



národní
úložiště
šedé
literatury

Ústavní konformita nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava

Syllová, Jindřiška
2009

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-189007>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 08.05.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Ústavní konformita nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava



JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Při hledání odpovědi, zda je toto nařízení vlády ústavně konformní, je třeba najít odpověď na dvě základní otázky:

I.

Bylo nařízení vlády přijato řádně k provedení zákona (v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem)? Pokud nikoliv, je to důvodem pro jeho zrušení Ústavním soudem?

Nařízení vlády č. 163/1991 Sb. (dále jen nařízení vlády) bylo v r. 1991 přijato k provedení zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Nařízení vlády bylo přijato až po nabytí platnosti Listiny základních práv a svobod, ale ještě za existence federace. Zákon o státní ochraně přírody stanovil:

§ 8 Vyhlášení ochrany

Národní parky zřizuje a jejich organizaci 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.

Uvedené ustanovení zákona bylo formulováno a schváleno už v r. 1956 a až do konce platnosti zákona zůstalo nezměněno. Jeho rysy byly spolu s celou koncepcí zákona (a to i zákona ve znění platném v r. 1991) zcela v duchu socialistického právního systému. Zákon upravil pokud možno co nejméně záležitostí, vše podstatné měly upravit podzákonné předpisy. Zákonné instrukce, které by měly sloužit exekutivě k tomu, aby je mohla v detailech provést, byly v zákoně o státní ochraně přírody (jako v řadě jiných zákonů z doby socialismu) z hlediska demokratické normotvorby - tak jak je rozuměna dnes - zcela nedostačující.¹ Systém upravit co nejméně se uplatnil v zákoně o státní ochraně přírody bez jakéhokoli ohledu na to, že následkem přijetí nařízení vlády o národních parcích mělo dojít k významnému omezení řady základních práv. Zákon o státní ochraně přírody pouze stanovil, že nařízení vlády *národní park zřídí* (určí jeho hranice). Zákon dále stanovil, že nařízení vlády může „*stanovit organizaci parku a podmínky ochrany přírody v parku*“ že je „*zakázáno jednat proti podmínkám ochrany*“ (§ 11

¹ Zákon obsahoval jen tato ustanovení týkající se národních parků:

§ 4 *Národní parky, chráněné krajinné oblasti a státní přírodní rezervace.*

(1) *Velké 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. (...)*

§ 9 *Ochranná pásma.*

Je-li třeba zabezpečit chráněná území, chráněné přírodní výtvořiny nebo chráněné přírodní památky před rušivými vlivy okolí, určí pro ně orgán, který o ochraně rozhodl, ochranné pásmo a stanoví, která činnost není v tomto pásmu dovolena.

§ 10

Povinnosti vlastníka (uživatele) pozemku.

Vlastník (uživatel) pozemku, na němž bylo zřízeno chráněné území nebo ochranné pásmo nebo na němž jsou chráněné předměty (§§ 4 až 7), je povinen trpět omezení stanovené podmínkami ochrany. Vznikne-li tím vlastníku (uživateli) pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, majetková újma nikoli nepatrná, přísluší mu náhrada. Pokud nedojde k dohodě, rozhodne o náhradě a její výši rada okresního národního výboru.

§ 11

Zákaz ničení nebo poškozování chráněných částí přírody.

(1) *Není dovoleno ničit nebo poškozovat chráněná území a chráněné předměty, zejména hubit chráněné živočichy a rostliny nebo je rušit ve vývoji, měnit dochovaný stav chráněných přírodních výtvořin, oddělovat chráněné rostliny od jejich prostředí, chovat chráněné živočichy v zajetí a jinak ohrožovat přirozený vývoj nebo stav chráněných částí přírody (§§ 3 až 7), a jednat proti podmínkám ochrany.*

(2) *Výjimky z ustanovení odstavce 1 může povolit ministerstvo školství a kultury; u národních parků jen, pokud to neodporuje statutu národního parku*

odst. 1). Jiné „podrobnosti“ zákon neobsahoval. Nařízení samo poté stanovilo povinnosti různých kategorií osob vzhledem k území parku, aniž by byla „provedena“ jiná než výše zmíněná ustanovení zákona.

Listina stanoví, že „*meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.*“ (čl. 4 odst. 2 Listiny). Teorie správního práva kromě toho uvádí, že podzákonný akt musí být „*secundum et intra legem,*“ podzákonný akt nemůže být rovnocenný se zákonem, ani mu nesmí předcházet nebo vznikat nezávisle na něm.²

Jak konstatoval Ústavní soud, povinnosti stanovit určitou věc zákonem se nemůže zákonodárce „*zbavit tím, že zplnomocní orgán moci výkonné k vydání právních norem nižší právní síly než zákon.*“³

Z těchto tezí vyplývá, že nařízení vlády nebylo v r. 1991 přijato řádně k provedení zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence.⁴ Důvodem je zejména nestandardní míra „obecnosti“ zákona. Zákon sice obsahoval formálně zmocnění k vydání nařízení vlády, ale materiálně nařízení neprovádělo zákon, ale samo autonomně určovalo meze základních práv, stanovovalo povinnosti atd. To je podle Listiny zcela nepřípustné.

Nařízení dále v některých aspektech nedodrželo některá zvláštní ustanovení zákona. Nestanovilo ochranná pásma, jak to umožňoval zákon, ale upravilo 3 zóny národního parku. Tato koncepce neodpovídala formulaci zákona, který se o zónách vůbec nezmiňoval a pouze obecně umožnil určit organizaci parku a podmínky ochrany přírody v parku. Zóny neodpovídaly definici ochranných pásem, uvedených v zákoně, neboť zóny jsou uvnitř parku, nikoli vně.

Na výše položenou otázku, zda bylo nařízení vlády přijato řádně k provedení zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, je možno odpovědět, že nařízení nebylo přijato řádně k provedení zákona, neboť zákon sám vykazoval závažné nedostatky, které neumožňovaly prostřednictvím sekundárního předpisu na území národního parku základní práva osob omezit.

Je však tato skutečnost rozhodující pro to, aby Ústavní soud nařízení vlády zrušil?

Tato skutečnost sama o sobě není postačující k prohlášení nařízení za odporující Ústavě. Ústavní soud totiž zastává názor, že „*u právních předpisů, vydaných dříve, než nabyla účinnosti Ústava, je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat pouze jejich obsahový soulad se soudobým ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné pravomoci, právní úprava ústavního soudnictví v ČR stanovuje právní účinky derogačních nálezů při kontrole norem ex nunc a nikoli ex tunc.*“⁵

II.

Je ústavní konformita nařízení vlády zpochybněna nyní, když byl původní „zmocňovací“ zákon zrušen a byl přijat zákon nový?

A. Podzákonný předpis a zákonné zmocnění k jeho vydání

Na prvním místě je třeba konstatovat, že pouhé zrušení zákona, na jehož základě byl přijat sekundární právní předpis, není samo o sobě důvodem ke zrušení nebo pozbytí platnosti sekundárního předpisu. Ústavní soud konstatoval v nálezu Pl. ÚS 3/2000, že vypuštění zmocňovacího ustanovení v případě vyhlášky ministerstva nemůže „*mít samo o sobě za následek*

² Hendrych D. a kol., Správní právo, C. H. Beck 2006, str. 183.

³ Pl.ÚS 35/95 (206/1996 Sb.)

⁴ K řádnému přijetí podzákonných aktů existuje bohatá judikatura ÚS, např. Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.) „*ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady: nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, nařízení nemůže zasahovat do věci vyhrazených zákonu, musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být otevřen prostor pro sféru nařízení).*“

⁵ Usnesení Pl. ÚS 5/98.

protiústavnost napadené vyhlášky proto, že tato již nemá oporu v zákonném zmocnění. 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 (...).“ Toto samozřejmě tím spíše platí pro nařízení vlády, které samo o sobě nevyžaduje podle čl. 78 Ústavy výslovné zmocnění v zákoně.

B. Celková legislativní situace ohledně Národního parku Šumava

Původní zákon o státní ochraně přírody byl zrušen prostřednictvím derogačního ustanovení obsaženého v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.⁶ V tomto tehdy novém zákoně bylo stanoveno, že národní park může být zřízen výhradně prostřednictvím zákona. Základní ustanovení o národních parcích v době vyhlášení zákona č. 114/1992 Sb. znělo:

„§ 15

Národní parky

(1) Rozsáhlá 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, lze vyhlásit za národní parky.

(2) 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.

(3) Národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se vyhláší zákonem.“

Vůči právním vztahům týkajícím se národních parků, které byly zřízeny podle dosavadních předpisů, se mělo uplatnit „společné“ ustanovení § 90 odst. 9 zákona, podle něhož **„Národní parky (...) vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky (§ 15) (...).“**

Tímto postupem vznikla právní situace, která trvá od r. 1992 dodnes. Státní správa vykládá ustanovení § 90 odst. 9 tak, že pro režim v národních parcích neplatí jen nařízení vlády, kterým byl národní park zřízen, ale že se rovněž aplikuje zákon o ochraně přírody a krajiny – tedy ustanovení, upravující režim v národních parcích, obsažená v tomto zákoně, a na jeho základě přijatý Návštěvní řád, který ve skutečnosti upravuje nejpodstatnější detaily režimu. Národní park Šumava byl tedy vyhlášen prostřednictvím nařízení vlády, kterým byly stanoveny na počátku 90. let jeho územní hranice. Ovšem vzhledem k tomu, že poté byl přijat zákon, který podstatně podrobněji než zákon původní upravil režim „ochrany“ v národních parcích, aplikuje se tento zákon i na právní vztahy týkající se Národního parku Šumava (i další parky vyhlášené podle bývalého zákona nařízením vlády) vedle nebo místo nařízení vlády.

Vzniká tak zmatečný systém právních předpisů:

- Pro stanovení hranic území se aplikuje nařízení vlády, které je dosud platné a účinné. Nařízení vlády je ovšem věcně zákonem nezměnitelné. Aby se změnila hranice parku, bylo by třeba (aby bylo dodrženo ustanovení § 15 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) nařízení vlády vládou zrušit a přijmout zvláštní zákon o Národním parku Šumava.
- Pro stanovení hranic zón se aplikuje zákon o ochraně přírody a krajiny (tedy § 17 tohoto zákona zmocňující MŽP stanovit hranice zón a jejich změny, po projednání s dotčenými obcemi).

⁶ Tato praxe je některými teoretiky považována za spornou, nařízení vlády by mělo být správně zrušeno zase nařízením vlády.

- Pro režim v jednotlivých zónách se uplatňuje zejména přímo zákon o ochraně přírody a krajiny. A to přesto, že sám zákon říká, že „bližší charakteristiku a režim zón upravuje obecně závazný právní předpis, kterým se národní park vyhláší.“ Vzhledem k tomu, že nařízení vlády není možno od r. 1992 měnit, zůstává samo ve formální platnosti, je však do určité míry v rozporu se zákonem⁷ o ochraně přírody a krajiny, a samo nemůže kvůli své nezměnitelnosti reagovat na změny tohoto zákona.⁸
- Pro celkový režim na území parku se aplikuje rovněž přímo zákon o ochraně přírody a krajiny, který je samozřejmě obecnější než by měl být zákon o národním parku. I když společné ustanovení § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny naznačuje, že by se mělo aplikovat jen ustanovení § 15, které stanoví obecně ochranu území, v praxi se aplikují všechna ustanovení zákona. Dále se (snad) aplikuje nařízení vlády, jehož nezměnitelnost vede ke stejnému jevu uvedenému výše.
- Souhrn norem upravující režim práv a povinností občanů na území NPŠ je doplněn podzákonnými předpisy (zejména Návštěvním řádem), které jsou vydané k provedení zákona o ochraně přírody a krajiny,⁹ místo aby byly vydány k provedení zákona o Národním parku Šumava. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně přírody a krajiny je obecný pro všechny parky a nařízení vlády je nezměnitelné, jsou specifické podmínky ochrany spolu se specifickými omezeními základních práv osob v Národním parku Šumava obsaženy zejména v Návštěvním řádu Národního parku Šumava, místo aby byly obsaženy ve zvláštním zákoně.

Tato situace vede k několika ústavním problémům:

Prvním problémem je omezení práv zákonodárce, spočívající v nedodržení čl. 15 a čl. 41 Ústavy

Zákonodárce má **podstatným způsobem ztíženu možnost změnit hranice národního parku**. Zákonodárce, kterým je Parlament České republiky, nemůže přijmout věcnou novelu nařízení vlády, to je technicky nemožné. Z toho vyplývá, že po celá desetiletí jsou zejména poslanci v podstatě vyloučeni z možnosti zmenšit nebo zvětšit území národního parku prostřednictvím vlastní zákonodárné iniciativy. Aby mohli být v tomto úspěšní, museli by navrhnout a přijmout celý nový zákon o Národním parku Šumava. Jiným méně razantním způsobem není možno do hranic parku zasáhnout. Je jistě náročné pro jednotlivé poslance vypracovat celý nový zákon, čímž je omezeno právo zákonodárné iniciativy poslanců a poslaneckých skupin. Rovněž další subjekty, které mají právo zákonodárné iniciativy, jsou tímto omezením zasaženy (včetně zastupitelstev krajů). Tímto způsobem je petrifikován dosavadní právní stav, který sice z procesuálního hlediska není možno považovat (ve světle judikatury ÚS, viz výše) za protiústavní, nicméně jeho dlouhodobé pokračování už je z hlediska práv jednotlivých subjektů zákonodárné iniciativy i z hlediska práv zákonodárce problematické.

⁷ Mezi nařízením vlády a zákonem o ochraně přírody a krajiny se vyskytují rozpory ve více či méně důležitých detailech. Je tomu tak proto, že poslední novelizace nařízení vlády (ve formě zrušení některých jeho ustanovení) proběhla prostřednictvím změny obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny v r. 1992.

⁸ Zákon o ochraně přírody a krajiny byl změněn prozatím asi 18 krát.

⁹ Důkazem pro toto tvrzení je znění Návštěvního řádu Národního parku Šumava:

„Vyhláška Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava č. 9/95, kterou se v souladu s ustanovením § 19 a 78, odst. 5 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vydává návštěvní řád Národního parku Šumava

čl. 1

Úvodní ustanovení

Tato vyhláška se vztahuje na všechny osoby pobývající na území Národního parku (dále jen „NP“) Šumava, není-li dále stanoveno jinak touto vyhláškou nebo jinými obecně závaznými předpisy.

čl. 2

1) Zřízení a územní vymezení NP Šumava je zakotveno ve zvláštním předpisu¹*.“

Aplikace čl. 15 Ústavy, podle kterého „zákonodárná moc v ČR náleží Parlamentu“, je tak zpochybněna. Zákonodárce nemá možnost upravit předmětnou materii tak, jak je tomu u jiných záležitostech (území), které nejsou tímto způsobem technicky zablokovány.

To je možno ilustrovat způsobem přijímání zákona č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlásil Národní park České Švýcarsko. Vymezení území tohoto parku bylo rozsáhle diskutováno v Parlamentu České republiky, poslanci měli dostatečnou možnost rozhodovat o rozsahu ochrany i o omezeních na vymezeném území včetně režimu v zónách. Poslanci při projednávání **zmenšili území budoucího národního parku, náročná jednání se týkala právě velikosti a hranic národního parku.**¹⁰ O režimu budoucího národního parku už se jednalo podstatně méně intenzivně.

Druhým problémem je otázka dělby moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, tak jak jí stanoví Ústava v čl. 78 Ústavy („k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení“)

Dělba moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou je ovlivněna tím, že je dlouhodobě udržováno „provedení zákona“ z doby socialismu. Jak už bylo řečeno výše, „starý“ zákon nebyl dostatečně přesný a podrobný, aby pokryl nařízení vlády o Národním parku Šumava.¹¹ Nařízení vlády razantním způsobem omezovalo lidská práva, aniž by ho k tomu zákon dostatečným způsobem zmocnil.

Tento nedostatek byl později určitým specifickým způsobem „vyspraven“ tím, že se v současnosti neaplikuje nařízení vlády izolovaně, ale aplikuje se jako by šlo o prováděcí předpis k novému zákonu o ochraně přírody a krajiny. Tím vzniká určitý zmatek v právním řádu, který vytváří z dříve vydaného podzákoného předpisu podzákoný předpis k novému zákonu. Z judikatury Ústavního soudu bez jakýchkoli pochybností vyplývá, že – pokud by bylo nařízení vlády přijato stejným způsobem dnes – neobstálo by z několika různých důvodů (viz výše) a muselo by být zrušeno.

Samotné pokračování tohoto stavu má trvajících právní i faktické účinky a jeho další prodlužování vede k petrifikaci a prohlubování stavu. Zákon o NP Šumava není přijat, a proto jsou podzákoné předpisy, které upravují práva a povinnosti osob s ohledem na specifické šumavské přírodní i jiné podmínky, navázány jen na obecný zákon (o ochraně přírody a krajiny). Tím vzniká nezbytnost specifikovat režim na území parku nikoliv zákonem, ale podzákonými předpisy exekutivním způsobem.

Tento systém specifikace režimu na území konkrétního národního parku odporuje zcela jasně **záměru, uvedenému už v r. 1992 v § 15 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.** Zákonodárce stanovil, že se národní parky se vyhláší jen zákonem a rovněž jen zákonem lze stanovit specifické podmínky v konkrétním národním parku. Podobnému problému se věnoval Ústavní soud v kauze Pl. ÚS 52/03, v níž bylo zrušeno zákonné zmocnění ministerstva k vydání

¹⁰ Poslanec Ambrozek při druhém čtení zákona v Poslanecké sněmovně dne 11.5. 1999 konstatoval : *“Výbor přijal několik úprav legislativně technického charakteru. Navrhl změnit sídlo národního parku, (...) doporučil vyjít vstříc požadavkům obcí, aby byly jejich intravilány, to jsou obce Jetřichovice a Růžová, vyňaty z území národního parku. (...) Jedná se o návrh na střední variantu, který vychází vstříc požadavkům obcí, navíc obce Mikulášovice a z části požadavkům Lesů České republiky a Ministerstva zemědělství a (...) představuje vyvážený kompromis mezi krajními variantami, o které se vede často emocionálně vzrušená diskuse.“*

¹¹ Pl. ÚS 52/03.: *„zákonodárce formou obyčejných zákonů tuto pravomoc nevytváří, naopak mu Ústava ČR pouze svěřuje možnost exekutivu zmocnit v konkrétním případě k její realizaci v podobě konkrétní kompetence. Tuto kompetenci (ve smyslu věcného vymezení otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci) je pak konkrétní exekutivní orgán povinen realizovat na základě a v mezích zákona, který jej k vytvoření sekundární právní normy zmocnil. Principu dělby moci odpovídá, že takové rozhranění pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné.“*

vyhlášky.¹² I když v předmětném případě Ústavní soud vyhlášku, k níž bylo zrušeno zmocnění, nezrušil, vyvodil, že se případně soudy musí vypořádat s tím, že je vyhláška neaplikovatelná.

Je otázkou, zda zákonodárce - pokud zákon o ochraně přírody a krajiny ve svém původním znění výslovně v příloze stanovil ve společných ustanoveních, a nikoliv v ustanoveních přechodných, že dosavadní národní parky „*jsou nadále chráněny jako národní parky*“, - neměl tehdy (v r. 1992) opravdu záměr upevnit dosavadní už dříve stanovené hranice území existujících národních parků tím, že bude režim parků změněn tímto ustanovením na režim podle zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by zákonodárce při změně režimu mohl změnit hranice parků. I pokud bychom uznali, že tento výklad záměru zákonodárce je možný, je podle mého názoru nepřijatelné dlouhodobě tento stav udržovat.

Výše popsány právní zmatek má vliv i na další záležitosti. **Zejména je zpochybněno dodržování čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.** Jak uvádí ve svém článku Josef Vedral,¹³ vznikají pochybnosti o tom, o jaký charakter orgánu či organizace jde v případě Správy Národního parku Šumava. J. Vedral dochází k názoru, že Správa Národního parku Šumava byla vytvořena nikoliv jako správní úřad, ale jako příspěvková organizace, na kterou byl přenesen výkon státní správy. Tato pozice Správy národního parku trvá dodnes, vzhledem k tomu, že nebyla žádným předpisem změněna.¹⁴ Správa Národního parku Šumava je v zákoně o ochraně přírody a krajiny výslovně zmíněna¹⁵ a rovněž je uvedena v jeho příloze, její právní forma však není uvedena.

¹² Zrušení příslušných zmocňovacích ustanovení obsažených v ust. § 148a a § 275 odst. 1 písm. b) zákoníku práce nemělo za následek automatickou derogaci vyhlášky č. 19/1991 Sb., která tak i po 31.5. 1994 nadále tvořila platnou z druhé strany však ztěžila bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu. Je však nepochybné, že tehdejší vůle zákonodárce vyjadřovala snahu, aby předmět úpravy obsažený ve vyhlášce byl napříště integrován do textu zákona (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 74/1994, tisk č. 548/93?). Jinými slovy, z hlediska konstrukce textu zákona, který je v daném případě nutno vyložit i z vůle zákonodárce projevené v důvodové zprávě, šlo o implicitní příkaz exekutivě, aby příslušná podzákonná prováděcí právní úprava byla formálně právně zrušena. Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci 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. Jen na okraj k tomu Ústavní soud poznamenává, že pokud je pak v takové situaci soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takového předpisu odepřít aplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR). Vyhláška č. 19/1991 Sb. proto byla až do formálního zrušení provedeného vyhláškou č. 405/2003 Sb. sice platným právním předpisem, ovšem předpisem, který vzhledem k absenci materiálních podmínek dalšího normativního působení (absence zákonného zmocnění, materie upravená nad zákonný rozsah atd.) nebyl předpisem účinným a aplikovatelným, tj. takovým, který by byl způsobilý vyvolávat v realitě právní účinky.

¹³ Vedral, J., K postavení správ národních parků jako správních orgánů, in: Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů, ČLS 2007, str. 24.

¹⁴ „Správa národního parku Šumava (je) odbornou organizací zřízenou a řízenou Ministerstvem životního prostředí, které schvalovalo její statut a jmenovalo jejího ředitele (ustanovení § 3 nařízení vlády bylo zrušeno zákonem č. 114/1992 Sb. - viz § 92 tohoto zákona). Jako odborná organizace byla Správa národního parku Šumava zřízena rozhodnutím ministra životního prostředí č. 9/91 ze dne 27.6. 1991 jako státní příspěvková organizace na základě § 31 zák. č. 576/1990 Sb. pod názvem "Správa národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, příspěvková organizace". V tomto rozhodnutí byla v rámci předmětu činnosti organizace uvedena mimo jiné i státní správa v oboru ochrany přírody na území národního parku a chráněné krajinné oblasti.“ IN: Vedral, J. Několik poznámek k právnímu postavení národních parků a jejich správ z hlediska Ústavy ČR a zákona o ochraně přírody a krajiny, Český právnícký publikační a informační prostor www.juristic.cz 21.10. 2002

¹⁵ § 78 Působnost správ národních parků a chráněných krajinných oblastí

(1) Na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (dále jen "správa"), (...)

Vzniká situace, kdy správy národních parků zřízené podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou správním úřadem a „staré“ správy národních parků mají de iure odlišné postavení. Opačný výklad, tedy takový výklad, že ustanovení § 90 odst. 9 zákona o ochraně přírody, které stanoví, že „(9) Národní parky (...) vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky“ způsobilo, že se z právnických osob staly orgány státu a posléze organizační složky státu, je neudržitelný a neodpovídá ani tomu, jak se Správa národního parku Šumava sama prezentuje. Tím vzniká řada právních problémů (viz citovaný článek J. Vedrala), které se řeší tím, že se Správa Národního parku Šumava chová jako by byla skutečný správní orgán a nikoliv právnická osoba, na kterou byly nějakým způsobem přeneseny úkoly státu.

Postavení Správy Národního parku Šumava má vliv na sekundární normotvorbu. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny má správa každého národního parku pravomoc vydat návštěvní řád, který je nařízením (dříve vyhláškou). Návštěvní řád významným způsobem omezuje základní práva osob na území národního parku. V současnosti je celý systém normativní úpravy interpretován s ohledem na přílohu zákona tak, že zákonná ustanovení svěřující pravomoci státnímu orgánu (správnímu úřadu) zároveň dávají tytéž pravomoci zvláštní právnické osobě (příspěvkové organizaci). I kdybychom došli k názoru, že použití nového zákona na „starou“ správu národního parku je dostatečným nástrojem k tomu, jak přetransformovat socialistickou úpravu v úpravu moderní, je dodržování čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, zpochybněno přinejmenším tím, že celý právní koncept je zmatený a pro národní parky a správy národních parků, které by měly mít shodný režim, nejednotný.

Pokud bychom měli souhrnně odpovědět na položenou otázku, zda je ústavní konformita nařízení vlády zpochybněna, pokud byl původní „zmocňovací“ zákon zrušen a byl přijat zákon nový, je možno konstatovat následující. Existuje několik důkazů o tom, že dlouhodobé udržování v platnosti nařízení vlády, kterým se zřizuje Národní park Šumava, vytváří zmatečný legislativní stav. Tento stav dlouhodobě poškozují pozici Parlamentu jako zákonodárce v systému dělby moci. Tento stav dlouhodobě zpochybnuje legalitu pravomocí Správy Národního parku Šumava a tím i legalitu předpisů, které Správa Národního parku Šumava vydává. Tento stav by měl být co nejrychleji uveden do pořádku tím, že bude přijat zákon o Národním parku Šumava.

Nemohu zcela s jistotou odpovědět na otázku, zda je tento zmatek v právním řádu, který porušuje ústavní pořádek, dostatečný k tomu, aby Ústavní soud nařízení vlády, kterým se zřizuje Národní park Šumava, zrušil.

Ústavní soud bude postupovat pokud možno zdrženlivě, a to podle své dosavadní judikatury, v níž vyjadřuje zdrženlivost vůči rušení určitého předpisu tehdy, pokud je možno vykládat tento předpis ústavně konformně. Na druhou stranu je nutno podle Ústavního soudu rozlišovat případy, ve kterých lze soulad právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a případy, kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení.¹⁶ V tomto konkrétním případě se navíc nejedná o jediné ustanovení, ale o celý hierarchický systém právních předpisů. Pokud by bylo nařízení vlády zrušeno, umožnilo by to zákonodárci upravit režim na území Národního parku Šumava tak, aby na tento režim měl zákonodárce skutečný vliv (a to i v budoucnu), stejně tak aby získal vliv na stanovení hranic národního parku.

Přehled správ na území České republiky a jejich sídla jsou uvedeny v příloze tohoto zákona. Správa národního parku Šumava vykonává též působnost Správy chráněné krajinné oblasti Šumava.

¹⁶ Parafraze z Pl. ÚS 21/96 (č. 63/1997 Sb.)

Dále bude Ústavní soud vycházet i z toho, nakolik by zrušení nařízení vlády poškodilo v současnosti fungující platný právní řád.¹⁷ Bude tedy poměřovat potíže, které by vznikly nebo mohly vzniknout zrušením nařízení vlády s potížemi a pochybeními, které jsou spojeny se současným právním režimem, tak jak to uvedl v tzv. přílepkovém judikátu: „*případné posuzování (...) porušení zásad legislativního procesu v minulosti Ústavní soud spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky.*“¹⁸

Prameny:

Damohorský M. a kol., Právo životního prostředí, C. H. Beck 2007

Vedral, J. Několik poznámek k právnímu postavení národních parků a jejich správ z hlediska Ústavy ČR a zákona o ochraně přírody a krajiny, Český právnícký publikační a informační prostor www.juristic.cz 21.10. 2002

Vedral, J. K postavení správ národních parků jako správních orgánů, in: Šumava, zelená střecha Evropy II, sborník referátů, ČLS 2007, str. 24

Vedral, J. K některým zmocňovacím ustanovením v zákonech o ochraně životního prostředí, část 3. VSp. 43/2004, str. 3

Hendrych, D. a kol., Správní právo, 6. vydání, C. H. Beck, 2006

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu, komentář, C. H. Beck 2001

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck, 2007

Kysela, J. Zákonodárství bez parlamentů, UK Praha 2006

¹⁷ Viz např. Pl. ÚS 56/05, kde Ústavní soud říká „*Ústavní soud posoudí i další okolnosti projednávané věci, pokud by formální zrušení právní úpravy znamenalo nebezpečí opětovného přijetí totožné úpravy pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárského procesu. V takovém případě formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“

¹⁸ Toto stanovisko Ústavní soud znovu uplatnil v nálezu č. Pl. ÚS 56/05, (257/2008 Sb.) a napadený zákon nezrušil.