992 Sb. tento deficit v zákonném podkladu zřízení nenapravily. Absence zákonného podkladu zřízení NP Šumava zakládá podle navrhovatele i absenci zákonné

opory pro existenci odpůrce jako správního orgánu a pro zákonnost aktů jí vydávaných. Po hmotněprávní stránce vytýkal navrhovatel aktům odpůrce v první řadě to, že se jimi zakazuje vstup na obrovská neprostupná území (celkem 68 km^2), která byla – až na lesnicky bezcenné celky – do doby vyhlášení NP Šumava lesnicky obhospodařována po dobu nejméně 300 let. Proto jsou na nich lesní cesty, mnohdy s kvalitním asfaltovým povrchem, ovšem bez turistického značení, takže se zákaz vstupu vztahuje i na ně. Například nařízení č. 8/2010 stanoví zákaz vstupu do oblasti „Modravské slatě“, v níž je jen jedna turistická stezka (z Březníku na Luzný) vedená paradoxně volným terénem. Její otevření je časově limitováno. Zákazem vstupu na určitá území se omezuje turistický ruch, prakticky jediný zdroj obživy místních obyvatel, neboť existence NP Šumava omezuje v podstatě jakékoli podnikání. Zákaz vstupu omezuje práva jednotlivců plynoucí z tzv. schengenského systému, neboť brání dostat se přes uzavřená území k hranicím Bavorska. Navrhovatel má rovněž za to, že existence možnosti vydávat výjimky ze zákazu vstupu na uzavřená území vytváří nepřijatelné rozdíly mezi jednotlivci a vytváří hrozbu korupce a zneužívání moci příslušnými úředníky.

Napadené akty podle navrhovatele odporují kritériu proporcionality, a to v širším i užším smyslu. Opatření spočívající v uzavření území dopadají negativně na jednotlivce způsobem zdaleka přesahujícím jejich cíl, jímž je ochrana populací tetřeva hlušce a tetřívka obecného, jak vyplývá zejména z důvodové zprávy k nařízením odpůrce. Závěr, že uvedené populace ptáků jsou fatálně ohroženy rušením vznikajícím pohybem lidí v jejich blízkosti, odporuje realitě i dosavadním vědeckým poznatkům. Navrhovatel vychází z dat, o která se opírá i odpůrce, podle nichž na území NP Šumava žije kolem 200 tetřevů, tj. zhruba jeden jedinec na 100 ha. Přitom v místech, kde mimo jiné mají tito ptáci žít probíhá již několik let těžba či sanace stromů napadených kůrovcem, což je provázeno značným pohybem lesních dělníků a lesních strojů. Z dostupných dat odpůrce však neplyne, že by populace uvedených ptáků početně klesaly. Nařízení odpůrce, která pohybu lidí brání, proto odporují kritériu proporcionality v širším smyslu. Data, která byla podkladem důvodové zprávy k napadeným nařízením odpůrce, nedokládají ohrožení populací tetřevů. V minulosti (do roku 1978, kdy byl lov tetřevů zakázán) počet těchto ptáků klesal především kvůli jejich lovu. Rovněž neplatí pravidlo, že v místech se zákazem vstupu (např. v Modravském polesí, které bylo za komunistického režimu v hraničním pásmu a po jeho pádu rezervací se zákazem vstupu) populace uvedených ptáků rostly, zatímco tam, kde přístup nebyl omezen, se zmenšovaly. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce nemá dostatečně přesný přehled, v jakých lokalitách v NP Šumava žije jaký počet tetřevů. Na unikátní, avšak z hlediska závěrů, které z ní lze činit, v určité míře omezené studii ze Švýcarska (v terénu se sjezdovkou a biatlonovou drahou) navrhovatel dokládal, že navíc není vůbec jasné, do jaké míry rušení pohybem lidí má negativní vliv na počet tetřevů v dané populaci. Rušení sice tetřevy podle všeho mírně stresuje, ti však nehynou, pouze částečně opouštějí lokalitu, kde se rušení vyskytuje. Podle navrhovatele tedy není jasný kauzální nexus mezi rušením populace tetřeva a jejím početním poklesem. I v případech jiných druhů zvířat (rys, vydra) platí, že se vyskytují jak v rámci NP Šumava, tak mimo něj, a jejich populace rostou. Podle navrhovatele tedy opatření spočívající v uzavření území nařízeními odpůrce nevede s přiměřenou mírou pravděpodobnosti k zamýšlenému cíli (ochraně populací tetřeva) a svojí povahou představuje neúměrný zásah do práv jednotlivců ve srovnání s cílem, který jím má být dosažen. Je proto podle navrhovatele i neproporcionální v užším smyslu.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že zákonnou oporu mu k vydání napadených nařízení dává ust. § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Věcné podmínky pro vydání pak stanoví ust. § 64 citovaného zákona. V souladu se zákonem také odpůrce projednal vydání nařízení s dotčenými obcemi.

Podle odpůrce nejsou nařízení č. 4/2010 až 10/2010 opatřeními obecné povahy. Forma nařízení pro tyto akty byla stanovena zákonem č. 114/1992 Sb. a nynější znění tohoto zákona neřeší další existenci nařízení vydaných podle dřívější úpravy ve věcech, v nichž se nyní vydávají opatření obecné povahy. Omezení vstupu podle ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb., jak bylo provedeno nařízeními, nemá formální náležitosti opatření obecné povahy, i když tento zákon v ust. § 78 odst. 2 písm. o) nyní definuje tento akt jako opatření obecné povahy. Podle odpůrce je abstraktním aktem v tom smyslu, že působí (až na stanovené výjimky) vůči všem. Určitou konkrétnost tohoto omezení lze snad spatřovat jen v tom, že se vztahuje na konkrétní území. To však nedělá z abstraktního aktu (obecně závazný právní předpis) akt, který by se ve smyslu ust. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ správní řád“) přibližoval k rozhodnutí a byl opatřením obecné povahy. Je vlastností všech právních předpisů, včetně mezinárodních úmluv, že mají určitou územní působnost, ale to z nich ještě nečiní opatření obecné povahy. Proto má odpůrce za to, že napadená nařízení vydaná podle ust. § 64 a § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném ke dni 15. 4. 2009, nebyla nijak změněna na opatření obecné povahy, tudíž zůstávají nařízeními, a Nejvyšší správní soud není oprávněn je zrušit.

K hmotněprávnímu obsahu napadených nařízení odpůrce uvedl, že důvodem omezení vstupu, popsaným v důvodové zprávě, je, že určitým konkrétním předmětům ochrany hrozí poškozování, případně jsou citlivé na rušení. Jde o ohrožené zranitelné biotopy, kde by docházelo k poškozování vegetačního krytu a cenných rostlinných společenstev (vliv sešlapu, zavlečení nepůvodních druhů, eroze), nebo o zvláště chráněné druhy živočichů citlivé na rušení (škodlivé zasahování do přirozeného vývoje). Nejedná se tak jen o ochranu populací dvou ptáků – tetřeva hlušce a tetřívka obecného, jak uvádí navrhovatel. Navíc existence území s omezeným vstupem neznamená tvrdý zákaz vstupu na obrovskou rozlohu území (ve vztahu k rozloze NP Šumava tyto plochy zaujímají 10,07%), neboť jimi prochází turisticky značené trasy. Většina těchto území je také přístupná v doprovodu průvodce v rámci projektu odpůrce „Průvodci divočinou“.

