26. 1. 2026

ID: 120516

CHKO Soutok

Při posuzování kolize vlastnického práva (čl. 11 Listiny), práva na podnikání (čl. 26 Listiny) a práva na samosprávu (čl. 8, čl. 100 Ústavy), na straně jedné, a zájmu na ochraně přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy), resp. životního prostředí (čl. 35 Listiny), na straně druhé, v souvislosti s vyhlášením chráněné krajinné oblasti, nemůže Ústavní soud hledat optimální nastavení jednotlivých regulačních opatření. Z hlediska ústavního pořádku jsou pravidla pro volbu typu a míry ochrany určitého přírodního území relativně široká.

Projde-li napadená právní úprava přísnějším testem proporcionality, není nutné ji samostatně testovat kritérii mírnějšími (testem racionality).

Kompetence vlády vydat nařízení o zřízení chráněné krajinné oblasti není ústavně ani zákonem nijak časově vázána na ukončení případných předchozích soudních sporů o vypořádání námitek vznesených v průběhu přípravy nařízení vlády.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 17/25 ze dne 22.10.2025)

Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny 35 poslanců, zastoupené Mgr. M.H., advokátem, sídlem P., na zrušení nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok, za účasti vlády, za níž jedná Mgr. P.H., ministr životního prostředí, zastoupené Mgr. J.N., advokátem, sídlem B., jako účastnice řízení, tak, že návrh se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Návrhem podaným podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") dne 24. 4. 2025 se skupina 35 poslanců (dále jen "navrhovatelka") domáhá zrušení nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen "nařízení vlády o CHKO Soutok" či "nařízení vlády").

2. Nařízení vlády o CHKO Soutok bylo schváleno vládou 15. 1. 2025, platnosti nabylo 5. 3. 2025 a účinnosti 1. 7. 2025.

3. Navrhovatelka žádá o předřazení projednávání věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, aby bylo zabráněno právním účinkům nařízení, jakož i z důvodu vážné újmy do níže uvedených práv.

II. Obsah napadeného nařízení vlády

4. Napadené nařízení vlády (https://www.e-sbirka.cz/sb/2025/55/2025-07-01?f=55%2F2025%20Sb.&zalozka=text) označuje zajištění ochrany přírody a krajiny jako základní účel vyhlášení CHKO Soutok (§ 1). Dále podrobně definuje poslání a předmět ochrany chráněné krajinné oblasti (§ 2). Vymezuje oblast, na které se nachází, kterou dále člení do 4 zón odstupňované ochrany přírody (§ 3, 4). Stanoví ochranné podmínky vymezením činností, které lze na území chráněné krajinné oblasti provádět se souhlasem

orgánu ochrany přírody (§ 5). Určuje den nabytí účinnosti (§ 6).

5. Přílohy nařízení vymezují hranice CHKO Soutok v mapě parcel obsahující 519 mapových listů.

III. Tvrzení navrhovatelky

6. Navrhovatelka tvrdí, že nařízení vlády je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen "ZOPK"). Vláda překročila jak ústavní zmocnění v čl. 78 Ústavy, tak zákonné zmocnění dle § 25 odst. 3 ZOPK.

7. Vláda vyhlásila CHKO Soutok disproporcionálně a v rozporu s § 1 ZOPK, podle něhož je mj. nutno "zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry". Připomínky veřejnosti, dotčených osob a obcí nebyly řádně vypořádány.

8. Vyhlášení CHKO Soutok nebylo nezbytné, neboť jeho území bylo a je chráněno jako evropsky významná lokalita (EVL) podle § 45a ZOPK, a to jako EVL Soutok-Podluží a EVL Niva Dyje, přičemž tato ochrana je dostačující. Na území obou EVL jsou vyhlášena maloplošná zvláště chráněná území. Zároveň se území CHKO Soutok překrývá s chráněnými ptačími oblastmi.

9. Vláda ani ministerstvo životního prostředí (dále jen "ministerstvo") nevysvětlily, jak konkrétně může vyhlášení CHKO Soutok přispět k ochraně životního prostředí nad rámec doposud poskytované ochrany.

10. Ani samotné vyhlášení CHKO Soutok nemůže poskytnout dostatečnou ochranu těm nejcennějším biotopům, které se na jeho území nacházejí.

11. Dosavadní přísnější způsob ochrany EVL bylo možno vyřešit pouhým rozšířením stávajících maloplošných zvláště chráněných území na plochy nejcennějších biotopů posuzované lokality (zejména lužní lesy), které přísnější režim ochrany vyžadují. Tyto lokality jsou zahrnuty zejména v I. zóně ochrany CHKO Soutok.

12. Důvodová zpráva neuvádí, jak může vyhlášením CHKO Soutok dojít ke zlepšení stavu lužních lesů nad rámec dosavadní ochrany a koncepčních souhrnů doporučených opatření pro stávající EVL. Totéž se týká mysliveckého hospodaření a rybářství.

13. Ke zlepšení stavu území nemůže dojít ani regulací návštěvnosti nebo zákazu vjezdu motorových vozidel veřejnosti. Stávající regulace je dostačující.

14. Vláda vydáním napadeného nařízení vybočila ze stanovených mantinelů a mezí vyslovených v § 45c odst. 4 ZOPK, který předvídá jednotlivé způsoby ochrany pro EVL. Postupovala též v rozporu s nařízením vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů. Národní seznam evropsky významných lokalit s vyhlášením chráněné krajinné oblasti pro dvě uvedené EVL nepočítá.

15. Ochrana EVL má být zajišťována přednostně formou smluvní ochrany v součinnosti s dotčenými vlastníky pozemků dle § 39 ZOPK. Roztříštěnost a diverzita vlastnického práva k dotčeným pozemkům není extrémní.

16. Ministerstvo mohlo na území nejcennějších biotopů vyhlásit lokality lužních lesů a rozšířit maloplošná chráněná území. Smlouvy dle § 39 ZOPK mohlo uzavřít pouze pro určité části území, u nichž nepostačuje dosavadní základní režim ochrany dle § 45c odst. 2 ZOPK. Ministerstvo vychází z nesprávného závěru, že pro celou EVL může být uzavřena jen jedna jediná smlouva, ke které přistoupí všichni vlastníci dotčených pozemků. Ministerstvo se ani nepokusilo smluvní ochranu

přednostně s vlastníky dotčených pozemků vyjednat.

17. Vzhledem k tomu, že vyhlášení CHKO nebylo nezbytné, dopustila se vláda libovůle, čímž jednala v rozporu se zásadami právního státu, a porušila tak čl. 1 odst. 1 Ústavy. Šlo pouze o politické rozhodnutí.

