



KVOPX005WO9L

Pracovní výtisk elektronického podání

Odesílatel: C N

Datum podání: 16.3.2015

Datum odeslání:

Počet příloh:

Za správnost: Vašíčková Petra

POZOR – podání nebylo elektronicky podepsáno

From: Gregorová Jana Mgr.
Sent: Monday, March 16, 2015 10:06 AM
To: Kancelář veřejného ochránce práv
Cc: Zdražilová Petra Mgr.
Subject: FW: bakalářská práce

Dobrý den, prosím o zaevidování jako žádost dle zákona 106/1999 Sb.
Děkuji. JG

Mgr. Jana Gregorová
Vedoucí oddělení stavebního řádu a životního prostředí
Kancelář veřejného ochránce práv
60200 Brno, Údolní 39

From: N C [mailto:]
Sent: Monday, March 16, 2015 9:07 AM
To: Zdražilová Petra Mgr.
Subject: Re: bakalářská práce

Dobrý den,

před několika týdny jsem na vaši radu kontaktovala paní Gregorovou, nicméně bez odezvy. Netuším, zda jí můj e-mail vůbec přišel (zasílala jsem ho na gregorova@ochrance.cz). Z důvodu, že se blíží termín odevzdání práce mě tlačí čas, nemůžu dále čekat, a proto jsem se rozhodla kontaktovat opět Vás s prosbou o pomoc.

Na stránkách ochránce mě zaujal případ ve věci povolení splouvání úseku Teplé Vltavy vícemístnými plavidly (sp. zn.: 1604/2012/VOP/JBE). Zajímalo by mě, zda by bylo případně možné poskytnout mi podklady (např. jakým způsobem se dotčený orgán vypořádal se zjištěním ochránce, jaká přijal opatření k nápravě a zda to bylo dostačující atd.) případně i podnět k zahájení šetření, který bych následně vložila do přílohy bakalářské práce.

V příloze zasílám konkrétní zprávu o šetření případu pro případné upřesnění.
S pozdravem

N C

----- Původní zpráva -----

Od: Zdražilová Petra Mgr. <zdrazilova@ochrance.cz>

Komu: < >

Datum: 27. 1. 2015 12:03:53

Předmět: bakalářská práce

Vážená paní kolegyně,

doporučuji Vám, podívat se na stránky ochránce - <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-zivotni-prostredi/> . zde najdete výběr zajímavých kauz z oblasti životního prostředí (záleží na Vás, zda se chcete věnovat problematice hluku, vodám, ovzduší atd.). Pokud by Vás nějaká kauza zaujala, kontaktujte prosím vedoucí oddělení stavebního řádu Janu Gregorovou, které tento mail, posílám v kopii. S ní se můžete dále domlouvat podle toho, jak máte bakalářskou práci namyšlenou. Pokud byste si vybrala např. problematiku hluku, bylo by dobré podívat se i na Sborník stanovisek ochránce k této problematice, který najdete na <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/> v elektronické podobě.

S pozdravem

Mgr. Petra Zdražilová

Vedoucí odboru právního

Kancelář veřejného ochránce práv

60200 Brno, Údolní 39

Telefon: 542 542 360

E-mail: petra.zdrazilova@ochrance.cz

Zvláště za situace, kdy nebyla jednoznačně vyřešena otázka, zda lze v daném případě udělovat individuální výjimky ze zákazů či souhlasy s vyhrazením míst ke splouvání, měla Správa národního parku vést o žádosti o udělení výjimky ze zákazů a žádosti o udělení výjimky z návštěvního řádu správní řízení s tím, že shledala-li by danou žádost jako zjevně bezpředmětnou, příp. zjevně právně nepřipustnou, měla usnesením řízení zastavit. Stěžovatel by tak měl možnost podat odvolání proti tomuto usnesení, a příp. i správní žalobu. Pokud Správa národního parku vydala pouhé sdělení, došlo tak především k odepření práva na soudní ochranu.

V Brně dne února 2013
Sp. zn.: 1604/2012/VOP/JBE

Zpráva o šetření

postupu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava ve věci povolení splouvání úseku Teplé Vltavy vícemístními plavidly

A.

Obsah podnětu

Svým podnětem se na veřejného ochránce práv dne 6. 3. 2012 obrátil Ing. P.V., a žádal o prošetření postupu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále také „Správa“) a Ministerstva životního prostředí v souvislosti s povolováním splouvání určitého úseku Vltavy.

JUDr. Pavel Varvařovský mě jako svoji zástupkyni pověřil vyřízením podnětu stěžovatelky, přičemž mám při jeho vyřizování všechna oprávnění, která náleží jemu jako veřejnému ochránci práv.

Z předložených podkladů jsem zjistila, že vodácký klub, jehož jménem stěžovatel jedná, pořádá vodácké tábory pro děti a mládež na řece Vltavě. Kvůli bezpečnostním a organizačním důvodům (začátečníci, děti se zdravotním postižením) je nezbytné, aby vodácký klub používal vícemístná plavidla (např. rafty).

Protože návštěvní řád Národního parku Šumava povoluje splouvání dotčených úseků Vltavy [Lenora (Borová Lada) – Nová Pec] pouze pro kajaky a kánoe, požádal vodácký klub v roce 2010 o výjimku z návštěvního řádu a následně o výjimku ze zákazu splouvání dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny¹ (ve spojení s § 16 odst. 1 písm. e/ téhož zákona).

Správa zaslala vodáckému klubu sdělení,² že návštěvní řád neobsahuje ustanovení, které by udělení výjimky umožňovalo, proto nemůže takovou výjimku udělit. Dalším sdělením³ uvedla, že o výjimce podle § 43 odst. 3 zákona o ochraně

¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

² Sdělení ze dne 19. 5. 2010, zn. SZ NPS 03771/2009/2-NPS 04082/2010.

³ Sdělení ze dne 27. 8. 2010, zn. SZ NPS 05319/2010/2-NPS 08119/2010.

přírody a krajiny rovněž nelze rozhodovat, protože daný úsek Vltavy je vyhrazen ke splouvání, a proto zde zákaz uvedený v § 16 daného právního předpisu neplatí.

Obdobné sdělení vydala Správa v roce 2011, dopisem ze dne 26. 4. 2011, č. j. 25576/ENV/11, 585 /640/11, byl tento postup potvrzen Ministerstvem životního prostředí (ačkoli původní stanovisko ministerstva doporučovalo výjimku udělit).

B. Skutková zjištění

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodla v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanovisko požádala ředitele Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava.

Dne 16. 5. 2012 mi bylo doručeno vyjádření ředitele Správy, v němž popsal podmínky pro splouvání toků vyhrazených pro provozování vodních sportů v návštěvním řádu. Uvedl, že ve vyhrazených úsecích je povoleno splouvání pouze v kajacích a kánoích, neboť z dlouhodobého monitoringu vyplývá, že vícemístná plavidla s větším ponorem mají nepříznivější dopad na stav dnové složky a složky vodního sloupce ekosystému. Ve většině případů se přitom jedná o zvláště chráněné druhy rostlin a zvláště chráněného živočicha – perlorodku říční.

Dále připomenul, že i přes výše uvedené byl návštěvní řád napaden žalobou s odůvodněním, že ochrana perlorodky říční a jejího přirozeného biotopu není schváleným režimem dostatečně zajištěna.⁴ Ředitel Správy dále argumentoval tím, že ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny hovoří pouze o výjimkách ze zákazů z (mimo jiné) ustanovení § 16, nikoliv o výjimkách z povolených činností. V případě splouvání na základě vyhrazení toku se jedná o povolenou činnost.

Ohledně formy odpovědi Správy na žádost o výjimku mi ředitel Správy sdělil, že se o povolení výjimky sice rozhoduje ve správním řízení, nicméně tato záležitost je jiná, neboť správní orgán nemá možnost o žádosti dle platné právní úpravy rozhodnout. Sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 4. 2011 bylo pouze metodickým doporučením nadřízeného orgánu, nikoli odvolacím rozhodnutím. Ředitel Správy připustil, že v minulém postupu Správy lze spatřovat formální chybu v tom, že nebylo vydáno usnesení o zastavení řízení v případě podání zjevně neoprávněné žádosti. Obsahově by však závěr Správy byl totožný.

Dále lze z dopisu vyčíst, že tento případ byl absolutně prvním svého druhu. Na závěr ředitel Správy popsal důležitost zavedených opatření z hlediska ochrany životního prostředí a uvedl, že pro základní výcvik vodáckých nováčků a dětí se zdravotním postižením zůstává dostatek příležitostí k tréninku na jiných tocích, nebo přímo na vodní nádrži Lipno či v úseku od Vyššího Brodu níže.

⁴ Řízení pod sp. zn.: 8 Ao 3/2011 není dosud ukončeno.

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

Ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že na celém území národních parků je zakázáno provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Ze zákazu je možné udělit výjimku dle ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích).

Spojení *mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody* znamená, že k vyhrazení místa je vždy nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody vydávaný buď formou rozhodnutí ve správním řízení (nejde-li o podklad pro rozhodnutí podle jiného zákona, kdy má tento souhlas formu závazného stanoviska), nebo formou opatření obecné povahy prostřednictvím návštěvního řádu národního parku. *„Jsou-li určité úseky vodního toku vyhrazeny pro vodní sporty v návštěvním řádu jako opatření obecné povahy, není vyloučeno, aby nad rámec takto připuštěného rozsahu splouvání byly v individuálních případech (např. za účelem konání jednorázových sportovních či turistických akcí) formou samostatného správního rozhodnutí, kterým je v daném konkrétním případě souhlas podle § 78 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody, udělovány individuální výjimky ze zákazu podle § 16 odst. 1 písm. e) téhož zákona.“*⁵

Současný návštěvní řád Národního parku Šumava (vydaný jako opatření obecné povahy č. 1/2011 dne 15. 4. 2011) v čl. 5 stanoví, že provozování vodních sportů je možné pouze na úsecích vodních toků vyhrazených tímto opatřením obecné povahy, přičemž je omezeno obdobím roku, denní dobou, stavem vody, druhem a počtem plavidel a stanovením nástupních, výstupních a odpočinkových míst označených za tímto účelem informačními tabulemi. Seznam vyhrazených úseků vodních toků a specifikace omezení v jednotlivých úsecích jsou uvedeny pro rok 2011 v příloze č. 3 a pro rok 2012 v příloze č. 4 k tomuto návštěvnímu řádu. Návštěvní řád nestanoví, že by bylo možné z výše uvedených podmínek učinit výjimku.

V příloze č. 3 i č. 4 jsou pro všechny úseky vodního toku Vltava, které jsou vyhrazené ke splouvání, povoleny jako druh plavidel pouze kánoe a kajaky.

⁵ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 3/2011-169 a z odborné literatury např. MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 140-142.

V řešeném případě chce stěžovatel vyvíjet sportovní aktivitu (splouvání Vltavy) na území vyhrazeném v návštěvním řádu pro tuto aktivitu, nicméně za jiných podmínek, než to návštěvní řád dovoluje (použitím raftů a nikoli kajaků či kanoí).

Kdyby chtěl stěžovatel splouvat vodní tok v úseku, který není vyhrazen v návštěvním řádu ke splouvání, byla by situace jasnější – žádal by si o výjimku dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, příp. o individuální souhlas k vyhrazení míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků.

Ztotožňuji se se závěrem Správy, že pro předmětný úsek Vltavy obecný zákaz splouvání uvedený v § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny neplatí, neboť splouvání je na tomto úseku povoleno. Vydávání výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je zde tedy bezpředmětné. Domnívám se však, že nelze takto jednoznačně zahrnout možnost udělení individuálního souhlasu s vyhrazením místa ke splouvání za konkrétních podmínek. Návštěvní řád sice daný úsek Vltavy vyhrazuje jako místo ke splouvání, ovšem za určitých podmínek a s tím, že se tato pravidla chování vztahují pro neurčitý počet osob. V teoretické rovině by tedy bylo možné uvažovat o tom, že v rámci individuálního souhlasu by bylo možno vyhradit konkrétním subjektům (individuálně) totéž místo ke splouvání, ovšem za jiných podmínek. Tak by se ve své podstatě jednalo o udělení výjimky z podmínek stanovených v návštěvním řádu.

Toto řešení by však mohlo vést k tomu, že bude docházet k bezdůvodnému zvýhodňování určitých subjektů (např. prvnímu žadateli by bylo za určitých podmínek povoleno splouvání na raftech, dalším už nikoli, protože by již došlo k většímu ohrožení zvláště chráněných druhů a jejich biotopů). Obdobně je nicméně přistupováno např. k povolování výjimek z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, které je rovněž vydáváno formou opatření obecné povahy. Ovšem v tomto případě možnost udělení výjimky zcela jednoznačně stanoví přímo stavební zákon s tím, že v územním opatření se mohou stanovit podmínky pro udělení výjimky. Možnost udělení výjimky z návštěvního řádu by však byla dovozena oklikou, prostřednictvím využití individuálního souhlasu s vyhrazením míst pro pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí na území národních parků.

Zda by tato konstrukce mohla být v právní rovině uskutečnitelná, je otázkou, kterou by měl v první řadě zodpovědět orgán ochrany přírody. Dle mého názoru je třeba vyjít především z účelu zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke zvláště chráněným územím. Ustanovení § 15 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením. Ať už tedy v teorii připadají v úvahu různé možnosti, jakékoli udělení výjimek z obecného zákazu provozovat na celém území národního parku vodní sporty musí být vedeno ochranou přírody a krajiny. Ve svém sdělení ředitel Správy dostatečně popsal důvody z hlediska ochrany životního prostředí, proč nelze daný úsek Vltavy splouvat na raftech. Akceptuji jeho sdělení, že z hlediska obsahového by byl výsledek stejný – nelze akceptovat splouvání daného úseku Vltavy na raftech.

Nesouhlasím však s jeho závěrem, že v minulém postupu Správy lze spatřovat pouze formální chybu v tom, že nebylo vydáno usnesení o zastavení řízení v případě podání zjevně neoprávněné žádosti. Touto „pouhou“ formální chybou došlo totiž k tomu, že byla stěžovatelům upřena možnost využít opravných prostředků, a to včetně soudní ochrany. Jsem si vědoma toho, že Ministerstvo životního prostředí, které by bylo odvolacím orgánem, zaujímalo stejný názor jako Správa. Nicméně je patrné, že i názor ministerstva byl původně jiný (doporučovalo udělení výjimky kvůli specifčnosti daného případu). Avšak zvláště za situace, kdy nebyla otázka, zda lze či nelze v takovém případě udělovat individuální výjimky či souhlasy, jednoznačně vyřešena, ve spojení s tím, že stěžovatel podal žádost o udělení výjimky ze zákazů a žádost udělení výjimky z návštěvního řádu, měla dle mého názoru Správa vést správní řízení s tím, že shledala-li by danou žádost jako zjevně bezpředmětnou, příp. zjevně právně nepřipustnou, měla usnesením řízení zastavit. Stěžovatel by tak měl možnost podat odvolání proti tomuto usnesení, a příp. i správní žalobu. Pokud Správa vydala pouhé sdělení, došlo tak dle mého názoru především k odepření práva na soudní ochranu.

Shrnuji tedy, že ačkoli z hmotně právního hlediska by situace byla stejná – z důvodu ochrany životního prostředí nelze dle Správy připustit splouvání daného úseku Vltavy na raftech – z procesního hlediska nepovažuji postup Správy ve věci za správný. Je třeba rozlišovat možnost vést řízení o povolení výjimky/udělení souhlasu s vyhrazením místa, a otázku, zda skutečně lze z hmotně právního hlediska výjimku povolit/souhlas udělit.

Do budoucna tedy stěžovatel může opět požádat o výjimku, či o souhlas s vyhrazením místa ke splouvání, přičemž by již měl mít možnost využít odvolání a příp. soudní žalobu, když by s výsledkem nebyl spokojen. Na zvážení však stěžovateli dávám, aby vzhledem k tomu, že dle vyjádření Správy z objektivních důvodů opravdu nelze v daném úseku splouvání rafty povolit, využil ke splouvání jiné úseky Vltavy, příp. jiné vodní toky, tak jak mu již radila Správa.

D. Závěr

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava shledala určité nedostatky, jež jsou popsány v předcházející části této zprávy, spočívající ve vydání prostého sdělení místo individuálního správního aktu na žádost stěžovatele.

Již ve svém dopisu ze dne 14. 5. 2012 ředitel Správy připustil, že Správa měla/mohla vydat usnesení o zastavení řízení místo prostého sdělení, že žádosti o udělení výjimky není možno vyhovět (byť i ve sdělení srozumitelným způsobem odůvodňovala svůj postup). Nicméně se mi jeví, že především ohledně postoje k důsledku vydání pouhého sdělení místo kvalifikovaného individuálního správního aktu je třeba se Správou ještě komunikovat.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčeného orgánu podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, proto požádám ředitele Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké přijal kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také Ing. P.V., stěžovateli.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv