

K opatřením obecné povahy

Barbora Landová

Judikáty Nejvyššího správního soudu k opatřením obecné povahy jsou četné. Následující text vedle vymezení rámce soudního přezkumu opatření obecné povahy blíže rozebírá rozsudky tohoto soudu, jimiž byly zrušeny část Návštěvního řádu NP Šumava a nařízení o omezení vstupu na území národního parku Šumava, vydané podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny.



K obecným opatřením v NP Šumava patří zřizování zón klidu v nejcennějších partiích.

Foto Zdeněk Patzelt

Opatření obecné povahy je v právním řádu novým institutem, který zavedl správní řád s účinností od roku 2006. Jde o správní akt, který stojí na pomezí mezi správním rozhodnutím a právním předpisem. Závazná pravidla stanovená v tomto správním aktu se uplatní vůči neurčitému počtu dotčených osob. Opatření obecné povahy se vydává jen tam, kde to stanoví zvláštní předpis. Pravidla pro projednání opatření obecné povahy upravuje správní řád (srovnej § 171 až 174 správního řádu). Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, lze jej jen přezkoumat z hlediska souladu s právními předpisy s tím, že usnesení o zahájení přezkumného řízení musí být vydáno do tří let od nabytí účinnosti takového opatření. Opatření obecné povahy podléhá také soudnímu přezkumu; návrh na jeho zrušení či jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V případě opatření obecné povahy, které bylo vydáno krajem, může podat návrh na jeho zrušení též Ministerstvo vnitra a obec. Podmínky přípustnosti žalobního návrhu jsou stanoveny široce a zásadně nejsou podmíněny předchozí procesní aktivitou navrhovatele v proceduře vydání opatření obecné povahy. K jeho soudnímu přezkumu je příslušný NSS. Podle ustálené judikatury NSS opatření obecné povahy projde testem zákonnosti, jestliže bylo kladně odpovězeno na následující otázky:

- Správní orgán, který je vydal, k tomu měl zákonem svěřenou pravomoc.
- Správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti.
- Bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem.
- Jeho obsah je v souladu se zákonem a je přiměřený ve vztahu ke sledovanému cíli (tzv. test proporcionality).

Materiální pojetí opatření obecné povahy

Nejbohatší judikatura ohledně opatření obecné povahy souvisí s novým stavebním

zákonem. Podle nového stavebního zákona schvalují územně plánovací dokumentaci zastupitelstva obcí nebo krajů a vydává se formou opatření obecné povahy (srov. § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 59 odst. 2 a § 62 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.). Soudní přezkum se neomezuje jen na územně plánovací dokumentaci vydanou po účinnosti nového stavebního zákona, ale může se uplatnit i ve vztahu k územně plánovací dokumentaci vydané před jeho účinností. Podle rozhodnutí Ústavního soudu a navazujících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je totiž ke správním aktům nutno přistupovat materiálně a není tedy rozhodné, zda je takový akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenován, či nikoliv. Rozhodné pro určení povahy správního aktu je posouzení věcné, tj. zda daný akt upravuje konkrétní věc a uplatňuje se vůči blíže neurčenému okruhu osob. Nejvyšší správní soud se k těmto znakům vyjádřil následovně: „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.“ Např. Politice územního rozvoje NSS charakter opatření obecné povahy nepřiznal s tím, že nejde o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který je určen vykonavatelům veřejné správy, nikoliv jejím adresátům.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nejčastěji neprojdou opatření obecné povahy testem souladu s právními předpisy. V rámci této otázky se totiž posuzuje nejen soulad s právními normami, ale i to, zda opatření obecné povahy vyhovuje zákoným požadavkům na odůvodnění, tj. zda je přezkoumatelné. Podle konstantní judikatury je v odůvodnění nutné uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy.

Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, kterým byla zrušena část návštěvního řádu NP Šumava týkající se splouvání Vltavy

Správa NP Šumava v návštěvním řádu, který byl vydán jako opatření obecné povahy č. 2/2010 ze dne 17. 7. 2010, vyhradila, v souladu s § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK), místa pro provozování vodních sportů. Navrhovatelé (fyzická osoba a občanské sdružení) se domáhali zrušení části návštěvního řádu upravující splouvání



Správa NP Šumava omezila splouvání nejceněnějších úseků Horní Vltavy, aby mohla zajistit komplexní ochranu pestrého přírodního společenstva.

Foto Zdeňka Křenová

Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné, protože podle nich došlo k vydání návštěvního řádu před ukončením posouzení jeho vlivů na životní prostředí, a tím k porušení zákonem stanovených procesních postupů pro vydání návštěvního řádu. Tím byl podle navrhovatelů založen nesoulad opatření obecné povahy s hmotným právem, zejména nebyl dodržen postup předvídaný § 45h a § 45i ZOPK pro hodnocení důsledků záměru na evropsky významnou lokalitu Šumava. Tímto postupem Správy NP Šumava mělo být zasaženo do práva navrhovatelů na příznivé životní prostředí a na spravedlivý proces.

Věcné posouzení opatření obecné povahy soudem je zajímavé zejména z hlediska žalobní legitimace občanských sdružení a z pohledu procesních pravidel při vydávání návštěvního řádu. Soud konstatoval v prvé řadě svoji příslušnost k přezkumu příslušné části návštěvního řádu, neboť „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“. S ohledem na specifičnost úpravy splouvání ovšem soud nedovodil dotčení práva na příznivé životní prostředí u fyzické osoby. Překvapivě však dovodil dotčení práva na příznivé životní prostředí, a tím i žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy u občanského sdružení, a to na základě přímého účinku směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle čl. 10a této směrnice totiž členské státy musejí zajistit, aby dotčená veřejnost měla možnost dosáhnout nezávislého soudního přezkumu všech aktů podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti. Návštěvní řád díky možnému ovlivnění evropsky významné lokality a probíhající posuzování vlivů podle § 45h ZOPK spadají mezi případy aktů, na něž se směrnice vztahuje. Soud konstatuje: „Po-

něvadž je navrhovatel 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 má právo na příznivé životní prostředí.“

Dále se soud vyjadřoval k povaze stanoviska podle § 45i ZOPK. Podle soudu má absence stanoviska orgánu ochrany přírody k otázce, zda může mít záměr splouvání samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality za následek nejen porušení procesních pravidel při vydávání návštěvního řádu, ale i na jeho soulad s hmotným právem. Jestliže není vydáno stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK, uzavírá se cesta k hodnocení důsledků záměru splouvání na evropsky významnou lokalitu. Podle soudu je sice pravdou, že v daném případě režim splouvání obsažený v návštěvním řádu z větší části odpovídá variantě, která v posouzení vychází bez významného vlivu na evropsky významnou lokalitu. Jestliže však daná varianta bez vlivu počítá s postupným útlumem splouvání na daném úseku toku v průběhu tří let, nelze schválit návštěvní řád s dvouletou platností s nadějí, že zbytek původního režimu splouvání bude zakotven v navazujícím návštěvním řádu. V případě takového postupu měla Správa NP Šumava vydat nové stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK pro nový záměr.

Zajímavé jsou i závěry soudu ohledně postupu pro vyhrazení míst pro činnosti, které jsou jinak na území národního parku zakázány. V rozsudku soud totiž mimo jiné uvádí, že další podmínkou pro stanovení (vyhrazení) míst, na kterých je povoleno provozovat vodní sporty v návštěvním řádu, je vydání předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody s takovým vyhrazením. Tím, že se tak nestalo, došlo podle soudu k dalšímu pochybení při

vydání návštěvního řádu. O tom, zda mohou být v rámci národních parků vyhrazena místa k provozování vodních sportů přímo v návštěvním řádu národního parku, aniž by bylo nutné vydávat ve správním řízení souhlas s vyhrazením míst k provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 78 ZOPK, však bude rozhodovat ještě rozšířený senát NSS a věc tak není definitivně uzavřena.

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010 č. j. 7 Ao 6/2010-44, kterým byla zrušena nařízení Správy NP Šumava dle § 64 zákona č. 114/1992 Sb.

Správa NP Šumava v průběhu roku 2009 vydala sérii sedmi nařízení podle § 64 ZOPK, kterými zakázala vstup do vybraných částí národního parku s výjimkou turisticky značených tras, s cílem zamezit zejména rušení populací tetřeva hlušce. Tato nařízení reflektovala ve svých ustanoveních i návštěvní řád národního parku. Celkem tak byl omezen vstup na cca 10% rozlohy národního parku, přičemž se jednalo o území mimo I. zóny. Navrhovatel (fyzická osoba) se domáhal zrušení všech těchto nařízení a příslušných částí návštěvního řádu s tím, že se po materiální stránce jedná o opatření obecné povahy a jimi stanovený zákaz vstupu zasahuje do jeho ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu v míře jdoucí tvrdostí omezení a rozlohou území nad ústavně přípustnou míru možného omezení. Podle navrhovatele Správa NP zakázala vstup na území o celkové rozloze 68 km², ve kterém se nachází řada lesních cest, mnohdy s kvalitním asfaltovým povrchem, ale bez turistického značení. V daných lokalitách podle navrhovatele též standardně probíhala těžba a sanace stromů. Závěr, že populace tetřeva hlušce a tetřívka obecného jsou fatálně ohroženy pohybem lidí v jejich blízkosti, podle navrhovatele odporoval realitě. Příčinná souvislost mezi rušením těchto ptáků a poklesem jejich početnosti podle něj nebyla doložena. Tvzení Správy NP, že omezení vstupu je nutné k ochraně předmětů ochrany národního parku, navrhovatel označil za neurčitá a mající formu „zjevené pravdy“, která nebyla podložena důkazy, podklady či argumenty. Podle navrhovatele tedy uzavření území nevedlo s dostatečnou mírou určitosti k zamýšlenému cíli a opatření obecné povahy tak odporovalo kritériu proporcionality omezení ústavně zaručených práv.

NSS návrh na zrušení nařízení Správy NP Šumava a příslušné části návštěvního řádu vyhověl. Podle něj není pochyb o obecnosti okruhu adresátů napadených nařízení o omezení vstupu, protože dopadají na všechny osoby, které by se mohly pohybovat ve vymezených lokalitách či na území národního parku, stejně tak jako o konkrétnosti úpravy. Dotčen danými nařízeními je kdokoliv, kdo by chtěl na území vstoupit a kvůli zakazu tak nesmí učinit, tedy i navrhovatel. Pro to, že se po materiální stránce jedná o opatření obecné povahy, svědčí i záměr zákonodárce, který následně v novelách výslovně označil akty spočívající v omezení či zakazu vstupu (zákon č. 381/2009 s účinností od 1. 1. 2010) a návštěvní řády (zákon č. 349/2009 s účinností od 1. 12. 2010) za opatření obecné povahy, aniž by současně vyloučil přezkum aktů vydaných před účinností novel. Soud tedy nařízení přezkoumal jako opatření obecné povahy bez ohledu na jejich formální označení a bez ohledu na to, že byla přijata před účinností citovaných novel ZOPK. Z procedurálního hlediska neshledal při vydávání nařízení v postupu Správy NP Šumava žádná pochybení. Rámec pro posouzení souladu se zákonem výše uvedených nařízení soud vymezil následovně: „Z uvedeného ustanovení § 64 zákona č. 114/1992 Sb. 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. (...) I kdyby zákonem stanovené předpoklady omezení či zakazu vstupu byly naplněny, obsah a rozsah omezení, resp. zakazu, 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.“ Podle soudu se ale Správa NP Šumava v odůvodnění nařízení s naplněním zákonných podmínek pro vydání nařízení o omezení vstupu přesvědčivě nevypořádala. Z odborných podkladů vyplývá, že snižování populace tetřeva hlušce ve druhé polovině 20. století lze pravděpodobně přičítat především lovu. Z provedených důkazů a předložených dat pak nepochybně, že v místech, která jsou veřejnosti uzavřena, populace tetřeva hlušce prospívá znatelně lépe než v místech obecně přístupných, ale klidných. Správní

orgán tak podle soudu neprokázal nutnou příčinnou souvislost mezi neuzavřením území a vznikem „reálné a aktuální hrozby poškozování území, ať již dotčením vegetace nebo na tomto území žijících živočišných druhů“. S ohledem na nutnost zdůvodnit přiměřenost zavedení paušálního zakazu vstupu do území s několika výjimkami osobní povahy se podle soudu Správa NP Šumava měla zabývat i tím, zda by nebylo postačující jen omezení vstupu do území (např. zda nemohl být povolen vstup na zpevněné komunikace, stanoveny denní kvóty návštěvnosti či zda nemohl být omezen vstup jen na určitou denní dobu). Soud závěrem konstatoval, že z důvodové zprávy k nařízením a vyjádření odpůrce při soudním jednání vyplývá, že účelem nařízení omezení vstupu je snaha o pokračování dlouhodobého znepřístupnění daných území. Tento postup označil za obcházení pravidel o zonaci národního parku a vybočení z pravomocí svěřených Správě NP Šumava zákonem. Podle soudu nelze v národním parku prostřednictvím § 64 ZOPK zakázat vstup osob mimo vyznačené cesty s výjimkou I. zóny, neboť takový postup postrádá demokratickou legitimitu. Jsou-li dány důvody pro uplatnění zařazení dotčených území do I. zón, a tedy i k aplikaci zákonného zakazu vstupu, musí se tak stát zákonem předvídaným postupem.

Závěr

Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích velice srozumitelně vymezil pozitivně i negativně základní nároky kladené na opatření obecné povahy. Materiální pojetí tohoto nástroje ze strany soudů vede k úvahám o rozšíření okruhu aktů, které budou vydávány touto formou. *De lege ferenda* by se mohlo jednat zejména o předpisy, kterými se vyhlášují zóny ochrany přírody u velkoplošných zvláště chráněných území. Ostatně již dnes je návrh zonace široce projednáván s veřejností a územní samosprávou ve specifickém procesu a o námitkách vlastníků nemovitostí podaných proti vymezení zón se vede správní řízení.

LITERATURA

Rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na adrese www.nssoud.cz. – Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny, Lenka Bahýřlová, Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno. Masaryk University, 2010.

SUMMARY

Landová B: On Measures of General Nature

The article focuses on the decision of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, which relates to the material nature of

administrative acts called measures of general nature. Two judgments deal with Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later.