Odpůrce nevydává výjimky z napadených nařízení, neboť to jejich povaha neumožňuje, Nemůže tak vytvářet nepřijatelné rozdíly mezi skupinami občanů, natož aby v souvislosti s tím měli úředníci správy příležitost ke korupci a zneužívání moci. Odpůrce vydává podle ust. § 43 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. výjimky ze zákazů v § 16 citovaného zákona, a to ve správním řízení. Účastníky řízení jsou vedle žadatele i obce (§ 71 zákona č. 114/1992 Sb.) a občanská sdružení (§ 70 citovaného zákona), čímž je více než dostatečně dodržena zásada účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech týkajících se ochrany přírody a krajiny, korespondující s cíli Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s.).

K napadenému návštěvnímu řádu, jehož povahu jako opatření obecné povahy odpůrce nepopíral, odpůrce uvedl, že tento akt v ust. čl. 3 odst. 1 řeší pohyb pěších osob a osob na lyžích na území národního parku s odkazem na přílohu č. 1, ve které vyjmenovává úseky pěších a lyžařských turistických značených tras přístupných pouze ve vymezeném období roku. Přístupnost vyjmenovaných tras je stanovena mimo dobu (toku, hnízdění, vyvádění mláďat a zimního období), kdy pohyb osob představuje škodlivé rušení druhů živočichů, které jsou předmětem ochrany NP Šumava. V tomto není zákon č. 114/1992 Sb. ojedinělým předpisem. Rovněž ust. § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., obsahuje možnost omezit vstup osob zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat. Čl. 3 odst. 2 návštěvního řádu nestanoví zákaz vstupu, ale obsahuje jen informaci pro návštěvníky NP Šumava, kde se mohou setkat s omezením, příp. zákazem, vstupu vyplývajícím nejen přímo z ust. § 16, a také z § 64, zákona č. 114/1992 Sb. (na základě nařízení odpůrce č. 4/2010 až 10/2010), ale i ze zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů. Návštěvní řád dále pouze stanovuje podmínky pro turistické, sportovní a rekreační aktivity osob na území NP Šumava včetně vyhrazení míst pro některé činnosti, které je podle ust. § 16 zákona č. 114/1992 Sb. zakázáno mimo tato místa provádět. To znamená, že orgán ochrany přírody návštěvním řádem změkčuje tvrdost zákona v místech, kde je to z hlediska zájmů ochrany přírody při dodržení podmínky zachování předmětů ochrany daného území možné. Konkrétně se jedná o vyhrazení tras a stezek pro jízdu na kolech, úseků vodních toků pro provozování vodních sportů a míst pro pořádání a organizování hromadných veřejných akcí a dále stanoví pravidla pro sběr rostlin. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Navrhovatel v replice v první řadě poukázal na to, že tvrzení o tzv. konkrétních předmětech ochrany, která užívá již důvodová zpráva k nařízením odpůrce, jsou neurčitá a mají formu zjevené pravdy, bez důkazů, bez podkladů, bez argumentace. K informaci odpůrce, že nařízeními znepřístupněná území tvoří zhruba 10 % rozlohy NP Šumava, navrhovatel připomíná, že stále jde o 68 km^2. Množství turistických stezek, které uvedenými územími procházejí, je podle navrhovatele nedostatečné. Na území „Smrčina“ (nařízení č. 4/2009) se červeně značená cesta po česko-rakouské hranice tohoto území dotýká, jinak je území nepřístupné. Na území „Trojmezná“ (nařízení č. 5/2009) zeleně značená asfaltová silnice na Plešné jezero protíná malou část území a červená hraniční stezka se krátce v oblasti Třístoličníku území dotýká, jinak je území nedostupné. Na území „Vltavský luh“ (nařízení č. 6/2009) je žlutě značená asfaltová silnice určená i pro místní provoz motorových vozidel, jinak je území nedostupné. Nna území „Horskokvildské slatě“ (nařízení č. 7/2009) je modře značená cesta ze Zlaté studny do Horské Kvildy. Ta je nejprve vedena po staré vozové cestě a poté po lesní silnici známé jako Danielova cesta. Na Zlaté Studni bylo po dobu několika set let (až do roku 1945) stálé lidské sídlo. Po okrajích území vedou silnice z Vimperka do Kvildy a z Kvildy do Sušice. Na území „Modravské slatě a okolí“ (nařízení č. 8/2009) není na mapě zakreslena žádná stezka. V terénu je vyznačena stezka, kterou navrhovatel popisuje ve svém návrhu (z Březníku na Luzný, sledující ve vzdálenosti několika set metrů trasu staré historické silnice, která byla již součástí středověké tzv. Zlaté stezky). Na území je řada asfaltových či zpevněných cest. Ty nejsou vyznačeny jako turistické stezky a území je tedy nedostupné. Na území „Plesná a Poledník“ (nařízení č. 9/2009) je jako stezka označeno několik lesních silnic. Vstup na stezku Jezero Laka – Frantův most (červená) – Poledník (zelená) – U Tmavého potoka (červená) je omezen na několik měsíců v roce (definováno v příloze č. 1 návštěvního řádu).

Na území „Křemelná“ (nařízení č.10/2009) je po jeho okraji vedena zeleně značená cesta, po které jezdí i traktory nájemců luk. Jinak je území nepřístupné. Na uvedených územích jsou lesní silnice a cesty, jejichž výčet je dlouhý a podle navrhovatele zbytečný.

K dostupnosti území v doprovodu průvodce navrhovatel poznamenal, že z popisu tras na jednotlivých záložkách stránky http://www.npsumava.cz/cz/1081/sekce/pruvodci-divocinou-2010/ je zřetelné, že tyto vedou převážně po cestách a silnicích. Na to „průvodců divočinou“ není třeba. „Divočina“ je podle navrhovatele divočinou od vyhlášení NP Šumava před dvaceti lety. Do té doby byla, až na malé výjimky, hůře či lépe spravovaným hospodářským lesem, jehož rozlohou velké části se nacházely v hraničním pásmu totalitního státu. Po jeho zrušení mohl návštěvník mít dojem, že je v divočině. K výjimkám ze zákazu vstupu navrhovatel uvedl, že tyto jsou vydávány, neboť s ním spolupracující občanské sdružení Oponent bylo několikrát vyzváno k účasti na příslušném správním řízení.

K námitce odpůrce, že nařízení nejsou opatřeními obecné povahy, navrhovatel uvedl, že bylo-li by tomu tak, byla by uvedená opatření vyňata z kontroly správním soudnictvím.

K názoru odpůrce, že odkaz návštěvního řádu na napadená nařízení nemá povahu zákazu vstupu na nařízeními vymezená území, navrhovatel odkazuje na čl. 3 odst. 2, který stanoví: „*Mimo pěší turistické trasy je pěší pohyb osob možný po celém území národního parku kromě území I. zón ochrany přírody a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny. Mimo lyžařské turistické trasy je pohyb osob na lyžích možný po celém území národního parku kromě území I. zón ochrany přírody, území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny, a lesa mimo lesní cesty*“. Nařízení, na která se uvedený odstavec odvolává, omezují vstup pouze na značené cesty. Je-li vstup omezen jen na značené cesty, pak na ostatní území není povolen, a je tedy zakázán.