18. Nařízení vlády zasahuje nad potřebnou míru do práva dle čl. 11 Listiny vlastníků dotčených pozemků na ochranu vlastnictví. Nemá potenciál zvýšit dosavadní režim ochrany území, nemůže tedy naplnit svůj hlavní účel. Jde tak o bezúčelné a nepřiměřené omezení vlastníků pozemků a nemovitostí. Dosavadní omezení vlastníků na území EVL Soutok-Podluží a EVL Niva Dyje postačuje k ochraně území před nepříznivými vlivy.

19. Na posuzovaném území působí podnikatelské subjekty s regionálním či nadregionálním významem a napadené nařízení disproporcionálně zasahuje do práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ačkoli jde o právo v režimu čl. 41 Listiny, měla by být právní úprava přezkoumána přísnějším testem proporcionality, "neboť napadené nařízení je nezákonné a protiústavní a právo na podnikání úzce souvisí s ochranou vlastnického práva". Nařízení vlády by nicméně nemohlo obstát ani v testu racionality, neboť proces jeho schvalování a projednávání vykazuje znaky libovůle.

20. Na území CHKO Soutok působí mj. společnost Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s. (dále jen "VaK"), jejíž podnikatelská činnost v podobě zásobování obyvatelstva pitnou vodou je provozována ve veřejném zájmu. Vyjednané výjimky nejsou dostatečné a je blokována stavební činnost.

21. Dochází též k omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu obcí. Obce budou bezdůvodně omezeny ve svém právu na hospodaření se svým majetkem a rovněž ve svém obecném právu na výkon samosprávy (například při rozhodování o budoucí podobě či využití svého území v rámci územního plánování). Vláda nezohlednila dopad do samosprávy konkrétních obcí a nerespektovala potřebu omezit výkon státní moci na nezbytně nutný rozsah v případech zásahu do práva obcí na samosprávu.

22. Ministerstvo při přípravě záměru na vyhlášení CHKO Soutok a při jeho projednávání dle § 40 ZOPK vystupovalo v postavení správního orgánu, přičemž všechny soudní spory týkající se rozhodnutí ministerstva, resp. ministra o rozkladu, nejsou zatím uzavřeny. Ústavní soud rozhoduje o abstraktní kontrole napadeného předpisu, přesto nelze přehlížet nezákonné a protiústavní správní řízení, které předcházelo zahájení normotvorného procesu vládou. Ministerstvo nemělo vládě návrh na vyhlášení CHKO Soutok předkládat dříve, než by bylo o všech žalobách meritorně rozhodnuto.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

23. Ústavní soud si vyžádal vyjádření vlády jako účastnice řízení podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Návrh také zaslal veřejnému ochránci práv podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

24. Veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček dne 26. 5. 2025 sdělil, že nevyužije svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení jako vedlejší účastník nevstoupí.

IV. 1. Vyjádření vlády

25. Vláda ve svém vyjádření ze dne 9. 6. 2025 uvádí, že oblast soutoku řek Moravy a Dyje představuje jedno z biologicky nejvýznamnějších území České republiky. Jedná se o největší zachovalý komplex lužních lesů ve střední Evropě s mimořádnou druhovou rozmanitostí, který je současně územím s mezinárodním významem pro ochranu přírody. Snaha o zajištění adekvátní

právní ochrany tohoto výjimečného přírodního dědictví sahá až do roku 1992, kdy byl poprvé představen návrh na rozšíření Chráněné krajinné oblasti Pálava o území Soutoku.

26. Již v minulosti bylo opakovaně vyhodnoceno, že stávající institut základní ochrany podle § 45c odst. 2 ZOPK (EVL Soutok-Podluží a EVL Niva Dyje a Ptačí oblast Soutok-Tvrdonicko) nezajišťuje dostatečnou ochranu daného území.

27. Nedostatečná legislativní ochrana území vedla k nutnosti přijímat nestandardní opatření pro zajištění ochrany lesních ekosystémů, konkrétně prostřednictvím lesních hospodářských plánů, které však mají jiný účel a jejich využití pro účely ochrany přírody je limitováno.

28. Proces vyhlášení CHKO Soutok byl standardní a odpovídal § 40 ZOPK. Formálnímu procesu předcházela rozsáhlá fáze předjednávání. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ("AOPK") oslovovala dotčené samosprávy, hospodařící subjekty, orgány veřejné správy a místní občany s cílem představit návrh záměru a umožnit jim zapojit se do přípravné fáze ještě před samotným započetím zákonného procesu. Celkem se v regionu uskutečnilo přibližně 300 jednání.

29. Konečný záměr na vyhlášení CHKO Soutok zaslalo ministerstvo v srpnu 2023 obcím a Jihomoravskému kraji, jejichž území se záměr dotýká, byl oznámen veřejnou vyhláškou vlastníkům nemovitých věcí, zveřejněn na Portálu veřejné správy a na webových stránkách ministerstva k připomínkám široké veřejnosti. Záměr obsahoval veškeré zákonem požadované náležitosti, včetně podrobného odůvodnění nezbytnosti navrhované ochrany a komplexního testu proporcionality.

30. Na oznámený záměr reagovala veřejnost více než 1700 podáními. Z celkového počtu přibližně 6 870 vlastníků nemovitých věcí nacházejících se v daném území podalo námitky 219 subjektů, přičemž naprostá většina těchto námitek byla obsahově identická. Pouze 8 námitek bylo obsahově unikátních. Naopak vznik CHKO Soutok podpořilo peticí více než 15 000 občanů.

31. Ministerstvo o všech řádně podaných námitkách v rámci individuálních správních řízení rozhodlo. Bylo podáno 43 rozkladů, o nichž rozhodl ministr životního prostředí. Proti rozhodnutím ministra bylo podáno 30 správních žalob, přičemž 27 z nich bylo co do obsahu zcela identických. Všechny správní žaloby jsou zatím neúspěšné.

32. V meziresortním připomínkovém řízení byl návrh zpřístupněn všem subjektům zapsaným v elektronické knihovně vlády eKLEP. Obdržené připomínky byly řádně vypořádány postupem podle Legislativních pravidel vlády (vláda doložila tabulku s vypořádáním připomínek).

33. Vyhlášení CHKO Soutok bylo nezbytným, zákonným a proporcionálním opatřením k zajištění efektivní ochrany mimořádných přírodních hodnot území, přičemž představuje jediné reálně proveditelné řešení zajištění jeho komplexní ochrany. Posouzení nezbytnosti vyhlášení CHKO bylo provedeno ve třech nezávislých dokumentech - záměr vyhlášení CHKO Soutok, důvodová zpráva, závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), které vláda k vyjádření připojila.

34. Ministerstvo již v rámci záměru provedlo rozsáhlý test proporcionality (s. 12-31 záměru), z něj plyne nezbytnost této formy ochrany. Dosavadní ochrana neumožňovala komplexní péči o území, kterou lze na území CHKO usměrňovat v návaznosti na základní a bližší ochranné podmínky CHKO a diferencovaně nastavovat v adaptivním cyklu, což je v současné době probíhající klimatické změny pro uchování takto plošně rozsáhlého unikátního nivního ekosystému nezbytností. Vyhlášení CHKO zároveň umožňuje v důsledku plánování péče o území jako celku adekvátně zohlednit potřeby ochrany ptačích druhů, jež jsou předmětem ochrany Ptačí oblasti Soutok-Tvrdonicko. Zatížení způsobené navrhovaným způsobem ochrany území není pro dotčené subjekty významné, natož neúnosné.

35. Účel vyhlášení CHKO je mnohem širší než pouhé zajištění ochrany jednotlivých cenných biotopů. Posláním CHKO je mimo jiné zachování přírodních funkcí krajiny (retence vody v krajině, migrační prostupnost, ekologická stabilita), dochovaného rázu krajiny atd., což nástroj maloplošných zvláště chráněných území nezajistí. Překryv CHKO a maloplošných zvláště chráněných území je zcela standardní ve všech existujících CHKO.

36. Ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK nijak nelimituje vyhlášení nové CHKO. Zápis do Národního seznamu nepředstavuje podmínku pro vyhlášení CHKO postupem podle § 40 ZOPK.

37. Institut smluvní ochrany podle § 39 ZOPK se vztahuje k maloplošným zvláště chráněným územím, nikoli CHKO. Navíc na území obou EVL se nachází přibližně 6 870 jedinečných vlastníků pozemků, přičemž je nutno uzavírat jednu smlouvu se všemi dotčenými vlastníky. Nedojde-li k dohodě s některým z vlastníků, nelze smlouvu uzavřít. Na již vyhlášených maloplošných zvláště chráněných územích již není smluvní ochrana podle § 39 odst. 1 ZOPK právně možná. Uzavírání smluv je navíc v pravomoci příslušného krajského úřadu, ministerstvo se tudíž nemohlo dopustit případného porušení zákona.

38. Je zcela nežádoucí, aby území CHKO bylo rozdrobeno do několika režimů ochrany (maloplošná zvláštně chráněná území, smluvní ochrana), což by znemožnilo systematickou a komplexní péči o území jako celek.

39. Vlastnické právo není absolutní a neomezené. Ze základních ochranných podmínek CHKO lze navíc podle § 43 ZOPK povolit výjimku. Značná část omezení již dnes vyplývá z existence EVL a aplikace druhové ochrany podle ZOPK. Faktický dopad vyhlášení CHKO na výkon vlastnického práva je minimální. Navíc případné zásahy lze kompenzovat dle § 58 odst. 2 ZOPK. Většina území CHKO (67 %) je v majetku státu, takže dopad na soukromé vlastníky je omezený. Hranice CHKO byly navrženy tak, aby minimalizovaly zásah do zastavěného území obcí (pouze 0,52 % rozlohy) a respektovaly legitimní rozvojové zájmy.

40. Právo na podnikání spadá pod čl. 41 odst. 1 Listiny. Není zasažena podstata práva. Vyhlášením CHKO Soutok dojde pouze k dílčímu zanedbatelnému zvýšení administrativní zátěže podnikatelských subjektů hospodařících na území CHKO Soutok v souvislosti s povinností žádat o souhlas či povolení k některým činnostem dle ZOPK. Byl brán ohled na současný způsob vyžívání území a zemědělsky obhospodařované pozemky byly primárně zařazeny do III. zóny CHKO.

41. K argumentům týkajícím se společnosti VaK, vláda uvádí, že na základě námitky VaK byly ochranné podmínky upraveny tak, aby se souhlas orgánu ochrany přírody nevyžadoval pro úkony související s údržbou, provozem a opravami vodárenských objektů sloužících k výrobě pitné vody. Nad rámec zákonných povinností ministerstvo nabídlo VaK i uzavření memoranda o spolupráci, které by deklarovalo, že vyhlášení CHKO neovlivní možnosti oprav a údržby stávající vodohospodářské infrastruktury a nebudou ztíženy podmínky pro povolení umísťování nových staveb vodohospodářské infrastruktury pro zásobování pitnou vodou. VaK memorandum odmítla uzavřít. Pro stavební činnost na území první zóny CHKO je sice nutno žádat výjimku, ovšem zásobování pitnou vodou je veřejným zájmem, který splňuje zákonem stanovené podmínky pro udělení výjimky.

42. K právu na samosprávu vláda uvádí, že záměr na vyhlášení CHKO Soutok byl v souladu s § 40 odst. 3 ZOPK zaslán individuálně všem dotčeným obcím, které k němu mohly uplatnit námitky. Obce mohou podat námitky jak z pozice vlastníka nemovitých věcí, tak z pozice samosprávy, přičemž rozsah námitek obce není zákonem omezen. Řada připomínek obcí byla akceptována.

43. Vyhlášením CHKO je právo na samosprávu zachováno v plném rozsahu. Obce mohou nadále rozhodovat o svých záležitostech a rozvoji území, pouze musí při své činnosti dbát na zachování

přírodních hodnot, pro které byla CHKO vyhlášena. Tato povinnost není ničím výjimečným - již dnes musí obce při územním plánování zohledňovat různé limity vyplývající například z vymezení ptačích oblastí či evropsky významných lokalit. Toto omezení je přiměřené. Hranice CHKO Soutok byla navrhována s maximální snahou o minimalizaci dopadů na obce a zahrnuje pouze minimální rozlohu zastavěného území a nezahrnuje souvisle zastavěná území obcí.

44. Ze ZOPK nevyplývá povinnost odložit legislativní proces do doby pravomocného skončení soudních řízení o námitkách. Městský soud v Praze již zamítl všechny návrhy žalobců na přiznání odkladného účinku žalobě (celkem 21 návrhů) a dosud vydal 21 zamítavých rozsudků z celkových 30 podaných žalob. Soudy navíc nemají pravomoc zasahovat do normotvorného procesu, jak vyplývá z ustálené judikatury NSS (např. rozsudek č. j. 6 As 162/2020-162).

IV.2. Replika navrhovatelky

45. Navrhovatelka v replice ze dne 11. 7. 2025 uvádí, že vyjádření vlády opomíjí existenci, efektivitu a provázanost stávajících nástrojů ochrany. Hospodaření v lesních porostech obou EVL dlouhodobě funguje na základě dohody mezi Lesy České republiky a AOPK. Tato dohoda, spolu se schválenými lesními hospodářskými plány a souhrny doporučených opatření, představuje komplexní a funkční systém ochrany. Vláda vnímá jednotlivé nástroje a instituty ochrany poskytované EVL izolovaně, čímž uměle vyvolává pocit jejich nedostatečnosti.

46. Nic nebrání tomu, aby lesní hospodářské plány pokrývaly i zbytek území lesů v rámci dotčeného území, než je tomu doposud.

47. Území bylo historicky narušeno vlivem provedených vodohospodářských úprav za "minulého režimu". Stav se nepodaří obnovit do své původní podoby. Současná ochrana tak dostačuje.

48. Pokud by argumentace vlády o absenci komplexní ochrany dotčeného území byla pravdivá, pak již nemusí existovat ochrana EVL.

49. Cílem navrhovatelky není zamezit ochraně významných přírodních hodnot, které se na dotčeném území nacházejí, ale zamezit tomu, aby bylo nehospodárně, nekoncepčně a pouze politicky protlačováno vyhlášení CHKO Soutok.

50. Nebyly předloženy konkrétní důvody a nástroje, které zajistí zlepšení dosavadního režimu ochrany území. Jde o pouhé predikce. Rozšíření zákazu vjezdu motorových vozidel na jiné než lesní pozemky a zákazu pořádání hromadných akcí nad 500 účastníků lze vnímat spíše podpůrně.

51. Navrhovatelka zpochybňuje argument vlády, že pro případy zajištění smluvní ochrany dle § 39 ZOPK musí být uzavřena pouze jedna smlouva. Ve zbytku setrvává na již předestřené argumentaci.

IV. 3. Upuštění od ústního jednání

52. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona o Ústavním soudu od ústního jednání upustil.

V. Kompetence pro přijetí nařízení vlády

53. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda nařízení vlády bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

54. K vydání nařízení vlády je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vláda. Nařízení vláda schválila dne 15.

1. 2025, konečný text byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv dne 5. 3. 2025 pod č. 55/2025 Sb. s účinností od 1. 7. 2025.

55. Normotvorná kompetence prostřednictvím vládních nařízení je samostatnou nařizovací pravomocí podle čl. 78 Ústavy, vláda je oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a nepotřebuje k tomu žádné zvláštní zmocnění Parlamentu. Nařízení vlády nesmí vybočit ze zákonných mezí, tj. nemůže být praeter legem, a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, Cukerné kvóty I). Nařízení vlády tak musí být 1) vydáno oprávněným subjektem, 2) nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a 3) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády může tak podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01, Kvóty na mléko).

56. Chráněné krajinné oblasti jsou definované § 25 ZOPK následovně:

(1) Rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení, lze vyhlásit za chráněné krajinné oblasti.

(2) Hospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.

(3) Chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhlašuje vláda republiky nařízením.

57. V § 27 ("Členění území chráněných krajinných oblastí") a § 26 ZOPK ("Základní ochranné podmínky chráněných krajinných oblastí") a je upravena možnost členění CHKO do jednotlivých oblastí (zón) a zejména vymezena míra ochrany (prostřednictvím různých omezení) jak pro celou CHKO, tak pro jednotlivé oblasti (zóny).

58. Z doložených dokumentů (důvodová zpráva, záměr na vyhlášení CHKO, zejm. jeho s. 12-15) jednoznačně vyplývá, že nově vzniklou CHKO lze považovat za "rozsáhlé území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení" tak, jak předvídá § 25 odst. 1 ZOPK. To nepopírá ani navrhovatelka.

59. Navrhovatelka nespecifikuje, že by některá z konkrétních ochranných podmínek stanovená nařízením vlády (§ 5 - Bližší ochranné podmínky) sama o sobě vybočovala ze zákonných mezí přípustné regulace v CHKO. Podstatou jejích výhrad je, že samotné vyhlášení nové CHKO považuje za nepotřebné.

60. Z hlediska výše uvedených kritérií pro ústavnost a zákonnost nařízení vlády tak lze uzavřít, že nařízení bylo 1) vydáno oprávněným subjektem, 2) nijak nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu a 3) je zřejmá vůle zákonodárce k podrobnější úpravě podzákonným předpisem.

61. K námitce, že nařízení bylo vydáno "předčasně", neboť stále probíhají soudní řízení týkající se vypořádání námitek vznesených v průběhu přípravy nařízení vlády, Ústavní soud uvádí, že kompetence vlády vydat nařízení vlády není ústavně ani zákonem nijak časově vázána na případné

předchozí soudní spory. V tomto ohledu vláda při vydání nařízení své kompetence nepřekročila.

62. Navrhovatelce nelze přisvědčit, že by proces schvalování a projednávání nařízení vlády vykazoval znaky libovůle, a byl tak rozporný s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Argument vlády, že ministerstvo o všech podaných námitkách dle § 40 ZOPK rozhodlo, stěžovatelka nijak nevyvrací. Z doložené vypořádací tabulky též vyplývá, že i všechny připomínky vznesené v rámci mezirezortního připomínkového řízení byly vypořádány.

63. Navíc sama skutečnost, že námitkám či připomínkám nebylo v některých případech vyhověno, nepředstavuje vadu normotvorného procesu. Jak již připomněl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/23, Zvýšení hlukových limitů, případné rozpory s připomínkovými místy nemohou samy o sobě vést k závěru o neústavním způsobu přijetí nařízení vlády, neboť předložení návrhu k projednání vládě "bez rozporů" není ústavní ani zákonnou podmínkou pro přijetí nařízení vlády.

64. Ústavní soud tak uzavírá, že nařízení vlády bylo přijato k tomu Ústavou zmocněným orgánem, v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (čl. 76 odst. 1 a čl. 78 Ústavy).

VI. Věcný přezkum nařízení vlády

VI. 1. Tvrzený rozpor s nařízením vlády č. 318/2013 Sb. a § 45c odst. 4 ZOPK

65. Námitka nezákonnosti, resp. neústavnosti pro tvrzený rozpor s národním seznamem evropsky významných lokalit je nedůvodná. Tento seznam je vyhlášen formou nařízení vlády (č. 318/2013 Sb.), přičemž obsah nařízení vlády není referenčním kritériem pro přezkum jiného nařízení vlády.

66. Nelze přisvědčit ani tvrzenému rozporu s § 45c odst. 4 ZOPK. Podle tohoto ustanovení: "K zajištění udržení příznivého stavu evropských stanovišť nebo stanovišť evropsky významných druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit, lze území evropsky významných lokalit nebo jejich části vyhlásit za zvláště chráněná území nebo zde zřídit smluvně chráněná území podle § 39. Vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany evropsky významné lokality přísnější ochranu než podle odstavce 2, stanoví vláda nařízením u této evropsky významné lokality nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány ochrany přírody vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně. Takto vláda postupuje v případě, že tato evropsky významná lokalita není dosud vyhlášena za zvláště chráněné území a její ochrana není zajištěna ani smluvně podle § 39". Vyhlašování CHKO jako jednoho ze zvláště chráněných území (srov. § 14 odst. 2 ZOPK) probíhá podle autonomních pravidel, přičemž citovaný § 45c odst. 4 ZOPK v tom vládu nijak nelimituje.

VI. 2. Tvrzený rozpor s právem na ochranu vlastnictví, právem na podnikání a právem na samosprávu

67. Základní výhrada navrhovatelky, která je opakovaně uvedena jak ve vztahu k právu na ochranu vlastnictví, tak k právu na podnikání i právu na samosprávu, spočívá v tvrzeném nesplnění požadavku proporcionality ve prospěch ochrany životního prostředí vyhlášením nové CHKO, zejména nezpůsobilosti nové právní úpravy přispět ke kvalitnější ochraně daných přírodních lokalit i v neprokázání potřebnosti nové právní úpravy.

68. Ústavní soud nejprve obecně konstatuje, že stát má ve vztahu k povinnosti chránit přírodu své pozitivní závazky (nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48). Principy, cíle a motivy zakotvené v preambuli Ústavy (odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství) a v čl. 7 Ústavy (stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství) zakládají pro stát omezení i aktivní povinnosti (viz Uhl, P. Čl. 7,

Ochrana přírodního bohatství. In: Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Wolters Kluwer, 2015, případně Sládeček, V. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vyd. C. H. Beck, 2016, s. 91). Odpovědnost vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi připomíná preambule Listiny, která dále v čl. 35 zakotvuje právo jednotlivce na příznivé životní prostředí.

69. Citované závazky lze splnit pouze tehdy, pokud ochrana životního prostředí je komplexní, promyšlená a plánovaná. Právní řád ČR upravuje k ochraně přírody a krajiny rozsáhlý systém nástrojů. Institut CHKO je tedy jedním z mnoha těchto nástrojů, které existují vedle sebe, často se zcela záměrně navzájem prolínají a ovlivňují. Účelem vyhlášení chráněné krajinné oblasti je snaha zajistit ochranu specifickým územím, která se vyznačují výjimečným, či charakteristickým krajinným rázem, a zachovat tak jejich hodnotu pro budoucnost. Vedle tohoto obecného účelu vyplývá ze zvláštnosti přírodních poměrů každé konkrétní oblasti i konkrétněji definované poslání, které je vymezeno při vyhlášení jednotlivých CHKO. Je zřejmé, že naplnění uvedených neurčitých právních pojmů je výsledkem úvah, které mají dílem oporu v objektivních údajích, ale dílem jsou vždy tvořeny subjektivními záměry.

70. Ústavní soud v rámci své pravomoci při přezkumu ústavnosti nařízení vlády vyhlašujícího určitou CHKO posuzuje, zda zvolené řešení nezasahuje nepřípustně do ústavně zaručených práv dotčených subjektů. Není jeho úlohou zjišťovat, zda se jedná o nejvhodnější řešení.

VI. 2. 1. Legitimní cíl napadené právní úpravy a intenzita přezkumu

71. V rámci posouzení výhrad navrhovatelky se Ústavní soud zabýval i otázkou formy a intenzity přezkumu.

72. Obecně lze za legitimní cíl vyhlášení nové CHKO považovat ochranu přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy, resp. životního prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny. V podústavní rovině je tento cíl specifikován jako ochrana přírody a krajiny. Ze všech doložených dokumentů i z vyjádření vlády plyne, že území CHKO (oblast soutoku řek Moravy a Dyje) je největším zachovalým komplexem lužních lesů ve střední Evropě s mimořádnou druhovou rozmanitostí, který je současně územím s mezinárodním významem pro ochranu přírody. To ostatně ani navrhovatelka nezpochybňuje.

73. Účinností napadeného nařízení, resp. vyhlášením CHKO Soutok, se na všechny vlastníky nemovitých věcí v území CHKO začíná uplatňovat regulační režim týkající se užívání jejich majetku. Omezení užívání majetku plyne jak z § 26 ZOPK, tak z § 5 napadeného nařízení. Tato regulace se týká nejen soukromých vlastníků, ale též obcí nacházejících se na území CHKO, neboť i užívání obecního majetku (čl. 101 odst. 3 Ústavy), je regulací omezeno. Na území celé CHKO (§ 26 odst. 1 ZOPK) je např. zakázáno stavět nové dálnice, sídelní útvary a plavební kanály. Na území I. zóny CHKO (§ 26 odst. 2 ZOPK) je např. zakázáno povolovat nebo provádět nové stavby, povolovat a měnit využití území či těžit nerosty a humolity. Na území I. i II. zóny CHKO (§ 26 odst. 3 ZOPK) je např. zakázáno hospodařit na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch, používat biocidy, měnit vodní režim či provádět terénní úpravy značného rozsahu.

74. Podle § 5 napadeného nařízení lze některé způsoby užívání majetku činit jen se souhlasem orgánu ochrany přírody. Např. na území I. zóny CHKO jde o těžbu dříví, pokud nebyla předvídána ve schváleném lesním hospodářském plánu nebo v převzaté lesní hospodářské osnově, na území III. zóny CHKO jde o vysazování plantáží původních dřevin na pozemcích, které nejsou určeny pro plnění funkce lesa, nebo rozorávání trvalých travních porostů mimo zastavěná území nebo zastavitelné

plochy. Na celém území CHKO lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody např. upravovat nebo měnit koryta vodních toků, nejedná-li se o činnosti vyžadující povolení nebo jiný úkon podle vodního nebo stavebního zákona, odbahňovat rybníky a další vodní nádrže, ukládat vytěžené sedimenty, těžit nerosty, provádět geologické práce, hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, obnovovat nebo udržovat prvky odvodnění, s výjimkou povolených objektů sloužících k manipulaci s vodní hladinou podle schváleného manipulačního řádu.

75. Všechny zákonem i napadeným nařízením předvídané regulace se pak dotýkají též práv garantovaných v čl. 26 Listiny v případě, že omezují podnikání, resp. hospodářskou činnost (zemědělskou činnost, lesnictví, chov ryb apod.).

76. Ústavní soud tedy na základě výhrad navrhovatelky posoudil kolizi sledovaného zájmu na ochraně životního prostředí, resp. přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy, čl. 35 Listiny), na straně jedné, a vlastnického práva (čl. 11 Listiny), práva na podnikání (čl. 26 Listiny) a práva územní samosprávu dle (čl. 8, resp. čl. 100 Ústavy), na straně druhé.

77. Ačkoli navrhovatelka napadá právní regulaci "en bloc" a nespecifikuje, která ustanovení napadeného nařízení nepřiměřeně zasahují do práv toho kterého vlastníka, podnikatele či samosprávného celku (a jakým způsobem), v režimu abstraktní kontroly norem postačí, že zásahy jsou napadenou právní úpravou předvídány. Právní předpis je v tomto řízení podroben přezkumu Ústavním soudem, aniž by se nějaké zásahy do základních práv a svobod musely nutně projevit v právní sféře jednotlivce.

78. Omezení vlastnického práva či práva na samosprávu posuzoval Ústavní soud testem proporcionality. Regulace, která nově vyhlášením CHKO na vlastníky nemovitostí na území CHKO dopadá, není zanedbatelná a omezuje výkon vlastnického práva zejm. v aspektu práva věc užívat (např. omezení stavební činnosti či vysazování dřevin) či užívat její plody (např. omezení těžby dřeva či nerostů) podstatným způsobem (k aplikaci testu proporcionality při omezování vlastnického práva a práva na samosprávu v zájmu ochrany životního prostředí srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17, Národní parky, bod 48 an.). Současně ale platí, že míra obecnosti, s níž Ústavní soud k přezkumu napadeného nařízení přistupuje, logicky odpovídá míře obecnosti, s níž navrhovatelka nařízení napadá.

79. U práva na podnikání, které spadá do režimu čl. 41 odst. 1 Listiny, závisí přísnost přezkumu na tom, zda je napadenou právní úpravou zasaženo samotné jádro daného práva (pak musí právní úprava projít testem proporcionality) či nikoli (pak postačí pouze racionální vztah zvoleného prostředku a sledovaného cíle). Do jádra práva garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny je zasaženo tehdy, jestliže by daným omezením byl určité skupině jednotlivců podstatně ztížen nebo znemožněn přístup k určitému povolání nebo možnost vykonávat určitou činnost (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/24, Pozastavení výkonu auditorské činnosti zahájením trestního stíhání, bod 36). Nařízení vlády jistě limituje některé dílčí aspekty podnikatelské činnosti, neznemožňuje však ani jeho výkon, ani přístup k němu. Do jádra práva proto zasaženo není. Ve vztahu k omezení práva na podnikání tak postačí, že prostředek zvolený k dosažení sledovaného cíle (ochrany přírody a krajiny) je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

80. Projde-li však napadená právní úprava přísnějším testem proporcionality, není nutné ji samostatně testovat kritérii mírnějšími. Vzhledem k tomu, že argumentace navrhovatelky směřuje obecně proti nařízení vlády jako celku, bez specifikace kolize jeho konkrétních ustanovení s některými namítanými právy, zabýval se Ústavní soud proporcionalitou právní úpravy jako celku.

81. Test proporcionality zahrnuje kritéria vhodnosti (způsobilosti), potřebnosti a přiměřenosti. Kritérium vhodnosti zkoumá, zdali použitý prostředek, omezující určitý ústavní princip (typicky

některé ústavně zaručené právo), je vůbec způsobilý dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Kritérium potřebnosti spočívá v posouzení, zda nelze daného cíle ve srovnatelné míře dosáhnout jinak, a to při nižší míře zásahu do kolidujícího ústavního principu, či bez tohoto zásahu. V rámci kritéria přiměřenosti potom probíhá vyvažování mezi oběma v kolizi stojícími ústavními principy (právy).

82. Před provedením samotného testu proporcionality Ústavní soud pro úplnost uvádí, že nelze navrhovatelce přisvědčit, že by v procesu přípravy a přijímání nařízení vlády nebyla dostatečně zvážena a odůvodněna proporcionalita zvolené právní úpravy ve vztahu k dotčeným právům.

83. Záměr na vyhlášení zvláště chráněného území CHKO Soutok z roku 2023 podrobně argumentuje ve prospěch proporcionality navržené právní úpravy, jak z pohledu její 1) vhodnosti (s. 12-15), 2) potřebnosti (s. 16-19), jakož i 3) přiměřenosti v užším smyslu (s. 20-26). Taktéž důvodová zpráva k nařízení vlády shrnuje argumenty pro nezbytnost nové právní úpravy (s. 3-4). Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA, 2024) týkající se souhrnně jak nařízení vlády, tak navazující vyhlášky ministerstva o vymezení zón ochrany přírody CHKO Soutok (později vyhlášené pod č. 56/2025 Sb.), podrobně zvažuje varianty řešení od varianty zachování současné úrovně právní úpravy, přes variantu nově vyhlášených maloplošných území, až po zvolenou variantu nové CHKO.

VI. 2. 2. Posouzení způsobilosti napadené právní úpravy dosáhnout legitimního cíle

84. Z hlediska kritéria vhodnosti (způsobilosti) dospěl Ústavní soud k závěru, že nelze pochybovat o tom, že vyhlášení CHKO na daném území je způsobilé naplnit požadovaný legitimní cíl. Je to ostatně základní účel vyhlášení CHKO a všechna omezení spojená s vyhlášením CHKO (viz shora citovaný § 5 nařízení vlády či § 26 ZOPK) k tomuto cíli jednoznačně směřují. Jde o podstatu a smysl regulace, resp. podstatu a smysl vyhlášení jakéhokoli zvláště chráněného území ve smyslu § 14 odst. 2 ZOPK. Napadená právní úprava je tak způsobilá legitimní cíl (ochranu přírodního bohatství, resp. životního prostředí) naplnit.

VI. 2. 3. Posouzení potřebnosti napadené právní úpravy

85. Stejně tak dospěl Ústavní soud k závěru, že byla dostatečně doložena i potřebnost napadené právní úpravy. Přestože navrhovatelka převážně zpochybňuje naplnění tohoto kritéria s tím, že nabízí alternativní možnosti, jak legitimní cíl naplnit, nelze jí přisvědčit.

86. Navrhovatelka sice dokládá, že i jinými nástroji lze přispět k ochraně přírody a krajiny na daném území (ochrana formou lesních hospodářských plánů, rozšíření těchto plánů i na další lesy v území, smluvní ochrana, rozšíření stávajících maloplošných zvláště chráněných území na plochy nejcennějších biotopů), pomíjí však, že tyto formy ochrany nezaručují naplnění sledovaného legitimního cíle ve stejné či srovnatelné míře, a to ve vztahu jak k intenzitě ochrany, tak i její komplexnosti. Některá omezení, která z vyhlášení CHKO plynou a k nimž navrhovatelka alternativu nenabízí (zpřísnění vjezdu motorových vozidel, limitace pořádání hromadných akcí), navrhovatelka co do možného efektu nepodloženě bagatelizuje.

87. K argumentu navrhovatelky, že lze ochranu daného území zajistit smluvně, Ústavní soud zdůrazňuje, že pro zajištění stejně účinné a efektivní ochrany území by bylo nezbytné vyjednat příslušnou míru ochrany lokality se všemi vlastníky. Je-li na území obou EVL více než 6 tisíc vlastníků pozemků, jeví se možnost dosažení tohoto cíle jen velmi málo pravděpodobná. Není rozhodné, zda je nutno uzavírat formálně jednu smlouvu se všemi vlastníky, nebo tisíce smluv. Podstatné je zajištění projevu shodné vůle jednotlivých vlastníků. Je však více než zjevné, že dosažení shody na obsahu smluv se všemi vlastníky je v natolik rozsáhlém území a při uvedeném množství vlastníků velmi obtížné, až nereálné. To se týká i případné změny ochrany reagující na změnu

podmínek v území. Pokud by k dohodě, byť jen s některými vlastníky, nedošlo, účel ochrany by nebyl naplněn. Smluvní ochrana je z těchto důvodů na takto rozsáhlém území nevhodným nástrojem pro zajištění efektivní, včasné a komplexní ochrany přírodního bohatství. Je primárně určena pro maloplošná chráněná území. Pro úplnost lze dodat, že u již vyhlášených maloplošných zvláště chráněných území není podle § 39 odst. 1 ZOPK možné smlouvu uzavřít.

88. Ani využívání lesních hospodářských plánů není srovnatelně účinným nástrojem ochrany. Zejména se týká pouze lesů, přičemž dané území zahrnuje i jiné typy pozemků (louky, mokřady atd.). Argument navrhovatelky uvedený v replice, že nic nebrání tomu, aby lesní hospodářské plány pokrývaly i zbytek území lesů v rámci dotčeného území, nijak nezohledňuje skutečnost, že část území, které nemá charakter lesa, takto chránit nelze. Navíc lesní hospodářské plány jsou určeny pro jiné účely a jejich závazné ukazatele (maximální výše těžeb, minimální podíl melioračních dřevin a minimální rozsah výchovných zásahů) nejsou způsobilé naplnit všechny cíle týkající se ochrany vzácných biotopů. Stejně tak jejich omezená platnost neumožňuje dlouhodobé plánování ochrany území.

89. Přisvědčit nelze ani představě, že srovnatelnou ochranu zajistí rozšiřování stávajících či vyhlašování nových maloplošných zvláště chráněných území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka nebo památný strom). Maloplošná zvláště chráněná území jsou způsobilým nástrojem pro ochranu nejcennějších částí území, ale neumožňují komplexní ochranu celého území. Maloplošná zvláště chráněná území nelze přirozeně vyhlašovat v oblastech, které svými charakteristikami neodpovídají zákonné definici maloplošných zvláště chráněných území. Přesto musí být i tyto oblasti chráněny v zájmu komplexní ochrany území jako celku, např. pro zajištění migrační prostupnosti, ochrany potravních biotopů nebo biotopů pro rozmnožování, úpravou vodního režimu v krajině apod. K tomu naopak efektivně slouží právě režim jednotlivých zón CHKO. Sama skutečnost, že území CHKO se může překrývat s územím maloplošných zvláště chráněných území, není argumentem pro nepotřebnost CHKO jako celku. Naopak jde o standardní kombinaci ochrany.

90. Podstatou vyhlášení CHKO je ochrana území, která bude komplexní, flexibilní a realizována prostředky a nástroji k tomu určenými. Lze tak přisvědčit argumentům vlády, že plán péče o CHKO, který se zpracovává na časově omezené období a umožňuje pružně a diferencovaně reagovat na případné změny podmínek, je efektivnějším a účinnějším nástrojem ochrany než navrhovatelkou zmiňované alternativy, které systematickou a komplexní péči o území neumožňují.

91. Potřebnost změny byla dostatečně doložena v záměru na vyhlášení CHKO odkazem na sledování a vyhodnocení stavu předmětů ochrany AOPK ČR (monitoring v letech 2006 a 2019), odkazem na vědecké články dokládající úbytek zvláště chráněných druhů, snižování kvality lesních společenstev nížinných lužních lesů, nelesních travinných společenstev, a také přirozených a přírodě blízkých vodních toků, říčních ramen, tůní, mokřadů atd.

VI. 2. 4. Posouzení přiměřenosti napadené právní úpravy

92. Nařízení vlády obstojí i z hlediska přiměřenosti (proporcionality v užším smyslu).

93. Ústavní soud při vážení protichůdných zájmů zohledňuje, že předvídané zásahy do vlastnického práva plynoucí z vyhlášení CHKO nemají podobu zbavení majetku (čl. 11 odst. 4 Listiny), ale jde o úpravu užívání v souladu se sociální funkcí vlastnictví (čl. 11 odst. 3 Listiny). Podle čl. 11 odst. 3 Listiny platí, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

94. I z pohledu rozhodovací praxe ESLP jsou opatření týkající se "užívání majetku" ve smyslu čl. 1 třetí věty Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přezkoumávána méně přísně, než zásahy v podobě "zbavení majetku" ve smyslu čl. 1 věty druhé téhož článku.

95. Ústavní soud již vyjádřil určitou míru zdrženlivosti při vyvažování kolidujících zájmů v souvislosti s vyhlašováním národních parků (tedy regulace přísnější, potažmo více omezující práva jednotlivců či samospráv, než je tomu u CHKO) tak, že otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická. Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Z hlediska ústavního pořádku jsou pravidla pro volbu typu a míry ochrany určitého přírodního území relativně široká. Ústavní soud proto odpovědi na otázky týkající se optimálního nastavení jednotlivých opatření nemůže poskytnout (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17, Národní parky, bod 132).

96. Nařízení vlády (srov. § 5) limituje vlastnické právo (stejně jako právo na podnikání) pouze potřebným souhlasem orgánu ochrany přírody k některým v § 5 vymezeným činnostem. Jde o standardní regulaci v režimu CHKO. Navrhovatelka ani netvrdí, že by se nějaká z podmínek zakotvených v § 5 svým obsahem vymykala regulacím v jiných CHKO či byla jakkoli jinak excesivně přísná, resp. z hlediska svého obsahu nepřiměřená.

97. V rovině zákona jsou omezení související s vyhlášením CHKO formulovaná buď pro celou CHKO (§ 26 odst. 1 ZOPK), pro území její první zóny (§ 26 odst. 2 ZOPK), nebo pro území první a druhé zóny společně (§ 26 odst. 3 ZOPK). Jde o standardní regulaci v každé CHKO, neboť plyne přímo ze zákona. Z povahy věci se dotýká výkonu vlastnického práva těch, kteří na území CHKO vlastní majetek, stejně jako těch, kteří tam provozují podnikatelskou činnost (srov. blíže body 73-74). Navrhovatelka ústavnost kteréhokoli ze zákonných omezení plynoucích z § 26 ZOPK nezpochybňuje, ani výslovně nenapadá.

98. Ve vztahu k právu na samosprávu, konkrétně právu obcí hospodařit se svým majetkem, navrhovatelka neuvádí konkrétní ustanovení, které by mělo z požadavku přiměřenosti vybočovat. Podobě např. neuvádí, že by do území CHKO byla zahrnuta obec či její část, která vůbec nesplňuje podmínky po zařazení apod. Námitky porušení práva na samosprávu proto taktéž zůstávají ve velmi obecné rovině.

99. Ústavní soud tak posuzoval proporcionalitu právní úpravy v kontextu základní argumentace stěžovatelky, ale nemohl se přirozeně zabývat všemi možnými hypotetickými dopady na konkrétní vlastníky, obce či podnikatele, neboť jejich řešení bude vždy ovlivněno právními i skutkovými okolnostmi každé jednotlivé situace.

100. Jak plyne z vyjádření vlády, před vyhlášením CHKO proběhlo kolem 300 jednání s představiteli samospráv, hospodařícími subjekty, orgány veřejné správy a místními občany ve snaze nalézt přiměřené řešení. Z 15 obcí podalo námitky 5 obcí, řada připomínek obcí byla akceptována, např. při úpravě hranic CHKO či rozdělení pozemků do zón. Hranice CHKO byla vymezena tak, aby byl dopad na obce minimalizován. CHKO zahrnuje rozlohou pouze asi půl procenta zastavěného území a nezahrnuje souvisle zastavěná území obcí. Většina rozlohy CHKO je navíc v majetku státu (cca 67 %). Právo na samosprávu obcí je zachováno, obce mohou nadále rozhodovat o svých záležitostech i o svém majetku, pouze některé aktivity jsou limitovány, např. potřebnými souhlasy orgánu ochrany přírody. Opět jde o běžný režim ochrany CHKO a nic z tvrzení navrhovatelky nesvědčí o tom, že by měla být některá z regulací (ať již uvedená v § 26 ZOPK, či plynoucí z § 5 napadeného nařízení) ve

vztahu k některé konkrétní obci (např. s ohledem na místní podmínky) nepřiměřená sledovanému účelu.

101. Návrh se primárně argumentačně vymezuje vůči vyhlášení CHKO jako takové. Ústavní soud však na základě uvedeného shrnuje, že vyhlášení CHKO bylo vhodným i potřebným prostředkem k dosažení legitimního cíle spočívajícího v ochraně přírodního bohatství. Zároveň považuje tento prostředek i za přiměřený, neboť ZOPK i napadené nařízení vychází ze standardních nástrojů ochrany přírody a krajiny, které z povahy věci omezují vlastnické právo, právo na podnikání či právo na samosprávu, ale nedochází ke zbavování vlastnictví. Řada omezení v území již plyne z ochrany v podobě existujících EVL či existujících ptačích oblastí. Při vymezování hranic CHKO bylo minimalizováno zahrnutí zastavěné či zastavitelné oblasti, nezahrnuje průmyslové areály. Při vymezení zón ochrany byl brán ohled na aktuální způsob vyžívání území, zemědělsky obhospodařované pozemky byly primárně zařazeny do III. zóny CHKO. Nic tak nesvědčí o tom, že by bylo cílů dosahováno prostředky nepřiměřenými. Závěru o přiměřenosti omezení svědčí i zákonná možnost kompenzace případné újmy podle § 58 odst. 2 ZOPK ("náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření"), čímž se jinak nezbytný zásah ještě dále zmírňuje formou finanční náhrady.

102. Ani konkrétní námitka týkající se dopadů na společnost VaK nesvědčí o nepřiměřenosti napadené právní úpravy. Napadené nařízení obsahuje v § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2 výjimku spočívající v tom, že souhlas orgánu ochrany přírody není třeba k "úkonům souvisejícím s údržbou, provozem nebo opravami vodárenských objektů sloužících k výrobě pitné vody". I přes omezení nové výstavby vodárenských objektů je nutno vzít v potaz, že dle ZOPK není zákaz stavební činnosti v I. zóně CHKO absolutní. Podle § 43 ZOPK lze udělit ze zákazu stavební činnosti (plynoucí z § 26 odst. 2 ZOPK) výjimku mj. tehdy, pokud "jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody". Vzhledem k tomu, že zásobování pitnou vodou může být veřejným zájmem (se stále rostoucí důležitostí), musí být v případě potřeby povolování nových staveb souvisejících se zásobováním pitnou vodou (nové stavební vodárenské objekty) tento veřejný zájem zohledňován. Právní úprava tak ani v tomto konkrétním navrhovatelkou specifikovaném případě nepředstavuje nepřiměřené dotčení vlastnického práva, resp. práva na podnikání, neboť umožňuje vyvažování kolidujících zájmů v každém jednotlivém případě. V případě hypotetických excesů ze strany orgánů ochrany přírody je k dispozici obrana ve správním soudnictví.

103. Ústavní soud proto z pohledu kritéria přiměřenosti uzavírá, že negativa napadené úpravy v podobě zásahu do výkonu vlastnických práv, práva na podnikání či práva na samosprávu, jsou výrazně převážena pozitivy v podobě ochrany unikátního území, které je největším zachovalým komplexem lužních lesů ve střední Evropě s mimořádnou druhovou rozmanitostí a mezinárodním významem.

VI. 2. 5. Omezení práva na podnikání není nutné samostatně zkoumat zdrženlivějším testem

104. Přestože právo na podnikání není zasaženo ve své podstatě (jádru) a napadenou právní úpravu tak lze ve vztahu k tomuto právu zkoumat pouze zdrženlivým testem racionality, není nutno se podrobněji tímto testem zabývat, obstála-li právní úprava v přísnějším testu proporcionality.

VII. Závěr

105. Ústavní soud shrnuje, že napadené nařízení vlády bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Bylo 1) vydáno oprávněným subjektem, 2) nijak nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu a 3) je zřejmá vůle zákonodárce k podrobnější úpravě podzákonným předpisem. Proces schvalování a projednávání napadeného nařízení nevykazoval jakékoli znaky libovůle.

106. Ústavní soud zároveň neshledal, že by napadené nařízení bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Vyhlášení CHKO sleduje legitimní cíl v podobě ochrany přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy a ochrany životního prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny. Zároveň obstojí v testu proporcionality, neboť 1) představuje vhodný (způsobilý) prostředek k naplnění sledovaného cíle, zároveň 2) prostředek potřebný, neboť zvažované alternativy nejsou s to daný legitimní cíl naplnit ve srovnatelné míře a konečně 3) jde i o prostředek přiměřený, neboť silný zájem na ochraně významné přírodní lokality též pro budoucí generace převáží nad negativy v podobě zásahů do vlastnického práva, práva na podnikání a práva na samosprávu.

107. Ústavní soud tedy návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť jeho neústavnost neshledal.

Další články:

- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Pracovní doba
- Katastr nemovitostí
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Práva dětí
- Určitost sankcionované povinnosti
- Zemědělská půda (exkluzivně pro předplatitele)
- Správní řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Samospráva (exkluzivně pro předplatitele)
- Význam řízení