

David Hejč

# Opatření obecné povahy a lesní zákon

## 1. Úvod

Účelem zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), je *stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.*<sup>1)</sup> K naplnění uvedeného účelu upravuje lesní zákon několikero správních aktů<sup>2)</sup> různých právních forem.

Z důvodu, že lze již na základě uvedeného účelu *a priori* konstatovat, že lesní zákon řeší z podstatné části také střet různých zájmů v území lesa, nabízí se pro některé správní akty jako jedna z v úvahu přicházejících právních forem opatření obecné povahy.<sup>3)</sup> Uvedená forma správní činnosti je přitom v současnosti již výslovně užívána v některých složkových zákonech práva životního prostředí např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny<sup>4)</sup> nebo vodním zákoně<sup>5)</sup>. Ovšem v lesním zákoně doposud není žádný správní akt jako opatření obecné povahy pojmenován. Na tuto situaci reaguje návrh zákona, kterým se mění lesní zákon (dále „návrh změny lesního zákona“).<sup>6)</sup> V předkládací zprávě k tomuto návrhu se uvádí, že jednou ze změn je úprava některých ustanovení v návaznosti na nový správní řád, například zavedení institutu opatření obecné povahy.

V následujících částech článku se proto budu věnovat otázce, zda *de lege lata* se forma opatření obecné povahy u některých správních aktů, upravených lesním zákonem, užije, a zda *de lege ferenda* by měla být podle návrhu změny lesního zákona tato forma upravena pro ty správní akty, které pojmové znaky opatření obecné povahy skutečně naplňují.

---

<sup>1)</sup> § 1 lesního zákona.

<sup>2)</sup> Pojmem správní akt je v celém textu myšlen veřejně mocenský akt *largo sensu*, nikoliv pouze individuální správní akt. Srov. PRŮCHA, P., *Správní právo: obecná část*. 7. vydání, Brno: Nakladatelství Doplněk, 2007, s. 269 a násl.

<sup>3)</sup> § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4)</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5)</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6)</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, jenž byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2011.

## 2. Jednotlivé správní akty lesního zákona a opatření obecné povahy

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve kterém se obecná úprava opatření obecné povahy nachází, neuvádí pozitivní definici této formy správního aktu, nýbrž opatření obecné povahy pouze negativně vymezuje jako správní akt, který *není právním předpisem ani rozhodnutím*.<sup>7)</sup> Právě uvedené navíc ve spojení s ustanovením, ukládajícím správním orgánům povinnost postupovat dle obecné úpravy opatření obecné povahy *v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*,<sup>8)</sup> otevřelo diskuzi ohledně identifikace správního aktu jako opatření obecné povahy.

Postupným vývojem, jehož zásadní směr určil až Ústavní soud,<sup>9)</sup> došlo k tomu, že opatřením obecné povahy je každý – byť takto výslovně v zákoně neoznačený – akt, který naplní pojmové znaky, jimiž je skutečnost nebýt právním předpisem ani rozhodnutím. Tento materiální přístup si vyžaduje upřesnění uvedených pojmových znaků, aby bylo možné určit, který správní akt je naplňuje, a který nikoliv. Proto Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konkretizuje pojmové znaky opatření obecné povahy konstatováním, že se jedná o správní akt *s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*.<sup>10)</sup>

### 2.1 Pozemky určené k plnění funkcí lesa

V pořadí prvním správním aktem, upraveným v lesním zákoně, který by snad mohl naplňovat výše uvedené definiční znaky opatření obecné povahy, je rozhodování v souvislosti s pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Těmi jsou jednak pozemky naplňující zákonné podmínky (např. pozemky s lesními porosty, zpevněné lesní cesty), u nichž je tedy rozhodující faktický stav,<sup>11)</sup> jednak pozemky, o kterých orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nebo s jeho souhlasem prohlásí rozhodnutím, že jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa.<sup>12)</sup>

Ačkoliv materiální přístup k formě opatření obecné povahy nevyžaduje, aby zákon správní akt výslovně pojmenovával jako opatření obecné povahy, tak jak tomu je i v tomto případě, je nezbytné zjistit, zda zákon tomuto rozhodnutí nepřikládá jinou právní formu. K materiálnímu pojetí opatření obecné povahy nelze totiž přistupovat zcela absolutně, neboť za situace, kdy je správní orgán zmocněn vydat správní akt v jiné právní formě než opatření obecné povahy, a to i v případě, kdy by bylo zjevné, že správní akt naplňuje pojmové znaky opatření obecné pova-

---

<sup>7)</sup> § 171 správního řádu.

<sup>8)</sup> Tamtéž.

<sup>9)</sup> Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

<sup>10)</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

<sup>11)</sup> § 3 odst. 1 lesního zákona.

<sup>12)</sup> § 3 odst. 2 a 4 lesního zákona.

hy, není možné tento akt s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>13)</sup> a čl. 2 odst. 2 Listiny<sup>14)</sup> za opatření obecné povahy považovat.<sup>15)</sup>

Lesní zákon stanoví, že orgán státní správy lesů prohlásí rozhodnutím, že pozemky budou sloužit k plnění funkcí lesa, na což navazuje ustanovení § 58 lesního zákona, které uvádí, že pokud lesní zákon nestanoví jinak (přitom v tomto případě lesní zákon stanoví pouze kompetence orgánů veřejné správy), postupují orgány státní správy lesů při řízení o věcech upravených tímto zákonem podle správního řádu.

Domnívám se proto, že nedochází k jasnému stanovení právní formy tohoto správního aktu, ani k vyloučení formy opatření obecné povahy, neboť ta je obecně také upravena ve správním řádu (i když zákonodárce odkazem na správní řád zřejmě formu opatření obecné povahy přímo nezamýšlel).<sup>16)</sup> Ani skutečnost, že orgán státní správy lesů v těchto případech rozhoduje na návrh (nebo se souhlasem) vlastníka dotčených pozemků, *a priori* neznamená nemožnost jej materiálně pojmut jako opatření obecné povahy, neboť správní řád výslovně neřeší, zda je řízení, na jehož základě se vydává opatření obecné povahy, řízením, které se zahajuje z moci úřední nebo na žádost, přičemž současně ani jednu z obou variant nevylučuje.<sup>17)</sup>

Pojmový znak konkrétního vymezení předmětu regulace u opatření obecné povahy znamená, že opatření obecné povahy vždy řeší pouze konkrétní případ. V případě regulace vztahující se k určitému pozemku, dochází k individualizaci předmětu tím, že je regulováno konkrétní území.<sup>18)</sup> Ostatně konkrétnost předmětu regulace i u dalších správních aktů, upravených lesním zákonem, které připadají v úvahu jako opatření obecné povahy, bude zřejmě z povahy věci vždy spočívat v určitosti polohy předmětu regulace.<sup>19)</sup>

Správní akt vymezuje své adresáty abstraktně, jestliže je určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Je dokonce připuštěno, aby počet těchto subjektů byl přesně určitelný, podstatný je totiž neurčitý způsob jejich vymezení.<sup>20)</sup> K napl-

---

<sup>13)</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14)</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15)</sup> Srov. rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010.

<sup>16)</sup> Opačný názor viz DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 9: „Prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa se rozhoduje ve správním řízení. Účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu je vlastník pozemku.“.

<sup>17)</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979.

<sup>18)</sup> Podobně jako například u pozemků regulovaných územním plánem obce (§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>19)</sup> Blíže uvedeno v následujících částech.

<sup>20)</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 974 – 975.

nění pojmového znaku abstraktnosti adresátů opatření obecné povahy tedy postačí, jestliže správní akt bude ukládat povinnosti (na základě zákona), jejichž adresáti nebudou v tomto správním aktu určení jmenovitě, s přesnou identifikací konkrétního jednotlivce. Proto je také důležité, že rozhodnutí o tom, že pozemek bude sloužit k plnění funkcí lesa, je rozhodnutím konstitutivním a zakládají se jím povinnosti, na rozdíl od rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona, které je vydáváno v případě pochybností o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, neboť se nejedná o rozhodnutí, kterým se zakládají povinnosti, nýbrž se pouze deklaruje, že na základě zjištěných skutečností jde či nejde o pozemek určený k plnění funkcí lesa.<sup>21)</sup>

Na první pohled se může zdát, že rozhodnutím o zařazení pozemku mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa, jsou uloženy povinnosti toliko vlastníku takového pozemku, neboť především právě jemu ze skutečnosti, že pozemek slouží k plnění funkcí lesa, plynou různá omezení.<sup>22)</sup> Avšak z důvodu, že pozemky určené k plnění funkcí lesa podléhají zvláštnímu právnímu režimu ochrany podle lesního zákona, mimo jiné i podle ustanovení § 20 lesního zákona, v němž jsou uvedeny činnosti, které jsou v lese, a tedy i na těchto pozemcích, zakázané,<sup>23)</sup> je možné uvažovat o tom, že množina osob, kterým jsou povinnosti (plynoucí z tohoto rozhodnutí) uloženy, je daleko širší. Například každému je v těchto místech zakázáno kouřit, rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně a tábořit mimo vyhrazená místa.<sup>24)</sup>

Ve prospěch formy opatření obecné povahy z materiálního hlediska lze proto konstatovat, že povinnosti jsou tedy tímto rozhodnutím uloženy nejen vlastníkov daného pozemku, nýbrž tímto rozhodnutím vznikají uvedeným způsobem povinnosti neurčitě vymezené skupině osob, což naplňuje podmínku abstraktnosti adresátů tohoto správního aktu. Uvedenému pohledu odpovídá i možnost orgánu státní správy lesů nařídít označení příslušnosti těchto pozemků k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa,<sup>25)</sup> a to zřejmě přímo v terénu, aby bylo pro každého, kdo tudy prochází, zjevné, že se jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa, ve kterých jsou některé činnosti zakázány.<sup>26)</sup>

Ovšem domnívám se, že i přes to, že na těchto pozemcích platí zvláštní režim pro všechny osoby, které se v tomto území vyskytnou, nelze bez pochybností považovat rozhodnutí o zařazení pozemku mezi ty, kde tento režim platí, za opat-

---

<sup>21)</sup> Srov. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 9.

<sup>22)</sup> § 15 a násl. lesního zákona.

<sup>23)</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 7.

<sup>24)</sup> § 20 odst. 1 písm. k) lesního zákona.

<sup>25)</sup> § 3 písm. b) lesního zákona.

<sup>26)</sup> Srov. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 7.

ření obecné povahy. Důvodem je skutečnost, že v těchto případech je především rozhodováno o právech a povinnostech vlastníků pozemků, a povinnosti všech osob v dotčených pozemcích jsou jen jakousi nadstavbou, nikoliv podstatou rozhodnutí.

Proto by nebylo přiměřené rozhodnutí o zařazení pozemku mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa vydávat na základě materiálního přístupu jako opatření obecné povahy, kterým mají být vydávány spíše toliko správní akty, jež svým obsahem převážně a přímo stanoví povinnosti abstraktně vymezeným adresátům.

Ze shora uvedeného tedy plyne, že rozhodnutí orgánu státní správy lesů o zařazení určitého pozemku mezi pozemky sloužící k plnění funkcí lesa může na základě některých argumentů naplňovat pojmové znaky opatření obecné povahy a že současně je možné je podle nich, na základě materiálního přístupu k opatření obecné povahy, za opatření obecné povahy považovat. Ovšem domnívám se, že forma opatření obecné povahy pro tento druh rozhodování příliš vhodná není, neboť jde více o individuální správní akt vůči vlastníku pozemku, a proto by *de lege ferenda* měla být tato forma u rozhodování o zařazení pozemku mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa výslovně zmíněna (čímž by se případné a nepříliš vhodné materiální opatření obecné povahy zcela vyloučilo).

## 2.2 Kategorizace lesů

Dalšími správními akty, vydávanými na základě lesního zákona, které vedou k uložení povinnosti ve vztahu ke konkrétnímu území, jsou rozhodnutí o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných nebo zvláštního určení.<sup>27)</sup> Na rozdíl od výše uvedených rozhodnutí o zařazení pozemků mezi pozemky sloužící k plnění funkcí lesa, však rozhodnutí o zařazení lesa do jedné z uvedených kategorií znamená bez pochyb uložení povinností toliko jen vlastníkově, resp. osobě, která v lese hospodář. <sup>28)</sup> Nikde v právním řádu totiž není upraveno, že ze skutečnosti, že les patří do kategorie lesů ochranných nebo zvláštního určení, plynou povinnosti obecně vymezené skupině osob. Nic na tom nemění ani skutečnost, že rozhodnutí o zařazení lesa do kategorie je závazné i pro právní nástupce vlastníka takového lesa (jde o rozhodnutí *ad rem* – vázané k určité věci).<sup>29)</sup> Situace je to stejná jako v případě lesních hospodářských plánů a osnov, neboť tyto správní akty také zavazují toliko vlastníka lesa.<sup>30)</sup>

---

<sup>27)</sup> §§ 7 a 8 lesního zákona.

<sup>28)</sup> Viz § 36 lesního zákona, kde je upraven zvláštní režim hospodaření v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení, který je odchýlný od obecné právní úpravy hospodaření v lesích stanovené lesním zákonem.

<sup>29)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 239, 240.

<sup>30)</sup> § 24 a násl. lesního zákona.

Ustanovení § 36 odst. 1 lesního zákona dále stanoví, že *ve prospěch účelového hospodaření v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení lze přijmout opatření odchylná od některých ustanovení tohoto zákona, zejména pokud jde o velikost nebo přiřazování holých sečí*. Tato opatření stanoví rozhodnutím orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu. Klíčovou otázkou pro určení právní formy uvedeného rozhodnutí je, od kterých jiných ustanovení lesního zákona se lze uložením opatření odchýlit (kromě výslovně uvedeného ustanovení § 31 odst. 2 lesního zákona).<sup>31)</sup> V zájmu účelového hospodaření v lesích zvláštního určení a v lesích ochranných si zřejmě lze představit například i opatření, které ukládá práva a povinnosti odchylně od hlavy třetí v části první lesního zákona, kde je upraveno obecné užívání lesů. V takovém případě by bylo možné uvedené opatření považovat za správní akt, který ukládá povinnosti odlišné od zákona (ovšem na jeho základě) pro konkrétní území (určitý les v kategorii lesa ochranného nebo zvláštního určení), a to pro obecně vymezené adresáty. I zbylé výše uvedené podmínky pro materiální přístup k formě opatření obecné povahy by byly v případě těchto opatření naplněny (opět není právní úpravou přiřazena jiná právní forma).

Lze proto učinit závěr, že rozhodnutí o kategorii lesů ochranných či zvláštního určení není opatřením obecné povahy, zatímco opatření, které je pro les ochranný či zvláštního určení vydáno, opatřením obecné povahy být může, a to v případech uložení povinnosti abstraktně vymezeným adresátům a nikoliv pouze např. vlastníku lesa.

### 2.3 Omezení nebo vyloučení vstupu do lesa

Podle § 19 odst. 1 lesního zákona má za stanovených podmínek každý právo vstupovat do lesa. Podle odst. 3 tohoto ustanovení pak na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa. Uvedené rozhodnutí na základě shora uvedeného nepochybně naplňuje definiční znaky opatření obecné povahy, neboť je jím ukládán zákaz vstupu všem do určitého území, kde se les vyskytuje. Uvedené rozhodnutí je současně i možné, dle mého názoru, považovat za opatření obecné povahy, neboť mu není *de lege lata* právní úpravou přiřazena jiná, právnímu řádu známá, forma správní činnosti. V odborné literatuře<sup>32)</sup> se však vyskytuje názor, že se jedná o rozhodnutí v klasickém správním řízení, a vzhledem k tomu, že je adresováno neznámému okruhu účastníků, doručuje se veřejnou vyhláškou.<sup>33)</sup> Ovšem domnívám se, že právě z důvodu, že toto rozhodnutí naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy a současně jej lze za opatření obecné povahy považovat (nebrání

---

<sup>31)</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 32.

<sup>32)</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

<sup>33)</sup> § 54 lesního zákona.



tomu žádná překážka), není možné jej v jiné formě než opatření obecné povahy vydávat.

V úvodu uvedeným návrhem na změnu lesního zákon se již výslovně počítá s formou opatření obecné povahy pro omezení vstupu do lesa. Ustanovení § 19 odst. 3 návrhu totiž nově stanoví, že *na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů vydat opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa.* V důvodové zprávě se k právě uvedenému ustanovení píše, že *„opatření obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Takové závazné opatření je z hlediska praxe optimální formou, jakou může orgán státní správy lesů dočasně omezit nebo vyloučit (zakázat) vstup do lesa.“*

Dnes účinné ustanovení § 19 odst. 3 lesního zákona dále umožňuje, aby namísto „rozhodnutí“, bylo o omezení či zákazu vstupu do lesa vydáno nařízením obce s rozšířenou působností. Uvedené zmocnění k vydání předpisu územní samosprávy v této věci je zřejmě projevem snahy umožnit co nejrychlejší závazné omezení vstupu do lesa, neboť to se vydává z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů.<sup>34)</sup> Obecnou právní úpravou opatření obecné povahy ve správním řádu je pamatováno na tyto naléhavé případy (hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu), neboť dikce ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu umožňuje, aby opatření obecné povahy nabylo účinnosti již před postupem podle § 172 správního řádu (vyvěšení návrhu na úřední desce atd.), ovšem pouze stanoví-li tak zvláštní zákon.

Návrh měnící lesní zákon stanoví ve svém § 19 odst. 3, že v těchto případech *opatření obecné povahy nabyvá účinnosti, pokud orgán státní správy lesů nestanoví jinak, dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, což nabytí účinnosti vydaného opatření obecné povahy před postupem podle § 172 správního řádu, stanoví-li tak orgán státní správy lesů, umožňuje.* Podle důvodové zprávy se tímto pro naléhavé případy zaručuje, že *opatření, kterým bude dočasně omezen nebo zakázán vstup veřejnosti do určeného lesa, nabude účinnosti bezprostředně po tom, kdy bude příslušným orgánem státní správy lesů vydáno.* Avšak zůstává otázkou, zda dodatečné řízení o opatření obecné povahy má vůbec smysl a může na jeho obsahu něco změnit, nebo jde pouze o ryze formální završení procesu, který má vytvořit iluzi, že byla zachována procesní práva dotčených osob, přičemž by opatření obecné povahy již reálně existovalo v definitivní podobě jako platné a účinné.<sup>35)</sup> K úplné a efektivní realizaci odloženého procesu, zaručujícího nikoliv bezvýznamná práva dotčeným

<sup>34)</sup> Srov. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 54.

<sup>35)</sup> Viz KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy* č. 18/2010, roč. 18, s. 651.

osobám, přitom v některých případech nemusí dojít vůbec, neboť jednoduše již omezení vstupu do lesa, které bylo vydáno jen na několik dní, pomine.

Návrhem na změnu lesního zákona je dále, v souvislosti s procesem vydání opatření obecné povahy omezujícího či zakazujícího vstup do lesa, vyloučeno ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Přitom tímto vyloučeným ustanovením jsou vlastníci nemovitostí, jež mohou být ve výkonu vlastnického práva opatřením obecné povahy přímo dotčeni (a jiné osoby, určí-li tak správní orgán), považováni, v porovnání s ostatními dotčenými, za privilegovanou skupinu, neboť mají právo podat ke správnímu orgánu námitky, o nichž rozhoduje správní orgán v rozhodnutí s vlastním odůvodněním (na rozdíl od připomínek ostatních dotčených osob), jež je součástí odůvodnění k samému opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách pak může být dokonce soudně přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“).<sup>36)</sup> Uvedené vyloučení práva podávat námitky, znamená oslabení práv dotčených vlastníků nemovitostí, mezi něž mohou patřit například nezřídka se vyskytující případy vlastníků nemovitosti, ke které je jedinou přístupovou cestou zpevněná lesní cesta, která je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa (omezení vstupu do lesa pro ně tedy může znamenat omezení přístupu k nemovitosti, kterou vlastní).

Obecná procesní úprava opatření obecné povahy dává širokou možnost zvláštním zákonům, aby upravily postup při vydávání opatření obecné povahy rozdílně od správního řádu, ovšem některé povinnosti správního orgánu by měly zůstat zachovány, aby nevymizela podstata této právní formy a nezbyla z ní pouze „bezobsažná skořápka“. Vedle povinnosti zveřejnit návrh opatření obecné povahy, odůvodnit jej a zveřejnit formou veřejné vyhlášky, resp. umožnit každému, aby se s jeho obsahem seznámil, je takovou povinností i povinnost správního orgánu přijímat připomínky a námitky k návrhu, zabývat se jimi a vypořádat je.<sup>37)</sup>

Ustanovení o neprojednání námitek podle § 172 odst. 5 správního řádu, po mém soudu, proto až přespříliš necitlivě zasahuje do základních pilířů obecné úpravy opatření obecné povahy. Přitom tento zásah není nezbytný, neboť zřejmý cíl, který je tímto vyloučením sledován (aby řízení nebylo zatěžováno a zpomalováno procesem projednávání námitek), není nutné dosahovat v každém případě vydávání opatření omezující či zakazující vstup do lesa. Vyloučení projednávání námitek by mělo být orgánu státní správy lesů umožněno jen v tak naléhavých případech, kdy není možné vydat toto opatření obecné povahy dostatečně s předstihem. S otázkou takové bezodkladnosti by se pak orgán státní správy lesů musel

---

<sup>36)</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008.

<sup>37)</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd., Praha: C. H. Beck, 2009, s. 197.



vypořádat v odůvodnění vydávaného opatření obecné povahy. V ostatních případech by pak proces projednávání námitek, na základě výše uvedeného, vyloučen být neměl.

Správní řád ve spojení s lesním zákonem sice umožňují řešit naléhavou situaci posunutím účinnosti vydávaného opatření obecné povahy ještě před samotné projednávání námitek, ovšem jak již bylo uvedeno výše, dodatečné uplatňování procesních práv dotčených osob již stejně nemá vliv na do té doby již účinné opatření obecné povahy, které je stejně pouze dočasné a dodatečné řízení o námitkách se ani do skončení jeho účinnosti nemusí stihnout. Proto *de lege ferenda* považují za vhodnější řízení o námitkách v naléhavých případech (řádně odůvodněných) zcela vypustit, ovšem ve zbylých případech jejich projednání připustit.

Dnes účinnou úpravou lesního zákona není expresní proces vydání opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu) možný, neboť k němu není orgán státní správy lesů zmocněn. Jelikož jsem však toho názoru, že na základě materiálního přístupu se i *de lege lata* omezení či zákaz vstupu do lesa vydává ve formě opatření obecné povahy (včetně projednávání námitek), tak v souvislosti s potřebou okamžité účinnosti tohoto správního aktu, přichází v úvahu řešení ukryté v ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu, jež stanoví přiměřené použití ustanovení části druhé, tedy obecných ustanovení o správním řízení. „*Na vydání opatření obecné povahy proto přiměřeně platí i ustanovení § 61 správního řádu o předběžném opatření. Tím lze zatímne, než pomine jeho důvod, upravit právní poměry v konkrétní věci.*“<sup>38)</sup>

Za současné právní úpravy lze tedy, dle mého soudu, vydat omezení nebo zákaz vstupu do lesa ve formě opatření obecné povahy, nebo nařízení obce. Zatímco forma opatření obecné povahy umožňuje osobám dotčeným takovým omezením podílet se na jeho vydání, tak v případě nařízení, jako právního předpisu územní samosprávy, taková procesní práva nikomu přiznána nejsou. Navíc nařízení jakožto právní předpis z hlediska právní teorie, upravuje toliko předmět obecně vymezený. Proto přidělení této formy ke správnímu aktu, kterým se má regulovat konkrétní les, není dle mého názoru vhodné<sup>39)</sup> ani nezbytné.

## 2.4 Pokyny a povolení výjimek vlastníka lesa

Na základě ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona je každý, kdo vstoupí do lesa, povinen dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Forma pokynu takové osoby a s tím související postavení této osoby při jeho vydá-

---

<sup>38)</sup> KNĚŽÍNEK, J. Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum* č. 4/2007, roč. 4, s. 146.

<sup>39)</sup> Podobně jako v případě tzv. legislativního patvaru – zákona č. 168/2001 Sb. o dálničním obchvatu Plzně.

ní (buď jako vykonavatele veřejné správy nebo jako soukromoprávní osoby)<sup>40)</sup>, však není v lesním zákoně nijak blíže stanovena. Přitom z povahy věci není vyloučeno, aby takový závazný pokyn byl nejen ústní pro konkrétního návštěvníka lesa, nýbrž i písemný, a to předem pro jmenovitě nevymezenou skupinu případných návštěvníků, tedy aby se pokyn vztahoval na abstraktně vymezené adresáty (např. aby návštěvník nevstupoval do míst, kde probíhá těžba dříví, při níž by mohlo dojít k ohrožení veřejného zdraví nebo života)<sup>41)</sup>.

K tomu, abychom však mohli mluvit o opatření obecné povahy, je nezbytné určit, zda se jedná o výkon veřejné správy či výkon z oblasti vlastnického práva. Přitom možným rozlišovacím kritériem je hledisko zájmu, jehož ochranu zákonodárce sledoval při zpravomocnění vlastníka lesa k vydání pokynu, zda jde o zájem soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Ve prospěch veřejnoprávního zájmu je skutečnost, že zákonodárce pokyn vlastníka (nájemce lesa či jeho zaměstnanců) vymezil v lesním zákoně, jehož účelem je „stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm,”<sup>42)</sup> a nikoliv v soukromoprávním předpise.<sup>43)</sup> Navíc v porušení takového pokynu lze spatřovat jednání ve smyslu § 46 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy přestupek proti pořádku ve veřejné správě.<sup>44)</sup>

Naopak názor, že vlastník lesa jako správní orgán nevystupuje, je podpořen argumenty, že z důvodu, že jde v tomto případě zpravidla o osoby soukromého práva, které aby mohly být považovány za správní orgán, musel by lesní zákon podrobněji upravit jejich postavení, kompetence a způsob jejich výkonu, jako je tomu např. u tzv. veřejných stráží, jako je lesní stráž<sup>45)</sup>, stráž přírody<sup>46)</sup>, nebo rybářská stráž<sup>47)</sup>.<sup>48)</sup>

---

<sup>40)</sup> PAULDURA, L. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor sui generis. In *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. [cit. 2011-12-15], s. 2128. Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/index.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/index.html)>.

<sup>41)</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 53.

<sup>42)</sup> § 1 lesního zákona.

<sup>43)</sup> PAULDURA, L. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor sui generis. In *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. [cit. 2011-12-15], s. 2130. Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/index.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/index.html)>.

<sup>44)</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 53.

<sup>45)</sup> § 38 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>46)</sup> § 81 a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>47)</sup> § 14 a násl. zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48)</sup> Srov. MINISTERSTVO DOPRAVY ČR. *Metodická pomůcka pro sjednocení postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích – č. j. 423/2009-160-OST/1* [online]. 1. 8. 2009 [cit. 2011-12-15], s. 4. Dostupné z: <<http://www.mdcz.cz/NR/rdonlyres/84E3923B-D441-44BD-A32A-32064F4AF316/0/MetodikakesjednocenipostupuOUaKUpristanovovanimistniupravyprovozunapozemnichkomunikacich.PDF>>.

Na základě shora uvedeného se domnívám, že pokyn vlastníka lesa podle § 19 odst. 1 lesního zákona má soukromoprávní povahu, nikoliv zcela nepodobnou případům, kdy vlastníci nemovitostí cedulkou na chodníku upozorňují, že hrozí pád sněhu či ledu ze střechy. Proto se nemůže jednat dle mého názoru v žádném případě o správní akt ve formě opatření obecné povahy.

Ustanovení § 20 odst. 1 lesního zákona obsahuje výčet činností, které jsou v lesích zakázané. Odstavec 4 tohoto ustanovení přitom stanoví, že vlastník lesa může povolit výjimku z některých těchto zákazů. Ovšem v tomto případě zřejmě nejde o zmocnění vydat výjimku (upravit práva) neurčitě vymezené skupině adresátů, neboť, vycházejí ze sousloví „povolit výjimku“, půjde z povahy věci toliko o individuální akt.<sup>49)</sup> Navíc je opět velmi pochybné, zda jde o správní akt a nikoliv občanskoprávní dohodou mezi vlastníkem lesa a tím, kdo o výjimku požádá.<sup>50)</sup>

Lze tedy uzavřít, že forma opatření obecné povahy se ani při povolení výjimky vlastníkem neuplatní, a to i přes to, že lesní zákon formu udělení výjimky nestanoví. Důvodem je především výše uvedená skutečnost, že se jím neukládají povinnosti obecně vymezeným adresátům<sup>51)</sup> a nejsou proto naplněny pojmové znaky této formy.

## 2.5 Opatření v mimořádných situacích

Ustanovení § 32 odst. 1 a 2 lesního zákona umožňuje orgánu státní správy lesů při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požáru v období sucha apod.) nařídit vlastníkům lesa opatření k jejich odstranění či zmírnění jejich následků, nebo taková opatření může orgán státní správy lesů uložit ve formě nařízení (v lesním zákoně je sice uvedeno, že touto formou je vyhláška, ovšem to již terminologicky neodpovídá současnému právnímu pořádku ČR, neboť jde o výkon přenesené působnosti)<sup>52)</sup>. Již návrh zákona, který byl zamítnut Senátem 24. května 2006, aniž by byl následně v Poslanecké sněmovně znovu schválen, zamýšlel změnu ustanovení § 32 odst. 3, kde v první větě slovo „vyhláškou“, nahrazoval slovy „opatření obecné povahy“ a poznámkou pod čarou odkazoval na § 171 a následující správního řádu.

<sup>49)</sup> PAULDURA, L. Právní nástroje regulující užívání lesa a vlastník lesa jako regulátor sui generis. In *Dny práva – 2009 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. [cit. 2011-12-15], s. 2131 Dostupné z: <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/index.html](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/index.html)>.

<sup>50)</sup> DROBNÍK, J., DVORÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 59.

<sup>51)</sup> Tomu nasvědčuje i chystaná právní úprava v návrhu změny lesního zákona, kde je v § 20 odst. 4 stanoveno, že výjimka ze zákazu podle písm. g) (zákaz jezdit a stát s motorovými vozidly v lese) musí být udělena písemně, jinak je neplatná, a musí v ní být uvedeno mimo jiné označení právnické nebo fyzické osoby, které je výjimka udělena s uvedením údajů, vylučujících záměnu.

<sup>52)</sup> DROBNÍK, J., DVORÁK, P. *Lesní zákon, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 59.

V současné době projednávány návrh změny lesního zákona opět zamýšlí výslovně zmocnit orgán státní správy lesů vydat opatření v mimořádných situacích též opatřením obecné povahy (namísto vyhlášky). Touto úpravou je opět, stejně jako v případě institutu omezení či zákazu vstupu do lesa (§ 19 lesního zákona) umožněna „expresní“ účinnost omezení, a také vyloučení procesu vyřizování námitek.

Vložení opatření obecné povahy je snahou nahradit formu nařízení, která za současného stavu sice umožňuje rychlé uložení povinností v mimořádných situacích, ovšem neumožňuje dotčeným vlastníkům lesů jakkoliv právně ovlivnit proces jeho vydání.

Lze však pochybovat o tom, zda opatření v mimořádných situacích je vhodné vydávat ve formě opatření obecné povahy, kterým se zavazuje abstraktně vymezená skupina adresátů, neboť adresáty opatření v mimořádných situacích jsou vždy toliko vlastníci lesů.

Domnívám se proto, že z důvodu, že zavázanými budou vždy toliko konkrétní vlastníci ohrožených lesů, měla by *de lege ferenda* právní úprava lesního zákona směřovat spíše ke zvláštní úpravě pouze individuálních správních aktů o opatřeních v mimořádných situacích tak, aby tato zvláštní úprava dopadala například právě i na ty případy, kdy je veřejný zájem na tom, aby těmito individuálními správními akty byla povinnost uložena co nejrychleji apod.

V současné době je tedy v těchto případech orgán státní správy lesů zmocněn k nařízení opatření a také k vydání nařízení jako pojmenované právní formy.<sup>53)</sup> Přitom však opět nelze považovat prvně uvedené nařízení opatření za správní akt, kterému je výslovně stanovena určitá právní forma, podobně jak je již výše uvedeno například u omezení vstupu do lesa (§ 19 lesního zákona). Ovšem z konkrétnosti adresátů, jimiž jsou zřejmě vždy pouze vlastníci určitých lesů, nelze v zásadě předpokládat, že by na základě ustanovení § 32 lesního zákona bylo z materiálního hlediska vydáváno opatření obecné povahy.

Výjimečně snad přichází v úvahu situace, kdy příslušný orgán státní správy lesů bude vydávat opatření v mimořádné situaci, jehož obsahem bude regulace, vztahující se ke konkrétnímu většímu území „X“, kde se nachází několikero lesů ve vlastnictví vícero osob a současně bude orgán státní správy lesů ukládat takovou povinnost, jejímž obsahem bude, že každý vlastník lesa, nacházejícího se v území „X“, má v případě výskytu škodlivých organismů ve svém lese, povinnost učinit specifická opatření. V takovém případě by se zřejmě o abstraktní vymezení adresátů jednalo a z materiálního hlediska by toto opatření bylo opatřením obecné povahy.

---

<sup>53)</sup> § 11 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

### 3. Závěr

Z předchozích částí vyplývá, že ačkoliv lesní zákon neobsahuje správní akty, které jsou výslovně pojmenovány jako opatření obecné povahy, tak i přesto některé naplňují pojmové znaky této formy a současně k nim lze materiálně jako k opatření obecné povahy přistupovat. Přitom skutečnost, že správní akt je opatřením obecné povahy, je zásadní, neboť ten, kdo jej vydává, musí dodržet obecnou procesní úpravu uvedenou ve správním řádu, jež zaručuje všem, kteří mohou být vydávaným správním aktem dotčeni, aby se do procesu jeho vydávání zapojili.

V opačném případě, kdy uvedená procesní úprava dodržena nebude, trpí takový správní akt nezákonností, pro kterou může být zrušen v rámci soudního přezkumu návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nebo jeho části.<sup>54)</sup> S ohledem na to, že soudní judikatura ani odborná literatura či rezortní metodika, se doposud problematice formy opatření obecné povahy a lesního zákona nevěnují, nelze zřejmě očekávat, že příslušné správní akty budou toliko z „iniciativy“ orgánu státní správy lesů pravidelně vydávány ve formě opatření obecné povahy, resp. při dodržení obecného procesu vydání této formy (v praxi se však již dnes některá omezení vstupu do lesa ve formě opatření obecné povahy vydávají).

Na druhou stranu *de lege ferenda* by měly být jako opatření obecné povahy upraveny pouze ty správní akty lesního zákona, u kterých je užití této formy skutečně vhodné, a prostor pro materiální opatření obecné povahy by měl být vyprázdněn přiřazením jiné (vhodné) formy správního aktu v těch případech, kdy by vydání opatření obecné povahy neodpovídalo skutečné povaze správního aktu, ovšem nebylo by možné zcela vyloučit, že tento správní akt pojmové znaky opatření obecné povahy naplňuje, byť pouze částečně.

Jedině důkladné přiřazení formy opatření obecné povahy (všem správním aktům, které pojmové znaky této formy zcela naplňují a úprava jiné vhodné právní formy pro správní akty, které dosud jako „nepojmenované“ mohou být, z důvodu mnohdy složité aplikovatelného materiálního přístupu k opatření obecné povahy, považovány za opatření obecné povahy, aniž by to však odpovídalo jejich skutečné povaze) totiž přinese právní jistotu do rozhodování orgánů státní správy lesů (která, ponechá-li se forma správního aktu pouze na materiálním posouzení, je ohrožena) a příslušné správní akty tak budou vydávány v patřičném procesu.

#### Shrnutí:

Příspěvek je analýzou výskytu opatření obecné povahy, jako jedné z forem správní činnosti, v zákoně č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších před-

---

<sup>54)</sup> § 101a soudního řádu správního.

pisů. Vzhledem k tomu, že dnes platný a účinný lesní zákon výslovně nepojmenovává žádný správní akt jako opatření obecné povahy, je pozornost soustředěna na materiální pojetí této formy. Příspěvek se také kriticky věnuje i současnému návrhu zákona o změně lesního zákona, který již některé správní akty jako opatření obecné povahy pojmenovává.

### **Measures of a general nature and the Forest Act – summary:**

This article contains analysis of occurrence of measures of a general nature, being one of the forms of administrative activities, in the Forest Act (No. 289/1995, Coll.). Attention is paid to material concept of this form due to the absence of explicit designation of administrative act as a measure of a general nature in the Forest Act. This article also deals with current draft amendment to the Forest Act that already designates some of its administrative acts as measures of a general nature explicitly.