Odpůrce při ústním jednání zdůraznil, že omezení vstupu na území stanovená napadenými nařízeními nejsou zákazem novým. Omezený vstup původně daný hraničním pásmem platí od zřízení NP Šumava na základě různých právních titulů. V 90-tých letech 20. stol. se jednalo o tzv. klidová území za tehdejší úpravy v ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb., podle níž ještě nebyla upravena možnost vydávat nařízení. Omezení vstupu bylo zakomponováno do tehdejšího návštěvního řádu. Území, na něž se vztahují napadená nařízení, tvoří zhruba 10% výměry celého NP Šumava a první zóny zaujímají zhruba 13%. Nyní je tedy 23% území NP Šumava s omezeným režimem pohybu osob pouze po značených cestách nebo formou doprovodu s průvodcem, což nabízí NP Šumava jako jednu z volnočasových aktivit. Odpůrce zdůraznil, že na území NP Šumava se nachází jediná životaschopná populace tetřeva hlušce v České republice, že území, na něž se vztahují omezení vstupu vyplývající z napadených nařízení, nejsou po celá desetiletí přístupná a že právě proto na nich populace tetřevů prospívá, razantně neubývá a je životaschopná. Hlavním důvodem omezení vstupu u většiny území, jichž se napadená nařízení týkají, je tedy vskutku právě ochrana tetřeva hlušce.

Podle ust. § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Nutnou podmínkou toho, aby se v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. mohl Nejvyšší správní soud zabývat vlastním obsahem napadeného aktu, je především to, že tento je opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem ve smyslu shora citovaném. Ten, kdo jej napadá, pak musí být osobou oprávněnou tak učinit. Musí jít o osobu, která tvrdí dotčení na svých subjektivních právech uvedeným aktem.

Lze rozlišovat dva typy aktů zakládajících práva nebo povinnosti – abstraktní a konkrétní. Rozlišovací kritéria jsou zdánlivě jasná. U abstraktních aktů neurčitost (ale případně určitelnost konkrétního počtu či výčtu vztahů a subjektů v určitém okamžiku) okruhu vztahů a subjektů, na něž dotyčný akt dopadá; u konkrétních aktů určitost (ale nezřídka z početního hlediska mnohost) vztahů a subjektů, na něž dotyčný akt dopadá. Jakkoli v teoretické rovině se může naznačené vymezení zdát jednoduché, ve světě skutečných právních vztahů se tato jednoduchost v mnoha případech zatemňuje. Například dopravní značka se vztahuje na neurčitý počet subjektů, jejichž práva či povinnosti nějak stanovuje. Právní vztahy, které upravuje, ji ovšem vztahují k jedinečnému, konkrétnímu místu, na němž tato značka platí, a sekundárně i subjekty, na něž značka dopadá, jsou charakterizovány tím, že mají k danému místu specifický vztah. Projíždějí či procházejí jím, a právě proto na ně pravidlo chování vyjádřené značkou dopadá. Podobně lze zvětšovat „rozměr“ místa, na něž regulatorní akt dopadá. Přes určitou rozměrem omezenou lokalitu, jejíž „užívání“ je regulováno (např. návštěvní řád lezecké skály, koupaliště apod.), území obce (upravené územním plánem) až po podstatnou část státu, celý stát či dokonce více států současně. Podobnou úvahu lze vést i v rovině rozšiřování okruhu subjektů, na které, je-li tento okruh definován rozhodnými vlastnostmi subjektů, zařazujícími je do rozsahu působnosti příslušného pravidla chování, a nikoli prostým výčtem dotyčných subjektů, pravidlo chování dopadá.

Možná i z důvodu, že rozlišení mezi abstraktními a konkrétními akty může činit praktické obtíže, zavedl zákonodárce, podobně jako v některých jiných, zejména středoevropských státech (Německo, Švýcarsko), i v České republice v roce 2005 institut opatření obecné povahy jako třetí kategorii stojící mezi čistě abstraktními a čistě konkrétními akty a obsahující z obou krajností určité prvky. Pokusy jednoznačně určit definiční znaky odlišující opatření obecné povahy jako třetí kategorii od prvních dvou se objevují i v judikatuře (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz) i v doktríně správního práva (viz zejm. J. Vedral: *Správní řád. Komentář*, Polygon, Praha 2006, komentář k § 171, zejm. str. 966 - 969). Ovšem zatím vždy u nich lze nalézt tu větší, tu menší slabiny. Judikatura proto povětšinou *ad hoc* u napadených aktů řeší, zda se o opatření obecné povahy jedná, anebo nikoli (např. k dopravním značkám jako opatřením obecné povahy viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, publ. Pod č. 1794/2009 Sb. NSS a na www.nssoud, a ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 - 18, publ. na www.nssoud.cz; naopak k cenovým výměrům jako právním předpisům viz usnesení téhož soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, publ. na www.nssoud.cz)

Spor mezi tzv. formální a tzv. materiální koncepcí opatření obecné povahy byl prozatím rozhodnut judikaturou Ústavního soudu (viz jeho nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, publ. na http://nalus.usoud.cz) ve prospěch koncepce materiální. Významné jsou důvody, které Ústavní soud k tomuto závěru vedly. Zejména snaha zajistit přímou a účinnou ochranu před opatřením obecné povahy (v tehdejším konkrétním případě před územním plánem) již v dřívějších fázích jeho závazného právního působení, aniž by byl dotčený jednotlivec nucen absolvovat následné stavební řízení či jeho pozdější fáze a prostřednictvím soudní ochrany proti aktům vydaným ve stavebním řízení „zpětně" brojit proti samotnému opatření obecné povahy (viz bod 35. zmíněného nálezu). Ústavní soud tedy touto svojí judikaturou implicitně připustil, že v určitých ohledech (při poskytování soudní ochrany) je na opatření obecné povahy nutno hledět jako na akty, proti kterým může brojit každý, do jehož právní sféry daný akt přímo zasahuje již samotnou svojí existencí a normativním obsahem, a jako na akty v řadě ohledů svojí povahou srovnatelné s normativními akty. Dále z uvedené judikatury vyplývá, že není podstatné slovní označení příslušného aktu v právním řádu, tj. nemusí se jednat o akt označený jako opatření obecné povahy, a že se nemusí jednat pouze o akty vydávané s výslovným odkazem na ust. § 171 a násl. správního řádu, nýbrž i o akty vydávané zásadně bez (byť i subsidiární) aplikace ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že postačí, pokud právní řád ve vztahu ke konkrétnímu aktu, který je posuzován, nevyloučí materiální pojetí, tj. zda je naplněn (konkrétně v případě územního plánu) znak konkrétnosti předmětu a obecnosti adresátů aktu (viz bod 30. citovaného nálezu).

Z výše uvedené koncepce dávající přednost materiálnímu posuzování toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, vyšla i navazující judikatura Nejvyššího správního soudu. V již citovaném usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, publ. na www.nssoud.cz, se jako kritérium pro posouzení obecnosti, či naopak konkrétnosti předmětu upraveného opatřením obecné povahy uvádí následující: *„Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje v tomto znaku protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být již shora zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!" a „Hlavní pozemní komunikace" umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě."* Z tohoto hlediska jsou jak nařízení č. 4/2010 až 10/2010, tak návštěvní řád akty s konkrétním předmětem úpravy. Těmito předměty jsou v případě nařízení jednotlivé v nich vymezené lokality, do nichž je omezen přístup, v případě návštěvního řádu pak NP Šumava jako konkrétně určené území, na němž platí určitá zvláštní pravidla chování.

