

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

LENKA BAHÝLOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno

Abstract in original language

Príspevek sa zameruje na prípady, kedy jsou ze strany orgánů veřejné správy ukládána opatření obecné povahy podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Po nezbytné charakteristice tohoto institutu autorka zkoumá jednotlivé situace, kdy jsou podle tohoto zákona ukládána opatření obecné povahy, resp. ve kterých konkrétních případech by tato forma činnosti byla de lege ferenda na místě.

Key words in original language

Opatření obecné povahy; zákon o ochraně přírody a krajiny; účast veřejnosti; ochrana životního prostředí.

Abstract

The article focuses on measures of a general nature (i. e. a special type of administrative act) which ought to be issued by administrative bodies according to the Act No. 114/1992 Coll. on the preservation of nature and landscape. After necessary introduction into this legal institution the author investigate particular cases, when the measures of a general nature are issued on the basis of above mentioned act and in which specic cases would be this special form of administrative act more appropriate.

Key words

Measures of a general nature; Act on the Conservation of Nature and Landscape; public participation; environmental protection.

1. Úvod

Přestože zavedení opatření obecné povahy do českého právního řádu je možné stále řadit mezi události poměrně nedávné¹, do aplikační praxe se dostal velmi rychle a prakticky se stejnou rychlostí se stal předmětem nyní již bohaté judikatorní činnosti (zejména ve vztahu k opatření obecné povahy vydávaných na základě zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Tento

¹ S účinností od 1. 5. 2005 byl tento institut do českého právního řádu poprvé zaveden zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), obecnou úpravu opatření obecné povahy přinesl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, s účinností od 1. 1. 2006.

vývoj je dán zejména tím, že pro účely soudního přezkumu opatření obecné povahy došlo k akceptaci upřednostnění materiálního pojetí před pojetím formálním, a rovněž tím, jaké podmínky jsou aktuálně nastaveny pro jeho instanční (nemožnost podání opravných prostředků) a soudní (zákonná lhůta 30 dnů pro rozhodnutí, absence lhůty pro podání návrhu) přezkum.

Tento příspěvek² se zaměřuje na dílčí oblast, ve které jsou orgány veřejné správy zmocněny vydávat opatření obecné povahy³, a sice oblast ochrany a přírody v režimu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Na rozdíl od územních plánů, které doposud byly - jako opatření obecné povahy vydáváná podle stavebního zákona - nejčastějším předmětem soudního přezkumu, jsou opatření obecné povahy podle ZOPK relativní novinkou, neboť možnost k jejich využití je příslušným orgánům ochrany přírody dána teprve od 1. 12. 2009 (počínaje novelou tohoto zákona č. 349/2009 Sb.). Nicméně první rozhodnutí ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, vydaného podle ZOPK, jež bylo nedávno vyneseno; Nejvyšší správní soud zrušil část Návštěvního řádu Národního parku Šumava.

Na základě nezbytného uvedení do materie opatření obecné povahy budou rozebrány jednotlivé typy opatření obecné povahy ukládané orgány veřejné správy podle ZOPK. Následně se pozornost zaměří na případy forem činnosti orgánů veřejné správy, které by bylo možné z materiálního hlediska jako opatření obecné povahy vnímat, ačkoliv jim ZOPK tuto formu nepřiznává. Závěrečná část se potom bude věnovat možnosti soudního přezkumu těchto opatření obecné povahy.

2. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY – STRUČNÉ UVEDENÍ

Pro legislativní vymezení opatření obecné povahy zvolil zákonodárce jak známo negativní definici; podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se jedná o úkon správního orgánu, který není právním předpisem (neboť upravuje konkrétní věc⁴) ani rozhodnutím (neboť směřuje proti blíže neurčeným osobám⁵). Správní řád, konkrétně jeho část šestá, představuje

² Za připomínky k tomuto příspěvku velmi děkuji kolegovi Tomáši Kocourkovi.

³ V oblasti ochrany životního prostředí jsou opatření obecné povahy ukládána rovněž na základě vodního zákona, dále např. podle stavebního zákona, zákona o ochraně veřejného zdraví či zákona o státní památkové péči. K tomu blíže viz KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech PŽP. In. Průchová, I. (ed.) Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.

⁴ Jedním ze znaků právního předpisu je požadavek obecnosti.

⁵ Správní rozhodnutí je individuálním právním aktem, jímž se „v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá“ (§ 9 a § 67 odst. 1 s. ř. s.).

obecnou procesní právní úpravu, podle které postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy; to platí i pro opatření obecné povahy vydávaná podle ZOPK⁶.

Proti opatření obecné povahy není možné podat (řádný) opravný prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu)⁷. Pokud ponecháme stranou cestu obrany proti opatření obecné povahy přes napadání rozhodnutí o námitkách přímo dotčených osob (§ 172 odst. 5 správního řádu), jako účinná právní obrana zbývá cesta soudního přezkumu opatření obecné povahy⁸.

Před zavedením opatření obecné povahy do českého právního řádu zákonodárce v zásadě pracoval buď s právními předpisy, nebo se správními rozhodnutími; tak tomu bylo i v případě ZOPK. Některé případy, pro něž byla stanovena forma rozhodnutí, ale zejména právního předpisu, svou povahou přímo volaly po zavedení tohoto smíšeného právního aktu⁹. Ovšem jak bude rozvedeno níže, některé právní akty (v ZOPK) – byť po stránce materiální fakticky opatřeními obecné povahy jsou – z důvodu absence jejich formálního zakotvení nemohou být ze strany správních orgánů vydávána jako opatření obecné povahy. Správní orgány totiž nemohou překročit meze své zákonem stanovené pravomoci (čl. 2 odst. 2 Listiny).

3. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PODLE ZOPK

Podívejme se nyní na jednotlivé případy, kdy příslušný orgán ochrany přírody vydává na základě ZOPK opatření obecné povahy. De lege lata se jedná o šest případů, které je možné podřadit pod následující kategorie: 1) opatření obecné povahy, která směřují k přísnější než obecné ochraně přírody a krajiny (viz kapitola 3.1), 2) opatření obecné povahy, která povolují výjimky z ochrany přírody a krajiny (viz kapitoly 3.2, 3.3) a 3)

⁶ Je však třeba počítat i s variantami, kdy bude proces přijímání opatření obecné povahy (případně toliko částečně) upraven zvláštním právním předpisem.