O obecnosti okruhu adresátů napadených aktů naopak není pochyb – dané akty dopadají na všechny osoby, které se mohou pohybovat v nařízeními vymezených lokalitách (resp. chtěly by se po nich pohybovat) či na území, na něž dopadají pravidla chování zakotvená v návštěvním řádu.

Z výše uvedené analýzy povahy nařízení i návštěvního řádu je patrné, že ve světle dosavadní judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu se ve všech případech jedná o opatření obecné povahy, neboť jde o akty s konkrétním předmětem úpravy (vztahující se na určité konkrétně vymezené území) a abstraktně vymezených okruhem adresátů. U návštěvního řádu pro tento závěr navíc hovoří i intence zákonodárce, který s účinností od 1. 1. 2010 novelou provedenou zákonem č. 381/2009 Sb. výslovně označil v novém znění ust. § 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb. akty spočívající v omezení nebo zákazu vstupu podle § 64 téhož zákona za opatření obecné povahy.

Absence přechodných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., kterými by byl výslovně upraven právní osud „nařízení" vydaných podle předchozího znění, nasvědčuje tomu, že se jedná o situaci analogickou právnímu osudu územních plánů vydaných podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, poté, co nabyla účinnosti úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Jednalo-li se obsahově (materiálně) o opatření obecné povahy, automaticky, bez toho, aby bylo třeba výslovné úpravy, se tyto akty dostaly do jurisdikce Nejvyššího správního soudu v řízení podle výše zmíněných ustanovení s. ř. s. Není proto důvodu, aby se stejně automaticky do jurisdikce tohoto soudu nedostala nařízení vydaná odpůrcem před účinností novely č. 381/2009 Sb. Opačně by tomu mohlo být pouze tehdy, pokud by vyjádřil zákonodárce dostatečně jasně (například dikcí přechodných ustanovení) jinou svoji vůli (srov. k tomu shora již zmíněný bod 30. nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, publ. na http://nalus.usoud.cz).

Nejvyšší správní soud dává za pravdu odpůrci v tom, že v uvedeném pojetí lze svým způsobem za konkrétní předmět úpravy považovat předmět úpravy každého aktu, který se tradičně považuje za právní předpis, neboť každý takový akt má nějakým způsobem vymezenu svoji územní působnost (např. územím státu, kraje, obce, národního parku či jiné nějakým způsobem vymezené lokality). Pokud však má mít pojem „opatření obecné povahy" nějaký právní význam (a zákonodárce zjevně chce, aby tomu tak bylo, pokud zavedl v § 101a a násl. s. ř. s. právní úpravu soudního přezkumu takových aktů, v § 171 a násl. správního řádu obecnou právní úpravu jejich vydávání a v řadě právních předpisů z nejnovější doby výslovně uvádí, že akty označené jako opatření obecné povahy mají být vydávány), pak nelze než hledat na kontinuu mezi „širším" a „užším" vymezením předmětu úpravy ty případy, kdy už v podstatné míře převažuje „užší" vymezení a kdy tedy je na místě předmětný akt podrobit soudnímu přezkumu postupem podle § 101a a násl. s. ř. s.

Problematickým se může jevit i přesun pravomoci přezkoumávat takové akty z Ústavního na Nejvyšší správní soud, aniž by zde byla patrná jasně vyjádřená vůle zákonodárce takovou změnu přijmout. Navíc se uvedeným přesunem významně změnily (rozšířily) možnosti jednotlivců napadnout takové akty a docílit s účinky *erga omnes* jejich zrušení, neboť podmínky přípustnosti návrhu jsou v ust.§ 101a s. ř. s. stanoveny velmi široce a zásadně nejsou podmíněny předchozí procesní aktivitou navrhovatele v proceduře vydání opatření obecné povahy (viz k tomu konkrétně u nepodání námitek či připomínek v procesu tvorby územního plánu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. na www.nssoud.cz, zejm. jeho body 13. až 24.). Takový přesun je nicméně sám o sobě zcela ústavně konformní. Zákonodárci je

dána článkem 87 odst. 3 písm. a) Ústavy možnost, aby dle své úvahy svěřil rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, Nejvyššímu správnímu soudu. Procesní podmínky podání takového návrhu (tj. mimo jiné vymezení okruhu oprávněných navrhovatelů a připuštění, že se nemusí jednat toliko o tzv. privilegované navrhovatele, jak je nyní stanoveno ve vztahu k podzákonným předpisům v § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) a pravidla řízení o něm jsou zásadně věcí „jednoduchého" práva, tedy v diskreci zákonodárce (za předpokladu, že jím zvolená právní úprava zajistí účinnou soudní kontrolu). Může-li „jednoduché" právo svěřit Nejvyššímu správnímu soudu pravomoc rušit pro rozpor se zákonem akty, o nichž není pochyb, že jde o podzákonné právní předpisy, tím spíše mu jistě může svěřit pravomoc rušit s účinky *erga omnes* akty stojící na pomezí mezi právním předpisem a správním aktem.

Ve svém celku tedy materiální koncepce posuzování opatření obecné povahy, jakkoli vykazuje určité slabiny, zajišťuje účinnou soudní kontrolu aktů stojících na pomezí mezi normativním a správním aktem. Nejvyšší správní soud proto nevidí důvodu stávající judikaturu vytvořenou na základě této koncepce zpochybňovat.

Lze tedy shrnout, že navrhovatelem napadená nařízení i návštěvní řád jsou opatřeními obecné povahy, která mohou být napadena návrhem podle ust. § 101a s. ř. s.

Opatření obecné povahy může návrhem podle ust. § 101a s. ř. s. napadnout pouze ten, kdo *„tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy (...) zkrácen"*. Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení na jeho subjektivních právech opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v bodu 34. svého usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, uvedl: *„Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude (...) dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno."*

V projednávané věci je již s ohledem na předmět, obsah a okruh adresátů napadených opatření obecné povahy zřejmé, že aktivní procesní legitimace navrhovatele je dána. Opatření obecné povahy přímo, resp. sekundárně (v případě návštěvního řádu odkazem na napadená nařízení) omezují vstup kohokoli, kdo by tak chtěl učinit, na určitá území v NP Šumava. Dotčen danými opatřeními obecné povahy je tedy kdokoli, kdo by chtěl na tato území vstoupit, avšak kvůli zákazu tak nesmí učinit, ač by jinak – neboť mu svědčí svoboda pohybu po území České republiky – mohl. Takovou osobou je zjevně i navrhovatel, občan České republiky pobývající na jejím území, který je nadán svobodou pohybu, dokonce ústavně zaručenou. Jestliže stěžovatel tvrdí, že opatření obecné povahy zakazující komukoli, tedy i jemu, vstup na určité území, na něž by jinak mohl vzhledem k jeho povaze (volně přístupné zejména lesní pozemky) vstoupit každý, zasahuje do jeho

svobody pohybu, logicky konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení své právní sféry. Jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je tedy dána.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz již citované usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz) vyplývá, že rozsah soudního přezkumu návrhem napadeného opatření obecné povahy není neomezený, jakkoli je v podstatné míře ovládán zásadou oficiality. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. *při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*" Zmíněné usnesení k tomu v bodě 28. uvádí: „*Uvedené ustanovení by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnuvšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.*

Zákonnost opatření obecné povahy pak Nejvyšší správní soud zkoumá jednak z hledisek kompetenčních a procedurálních, jednak z hledisek hmotněprávních, čítaje v to i proporcionalitu zásahů do subjektivních práv navrhovatele provedených daným aktem (podrobněji viz část III. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, viz též body 27. a 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. na www.nssoud.cz).

V uvedených intencích se důvodností návrhu, a tedy zákonností napadených opatření obecné povahy, zabýval i Nejvyšší správní soud.

Nutnou (ne však dostatečnou) podmínkou toho, aby opatření obecné povahy mohlo být shledáno zákonným, je, aby bylo vydáno orgánem, který k tomu má pravomoc.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy *[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Podle odst. 4 téhož článku pak *[k]aždý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. Obdobně čl. 4 odst. 1 Listiny stanoví, že *[p]ovinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*. Znamená to tedy, že jakékoli omezení svobody jednotlivce veřejnou mocí musí byt stanoveno zákonem nebo aktem správního orgánu (v dikci Ústavy „správního úřadu") opřeným o zákon, jenž

stanoví všechny podstatné rysy daného omezení. Výhrada zákona v tomto smyslu též znamená, že podzákonná legislativa žádné podstatné (konstitutivní) rysy jednotlivci ukládané povinnosti stanovit nesmí (z judikatury Nejvyššího správního soudu k tomu viz např. jeho rozsudek ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 32/2009 - 69, publ. pod č. 2014/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Podle čl. 79 odst. 1 Ústavy přitom *[m]inisterstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 111/2009 - 64, publ. pod č. 2017/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, uvedl: *„Při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby byly dostatečně určitě a jasně stanoveny zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. „implicitní pravomoci", tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob."*

Národní park je právním institutem, jehož pomocí se, jak stanoví ust. § 15 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., chrání *[r]ozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam*. Obdobně před účinností zákona č. 114/1992 Sb. stanovil § 4 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, že *[v]elké plochy původní nebo lidskými zásahy málo dotčené přírody, které mají obzvláštní vědecký význam, jsou důležité s hlediska klimatického, vodohospodářského nebo zdravotního a vedle toho mohou sloužit vzdělání našeho lidu, lze prohlásit za národní parky*.

Vyhlášení národního parku za účinnosti zákona č. 114/1992 Sb., i za účinnosti jemu předcházející právní úpravy bylo obecně vzato nepochybně ústavně legitimním opatřením směřujícím k ochraně ústavně chráněných přírodních hodnot. Podle čl. 15 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., ve znění účinném od 23. 4. 1992 do 31. 12. 1992, platilo, že *[s]tát dbá o vytváření ekologické rovnováhy ochranou přírody a péčí o tvorbu a ochranu zdravého životního prostředí i o šetrné využívání přírodních zdrojů*. Podobně nynější Ústava, účinná od 1. 1. 1993, stanoví v čl. 7, že *[s]tát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*; k odhodlání *společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní (...) bohatství* se hlásí i Preambule Ústavy. Ochrana přírody je tedy nepochybně jedním z významných ústavně definovaných státních cílů a může být důvodem pro omezení některých základních práv a svobod, zejména vlastnického práva (viz zejm. čl. 11 odst. 3 věta třetí Listiny), práva podnikat (čl. 26 odst. 2 a čl. 35 odst. 3 Listiny) a svobody pohybu (čl. 14 odst. 3 Listiny) za Listinou stanovených podmínek. Listina je přitom právním předpisem nejvyšší právní síly na území České republiky účinným již od 8. 2. 1991, jak vyplývá z jejího vyhlášení ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské

Federativní Republiky, a následně z usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (to, že Listina má právní sílu přinejmenším ústavního zákona, vyplývá z jejího zařazení mezi součásti ústavního pořádku, jak stanoví čl. 112 odst. 1 Ústavy).

Jelikož vyhlášení národního parku vede k omezení svobody jednotlivců ve vztahu k území, na němž je zřízen (v nynější úpravě viz zejména § 16 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.), představuje tento akt nepochybně stanovení povinnosti strpět omezení této svobody a je či může být zásahem do jejich ústavně zaručených základních práv. Proto je třeba, aby vyhlášení národního parku jak v rovině materiální (zejména existencí skutečných důvodů pro takto intenzívní způsob ochrany přírody a proporcionalitou území, na něž se vztahují restrikce, i věcného obsahu omezení plynoucích z vyhlášení národního parku), tak v rovině formální (vyhlášení tohoto omezujícího institutu zákonem a rovněž zákonem provedené stanovení pravomocí správních úřadů k dozoru nad dodržováním omezení vyplývajících z vyhlášení národního parku) naplnilo shora popsané ústavní kautely.

Je nepochybné, že vyhlášení NP Šumava nařízením vlády č. 163/1991 Sb., stejně jako zřízení odpůrce, uvedeným formálním požadavkům neodpovídá, neboť – již za účinnosti Listiny – bylo provedeno nikoli zákonem, nýbrž podzákonným předpisem, tedy v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny. Je třeba uvést, že vláda České republiky citované nařízení vydala s odkazem na tehdy platný a účinný § 8 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, podle něhož *[n]árodní parky zřizuje a jejich organisaci a podmínky ochrany stanoví vláda nařízením; podrobnosti upraví statuty, které vydá ministerstvo školství a kultury v dohodě se zúčastněnými ústředními úřady a orgány, Československou akademií věd a Československou akademií zemědělských věd*. Zákonodárce však schválením zákona č. 114/1992 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 6. 1992, napravil své předchozí pochybení, a to i přesto, že se tak stalo po lhůtě stanovené v ust. § 6 odst. 1 věta druhá uvozovacího zákona k Listině, které zní: *Zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. prosince 1991. Tímto dnem pozbývají účinnosti ustanovení, která s Listinou základních práv a svobod nejsou v souladu.*). V § 90 odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. stanovil, že *[n]árodní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky (§ 15) a chráněné krajinné oblasti (§ 25)*. Tím předepsanou formou vyjádřil svoji vůli podrobit území vymezené v § 1 odst. 1 a v přílohách 1 a 2 nařízení vlády č. 163/1991 Sb. omezením vyplývajícím ze zřízení národního parku, jak vyplývají z § 16 a dalších ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. nebo jiných zákonů. Stejně tak došlo tímto zákonem ke zřízení odpůrce jako orgánu ochrany přírody a krajiny příslušného podle § 75 odst. 1 písm. c) [v nynějším znění pak písm. e)] a odst. 2, § 78 a přílohy zákona č. 114/1992 Sb. k vykonávání státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona.