⁷ Správní řád však počítá s možností přezkoumat opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Pro zahájení přezkumného řízení je stanovena objektivní lhůta 3 roky od účinnosti tohoto opatření (§ 174 odst. 2). K instančnímu přezkumu opatření obecné povahy viz Rigel, F. Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy. In Průchová, I. (ed.) Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.

⁸ Navrhovatelem v soudním řízení podle § 101a a násl. soudního řádu správního může být a) každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen, b) Ministerstvo vnitra v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, c) obec v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem.

⁹ Právní teorie používá např. i označení konkrétně abstraktní akty či abstraktně konkrétní akty. Viz. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. Doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, s. 300.

opatření obecné povahy, kterými se upravuje režim ve zvláště chráněných územích (viz kapitoly 3.4, 3.5, 3.6¹⁰).

3.1 Opatření obecné povahy, kterým se v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů podle § 5 odst. 1 ZOPK zakazuje nebo omezuje rušivá činnost

V tomto případě musí příslušný správní orgán vycházet ze situace, kdy následkem určité (blíže nespecifikované) činnosti dochází nebo by mohlo dojít k ohrožení existence druhů rostlin a živočichů, k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí. Jelikož samotná povinnost neprovozovat takovou rušivou činnost není na základě tohoto ustanovení ZOPK bez dalšího vymahatelná, zákon zde stanoví možnost vydat podle situace buď správní rozhodnutí (jde-li o konkrétně určené osoby) nebo opatření obecné povahy (jde-li o blíže neurčený okruh osob). Zde tedy musí správní orgán uvážit, kterou formu správního aktu volit; není zde nicméně prostor pro svévoli¹¹. Vodítkem přitom vždy bude to, zda mají být určité činnosti zakázány či omezeny konkrétním osobám (ty musí být ve správním rozhodnutí jmenovitě určeny), nebo zda se má zákaz či omezení týkat blíže neurčeného okruhu osob.

Již v tomto případě je však možné se ptát, zda vydání opatření obecné povahy bude dostatečně efektivním (včasným) nástrojem ochrany životního prostředí, ke které ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK směřuje. Procesní postup stanovený v § 172 správního řádu je totiž možné zkrátit jen málo, neboť zákonné lhůty musí být dodrženy, a ustanovení § 173 odst. 1 věta třetí, podle něhož „hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; (...) může se tak stát před postupem podle § 172“ se zde nepoužije, neboť takovou možnost ZOPK nestanoví. Efekt opatření obecné povahy navíc snižuje i skutečnost, že opatření obecné povahy není exekučním titulem; povinnost tímto právním aktem (na základě zákona) určenou lze totiž vymáhat pouze na základě rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena¹² (§ 173 odst. 3 SŘ). Lze však předpokládat, že při zjevném ohrožení či poškození druhů rostlin a

¹⁰ Zařazení tohoto opatření obecné povahy do třetí skupiny je nepřesné v tom smyslu, že se (zákaz či omezení vstupu z důvodu ochrany přírody) týká nejen zvláště chráněných území, ale i jeskyní.

¹¹ Viz též KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech PŽP. In: Průchová, I. (ed.) Správní procesy v právu životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.

¹² Exekuci na povinnost vyplývající z opatření obecné povahy musí předcházet vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 SŘ. Viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 999.

živočichů, kterému je třeba okamžitě zabránit, budou orgány ochrany přírody přistupovat k rozhodování v řízení na místě (§ 143 správního řádu), budou-li ovšem vědět, které osobě mají uložit povinnost, event. budou muset zasáhnout samy¹³.

K vydání tohoto opatření obecné povahy jsou v případě zvláště chráněných živočichů zmocněny krajské úřady [§ 77a odst. 5 písm. a) ZOPK], a v případě druhů, které nejsou zvláště chráněny, vydávají opatření obecné povahy obecní úřady obcí s rozšířenou působností [§ 77 odst. 1 písm. c) ZOPK].¹⁴ Zakotvení formy opatření obecné povahy v tomto případě je zde bezesporu na místě, přičemž je možné počítat s ním nejen jako s alternativou správního rozhodnutí, ale i jako s jeho případným doplněním. Pokud je totiž příslušný orgán zmocněn k vydání rozhodnutí i opatření obecné povahy, nic mu nebrání v tom, aby v zájmu co nejefektivnější ochrany rostlin a živočichů využil obě formy. Rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaná ve vztahu ke stejnému objektu ochrany by spolu měla korespondovat, to však podle mého názoru nebrání tomu, aby rozhodnutí stanovilo konkrétnímu povinnému subjektu přísnější podmínky, neboť vázán bude primárně tímto správním aktem, sekundárně potom opatřením obecné povahy.

3.2 Opatření obecné povahy, kterým se podle § 5b odst. 4 stanoví odchylný postup od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2 (ochrana ptáků volně žijících na území členských států EU)

Takto vydávaná opatření obecné povahy jsou rovněž variantou, event. doplněním, ke správnímu rozhodnutí v případě, kdy se odchylný postup týká blíže neurčeného okruhu osob. Podmínky pro vydání opatření obecné povahy jsou stanoveny zákonem a jsou stejné jako u správního rozhodnutí. Jedná se o možnost stanovení výjimky ze zákazu různých činností, jež se týkají volně žijících ptáků (např. zákaz úmyslného usmrcování nebo odchyty, zákaz sběru vajec, úmyslné vyrušování atd.) za předpokladu, že neexistuje jiné uspokojivé řešení a zároveň je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ale také pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného

¹³ Viz zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

¹⁴ Ovšem na území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území jsou zmocněny správy národních parků a chráněných krajinných oblastí ve své územní působnosti oprávněny podle § 5 odst. 1 ZOPK vydat nařízení.

vysazení druhu v jeho původní oblasti rozšíření nebo pro chov v lidské péči pro tyto účely¹⁵.

Pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství je možné stanovit odchylný postup (rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy) jen na základě vyhodnocení stavu místní populace a za stanovení přísně kontrolovaných podmínek (§ 5b odst. 2 ZOPK). Zatímco rozhodnutí o odchylném postupu vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností [§ 77 odst. 1 písm. f) ZOPK], k vydání opatření obecné povahy k odchylnému postupu je zmocněno Ministerstvo životního prostředí. Povinnou součástí rozhodnutí i opatření obecné povahy o odchylném postupu jsou náležitosti uvedené v § 5b odst. 3 ZOPK, a sice označení druhů a množství ptáků, na které se má odchylný postup vztahovat, prostředky, způsob nebo metody povolené pro odchyt nebo zabíjení, důvod odchylného postupu, podmínky a časové a místní okolnosti, za nichž lze takto postupovat a rovněž způsob kontrol ze strany orgánu ochrany přírody. Zatímco v případě rozhodnutí je subjekt, na jehož žádost je rozhodnutí vydáno, oprávněn, resp. povinen sám zvážit, zda nastaly podmínky či okolnosti pro uplatnění odchylného postupu, v případě opatření obecné povahy vyhláší splnění těchto podmínek místně příslušný orgán ochrany přírody. Až na základě tohoto vyhlášení bude moci být odchylný postup stanovený opatřením obecné povahy uplatněn.

V tomto případě se nicméně můžeme ptát, zda se v materiálním smyslu skutečně jedná o opatření obecné povahy, konkrétně, zda *označení druhů a množství ptáků* je dostatečně konkrétním předmětem. Ve srovnání s jinými příklady opatření obecné povahy (např. dopravní značka „Dej přednost v jízdě!“ umístěná na konkrétní křižovatce ulic A a B, která řeší konkrétní dopravní situaci, nebo územní plán sídelního útvaru C, který je koncepčním dokumentem územního rozvoje konkrétní obce) lze totiž zaznamenat jemnou odlišnost; označení druhů a množství ptáků totiž nevymezuje, kteří konkrétní jedinci jsou předmětem regulace. To však z povahy věci (jedná se o volně žijící ptáky) ani není možné, resp. by to bylo jen velmi obtížně realizovatelné; je proto rozumné se spokojit s tím, že nejkonkrétnějším možným vymezením předmětu tohoto opatření obecné povahy je právě označení konkrétních druhů (množství) ptáků. Ostatně i v případě správního rozhodnutí je předmět odchylného postupu takto vymezen.

3.3 Opatření obecné povahy, kterým se povolují výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 4)

Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2 (zákaz poškozování, ničení a rušení památných

¹⁵ Jedná se o implementaci čl. 9 směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků.

stromů v jejich přirozeném vývoji), podle § 49 (např. zákaz sbírat, trhat, ničit, pěstovat či prodávat zvláště chráněné rostliny) a § 50 (zejména zákaz různými způsoby škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů) je možné (dle okruhu adresátů správního aktu) povolit jak správním rozhodnutím, tak opatřením obecné povahy. ZOPK stanoví konkrétní podmínky, za nichž je možné rozhodnout o povolení výjimky. Musí se jednat o případy, kdy se výjimka povoluje v zájmu ochrany přírody, nebo pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem na ochraně přírody. V případě zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny právem EU, jsou přitom podmínky pro vydání povolení k výjimce ještě přísnější; musí se jednat o některý z taxativně vymezených důvodů v ustanovení § 56 odst. 2 ZOPK (např. v zájmu ochrany těchto druhů či přírodních stanovišť, v zájmu prevence závažných škod, či v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti), neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a zároveň pokud povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany¹⁶.

Rozhodnutí či opatření obecné povahy o výjimce vydává v obvodu své územní působnosti krajský úřad. V každém případě musí tyto správní akty obdobně obsahovat náležitosti uvedené v § 5b odst. 3 ZOPK (viz výše). Zatímco v případě výjimek u zvláště chráněných druhů a rostlin platí ohledně konkrétnosti předmětu regulace opatření obecné povahy obdobně to, co bylo uvedeno již výše, v případě památných stromů se bude již jednat o uvedení konkrétního stromu (např. Frývaldovská lípa)¹⁷. V každém případě však musí orgán ochrany přírody vždy podle konkrétní situace zvážit, zda zvolit formu rozhodnutí či opatření obecné povahy¹⁸.

3.4 Opatření obecné povahy, kterým se vydává návštěvní řád národního parku (§ 19 odst. 2)

Zatímco národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se vyhláší zákonem (§ 15 odst. 3 ZOPK), počínaje účinností novely ZOPK č. 349/2009 Sb. se návštěvní řády národních parků již nevyhláší formou obecně závazné vyhlášky, nýbrž opatřením obecné povahy; k jeho vyhlášení jsou zmocněny správy národních parků [§ 78 odst. 2 písm. c) ZOPK]. Nicméně stejně jako zákon o vyhlášení národního parku, i návštěvní řád

¹⁶ Tímto ustanovením byl implementován čl. 16 odst. 1 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a čl. 9 směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků.

¹⁷ Seznam památných stromů vede Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v rámci Ústředního seznamu ochrany přírody (ÚSOP), dostupné zde <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/pstromy/index.php?frame>.

¹⁸ K důsledkům výběru nesprávné formy aktu viz KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 654 – 655.

stanoví omezení vstupu, vjezdu, volného pohybu osob mimo zastavěné území a podmínky pro rekreační a turistickou aktivitu osob. Vyhlášení návštěvních řádů národních parků opatřeními obecné povahy jistě odpovídá jejich charakteru, neboť se jedná o správní akt, který se ve vztahu ke konkrétnímu předmětu (Krkonošský NP, NP Šumava, NP Podyjí, NP České Švýcarsko) přímo dotýká blíže neurčeného okruhu adresátů, povětšinou návštěvníků tohoto národního parku. Logická je proto i možnost exempce osob trvale bydlících či pracujících v národním parku z působnosti návštěvního řádu.

Návštěvní řád může být vydán jak pro celé území národního parku tak jen pro jeho část. Návrh návštěvního řádu národního parku je příslušná správa národního parku povinna dohodnout se zástupci obcí, delegovanými do rady národního parku (§ 20 odst. 3 ZOPK). Případný rozpor projedná Ministerstvo životního prostředí na základě návrhu rady národního parku s dotčenými obcemi a ve věci, resp. o podobě návrhu před postupem podle § 172 a násl. správního řádu, rozhodne.

*Stručný exkurz k rozsudku Nejvyššího správního soudu
ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, kterým byla
zrušena část Návštěvního řádu Národního parku
Šumava*

Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že návštěvní řád Národního parku Šumava stanovil ve svém čl. 1 odst. 2 podmínky pro turistické, sportovní a rekreační aktivity na území národního parku, a to včetně vyhrazení míst pro některé činnosti, jež jsou podle § 16 ZOPK zakázány. Provozování vodních sportů povoloval návštěvní řád s dalšími omezeními (časová omezení, stav vody, počet plavidel, registrace atd.) pouze na vyhrazených úsecích vodních toků. V daném případě vydala Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále „Správa“) návštěvní řád jakožto opatření obecné povahy, ve kterém mj. vyhradila místa (a podmínky) pro provozování vodních sportů.

Otázkou, kterou si kladl i Nejvyšší správní soud, bylo v první řadě (vedle otázky aktivní legitimace navrhovatelů¹⁹) to, zda Správa měla zákonné

¹⁹ Navrhovatelem bylo občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, a dále fyzická osoba. Je třeba uvést, že stěžejní část rozsudku Nejvyššího správního soudu tvoří argumentace týkající se procesní aktivní legitimace navrhovatelů. Rozbor tohoto problému by vydal na celý příspěvek, uvedme alespoň, že se Nejvyšší správní soud na základě výkladu čl. 10a směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí přiklonil závěru, že občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku. Ve světle tohoto rozsudku má však takové postavení pouze za předpokladu, že opatření upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle §45h ZOPK.

zmocnění k vyhrazení míst pro provozování vodních sportů podle § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK. I přes deficity právní úpravy (ZOPK výslovně neupravuje ani právní formu, kterou má být „vyhrazení místa“ provedeno, ani neobsahuje explicitní kompetenci pro autoritativní výrok tohoto typu²⁰), dospěl Nejvyšší správní soud k podle mého názoru správnému závěru, že Správa byla zmocněna k vyhrazení míst pro provozování vodních sportů²¹ na území národního parku, a že toto vymezení je svojí povahou opatřením obecné povahy. Mám za to, že toto zmocnění vyplývá rovněž z ustanovení § 19 odst. 1 a 2 ZOPK. Pokud má totiž návštěvní řád národního parku stanovit podmínky omezení vstupu, vjezdu, volného pohybu osob mimo zastavěné území a podmínky pro realizaci rekreačních a turistických aktivit osob na území národních parků, resp. výčet zakázaných turistických a rekreačních činností, je možné pod tento obsah návštěvního řádu podřadit i vyhrazení míst pro provoz vodních sportů.

Stejně jako v případě přezkumu ostatních opatření obecné povahy, i zde vyšel Nejvyšší správní soud z algoritmu vymezeného v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98²². Navrhovatel činil sporným dodržení zákonem stanovených procesních postupů pro vydání návštěvního řádu a v návaznosti na to i nesoulad opatření obecné povahy s hmotným právem; zejména tvrdil absenci posouzení vlivů záměru (řízené splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most - most u Pěkné) na životní prostředí podle § 45i ZOPK, tj. na evropsky významnou lokalitu. Nejvyšší správní soud dal navrhovateli za pravdu. Uvedl, že „důvodem ke zrušení návštěvního řádu v předmětné části nebyla „pouhá“ absence stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (...). Rozhodovacím důvodem byla pro

²⁰ Viz bod 26 předmětného rozsudku NSS.

²¹ Tuto činnost totiž Nejvyšší správní soud podřadil pod kompetenci Správy vymezenou v ustanovení § 78 odst. 1 písm. f) ZOPK, podle něhož správy vydávají souhlasy k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků.

²² Postupuje se v následujících krocích: 1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2. přezkum otázky, zda při vydávání opatření obecné povahy nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti (věcné, osobní, prostorové, časové) ze strany orgánu veřejné správy (jednání *ultra vires*), 3. přezkum otázky, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem, 4. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium), 5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Přitom platí, že „soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikaci dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodu eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu“ (viz. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS).

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).“

Jak vyplývá z odůvodnění předmětného rozsudku, v daném případě posuzoval Nejvyšší správní soud primárně opatření obecné povahy v materiálním slova smyslu podle § 16 odst. 1 písm. e) ZOPK, kterým se vyhrazení místa pro provozování vodních sportů (viz bod 26 rozsudku), a které bylo vydáno v rámci návštěvního řádu. Toto opatření obecné povahy představovalo oddělitelnou součást návštěvního řádu, a proto nebylo nutné rušit celý návštěvní řád. Z tohoto rozsudku je nicméně možné dovozovat, že pokud by Správa vyhradila místa pro provozování vodních sportů samostatně, tj. nikoli v rámci návštěvního řádu, tento akt by byl hodnocen a přezkoumáván jako opatření obecné povahy (jakkoli k tomu ZOPK Správe tuto právní formu nevyhrazuje).

3.5 Opatření obecné povahy, kterým se vyhrazení místa k táboření a rozdělování ohňů podle § 16 odst. 1 písm. c)

Posledním opatřením obecné povahy podle ZOPK je takové, kterým se na území národního parku vyhrazení místa k táboření a rozdělování ohňů. Pokud taková místa vyhrazena nejsou, platí zákaz této činnosti na celém území národního parku. K vydání tohoto opatření obecné povahy jsou zmocněny správy národních parků [§ 78 odst. 2 písm. b) ZOPK].

Tento právní akt nepochybně naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Jeho předmětem je vyhrazení míst k táboření a rozdělování ohňů v některém z národních parků a jeho závaznost pro neurčitý počet subjektů je nasnadě – jedná se o zjednodušení; ačkoliv je možné si představit vydávání individuálních rozhodnutí v jednotlivých případech. Nutno uvést, že se jedná o jediný příklad z činností zakázaných na celém území národních parků, pro kterou je možné podle ZOPK výslovně vyhradit místa opatřením obecné povahy. Výjimky z některých dalších zakázaných činností na celém území národních parků, které představují základní ochranné podmínky těchto zvláště chráněných území (§ 16), se váží k vyhrazeným místům (např. zneškodňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku, pořádat a organizovat hromadné veřejné akce, provozovat horolezectví). Který orgán či subjekt je ale oprávněn taková místa vyhradit? Z ustanovení § 78 odst. 2 ZOPK vyplývá, že správy vydávají souhlasy k vyhrazení takových míst. Jedná se o stejný (kompetenční) problém, který musel řešit Nejvyšší správní soud ve výše rozebraném rozsudku. Je tak možné přistoupit na to, že pokud by správa vyhradila místa, na kterých je možné na území národního parku jinak zakázané činnosti provozovat, jednalo by se materiálně o opatření obecné povahy, jenž by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz kapitola 4).

3.6 Opatření obecné povahy, kterým se zakazuje či omezuje vstup z důvodu ochrany přírody (§ 64)

Formou opatření obecné povahy se zakazuje či omezuje vstup na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a první zóny chráněných krajinných oblastí či do jeskyně, hrozí-li poškození těchto částí přírody (zejména nadměrnou návštěvností). Toto opatření obecné povahy jsou oprávněny vydávat v oblasti své územní působnosti krajské úřady [§ 77a odst. 4 písm. r)] a správy národních parků [§ 78 odst. 2 písm. o)].

V tomto případě je bezpochyby zavedení opatření obecné povahy na místě, neboť oba pojmové znaky tohoto aktu, konkrétní předmět (tj. konkrétní zvláště chráněné území či jeskyně) a neurčitý počet subjektů, jsou naplněny. Současně se jedná o jediný efektivní způsob, jak vyhlásit zákaz či omezení vstupu na konkrétní místa; zákaz či omezení vstupu přitom musí být přímo v terénu označen.

Stejně jako v případě opatření obecné povahy podle § 5 odst. 1 ZOPK i zde vyvstává otázka, resp. nabízí se doporučení, zda by neměla být v zájmu ochrany přírody jakožto veřejného zájmu zakotvena možnost, aby opatření obecné povahy nabylo účinnosti již dnem vyvěšení, případně i před postupem podle § 172 správního řádu (tj. projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami), jak to umožňuje ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu.

4. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY – MATERIÁLNÍ HLEDISKO

Budeme-li se řídit materiálním hlediskem, výčet uvedených opatření obecné povahy podle ZOPK není ani zdaleka úplný. Pojmové znaky tohoto aktu splňují jak některé obecně závazné právní předpisy vydávané na základě ZOPK, tak jej vyžadují i některé případy, které podle tohoto zákona předpokládají vydání správního rozhodnutí. Obsahem této kapitoly bude přehled opatření obecné povahy, která by bylo možné, resp. vhodné, de lege ferenda takto zakotvit i formálně. Dále bude poukázáno na situace, kdy by zakotvení možnosti vydání opatření obecné povahy bylo vhodné jako alternativa ke správnímu rozhodnutí.

4.1 Opatření obecné povahy, kterými se vyhláší zvláště chráněná území, event. jejich ochranná pásma, nebo kterými se tato opatření obecné povahy ruší

Pokud je pojmovým znakem opatření obecné povahy konkrétně určený předmět a neurčitý počet adresátů, jako opatření obecné povahy je možné kvalifikovat (z velké části co do obsahu) i následující normativní právní akty, kterými se vyhláší (konkrétní) zvláště chráněná území:

- zákon, kterým se vyhláší národní park (§ 15 odst. 3 ZOPK), se stanovením jeho poslání a bližších ochranných podmínek, včetně charakteristiky a režimu zón ochrany přírody,
- nařízení, kterým se vyhláší chráněná krajinná oblast (§ 25 odst. 3 ZOPK), se stanovením jejího poslání a bližších ochranných podmínek, včetně podrobnějšího režimu zón ochrany přírody,
- vyhlášky, kterými se vyhláší národní přírodní rezervace (§ 28 odst. 1 ZOPK) a národní přírodní památka (§ 35 odst. 1 ZOPK), se stanovením bližších ochranných podmínek,
- vyhlášky, resp. nařízení, kterými se vyhláší přírodní rezervace (§ 33 odst. 1 ZOPK) a přírodní památka (§ 36 odst. 1 ZOPK), se stanovením bližších ochranných podmínek.

Obdobný charakter mají i právní předpisy, kterými se vyhláší ochranná pásma k jednotlivým zvláště chráněným územím (§ 37 odst. 1 ZOPK). Tuto povahu mají potom logicky i normativní právní akty, kterými se ruší zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma (§ 45 ZOPK)²³. V souvislosti s režimem ochrany přírody ve zvláště chráněných územích jsou opatřeními obecné povahy již výše zmíněná vyhrazení míst k provozování různých činností ve zvláště chráněných územích.

Dále uvedená opatření obecné povahy (zejména viz 4.4 a 4.5) je možné vnímat jako vhodnou alternativu ke správnímu rozhodnutí. Odpovídající formu pak bude muset příslušný orgán ochrany přírody volit případ od případu podle toho, zda jde o závazek pro konkrétního adresáta (adresáty) nebo neurčitý počet adresátů.

4.2 Opatření obecné povahy, kterým se vyhláší přechodně chráněná plocha

Rozhodnutí, kterým se podle ustanovení § 13 odst. 1 ZOPK vyhláší přechodně chráněná plocha²⁴, je rovněž v materiálním pohledu opatřením obecné povahy. Tento akt totiž v rámci konkrétně vymezeného území omezuje (ve vztahu k neurčitému počtu adresátů) využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany. Stejně jako u opatření obecné povahy, kterými se vyhláší (či zruší) zvláště chráněná území, zde není možné postupovat podle části šesté správního

²³ K problematice rušení normativních právních aktů samotnými správními orgány viz Vedral, J. K některým zmocňovacím ustanovením v zákoně o ochraně přírody a krajiny. In *Veřejná správa*, 43/2004, s. 3.

²⁴ Jedná se o území s dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů.

řádu, neboť se formálně nejedná o opatření obecné povahy. V tomto případě je nicméně možné připustit, že k vyhlášení přechodně chráněné plochy správně dojde i rozhodnutím, např. pokud by přímo dotčeným subjektem zjevně byl toliko vlastník pozemku, na kterém se přechodně chráněná plocha nachází.

4.3 Opatření obecné povahy, kterým se vyhláší památný strom a vymezuje ochranné pásmo památného stromu

Vyhlášení mimořádně významného stromu, skupiny stromů nebo stromořadí za památný strom je de lege lata rozhodnutím. Vzhledem k tomu, že tímto aktem se ke konkrétnímu předmětu (objektu), resp. k jeho ochrannému pásmu v zákonem stanoveném rozsahu (není-li vyhlášeno) začínají vázat povinnosti pro neurčitý počet adresátů (zejména zákaz provádění jakékoli pro památný strom škodlivé činnosti, například výstavby, terénní úpravy, odvodňování, chemizace), jedná se o opatření obecné povahy. Stejně tak je opatřením obecné povahy samostatně vyhlášení ochranného pásma památného stromu, tj. v jiném než zákonem stanoveném rozsahu (§ 46 odst. 3 ZOPK).

4.4 Opatření obecné povahy, kterým se povolují výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích

Stejně jako u opatření obecné povahy, kterým se stanoví odchylný postup od ochrany ptáků volně žijících na území EU (viz kapitola 3.2), či u opatření obecné povahy, kterým se povolují výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (viz kapitola 3.3), by byla logická možnost uplatnění této formy aktu i v případě povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 ZOPK.

Nutno uvést, že ustanovení § 43 doznalo v průběhu doby dvou významných změn. Novelou zákona ZOPK č. 218/2004 Sb. byla pravomoc rozhodovat o povolení výjimek ze zákazů (a to v každém jednotlivém případě) přenesena na vládu²⁵. Poslední novela tohoto ustanovení ZOPK č. 349/2009 Sb. situaci změnila. Výsledné znění tohoto ustanovení se od původního návrhu liší²⁶ a ponechává kompetenci rozhodovat o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích²⁷ v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje

²⁵ Ke kritice této změny viz PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. In Černý, P., Dohnal, V. (eds.) Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha: Aspi, 2004, s. 131 – 136.

²⁶ Vládní návrh zákona počítal s přesunem rozhodování o výjimkách ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území z vlády ČR na orgány ochrany přírody, které zajišťují správu zvláště chráněných území. Tento přesun kompetencí měl mj. zajistit aplikaci správního řádu (včetně možnosti účasti veřejnosti podle § 70 ZOPK).

²⁷ Podle § 16, 26, 29, 34, 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i ZOPK.

nad zájmem ochrany přírody, fakticky na vládě (byť formálně je žádost o výjimku podávána Ministerstvu životního prostředí), která v každém jednotlivém případě rozhodne, resp. vydá usnesení, o schválení či neschválení výjimky. Ministerstvo má potom rozhodnout podle takového usnesení vlády (§ 43 odst. 2 ZOPK). K tomu však přibyla kompetence příslušným orgánům ochrany přírody²⁸ povolovat výjimky z těchto zákazů (s výjimkou zákazů podle § 45h a 45i ZOPK) v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území (§ 43 odst. 3 ZOPK). Přestože v tomto případě bude spíše převažovat vydávání správních rozhodnutí, de lege ferenda by o možnosti vydávat opatření obecné povahy jako alternativy (především viz již zavedená opatření obecné povahy o výjimkách podle ZOPK) bylo možné uvažovat.

4.5 Opatření obecné povahy, kterým se udělují výjimky ze zákazu poškozovat evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti

Podle ustanovení § 45c odst. 2 jsou evropsky významné lokality chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. Zásahy, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, mohou být na žádost orgánem ochrany přírody povoleny. I zda by však v případě neurčitého počtu adresátů, na které by se mohla vztahovat výjimka z ochrany, mohlo najít uplatnění opatření obecné povahy. Tato výjimka by přitom stejně jako u rozhodnutí mohla být vydána pouze tehdy, že by bylo vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, či soustavné nebo dlouhodobé vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena (§ 45g).

Obdobně to platí i pro předběžnou ochranu - pokud dojde k zařazení evropsky významné lokality do národního seznamu, na základě § 45b odst. 1 je zakázáno ji poškozovat. Stejný zákaz platí i pro sporné lokality²⁹. Výjimka z tohoto zákazu by mohla být dle okolností jak rozhodnutím tak opatřením obecné povahy; v současnosti však tyto výjimky uděluje krajský úřad toliko ve formě povolení (tj. rozhodnutí). De lege ferenda by proto i

²⁸ Krajské úřady v přírodních rezervacích a v přírodních památkách, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí v národních parcích, chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek.

²⁹ Za poškozování se přitom nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platným právem nebo na základě smluv o hospodaření (§ 68 odst. 2 ZOPK).

zde výslovné zakotvení možnosti volby mezi těmito typy právních aktů bylo na místě.

5. SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY PODLE ZOPK

Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, který je příslušný k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí (§ 101c s. ř. s.), i z judikatury Ústavního soudu, se výklad ustálil na stanovisku, že pro účely soudního přezkumu se upřednostňuje materiální chápání opatření obecné povahy³⁰. Je však třeba zdůraznit, že závěru o materiálním pojetí opatření obecné povahy (a tedy i možnosti jeho soudního přezkumu) bylo dosaženo na základě poměrně „pevného podvozku“ územního plánu, jehož vydávání formou tohoto správního aktu posléze stvrdila i nová právní úprava.

Pro úvahy o přezkoumatelnosti opatření obecné povahy vydanými před účinností zákona č. 349/2009 Sb. je nutné nejprve předeslat, že velkým deficitem zákona č. 349/2009 Sb. je absence přechodných ustanovení ve vztahu k opatřením obecné povahy, která byla dříve vydávána v jiné formě³¹. To vyvolává otázky, zda je možné takto vydané normativní právní akty (netýká se rozhodnutí) stále aplikovat, resp. zda jsou tyto akty i nadále vymahatelné. V tomto smyslu, a především ve vztahu k soudnímu přezkumu, lze diskutovat o čtyřech reálných situacích:

5.1 Opatření obecné povahy dříve vydávaná jako normativní právní akt

Podle ZOPK spadají do této kategorie (s jedinou výjimkou) všechna nově zavedená opatření obecné povahy. Před účinností zákona č. 349/2009 Sb. byla opatření obecné povahy vydávaná podle § 5 odst. 1 ZOPK formou nařízení obce s rozšířenou působností³² a opatření obecné povahy podle §

³⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, vydaný na základě ústavní stížnosti proti usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44. Ústavní soud se (v případě územních plánů vydávaných podle stavebního zákona z roku 1976 ve formě normativních správních aktů) přiklonil na stranu pojetí materiálního, což odůvodnil v podstatě třemi argumenty: 1) skutečností, že nový stavební zákon materiální pojetí institutu opatření obecné povahy nevyloučil, 2) z ústavního pořádku plynoucí premisou, že za situace dvojího možného výkladu veřejnoprávní normy je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu zvolit ten, který co nejméně zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce (princip *in dubio pro libertate*) a 3) souladný výklad vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky ČR, konkrétně se závazky vyplývajícími z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Obdobně rovněž náleží Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

³¹ Srov. např. ustanovení § 188 odst. 4 stavebního zákona (to se ale stalo jeho součástí s účinností až od 3. 6. 2008).

³² V tomto případě je ovšem nesystematické, aby na území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území byly i nadále správy národních parků a

5b odst. 4, § 19, § 56 odst. 4 a § 64 byla vydávána formou vyhlášky Ministerstva životního prostředí. Nabytím účinnosti zákona č. 349/2009 Sb. došlo k zániku zákonného zmocnění, tj. kompetence k vydání těchto aktů v daných případech (viz čl. 79 odst. 3 Ústavy). V této situaci je možné vyjít z judikatury vrcholných soudů. Ústavní soud dospěl k závěru, že „vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu“ (nález ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publ. pod č. 231/2000 Sb.). V návaznosti na tento závěr potom doplnil, že derogace příslušného zmocňovacího ustanovení zákona bez dalšího nevyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů. V takové situaci je však třeba „vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění.“ (nález ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, publ. pod č. 568/2004 Sb.).

Aplikovatelnost normativních právních aktů je tedy ve vztahu k jednotlivci oslabena absencí konkrétního zákonného zmocnění k jeho vydání. Ze strany správního orgánu tedy např. nemůže dojít ke vzniku odpovědnosti za správní delikt (následkem porušení povinnosti stanovené tímto předpisem). Tento stav však není možné vykládat v neprospěch jednotlivce, který jedná s důvěrou v tento právní akt³³.

Co se týká soudního přezkumu, ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, by i přes neexistenci přechodných ustanovení ZOPK bylo možné opatření obecné povahy, jež byla vydána před účinností zákona č. 349/2009 Sb., soudně přezkoumat. Další otázkou, která v této souvislosti vyvstává, je, zda by docházelo k rušení těchto opatření obecné povahy z důvodu, že nebyl dodržen zákonem stanovený procesní postup (tj. postup stanovený správním řádem) pro jejich vydání. Mám za to, že v případě aktů takto přijatých by nebylo možné přistoupit k jejich zrušení z tohoto důvodu. Zákonodárce totiž volbou formy aktu stanovil správním orgánům, jak mají postupovat při jeho přijímání; nebylo by tedy – s ohledem na princip vázanosti veřejné správy zákonem – rozumné, tento

chráněných krajinných oblastí zmocněny vydat ve své územní působnosti nařízení podle § 5 odst. 1 ZOPK.

³³ Viz také KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech PŽP. In: Průchová, I. (ed.) *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.

postup vyžadovat³⁴. Na druhou stranu však nic nebrání uplatnění námitky na nedodržení v rozhodné době zákonem stanoveného postupu při vyhlášení těchto opatření obecné povahy (viz § 40 ZOPK).

5.2 Opatření obecné povahy dříve vydávaná jako správní rozhodnutí, event. v jiné formě

Do této kategorie by z výše vymezených opatření obecné povahy (jež jsou zakotvena v ZOPK i formálně) spadalo pouze vyhrazení míst k táboření a rozdělování ohňů podle § 16 odst. 1 písm. c), které nemělo jasně vymezenou formu. Jak vyplývá z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci Návštěvního řádu Národního parku Šumava, soudní přezkum bude připuštěn i v těchto případech opatření obecné povahy, byť jako opatření obecné povahy v ZOPK výslovně označena nejsou a zákon výslovně nestanoví ani jinou formu jejich vydání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43).

Jako opatření obecné povahy by bylo možné soudně přezkoumávat i správní rozhodnutí, dříve napadnutelná žalobou. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud, „jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu“ (cit z rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100). Ve srovnání s řízením o návrhu na zrušení správního rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jiný okruh aktivně legitimovaných subjektů. Důležitým rozdílem je rovněž chybějící lhůta³⁵ pro podání takového návrhu. ZOPK nicméně neobsahuje takový konkrétní případ.

5.3 Opatření obecné povahy vydávaná před i po účinnosti zákona č. 349/2009 Sb. jako normativní právní akt

³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, podle něhož „za situace, kdy zákonná úprava správnímu úřadu nestanoví povinnost při vydávání opatření obecné povahy postupovat podle správního řádu, by totiž nebylo logické, aby toto bylo následně zrušeno jen proto, že tak správní úřad neučinil. I na tyto případy se totiž vztahuje základní požadavek právního státu, že veřejná moc může činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá (...) není dán žádný racionální důvod, pro který by jeho postup měl být konfrontován s podrobnými pravidly, kterými nebyl explicitně vázán“.

³⁵ Především právní nejistota spojená s absencí lhůty pro podání tohoto návrhu vedla Nejvyšší správní soud k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení celého dílu sedmého druhé hlavy třetí části soudního řádu správního pro rozpor s ústavním pořádkem (řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10).

Jedná se především o všechna zvláště chráněná území. Ačkoliv je zjevné, že právní předpisy, jimiž jsou tato území vyhlášována, naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy, zákonodárce se k této formě nepřiklonil. Mám za to, že v tomto případě není možné toto opatření obecné povahy podrobovat soudnímu přezkumu v řízení podle soudního řádu správního. Ani materiální pojmání opatření obecné povahy totiž nemůže překlenout skutečnost, že vůlí zákonodárce bylo vyhlášovat tato chráněná území formou normativního právního aktu. Ministerstvu životního prostředí ani žádnému z ostatních orgánů ochrany přírody není dána zákonná kompetence vydávat v této oblasti opatření obecné povahy a vázanost těchto orgánů zákonem (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) nepřipouští, aby byla absence zákonného zmocnění nerespektována.

Ostatně jak uvedl již Nejvyšší správní soud (ve vztahu k cenovému výměru Ministerstva financí), „za situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný“³⁶. Odlišnou situací by však bylo, pokud by kompetence správního orgánu pro vydávání určitých právních aktů nebyla výslovně vůbec založena, příp. by nebyla jednoznačná³⁷.

5.4 Opatření obecné povahy vydávaná před i po účinnosti zákona č. 349/2009 Sb. jako individuální právní akt

Do této skupiny je možné zařadit zejména vyhlášení přechodně chráněné plochy, vyhlášení památného stromu a vymezení jeho ochranného pásma. V případě, kdy je správní orgán zmocněn vydat v daném případě toliko správní rozhodnutí, závěry ohledně soudního přezkumu budou stejné jako v předcházející kapitole. Takové rozhodnutí tedy podle mého názoru nebude možné přezkoumávat v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nýbrž jen na základě správní žaloby podle § 65 soudního řádu správního.

Odlišná samozřejmě bude situace, kdy má správní orgán povinnost zvolit vhodný právní akt na základě konkrétní situace, tj. zda je určen konkrétním adresátům nebo neurčitému počtu subjektů. V takovém případě bude muset případně dotčený subjekt, který by se chtěl bránit soudní cestou zvážit, zda podá žalobu podle § 65 nebo návrh podle § 101a soudního řádu správního.

³⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55.

³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, kterým bylo za opatření obecné povahy označeno rozdělení obce do volebních obvodů pro účely voleb do zastupitelstva obce; nebo rozsudek ze dne 1. 7. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS, který jako opatření obecné povahy posoudil dopravní značku.

6. ZÁVĚR

Účelem institutu opatření obecné povahy je, aby „*dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky*“³⁸. Z výše uvedeného přehledu vyplývá, že zejména co do souladu opatření obecné povahy v materiálním a formálním ohledu vykazuje ZOPK značné diskrepance. Včlenění opatření obecné povahy do českého právního řádu a následný vývoj judikatorní činnosti, která podpořila životaschopnost tohoto institutu, vyžaduje správné využívání tohoto institutu i v legislativě. Pokud pojmové znaky právního aktu neodpovídají formě, v jaké má být tento akt vydáván, konkrétně v případě, kdy jsou namísto opatření obecné povahy vydávány normativní právní akty, dochází k oslabení soudní kontroly veřejné správy,³⁹ potažmo právní ochrany jednotlivce. Významná je tedy především skutečnost, že opatření obecné povahy otevírá možnost dotčeným subjektům uplatnit v procesu jeho přijímání připomínky a námítky, které mohou ovlivnit jeho výsledný obsah a dopad, a následně možnost přímo dotčených subjektů⁴⁰ domáhat se soudního přezkumu tohoto aktu.

Přestože platná právní úprava ZOPK obsahuje zákonné zmocnění k vydání opatření obecné povahy v šesti případech (z toho ve třech případech se jedná o alternativu ke správnímu rozhodnutí), pojmové znaky opatření obecné povahy naplňuje množství dalších právních aktů vydávaných na základě tohoto zákona. Z této množiny opatření obecné povahy v materiálním slova smyslu by přitom zdaleka nikoli všechna mohla být podrobena soudnímu přezkumu. V tomto smyslu by mezi soudně přezkoumatelná opatření obecné povahy, k jejichž vydání nemají správní orgány výslovné zmocnění ani po novele ZOPK č. 349/2009 Sb., patřily takové právní akty naplňující pojmové znaky opatření obecné povahy, u nichž zákonodárce výslovně nestanovil, resp. u nichž není zřejmé, v jaké formě mají být vydány (typicky vyhrazení míst pro určité činnosti ve zvláště chráněných územích). V případě opatření obecné povahy vydávaných ve formě správního rozhodnutí tedy zůstává jako soudní prostředek obrany správní žaloba, v případě opatření obecné povahy vydávaných ve formě

³⁸ Viz důvodová zpráva ze dne 6. 2. 2004, tisk PSP č. 201/0, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>

³⁹ Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 969.

⁴⁰ K aktivní procesní legitimaci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy viz BAHÝLOVÁ, L. *Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů*. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DÁVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 1960-1978; RIGEL, F. *Inстанční a soudní přezkum opatření obecné povahy*. In Průchová, I. (ed.) *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.

normativního právního aktů zbývá podání návrhu na zrušení právního předpisu (společně s ústavní stížností) Ústavnímu soudu⁴¹.

Literature:

- BAHÝŤOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DÁVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 1960-1978.
- HENDRYCH, D. O opatření obecné povahy trochu jinak. In Kadečka, S., Kliková, A., Valachová, K. (eds.) *Nový správní řád a místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 225-235.
- KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650 – 656.
- KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy ve složkových zákonech PŽP. In Průchová, I. (ed.) *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.
- PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno : Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. In Černý, P., Dohnal, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Praha: Aspi, 2004, s. 131 – 136.
- RIGEL, F. Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy. In Průchová, I. (ed.) *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. V tisku.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006.

Contact – email

rybarova@mail.muni.cz

⁴¹ Ust. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.