S navrhovatelem tedy lze sice souhlasit, že NP Šumava i odpůrce byli zřízeni v rozporu s Listinou, a dokonce i že dne 31. 12. 1991 přestal NP Šumava na dobu pěti měsíců (do dne 1. 6. 1992, kdy nabyl účinnosti zákon č. 114/1992 Sb.) právně existovat a že po tuto dobu neexistoval ani odpůrce jako správní orgán nadaný vrchnostenskými oprávněními, s účinností od 1. 6. 1992 však bylo toto pochybení zákonodárcem dodatečně napraveno tím, že na základě ust. § 90 odst. 9 a dalších výše citovaných ustanovení zákona

č. 114/1992 Sb. došlo k „znovuobživnutí“ právní existence NP Šumava i odpůrce. Přinejmenším od tohoto dne tedy omezení práv a stanovení povinností jednotlivců vyplývající ze zřízení NP Šumava a stanovení pravomoci odpůrce jako správního orgánu vykonávajícího ve vymezeném rozsahu státní správu na území parku má zákonnou oporu. Nejvyšší správní soud podotýká, že popsaný důsledek nabytí účinnosti zákona č. 114/1992 Sb. nastal i přesto, že zákonodárce měl při schvalování zákona č. 114/1992 Sb. za právně existující i po 31. 12. 1991 jak NP Šumava, tak i odpůrce a že si neuvědomil derogační účinky ust. § 6 odst. 1 věty druhé uvozovacího zákona k Listině. Pro tento závěr svědčí formulace v ust. § 90 odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb., že národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle ust. § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou „*nadále*“ chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti. Svědčí o tom i důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., která k ust. § 90 uvádí: „*Společná ustanovení zákona musí zajistit plynulou transformaci již zřízených zvláště chráněných částí přírody do nových kategorií zvláštní ochrany přírody zaváděných tímto zákonem. Zákon upravuje způsob jak se tento převod děje.*“ Zmínka o „*již zřízených*“ zvláště chráněných částech přírody naznačuje, že uvedené ustanovení se má vztahovat (jen) na ty z nich, které právně existují ke dni nabytí účinnosti zákona č. 114/1992 Sb. Dikce dalších ustanovení tohoto zákona (viz § 78 odst. 1 věta druhá a zejména věta třetí, jakož i příloha k tomuto zákonu) a z nich jasně patrný záměr zákonodárce *pro futuro* chránit Šumavu formou národního parku však vedou Nejvyšší správní soud k opačnému závěru. Zákonodárce chtěl podle nového zákona chránit všechny národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle ust. § 8 zákona č. 40/1956 Sb. Mezi nimi chtěl takto chránit i ty národní parky, které již nesměly být vyhlášeny nařízením vlády, neboť tomu bránil – jako u NP Šumava – čl. 4 odst. 1 Listiny, jež vyžadovala k takovému kroku zákon, a které byly proto působením obecného derogačního ust. § 6 odst. 1 věty druhé uvozovacího zákona k Listině zrušeny pro nesoulad s Listinou.

Námitka navrhovatele, že odpůrce neměl pravomoc k vydání jím napadených opatření obecné povahy pro absenci zákonného podkladu existence NP Šumava i Správy jako správního orgánu vykonávajícího odbornou státní správu na území parku, tedy není důvodná.

Jinou procesní vadu navrhovatel nenamítal a Nejvyšší správní soud, přezkoumávaje napadená opatření obecné povahy sice ze všech hledisek relevantních pro jejich zákonnost, přesto však veden především linií námitek navrhovatele a reakcemi odpůrce na ně, ani sám žádnou procesní vadu při vydání uvedených opatření obecné povahy neshledal.

Obsahem nařízení č. 4/2010 až 10/2010 je stanovení omezení vstupu veřejnosti na konkrétní území vymezená v přílohách k těmto nařízení. Dotyčná území se nacházejí na území NP Šumava, jak je vymezeno v příloze č. 2 nařízení vlády č. 163/1991 Sb., avšak mimo první zónu parku. Nařízení stanovují, že v jimi vymezených územích je pohyb osob možný pouze po turistických značených trasách (standardizované značení KČT). Omezení vstupu se nevztahuje na vlastníky a nájemce pozemků v tomto území, na průvodce při provádění průvodcovské činnosti na základě smlouvy s odpůrcem a osoby v jejich doprovodu, na osoby s povolením výzkumu a na držitele výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. ke vstupu do prvních zón přiléhajících k území s omezeným vstupem.

Čl. 3 návštěvního řádu zní: *Pohyb pěších osob a osob na lyžích*
1) Po pěších a lyžařských turistických trasách (standardizované značení KČT) je pěší pohyb osob a pohyb osob na lyžích možný po celém území národního parku. Z důvodu ochrany přírody (zejména ochrany druhů živočichů citlivých na rušení) jsou úseky pěších a lyžařských turistických značených tras uvedené v příloze č. 1 k tomuto opatření obecné povahy přístupné pouze ve vymezeném období roku. Tyto úseky jsou v terénu zřetelně označeny informačními tabulemi.
2) Mimo pěší turistické trasy je pěší pohyb osob možný po celém území národního parku kromě území I. zón ochrany přírody a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny. Mimo lyžařské turistické trasy je pohyb osob na lyžích možný po celém území národního parku kromě území I. zón ochrany přírody, území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny a mimo lesních cest.

Obsahem napadeného ustanovení čl. 3 odst. 1 věty druhé návštěvního řádu tedy je omezení přístupu na úseky pěších a lyžařských turistických značených tras uvedené v příloze č. 1 návštěvního řádu jen ve vymezeném období roku. Uvedené značené trasy jsou přitom jediné cesty na celém území národního parku (včetně prvních zón), které jsou neomezeně přístupné pěšímu resp. lyžařskému pohybu osob. Obsahem čl. 3 odst. 2 návštěvního řádu pak je stanovení zákazu pěšího pohybu osob resp. jejich pohybu na lyžích mimo jiné i v územích s omezeným vstupem vymezených podle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., tedy těch, jež jsou vymezena nařízeními Správy č. 4/2010 až 10/2010.

Věcné podmínky vydání napadených nařízení vyplývají zejména z ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb., který stanoví: *Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.* Z uvedeného ustanovení je patrné, že odpůrce jako orgán ochrany přírody je oprávněn omezit nebo (nepostačí-li omezení) zakázat přístup veřejnosti do určitých území nebo jejich částí, ovšem jen za naplnění podmínky, že hrozí poškozování území v národních parcích. Jako důvod takové hrozby zákon příkladem uvádí nadměrnou návštěvnost.

Výše uvedené ustanovení tedy nedává odpůrci oprávnění omezit či zakázat vstup na určitá území či jejich části dle jejího uvážení (například proto, že i v minulosti, ať již z jakýchkoli důvodů, byla daná území národního parku nepřístupná veřejnosti), nýbrž jen a pouze tehdy, jsou-li naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady. Jejich naplnění musí být odpůrcem zjištěno a důkazně doloženo v proceduře vydání nařízení. Není-li tomu tak, jde o nezákonné akty, neboť nejsou naplněny podmínky pro jejich vydání.

I kdyby zákonem stanovené předpoklady omezení či zákazu vstupu byly naplněny, obsah a rozsah omezení, resp. zákazu, musí splňovat požadavek, aby šlo z hlediska územního, věcného i osobního o nejmenší omezení, které ještě postačuje k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy předejití poškozování území v národním parku (obdobné pravidlo ve vztahu k omezení vlastnických nebo jiných věcných práv územními plány viz zejména v bodě 47. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz).

Požadavek subsidiarity a minimalizace zásahu vyplývá z povahy omezení, resp. zákazu, vstupu na území národního parku jako zásahu mimo jiné do čl. 14 Listiny ústavně zaručené svobody pohybu, jehož omezení je podle odst. 3 tohoto článku možné, jen *jestliže je to nevyhnutelné (...) na vymezených územích (...) z důvodu ochrany přírody*. I z čl. 4 odst. 4 Listiny vyplývá, jak správně uvádí navrhovatel, že při stanovení mezí základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu mj. právě tím, že tyto meze budou stanoveny tak, aby při dosažení ústavně aprobovaného cíle dotyčné základní právo co nejméně omezily.

Z důkazů provedených v řízení před Nejvyšším správním soudem nevyplynulo, že při vydávání nařízení byly striktní podmínky stanovené v ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb. zkoumány, natož aby bylo zjištěno a prokázáno jejich řádné naplnění.

Z provedených důkazů (zejména z důvodové zprávy k nařízením) a z vyjádření odpůrce v první řadě vyplývá, že hlavním, a ve skutečnosti jediným odpůrcem jednoznačně tvrzeným, důvodem omezení vstupu je ochrana určitých druhů ptáků, např. tetřeva hlušce *(Tetrao urogallus)*. Z důvodové zprávy sice vyplývá obecná úvaha, že omezení vstupu má zabránit poškození vegetačního krytu a cenných rostlinných společenstev vlivem sešlapu, zavlečení nepůvodních druhů a eroze a rušení vzácných druhů velkých obratlovců a ptáků citlivých na rušení, ale v podrobnostech však v obecné části hovoří pouze o nebezpečí rušení tetřeva hlušce, a to ve všech čtyřech ročních obdobích, se zdůrazněním obzvláštní citlivosti tohoto ptáka na rušení v zimním období. O jiných druzích ptáků ohrožených rušením (např. datlík tříprstý, strakapoud bělohřbetý) hovoří důvodová zpráva v obecné části pouze zkratkovitě, stejně jako o hrozbě rušení savců, např. vydry říční. Zvláštní část důvodové zprávy pak nic podstatného nad rámec obecné části nedodává. Jistou výjimkou jsou konkrétnější zmínky o ohrožení některých rašeliništních rostlinných druhů, podmáčených smrčin a některých dalších biotopů.

Z provedených důkazů přitom vyplývá, že odpůrce nedisponuje podklady, z nichž by s dostatečnou mírou přesvědčivosti plynulo, že bez téměř úplného uzavření území vymezených v nařízeních by došlo k takovému rušení tetřeva hlušce, jež by mělo významný vliv na početnost, stabilitu a životaschopnost jeho populace na Šumavě. Z údajů o jeho početních stavech v minulých desetiletích [L. Bufka, J. Červený, P. Bürger: *Vývoj početnosti tetřeva hlušce (Tetrao urogallus) na Šumavě*, in: P. Málková (ed.): *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Tetřevovití - Tetraonidae na přelomu tisíciletí. České Budějovice, 24. - 26. března 2000*, str. 52 - 57] a v současnosti [L. Bufka: *Monitoring populace tetřeva hlušce (Tetrao urogallus) na Šumavě*, Aktuality šumavského výzkumu II, Srní 4. - 7. října 2004, str. 233 - 234] zejména vyplývá, že jejich snižování v druhé polovině 20. století lze pravděpodobně přičítat především lovu. Po jeho ukončení lze početní stav populace považovat v zásadě za stabilizovaný s tendencí mírného nárůstu od roku 1990 na současných zhruba 200 jedinců v české části Šumavy. Z provedených důkazů pak neplyne, že v místech, která jsou veřejnosti uzavřena, populace tetřeva hlušce prospívá znatelně lépe než v místech obecně přístupných, avšak v zásadě klidných a nezatížených v podstatné míře civilizačními vlivy. Data o početních stavech a místech výskytu tetřeva hlušce, která by takový závěr odůvodňovala, odpůrce neposkytl ani navrhovateli, ani jimi *in concreto* neargumentovala v řízení před soudem.

Z důvodové zprávy tedy vůbec nevyplývá doložení pravděpodobné příčinné souvislosti mezi neuzavřením území vymezených v nařízeních a vznikem reálné a aktuální hrozby poškození území, ať již dotčením vegetace nebo na tomto území žijících živočišných druhů. Obecné úvahy, že přítomnost návštěvníků může určitou vegetaci poškodit či některé živočišné druhy rušit, k doložení takové příčinné souvislosti nepostačují, neboť jsou toliko sdělením notoriety, že civilizační zátěž může vést k poškození životního prostředí. Stejně tak nepostačují pasáže důvodové zprávy o tom, že tetřev hlušec potřebuje ke svému životu absenci rušení. I zde se jedná toliko o obecnou, konkrétní podmínky NP Šumava dostatečně nereflektující úvahu.

Důvodová zpráva zcela postrádá úvahu o tom, že omezení vstupu má mít právě tu podobu, která byla v nařízeních č. 4/2010 až 10/2010 zvolena. Jakkoli se v uvedených nařízeních hovoří o omezení vstupu na jimi stanovená území, ve skutečnosti jde o paušální a z věcného hlediska bezvýjimečný zákaz vstupu zmírněný toliko určitými výjimkami osobní povahy (ve vztahu k vlastníkům a nájemcům pozemků na dotyčných územích a ve vztahu k průvodcům se speciálním vztahem k odpůrci a osobám, které budou v jeho doprovodu). V důvodové zprávě chybí úvaha, zda je nezbytné zákaz vstupu vztáhnout i na veškeré komunikace v daných územích a zda vedle stávajících nečetných turistických tras protínajících či lemujících dotyčná území nelze zpřístupnit i některé komunikace, dle tvrzení navrhovatele využívané při lesnickém obhospodařování daných území. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že má-li být jedním z důvodů omezení vstupu hrozba poškození vegetace sešlapem či erozí, lze jistě uvažovat o minimalizaci takové hrozby v případě pěšího pohybu návštěvníků po existujících zpevněných komunikacích. Poznamenává rovněž, že z důvodové zprávy neplyne, v jaké míře může být rušení živočichů způsobeno obhospodařováním lesních porostů a zda ve skutečnosti tyto zásahy nemají takovou intenzitu, že ve srovnání s nimi není určité zpřístupnění daných lokalit podstatnou hrozbou pro uvedené živočichy. Zcela pak absentuje úvaha o tom, zda by k dosažení účelu spočívajícího v předejití poškozování území nepostačovala určitá regulace pohybu návštěvníků na dotyčných územích, například stanovením denních kvót nebo omezením vstupu jen na které hodiny v rámci dne či některé dny v rámci určitého časového období apod. Z důvodové zprávy naopak vyplývá, a vyjádření odpůrce při ústním jednání to pouze potvrzuje, že účelem omezení vstupu je snaha o pokračování dlouhodobého znepřístupnění daných území, jež započalo vznikem tzv. „železné opony“ a k ní příslušejícího hraničního pásma po roce 1948, jejichž existence vedla ke vzniku jakési „nové divočiny“. Taková snaha se však zcela míjí s důvody, pro které lze omezit či zakázat vstup na území podle ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb. Jak již bylo shora vyloženo, zřizovat národní parky i správní úřady, které nad nimi budou vykonávat vrchnostenskou správu, lze pouze zákonem. Tato podmínka není samoúčelná. Omezení svobody jednotlivců, k němuž zřízením národního parku dochází, musí vedle toho, že se bude pohybovat v ústavně přípustných mezích z hledisek obsahových i procedurálních, mít i demokratickou legitimaci vyjádřenou právě rozhodnutím zákonodárného sboru. V takovém rozhodnutí se mimo jiné projeví i výsledek společenského diskursu o tom, v jaké míře (zejména v jakém územním rozsahu a v jakých konkrétních lokalitách) je na místě zavést stupeň ochrany přírody určité intenzity, projevující se odpovídající intenzitou omezení svobody jednotlivců z toho vyplývající. Takový demokraticky vytvořený konsensus ohledně nejpřísnějšího stupně ochrany je vyjádřen ve vymezení prvních zón ochrany, jak vyplývají z pravidel stanovených zejména v ust. § 17 odst. 1 zákona č.

114/1992 Sb. a vyhlášek ministerstva životního prostředí vydaných na základě jeho odst. 2. Stanovení omezení či zákazu vstupu na určitá území podle ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb., je-li jeho skutečným cílem zachování faktického znepřístupnění určitého území, aniž by bylo doloženo naplnění hmotněprávních podmínek pro uplatnění zmíněného ustanovení, je faktickým obcházením pravidel o zonaci NP Šumava a vybočením odpůrce z pravomocí svěřených jí zákonem.

Jsou-li dány důvody k nejpřísnějšímu režimu ochrany i u jiných území, než jaká jsou nyní součástmi prvních zón ochrany NP Šumava, je na příslušných orgánech, nadaných k tomu pravomocí, a tedy zásadně i demokratickou legitimitou, aby taková území do prvních zón ochrany zařadily. Nedošlo-li však k tomu, není možno fakticky téhož cíle dosáhnout užitím právních nástrojů, které takovému cíli neslouží.

Výše uvedené důvody vedly Nejvyšší správní soud k závěru, že nařízení č. 4/2010 až 10/2010 byla vydána za situace, kdy v řízení o jejich vydání nebylo zjištěno a doloženo naplnění přísných zákonných podmínek pro jejich vydání, zakotvených v ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb.

Stejné důvody, pro které Nejvyšší správní soud zrušil nařízení č. 4/2010 až 10/2010, jej vedly ke zrušení slov „*a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny*“ v čl. 3 odst. 2 větě první i větě druhé návštěvního řádu. Tyto pasáže návštěvního řádu nejsou ničím více než projevem omezení vstupu na území, stanovených nařízeními v jiném opatření obecné povahy, jež obsahuje ucelený soubor pravidel chování návštěvníků v NP Šumava. Ve své podstatě se u uvedených slov nejedná o nic jiného než o odkaz jednoho opatření obecné povahy na jiná opatření obecné povahy. Nejsou-li v souladu se zákonem „podkladová“ opatření obecné povahy, nemůže obstát ani ta pasáž jiného opatření obecné povahy, jež na ně odkazuje a jejíž odkaz takto pro adresáta vytváří právní povinnost.

Relativně autonomní zrušovací důvody, svojí podstatou však obdobné důvodům, jež vedly ke zrušení nařízení č. 4/2010 až 10/2010 i slov „*a území s omezeným vstupem podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny*“ v čl. 3 odst. 2 větě první i větě druhé návštěvního řádu, shledal Nejvyšší správní soud u čl. 3 odst. 1 věty druhé návštěvního řádu, jež stanoví, že *[z] důvodu ochrany přírody (zejména ochrany druhů živočichů citlivých na rušení) jsou úseky pěších a lyžařských turistických značených tras uvedené v příloze č. 1 k tomuto opatření obecné povahy přístupné pouze ve vymezeném období roku.* Příloha č. 1 pak stanoví, že dva úseky vymezených pěších turistických značených cest na území parku jsou přístupné pouze v období od 15. 7. do 15. 11., dva od 15. 7. do 15. 3. a dva od 15. 5. do 15. 3. Podle čtvrtého odstavce odůvodnění návštěvního řádu, obsaženého v jeho čl. 11, je důvodem takovéhoto omezení ochrana druhů živočichů citlivých na rušení, konkrétně tetřeva hlušce a tetřívka obecného. Za nejkritičtější období z hlediska rušení odůvodnění považuje období toku, hnízdění, vyvádění mláďat a zimní období. Ani zde, podobně jako u důvodové zprávy k napadeným nařízením, není z odůvodnění patrné, že bez přijetí takového omezení pohybu pěších osob a osob na lyžích by hrozila populacím výše uvedených ptáků újma a snižování jejich stavů. Odůvodnění se vůbec nevypořádává s tím, v jaké míře hrozí rušení uvedených ptáků návštěvníky či zda by nepostačovalo méně razantní omezení svobody pohybu (např. omezení počtu návštěvníků či vymezení klidových dnů).

Přílohu č. 1 návštěvního řádu, jakkoli vykazuje stejné nezákonnosti jako čl. 3 odst. 1 věta první návštěvního řádu, Nejvyšší správní soud nezrušil, jsa vázán rozsahem jasně formulovaného návrhu navrhovatele. Tento návrh takový požadavek neobsahoval.

Všechny navrhovatelem napadené akty Nejvyšší správní soud zrušil ke dni právní moci svého rozhodnutí, tedy aniž by stanovil jiný pozdější den, k němuž by rozhodnutí soudu nabylo účinku. K tomu, aby takový pozdější den stanovil, nenalezl žádný důvod.

Nejvyšší správní soud ani v nejmenším nepopírá, že postupem podle ust. § 64 zákona č. 114/1992 Sb. lze omezit, či dokonce zakázat, vstup na vymezená území NP Šumava. Bude-li mít odpůrce za to, že – třebaže to z jeho dosavadních zjištění nevyplývá – jsou skutkové důvody pro takový postup dány, nic mu nebrání vydat opatření obecné povahy podle nynějšího znění ust. § 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb., a tedy za použití ust. § 171 a násl. správního řádu o vydávání opatření obecné povahy. Stejně tak mu v obecné rovině nic nebrání přijmout úpravu obdobnou té, která byla zrušena v § 3 odst. 2 návštěvního řádu či omezit určitým způsobem vstup na určité úseky pěších a lyžařských turistických tras. Takové akty však budou odpovídat zákonu, pouze vyvarují-li se pochybení, jež byla popsána jako důvody zrušení navrhovatelem napadených opatření obecné povahy resp. jejich částí.

Stranou ponechává Nejvyšší správní soud možnost změnit zonaci NP Šumava. K takovému kroku není oprávněn odpůrce, nýbrž jiný správní úřad (Ministerstvo životního prostředí, viz § 17 odst. 2 věta první zákona č. 114/1992 Sb.). Nejvyšší správní soud nicméně podotýká, že takový krok by nemohl být založen na libovůli ministerstva, nýbrž na závěru, že k němu jsou dány zákonné podmínky vyplývající zejména z ust. § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. Proti případné nezákonnosti nové právní úpravy zonace národního parku se pak může jednotlivec bránit v soudním řízení požadavkem jejího neaplikování na jeho individuální věc (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

Navrhovatel konečně namítal, že v souvislosti se stanovením omezení vstupu na některá území NP Šumava hrozí, že odpůrce bude zneužívat svého oprávnění udělovat výjimky z tohoto omezení. K tomu lze ve shodě s názorem odpůrcem poznamenat, že pokud by podle ust. § 78 odst. 2 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb. z důvodů podle ust. § 64 tohoto zákona vydal nová omezení vstupu na některá území, není oprávněn z nich udělovat v jednotlivých případech výjimky. Může toliko udělovat výjimky ze zákazů v ust. § 16 zákona č. 114/1992 Sb., a to za podmínek a postupem podle ust. § 43 odst. 3 téhož zákona, přičemž musí především zachovávat práva účastníků řízení o takových výjimkách a postupovat v souladu se zákonem a ústavními pravidly při použití správního uvážení (zejména nevybočit z mezí správního uvážení, nezneužít je a respektovat svoji vlastní správní praxi). Rozhodování odpůrce i v takovýchto případech podléhá soudní kontrole.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. prosince 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu