



US25026115

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0006112/25

ÚSTAVNÍ SOUD ČR

Joštova 8, 660 83 Brno

Došlo

dne: 24 -04- 2025

1+1+ POSPISOVÁ LISTINA

5

krát Přílohy:

vyřizuje: Poj

Odesílatel Marek Hejduk - Mgr. Marek Hejduk, advokát

Věc: NÁVRH SKUPINY POSLANCŮ NA ZRUŠENÍ NAŘÍZENÍ VLÁDY Č. 55/2025 SB., O CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI SOUTOK

Doručeno: 24. 4. 2025 9:00:02

K Rukám:

ID zprávy: DZ-225425

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: ewuhjx9

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Nepředchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	2025.04.24-Poslanecky-navrh-US-zruseni-Soutok.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	2025.04.24-Poslanecky-navrh-US-zruseni-Soutok.pdf		
Příloha je validní	P1-Socioekonomicka-studie.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	P1-Socioekonomicka-studie.pdf		
Příloha je validní	P2-Podpisová-listina.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	P2-Podpisová-listina.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek – produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne:	24 -04- 2025
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

V Praze dne 24. dubna 2025

NAVRHOVATELÉ:

Skupina poslanců podepsaných na přiložené podpisové listině

Právní zástupce:

Mgr. Marek Hejduk, advokát, ČAK 12631, se sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2, společník Urban & Hejduk s.r.o., advokátní kancelář

ÚČASTNÍK ŘÍZENÍ:

Vláda České republiky

se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana

**NÁVRH SKUPINY POSLANCŮ NA ZRUŠENÍ NAŘÍZENÍ VLÁDY
Č. 55/2025 SB., O CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ OBLASTI SOUTOK**

ŽÁDOST O PŘEDNOSTNÍ PROJEDNÁNÍ

Podáno datovou schránkou

Přílohy:

- 1) • Vyhodnocení socioekonomických dopadů vyhlášení CHKO Soutok
- 2) • Podpisová listina skupiny poslanců – navrhovatelů.

Nepředchází

I. Předmět návrhu a vyličení skutkových a právních okolností

1. Navrhovatelé se domáhají na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů („**zákon o Ústavním soudu**“) zrušení nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok („**napadené nařízení**“), a to v celém svém rozsahu. Aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení napadeného nařízení dokládají podpisovou listinou, na níž jsou podepsáni jednotliví poslanci a poslankyně v požadovaném počtu nejméně 25 poslanců.
2. Vláda České republiky („**vláda**“) schválila dne 15. 1. 2025 usnesením č. 26 návrh na vyhlášení chráněné krajinné oblasti Soutok („**CHKO Soutok**“), který jí byl dne 6. 12. 2024 předložen ministrem životního prostředí, a to po proběhlém mezirezortním připomínkování, které bylo zahájeno dne 25. 10. 2024 s termínem pro podání připomínek oprávněných subjektů do 18. 11. 2024.
3. Navrhovatelé shledávají napadené nařízení v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů („**ZOPK**“). Vláda je dle čl. 87 Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona, ale pouze v jeho mezích. Ustanovení § 25 odst. 3 ZOPK obsahuje přímé zmocnění vlády k vyhlášení chráněné krajinné oblasti, a to formou nařízení vlády, která je současně stále limitována ústavním imperativem k vydání nařízení pouze v mezích zákona, jež jsou v daném případě vymezeny konkrétně v § 45 odst. 4 ZOPK. Vláda tyto meze překročila, a proto zatížila napadené nařízení vadou nezákonnosti a protiústavnosti.
4. Současně napadené nařízení nenaplnuje a nemůže naplnit svůj hlavní účel, pro který bylo vládou vyhlášeno. Důvodová zpráva ze dne 18. 11. 2024 k návrhu nařízení vlády o Chráněné krajinné oblasti Soutok („**Důvodová zpráva**“) dovozuje, že hlavním účelem napadeného nařízení je *„zajištění efektivní ochrany přírodních stanovišť a populací druhů, které jsou předměty ochrany CHKO a také zajištění péče o přírodní a krajinné hodnoty, unikátní v národním i mezinárodním měřítku.“* Vláda společně s Ministerstvem rezignovaly na vysvětlení toho, jak konkrétně může vyhlášení CHKO Soutok přispět k tomuto cíli nad rámec doposud poskytované ochrany prostřednictvím ochrany zaručené vymezením Evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a maloplošných zvláště chráněných územích.
5. Napadené nařízení nepřispívá k naplnění hlavního účelu předmětu ochrany dle § 1 ZOPK a je pouze výsledkem politického protěžování neproporcionálně zvoleného řešení, které nemá oporu v ústavně zakotvených principech exekutivní normotvorby, jež jsou *a priori* neslučitelné s libovůli a svévolí normotvůrce při vydávání nařízení vlády v právním a demokratickém státě.
6. Proti návrhu na vyhlášení CHKO Soutok bylo podáno nepřeborné množství připomínek veřejnosti a přímo dotčených osob nebo municipalit, které nebyly doposud všechny řádně vypořádány, resp. byly vypořádány způsobem, který se příčí zásadám právního a demokratického státu. Ministerstvo ani řádně nevypořádalo podané námitky fyzických a právnických osob a municipalit, které jsou napadeným rozhodnutím přímo dotčeny. Ministr životního prostředí následně v rámci rozhodování o podaných rozkladech proti rozhodnutím o námitkách Ministerstva pouze přejímal doposud vyslovené závěry Ministerstvem a ryze populistické závěry o potřebě a nutnosti vyhlášení CHKO Soutok, aniž by rozkladové námitky dotčených osob podrobil řádnému věcnému přezkumu.

7. Právě z těchto důvodů, které pramení z paternalistického a vrchnostenského přístupu Ministerstva, které se samo z pozice ústředního centralizovaného orgánu státní správy pasovalo do role „ochránce“ lokalit Niva – Dyje a Soutok – Podluží, které byly po dekády chráněny společnými silami místního obyvatelstva, podnikatelů, územních municipalit, vodohospodářů, lesníků, myslivců a dalších zúčastněných subjektů, bylo podáno bezmála 30 správních žalob dotčených osob proti rozhodnutím Ministra životního prostředí o jejich podaných rozkladech. Dotčeným osobám a obcím zejména vadí, že s nimi nebyl záměr na vyhlášení CHKO Soutok dostatečně konzultován a byly účelově ignorovány jejich výzvy k zajištění smluvní ochrany lokalit dle § 39 ZOPK.
8. Městský soud v Praze, který je věcně a místně příslušným soudem pro rozhodování podaných správních žalob proti rozhodnutím Ministra životního prostředí o podaných rozkladech, dosud meritorně rozhodl pouze v části podaných žalob a vždy ve prospěch žalovaného. Jednotlivý žalobci se u Městského soudu rovněž zpravidla domáhali vydání předběžného opatření, kterým měl Městský soud v Praze uložit zákaz Ministerstvu předložit návrh na vydání CHKO Soutok vládě. Jedině tímto postupem by mohli žalobci využít efektivního práva na přístup k soudní ochraně dle čl. 36 Listiny.
9. Desátý senát Městského soudu v Praze ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2024, č. j. 10 A 105/2024- 52 dovodil, že správní soudy by obecně nepřekračovaly své pravomoci, pokud by Ministerstvu uložili zákaz předložit vládě návrh na vyhlášení napadeného nařízení, neboť v tomto stadiu řízení se ještě nejedná o plnohodnotný legislativní proces, do něhož by správní soudy na základě dělby moci nebyly oprávněny zasáhnout. Návrh na vydání tohoto předběžného opatření zamítl tedy pouze z toho důvodu, že žalobce soudu dostatečně neosvědčil, že mu postupem Ministerstva může vzniknou vážná újma.
10. Nicméně, při rozhodování o dalších návrzích na vydání totožného předběžného opatření se osmý a devátý senát odchýlili od právního názoru vysloveného desátým senátem Městského soudu v Praze a ve svých usneseních ze dne 10. 12. 2024, č. j. 8 A 110/2024 – 35 a ze dne 16. 1. 2025, č. j. 9 A 109/2024 – 51 naopak uvedly, že vydáním tohoto předběžného opatření by překročily stanovenou dělbu moci a neoprávněně by tak zasáhly do legislativního procesu.
11. Pokud bychom přijali názor osmého a devátého senátu, pak bychom nutně museli seznat, že jakékoli rozhodování o námitkách proti záměru na vyhlášení chráněné krajinné oblasti (či jiného nařízení vlády) by probíhalo v podstatě pouze formálně a dotčeným osobám by nenáležela jakákoli soudní ochrana, neboť se v celé šíři jedná o legislativní proces, do něhož nejsou správní soudy oprávněny zasahovat. Případný rozsudek správního soudu o zrušení rozhodnutí Ministra o podaném rozkladu dotčených osob proti rozhodnutím o námitkách Ministerstva životního prostředí by tak představoval pro dotčené osobě výhradně akademický výrok.
12. Otázka, nakolik je řízení o vyhlášení chráněné krajinné oblasti legislativním procesem a zdali existují přesně vymezené momenty, do kdy je toto řízení považováno za správní řízení, a od kdy se naopak jedná již o plnohodnotný legislativní proces, nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu výslovně řešena. Dokonce ani odborná veřejnost v této věci nezaujala jasný názor. Navrhovatelé vycházejí z toho, že se jedná o určitý kombinovaný výkon pravomocí orgánů státní správy v rámci správního řízení a vlády v rámci zahájeného legislativního procesu na základě předloženého návrhu příslušného ministerstva.

13. Někteří žalobci již podali proti rozhodnutím Městského soudu v Praze kasační stížnosti, nyní tedy nelze předjímat, jaký postoj k dané otázce zastane Nejvyšší správní soud. Navrhovatelé dodávají, že nelze ani vyloučit, že se tato věc dostane před Ústavní soud na základě případně podaných ústavních stížností žalobců, budou-li proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu brojit.
14. Ústavní soud je totiž příslušný k abstraktní kontrole právních norem a rozhoduje na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy o zrušení jiných právních předpisů, kterými se mimo jiné rozumí i nařízení vlády, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní pořádek České republiky je dle čl. 112 odst. 1 Ústavy zejména tvořen Ústavou, Listinou základních práv a ústavními zákony. Referenčním rámcem přezkumu nařízení vlády prováděný Ústavním soudem se věnoval např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 25/94, podle něhož platí, že:

„Právní normy nižší právní síly musí být v souladu s právními normami vyšší právní síly. Vychází-li se z takto všeobecně uznávaného principu, znamená to, že nařízení vlády musí být v souladu nejen s ústavními zákony, ale i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a "obyčejnými zákony.“
15. Navrhovatelé se z těchto důvodů obracejí na Ústavní soud jako na jedinou instanci, která poskytuje v rámci systému brzd a protiváh v českém právním řádu ochranu před svévolí a libovůli exekutivy při výkonu jejího ústavního oprávnění vydávat nařízení vlády k provádění zákonů v jejich mezích, neboť napadené nařízení vybočuje z těchto mezí, čemuž se navrhovatelé věnují v níže uvedených pasážích tohoto návrhu.

II. Rozpor se zákonem a překročení ústavního a zákonného zmocnění

16. Vláda schválením a zveřejněním napadeného nařízení ve Sbírce zákonů překročila své ústavní zmocnění vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích dle čl. 78 Ústavy a své zákonné zmocnění dle § 25 odst. 3 ZOPK, které ji opravňuje vyhlásit chráněné krajinné oblasti formou nařízení vlády, a to v návaznosti na zákonné omezení uvedené v § 45c odst. 4 ZOPK odkazující na kategorie zvláště chráněných územích v nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů („**Národní seznam**“).
17. Vláda vyhlásila napadené nařízení v rozporu s Národním seznamem, neboť navrhované kategorie zvláště chráněných území pro Evropsky významnou lokalitu Soutok – Podluží („**EVL Soutok**“) v příloze č. 849 Národního seznamu jsou navrženy pro národní přírodní rezervace a památky, a přírodní rezervace a památky. Pro Evropsky významnou lokalitu Niva Dyje („**EVL Niva Dyje**“) v příloze č. 811 Národního seznamu jsou stanoveny pouze v části pro národní přírodní památky a přírodní památky. Navrhovaná kategorie zvláště chráněného území v podobě chráněné krajinné oblasti tak není Národním seznamem navržena ani pro EVL Soutok, ani pro EVL Niva Dyje.

A) K disproportionality zvoleného řešení

18. Vláda nedbala výslovně stanovené povinnosti postupovat při plnění hlavního účelu ZOPK v souladu se zásadou proporcionality zvolených řešení vyjádřenou v § 1 ZOPK, který stanovuje, že:

„Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“

19. Ačkoli Ministerstvo společně s vládou setrvale tvrdí, že proces přípravy návrhu na vyhlášení CHKO Soutok probíhal v souladu s touto zásadou a tento záměr byl mnohokrát konzultován s jednotlivými dotčenými obcemi, zasaženými fyzickými nebo právními osobami, nebyly připomínky či námitky těchto dotčených osob Ministerstvem řádně zohledněny a vypořádány. Ministerstvo setrvalo na svém direktivním přístupu k vyhlášení CHKO Soutok „za každou cenu“, aniž by dostatečně vážilo zejména hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.
20. Předmětné území, na něž napadené nařízení dopadá, bylo a aktuálně stále je chráněno již od 15. 4. 2005 jako evropsky významná lokalita („EVL“) podle § 45a ZOPK. EVL Soutok byla poprvé stanovena v národním seznamu evropsky významných lokalit nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené nařízení bylo posléze zrušeno a nahrazeno Národním seznamem.
21. Vyjma EVL Soutok konzumuje území zasažené napadeným nařízením současně EVL Niva Dyje, která je rovněž chráněna již od 15. 4. 2005. Jak EVL Soutok, tak EVL Niva Dyje jsou zařazeny v evropském seznamu EVL, a to dle nařízení vlády č. 187/2018 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu, ve znění pozdějších předpisů.
22. Ochrana je EVL Soutok a EVL Niva Dyje aktuálně poskytována v tzv. základním režimu dle § 45c odst. 2 ZOPK, podle něhož platí, že

„Evropsky významné lokality vyhlášené podle odstavce 1 jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nedošlo k závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost. K zásahům, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody. Tento odstavec se na území evropsky významné lokality vyhlášené podle odstavce 1 vztahuje jen tehdy, neplatí-li pro ně přísnější ochrana podle části třetí tohoto zákona. Ochrana podle částí druhé a páté tohoto zákona a ustanovení § 45h a 45i nejsou dotčeny.“

23. EVL Soutok a EVL Niva Dyje jsou tedy dle § 45c odst. 2 ZOPK **chráněny před poškozováním a ničením** a zároveň **je možno je využívat pouze způsobem, kterým nedojde k závažnému nebo nevratnému poškození** nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a kterým nebude narušena jejich celistvost. Jakékoli zásahy, které by mohly vést k takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, **předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody.**

24. Mimo zvláštní režim ochrany EVL podle § 45c odst. 2 ZOPK jsou EVL chráněny zároveň v tzv. základním režimu ochrany podle části druhé a páté ZOPK, kterou se myslí zejména, nikoli však výlučně:
- ochrana rostlin a živočichů podle § 5 ZOPK;
 - ochrana volně žijících ptáků podle § 5a ZOPK;
 - ochrana dřevin podle § 7 ZOPK;
 - ochrana krajinného rázu podle § 12 ZOPK.
25. Součástí ochrany EVL je zároveň povinnost podrobit záměry ve smyslu zákona EIA a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů („**stavební zákon**“) tzv. naturovému hodnocení. Pojem záměr je pro účely § 45h ZOPK potřeba vykládat širěji, tj. nikoli pouze ve smyslu definice záměru podle § 3 písm. a) zákona EIA společně s jejich výčtem v příloze č. 1 zákona EIA. Záměr je v pojetí § 45h ZOPK potřeba vykládat široce, a proto lze uzavřít, že se jedná v podstatě o jakýkoli stavební či nestavební záměr, zařízení nebo technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území EVL nebo ptačí oblasti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109).
26. Území EVL Soutok a Niva Dyje není tedy chráněno pouze „základní“ ochranou, ale jeho ochrana je před nepříznivými zásahy zajišťována zejména tzv. naturovým hodnocením zamýšlených záměrů nebo koncepcí na území EVL. Koncepčně je pak způsob ochrany zajištěn prostřednictvím vypracovaného souhrnu doporučených opatření pro EVL, které zajišťuje Ministerstvo podle § 45c odst. 3 ZOPK. Aktuálně platný souhrn doporučených opatření pro EVL Soutok byl schválen dne 1. 3. 2017, č. j. 15242/ENV/17 a pro EVL Niva Dyje byl schválen dne 15. 1. 2018, č. j. MZP/2018/630/72.
27. **Závěry vlády a Ministerstva o nezbytnosti vyhlášení CHKO Soutok napadeným nařízením tedy nemohou obstát, a to ani skrze argumentaci, že je potřeba zvýšit koncepční režim ochrany zasaženého území, který dle jejich tvrzení není efektivní.** Taková argumentace je však toliko účelová, neboť koncepční nástroje ochrany EVL Soutok a EVL Niva Dyje existují a je dle nich řádně postupováno. Vyhlášením CHKO Soutok a přijetím plánů péče dle § 38 ZOPK na této realitě nic nemění. Plánem péče je ve smyslu směrnice o stanovištích nutno pro účely ZOPK rozumět souhrn doporučených opatření podle § 45c odst. 3 ZOPK.
28. Podstatným aspektem z hlediska posuzování proporcionality zvoleného řešení je také skutečnost, že na dotčeném území EVL Soutok a EVL Niva Dyje jsou již nyní vyhlášeny maloplošná zvláště chráněná území a zároveň se toto dotčené území napadeného nařízení překrývá s ptačími oblastmi.
29. Ministerstvo v rozporu se svými tvrzeními o tom, že vyhlášením CHKO Soutok se vyřeší problémy s ochranou dotčeného území, následně dvěma vyhláškami vyhlásilo na území dosavadních EVL Soutok a EVL Niva Dyje dvě „nová“ maloplošná chráněná území. Konkrétně byla vyhlášena národní přírodní památka Soutok vyhláškou č. 332/2024 Sb., o vyhlášení národní přírodní památky Soutok a stanovení jejích bližších ochranných podmínek a národní přírodní rezervace Lanžhotské pralesy vyhláškou č. 331/2024 Sb., o vyhlášení národní přírodní rezervace Lanžhotské pralesy a stanovení jejích bližších ochranných podmínek. Obě vyhlášky nabyly účinnosti již od 1. 1. 2025.

30. Konkrétně se pak EVL Soutok překrývá s následujícími zvláště chráněnými územími a ptačí oblastí:
- Ptačí oblast Soutok-Tvrdnicko;
 - Národní přírodní rezervace Cahnov – Soutok (zrušena s účinností od 1. 1. 2025);
 - Národní přírodní rezervace Lanžhotské pralesy („**NPR Lanžhotské pralesy**“);
 - Národní přírodní rezervace Ranšpurk (zrušena s účinností od 1. 1. 2025);
 - Národní přírodní památka Soutok („**NPP Soutok**“);
 - Přírodní rezervace Františkův rybník;
 - Přírodní rezervace Skařiny („**PR Skařiny**“); a
 - Přírodní rezervace Stibůrkovská jezera („**PR Stibůrkovská jezera**“)
31. EVL Niva Dyje se překrývá s následujícími zvláště chráněnými územími a ptačími oblastmi:
- Ptačí oblast Lednické rybníky;
 - Ptačí oblast Pálava;
 - Chráněná krajinná oblast Pálava;
 - Národní přírodní rezervace Pastvisko u Lednice („**NPR Pastvisko u Lednice**“);
 - Národní přírodní rezervace Křivé jezero („**NPR Křivé jezero**“);
 - Národní přírodní rezervace Lednické rybníky („**NPR Lednické rybníky**“);
 - Přírodní památka Jezírko Kutnar („**PP Jezírko Kutnar**“); a
 - Přírodní památka Květné jezero („**PP Květné jezero**“).
32. Celková rozloha CHKO Soutok je dle Důvodové zprávy 12.690 ha, z čehož 3.186 ha pokrývá NPP Soutok, 552,5 ha NPR Lednické rybníky, 440 ha NPR Lanžhotské pralesy, 126,6 NPR Křivé jezero, 62,5 ha NPR Pastvisko u Lednice, 28,89 ha PR Stibůrkovská jezera, 5,5 ha PR Skařiny, 1,5 ha PP Květné jezero a 0,57 ha PP Jezírko Kutnar.
33. **Necelou 1/3 celkové rozlohy CHKO Soutok tvoří tedy maloplošná chráněná území o celkové rozloze 4,404 ha, která se navíc nachází z velké části výhradně v 1. zóně ochrany CHKO Soutok, která sama o sobě poskytuje území CHKO tu nejvyšší možnou ochranu. Není tedy možno přisvědčit hlavnímu účelu vyhlášení CHKO Soutok dle Důvodové zprávy, neboť evidentně samotné vyhlášení CHKO Soutok nemůže samo o sobě poskytnout dostatečnou ochranu těm nejcennějším biotopům, které se na předmětném území nacházejí. Pokud by tomu tak bylo, zcela jistě by Ministerstvo v součinnosti s vládou a dalšími správními orgány bez náhrady zrušilo zejména předešlou NPP Soutok a NPR Lanžhotské pralesy, k čemuž však nedošlo.**
34. Dokonce ani závěry vlády a Ministerstva o tom, že tzv. základní ochrana EVL není dostačující, nedokážou obstát při přezkumu souladu napadeného ustanovení se zákonem, tj. se ZOPK, nebo se základní legislativní zásadou nezbytnosti zvoleného řešení. **Dosavadní přísnější způsob ochrany EVL bylo možno vyřešit pouhým rozšířením stávajících maloplošných zvláště chráněných územích na plochy nejcennějších biotopů posuzované lokality (zejména lužní lesy), které přísnější režim ochrany vyžadují. Tyto lokality jsou dle zonace napadeného nařízení zahrnuty zejména v 1. zóně ochrany CHKO Soutok.**
35. **Základní režim ochrany EVL dle § 45c odst. 2 ZOPK totiž odpovídá režimu ochrany ve 2., 3. a 4. zóně ochrany CHKO Soutok, což dovozuje i samotná důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů**

Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, ve znění pozdějších předpisů, který novelizoval § 45c ZOPK:

„V § 45c odst. 2 ZOPK dochází k upřesnění vzájemného vztahu základní ochrany evropsky významných lokalit a jejich ochrany zajišťované prostřednictvím institutů zvláštní územní ochrany. Podle stávajícího znění § 45c odst. 2 ZOPK platí, že základní ochrana, tj. zákaz poškozování a ničení, se na evropsky významnou lokalitu vztahuje pouze tehdy, není-li na jejím území vyhlášeno zvláště chráněné území v některé z kategorií uvedených v § 14 odst. 2 ZOPK. Pak se na území evropsky významné lokality aplikuje ochranný režim odpovídající příslušné kategorii zvláštní územní ochrany. V praxi se však ukazuje, že uvedená koncepce ochrany evropsky významných lokalit nemusí být dostačující. Například u národních parků režim zóny kulturní nebo režim třetí a čtvrté zóny chráněných krajinných oblastí nedosahují standardů základní ochrany evropsky významných lokalit ve vztahu ke konkrétním ekologickým nárokům jejich předmětu ochrany. Proto se navrhuje taková úprava znění § 45c odst. 2 ZOPK, která má zajistit, že základní ochrana evropsky významných lokalit a jejich předmětu ochrany, zakotvená v tomto ustanovení, bude představovat minimální ochranu garantovanou pro každou evropsky významnou lokalitu s tím, že speciální právní úprava spojená s vyhlášenou zvláštní územní ochranou evropsky významných lokalit se uplatní pouze za podmínky, že bude přísnější.“

36. Dosavadní ochrana tohoto území je tedy zcela dostačující, což ostatně vyplývá mimo jiné i z „Vyhodnocení socioekonomických dopadů vyhlášení CHKO Soutok“ ze září 2021 („**Socioekonomická analýza**“). Socioekonomická analýza konstatuje, že z hlediska lesního hospodářství nemůže vyhlášení CHKO Soutok přinést jakékoli zlepšení. K naplnění ochrany lužních lesů na dotčeném území je zcela dostačující, že budou plněny schválené lesní hospodářské plány („LHP“) pro období roku 2020 až 2029, na jehož znění se společně podílely Lesy ČR, AOPK a Krajský úřad Jihomoravského kraje. Důvodová zpráva se s těmito skutečnostmi nijak nevypořádala a nepředvedla jakékoli důvody, pro které může vyhlášením CHKO Soutok dojít ke zlepšení stavu lužních lesů nad rámec dosavadně poskytované ochrany a koncepčních souhrnů doporučených opatření pro EVL Soutok a EVL Niva Dyje.

Důkaz:

- Vyhodnocení socioekonomických dopadů vyhlášení CHKO Soutok.
37. Stejně závěry dovodila Socioekonomická analýza i ve vztahu k mysliveckému hospodaření nebo rybářství. Vyhlášením CHKO Soutok napadeným nařízením nedojde k žádnému zlepšení nebo regulace rybářství, neboť na území EVL Soutok nebo EVL Niva Dyje neprobíhá žádný intenzivní chov ryb. Ve vztahu k myslivosti uvádí Socioekonomická analýza, že ani zde nemohou vyhlášením CHKO Soutok nastat jakákoli změny, neboť již nyní přispívají aktivity myslivců k ochraně nové výsadby jak v oborách, tak mimo ně.
38. **Vyhlášením CHKO Soutok napadeným nařízením nemůže dojít ke zlepšení stavu předmětného území ani pohledem „regulace“ návštěvnosti nebo zákazu vjezdu motorových vozidel veřejnosti.** Omezit či zakázat vstup veřejnosti je možné jen v I. zóně ochrany, a to z důvodu hrozby poškození zvláště chráněného území (např. kvůli nadměrné návštěvnosti). K vyloučení vstupu veřejnosti však dochází pouze na základě opatření obecné povahy. Vjezd motorových vozidel do předmětného území je již nyní zajištěn buď

vyhlášenými maloplošnými zvláště chráněnými územím (viz výše), nebo obecným zákazem vjezdu a stání motorových vozidel podle § 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů („lesní zákon“).

39. **Vláda tedy mohla a měla zvolit řešení, které by nebylo v rozporu se zásadou proporcionality, racionality a předvídatelnosti normotvorné činnosti, nicméně i přes výhrady dotčených vlastníků nemovitostí, místních municipalit, obyvatel, podnikatelů a jiných osob přímo dotčených napadeným nařízením přistoupila k vyhlášení CHKO Soutok a napadené nařízení schválila. Napadené nařízení neodpovídá požadavkům na ústavně konformní normotvorbu a základním zásadám legislativního procesu, neboť bylo vydáno nařízení vlády, které nebylo potřeba vydávat, a bylo možno zvolit jiné řešení, které by bylo vhodnější, účelnější a naplnilo by cíle ochrany EVL dle ZOPK v souladu se směrnicí o stanovištích.**

B) K rozporu se zákonem a požadavkem na přednost smluvní ochrany

40. Napadené nařízení je nejen v rozporu se zásadou proporcionality, racionality a nezbytnosti přijetí právních předpisů, ale je také v přímém rozporu se zákonem, resp. se ZOPK. Vláda vydáním napadeného nařízení vybočila ze stanovených mantinelů a mezí vyslovených v § 45c odst. 4 ZOPK, neboť jednala v přímém rozporu s jiným nařízením v podobě Národního seznamu, které sama vydala.
41. Národní seznam, jak již bylo uvedeno výše, stanovil pro EVL Soutok kategorie navrhované ochrany zvláště chráněnými územími národní přírodní rezervace a památky, přírodní rezervace a památky a pro EVL Niva Dyje národní přírodní památky a přírodní památky. Chráněná krajinná oblast není uvedena v kategoriích ani pro EVL Soutok, ani pro EVL Niva Dyje. Vláda vydáním napadeného nařízení jednala v přímém rozporu se zásadou předvídatelnosti své vlastní normotvorby, neboť v Národním seznamu sama uvedla, že pro ochranu EVL Soutok a EVL Niva Dyje se neuvažuje o vyhlášení chráněné krajinné oblasti.
42. Vzhledem k historickému vývoji ochrany posuzované lokality, kdy již jednou bylo od záměru na vyhlášení CHKO Soutok upuštěno právě kvůli významnému odporu zasažených územních municipalit a obyvatel, se jeví nyní jako naprosto nepředvídatelné, že vláda společně s Ministerstvem přikročily k vyhlášení CHKO Soutok. Pokud vláda uvažovala o vyhlášení CHKO Soutok, měla jednat v souladu s § 45c odst. 4 ZOPK a do Národního seznamu u EVL Soutok a EVL Niva Dyje vložit navrhovanou kategorii ochrany chráněnou krajinnou oblastí. Vláda však dosud takto neučinila, čímž vydáním napadeného nařízení jednala v rozporu se zásadou předvídatelnosti zákona, neboť překročila jeho meze vytyčené § 45c odst. 4 ZOPK.
43. Ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK totiž obsahuje limitaci obecného ústavního a zákonného zmocnění k vyhlášení CHKO nařízením vlády dle § 25 odst. 3 ZOPK, neboť jako speciální pravidlo stanovuje, že:

[1. věta] 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.

[2. věta] 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.

[3. věta] 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.

44. První věta § 45c odst. 4 ZOPK opravňuje příslušný správní orgán vyhlásit dosavadní území EVL za zvláště chráněné území nebo zajistit tuto ochranu smluvními nástroji dle § 39 ZOPK pro případy, jestliže je to nutné k zajištění udržení příznivého stavu předmětu ochrany EVL, který vyplývá nejen ze ZOPK, ale přednostně z příslušných předpisů komunitárního práva, kterým je zejména směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších změn („**směrnice o stanovištích**“).
45. Druhá věta § 45c odst. 4 ZOPK následně stanovuje vládě povinnost pro případ, vyžaduje-li předmět ochrany EVL přísnější režim nad rámec základní ochrany dle § 45c odst. 2 ZOPK, stanovit v Národním seznamu u příslušné EVL navrhované kategorie zvláště chráněných území, které mají být v tomto případě vyhlášeny pro část nebo celé území ELV.
46. Třetí věta § 45c odst. 4 ZOPK uzavírá a konkretizuje, že vláda postupuje dle § 45c odst. 4 věty druhé ZOPK pouze v případě, není-li pro celé území nebo část EVL již zvláště chráněné území vyhlášeno, nebo není-li předmět ochrany zajištěn smluvními nástroji dle § 39 ZOPK.
47. Současně dle § 45a odst. 2 písm. b) ZOPK platí, že vláda v nařízení, tj. Národním seznamu, stanoví pro každou lokalitu EVL – mimo jiné – v jaké kategorii dle § 14 ZOPK bude navrženo lokalitu po zařazení do evropského seznamu vyhlásit, pokud nebude chráněna smluvně podle § 39 ZOPK nebo pokud pro zachování předmětu ochrany nebude dostatečná ochrana podle § 45c odst. 2 ZOPK.
48. **Vláda schválením napadeného nařízení jednala tedy v přímém rozporu s § 45c odst. 4 ZOPK, neboť pro vyhlášení CHKO Soutok nebyly naplněny předpoklady vyžadované zákonem. Vláda překročila své ústavní zmocnění k vyhlášení nařízení vlády, neboť vybočila z mezí zákona, které jsou vymezeny právě § 45c odst. 4 ZOPK. Vláda tímto rovněž porušila zásadu předvídatelnosti její normotvorby, neboť v konečném důsledku postupu v rozporu s Národním seznamem, který sama formou nařízení vlády schválila a vydala.**
49. Předmětné území, které je napadeným nařízením zasaženo, je však již dostatečně chráněno prostřednictvím tzv. základní ochrany poskytované EVL dle § 45c odst. 2 ZOPK, jak je v podrobnostech uvedeno výše. Vyhlášení CHKO Soutok napadeným nařízením nemá žádný přímý vliv na navýšení či zpřísnění dosavadní úrovně ochrany poskytované předmětnému území.
50. **Ministerstvo se v procesu přípravy záměru na vyhlášení CHKO Soutok dopustilo i dalšího rozporu se zákonem, neboť nepostupovalo v souladu s § 39 odst. 1 ZOPK, podle něhož je ochrana EVL zajišťována přednostně v součinnosti s dotčenými vlastníky pozemků na základě smluvní ochrany.**
51. Dotčení vlastníci pozemků soustavně vyjadřovali Ministerstvu svůj zájem na tom se podílet na tzv. smluvním režimu ochrany EVL, nicméně jejich výzvy nebyly vyslyšeny. Ministerstvo

mylně zastávalo a nadále zastává názor, že smluvní ochrany nepřipadá v úvahu, neboť na území EVL Soutok a EVL Niva Dyje jsou značně roztržité vlastnické vztahy k dotčeným pozemkům.

52. Roztržitost a diverzita vlastnického práva k dotčeným pozemkům není toliko extrémní, jak je Ministerstvem popisována. Socioekonomická analýza konstatuje, že pouze 2,5 % lesů je na území EVL Soutok v soukromém vlastnictví, u EVL Niva Dyje je 10 % lesů v soukromém vlastnictví. Příslušný orgán ochrany přírody by tedy mohl uzavřít smlouvy dle § 39 ZOPK převážně s ostatními státními subjekty, resp. zejména se státním podnikem Lesy České republiky, s. p.
53. Nicméně, jak již bylo výše uvedeno, nic nebránilo Ministerstvu na území nejvzácnějších biotopů předmětné lokality (lužních lesů) vyhlásit a rozšířit maloplošná chráněná území. Smlouvy dle § 39 ZOPK mohlo Ministerstvo uzavřít pouze pro určité části předmětného území, u nichž nepostačuje dosavadní základní režim ochrany dle § 45c odst. 2 ZOPK. Namísto toho, aby Ministerstvo uvažovalo o méně „invazivních“ způsobech ochrany předmětné lokality, vrchnostensky přistoupilo k přípravě návrhu na vyhlášení CHKO Soutok.
54. Ministerstvo rezignovalo na bližší zkoumání možnosti využití konkrétnější smluvní ochrany předmětného území podle § 39 ZOPK. Ministerstvo také nesprávně interpretovalo § 39 ZOPK s odkazem na Metodický pokyn odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního Ministerstva životního prostředí pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památném stromu podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb. uveřejněný ve Věstníku Ministerstva č. 4/2008 („**metodický pokyn Ministerstva k § 39 ZOPK**“).
55. Smluvní režim ochrany podle § 39 ZOPK je předně nutno vykládat eurokonformním výkladem, neboť dané ustanovení se do ZOPK transponovalo na základě směrnice o stanovištích. Metodická příručka Evropské komise k čl. 6 směrnici o stanovištích¹ uvádí:

*„Jakmile byly pro lokalitu sítě Natura 2000 stanoveny cíle ochrany, existuje při stanovování a provádění ochranných opatření určitá flexibilita. Uvážit lze několik možností (s výběrem mezi opatřeními správního, smluvního nebo právního charakteru), **které berou v úvahu socioekonomické činnosti v daných lokalitách.**“*

56. Ministerstvo vychází z nesprávného závěru, že pro celou EVL může být uzavřena jen jedna jediná smlouva, ke které přistoupí všichni vlastníci dotčených pozemků. Tento závěr nelze přijmout, neboť odporuje smyslu a účelu smluvní ochrany podle § 39 ZOPK a není souladný s eurokonformním výkladem směrnice o stanovištích. Zároveň nelze souhlasit s Ministerstvem, že jeho závěr vyplývá z metodického pokynu Ministerstva k § 39 ZOPK, neboť Ministerstvo interpretuje metodický pokyn v jeho přímém rozporu. Naopak, metodický pokyn připouští uzavírání více smluv s jednotlivými vlastníky dotčených pozemků:

„Týká-li se smlouva evropsky významné lokality, je pro pozemky navržené v příslušné kategorii zvláště chráněného území nutno uzavírat jednu smlouvu. Tento požadavek plyne z potřeby zajistit ochranu jednotně a současně vždy pro všechny pozemky, které

¹ Sdělení Komise ze dne 21. 11. 2018, Péče o lokality Natura 200: ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích 92/43/EHS², č. C(2018) 7621.

mají tvořit chráněné území, aby se předešlo situaci, kdy bude zajištěna ochrana pouze jeho části. Tím není vyloučena možnost uzavřít pro jednu lokalitu více smluv, ale pouze v případě, kdy dotčené pozemky navržené v příslušné kategorii zvláště chráněného území tvoří samostatné celky a každá smlouva zahrne všechny pozemky, které by spadaly do zvláště chráněného území dané kategorie v rámci evropsky významné lokality, případně kdy se navrhuje doplnění či rozšíření již vyhlášeného zvláště chráněného území. V důsledku tak může být část evropsky významné lokality chráněna smluvně, pokud je na zbytku jejího území již vyhlášeno zvláště chráněné území postupem podle zákona.“

57. Metodický pokyn Ministerstva k § 39 ZOPK tedy výslovně připouští uzavírání více smluv podle § 39 ZOPK, což je ostatně zcela logický důsledek ochrany EVL a jejich jednotlivých částí. Nelze vnímat území EVL jako jednolitý celek, na němž je potřeba ve všech částech dodržovat stejně přísný režim ochrany, nebo naopak režim ochrany toliko benevolentnější. Je více než účelné a přiměřené provést určitou zonaci EVL na skupiny pozemků, které vyžadují stejný režim ochrany, a pro tyto kategorie a skupiny pozemků následně uzavírat jednotlivé smlouvy podle § 39 ZOPK, které se budou lišit režimem a způsobem smluvní ochrany v návaznosti na potřeby daného území.
58. **Dostát těmto požadavkům mohlo a mělo Ministerstvo kombinací ochrany prostřednictvím maloplošných zvláště chráněných území společně a smluvní ochranou dle § 39 ZOPK.**
59. Smluvní ochranu je pak v souladu s metodickou příručkou Komise vhodné kombinovat s „plány péče“, které „se obvykle používají ke stanovení cílů ochrany lokality na základě analýzy stavu druhů a stanovišť na dané lokalitě z hlediska ochrany a tlaků a hrozeb, jimž čelí, společně s opatřeními, která jsou k dosažení těchto cílů nezbytná. Plány péče se často používají jako nástroj, kterým se správci a jiné zúčastněné strany řídí při ochraně lokalit sítě Natura 2000 a který zapojuje různé zúčastněné subjekty a orgány působící v sociálně-ekonomické oblasti, včetně místních komunit, vlastníků pozemků, zemědělců, rybářů a jiných zájmových skupin, do provádění nezbytných ochranných opatření, která byla stanovena.“ **Plánem péče je ve smyslu směrnice o stanovištích nutno pro účely ZOPK rozumět souhrn doporučených opatření podle § 45c odst. 3 ZOPK.**

III. Rozpor s ústavním pořádkem

A) K porušení zákazu libovůle a překročení ústavního zmocnění

60. Vláda napadeným nařízením porušila čl. 78 Ústavy a čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť překročila meze svého ústavního zmocnění k vydání nařízení vlády k provádění zákona, protože nedodržela zákonem stanovené podmínky pro vyhlášení CHKO Soutok. Vzhledem k tomu, že zde neexistovaly jakékoli skutečnosti, které by odůvodňovali vyhlášení CHKO Soutok napadeným nařízením a ani Důvodová zpráva neobsahuje vysvětlení nezbytnosti zvoleného řešení, dopustila se vláda schválením napadeného nařízení svévole a libovůle, čímž jednala v rozporu se zásadami právního státu, a porušila tak čl. 1 odst. 1 Ústavy.
61. Proces schválení a přijetí napadeného nařízení nenaplnil požadavky na formální a materiální racionalitu legislativního procesu, a nebyl tak v souladu se základy konstitucionalismu, jak dovodil např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024, sp. z. Pl. ÚS 41/23:

„Formální i materiální racionalita zákonodárného procesu tak není zjišťována pouze provedením testu proporcionality v rámci věcného přezkumu napadeného ustanovení (materiálního přezkumu úpravy), ale též v rámci požadavku posoudit soulad procesu přijetí úpravy s ústavním pořádkem v jeho formální a materiální jednotě, jak ji popisuje nálezný sp. zn. Pl. ÚS 77/06 i odborná literatura. Tato jednotka vytváří principiální základy konstitucionalismu, na kterých stojí a funguje demokratický právní stát (N. W. Barber: The Principles of Constitutionalism. Oxford, Oxford University Press 2018, s. 85-116). Bez těchto mantinelů (transparentnosti a racionality zákonodárného procesu) by smysl legislativního procesu byl zcela vyprázdněn.“

62. Ministerstvo společně s vládou neprovedlo řádně posouzení nezbytnosti a důvodnosti napadeného nařízení, neboť jej vydaly pouze jako politické rozhodnutí, které však nemůže samo o sobě naplnit kritéria důvodnosti, nezbytnosti a potřebnosti zvoleného řešení. Vláda vydáním napadeného nařízení překročila své ústavní oprávnění dle čl. 78 Ústavy, protože vybočila z mezí zákona, na jehož základě bylo napadené nařízení vydáno. Ačkoli oprávnění vlády vydávat nařízení k provedení zákona vyplývá přímo z čl. 78 Ústavy, a jako takové nevyžaduje „zvláštní“ zmocnění pro jeho vydání, v případě napadeného nařízení se jedná o situaci odlišnou, neboť to bylo vydáno na základě konkretizačního zákonného zmocnění dle § 25 odst. ZOPK s existencí přímo vytyčených zákonných mezí a mantinelů pro jeho vydání v § 45c odst. 4 ZOPK.
63. Důsledkem uvedeného je, že v případě napadeného nařízení zapříčiní jeho nesoulad s ústavním pořádkem již samotný rozpor se zákonem, jak dovodil nálezný Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000:

„Z ústavního hlediska jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je podle čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. Vláda se pak musí pohybovat "secundum et intra legem", nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3 ..., nikoli též, že má býti Y.“

64. Výše již bylo doloženo, že napadené nařízení nemůže plnohodnotně naplnit smysl a účel ochrany přírody a krajiny dle § 1 ZOPK a vybočuje z výslovně tam stanoveného imperativu dbát na proporcionalitu zvoleného řešení pohledem hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel, jakož i regionálních a místních poměrů. Napadené nařízení je v tomto kontextu nejen v rozporu s § 1, § 25 a § 45c odst. 4 ZOPK, ale také v konečném důsledku s čl. 78 Ústavy, neboť vláda při schválení napadeného nařízení postupovala *praeter legem*. Ústavní soud je tedy oprávněn posuzovat ústavnost napadeného nařízení, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (271/1995 Sb.):

*„Projednání právního předpisu uvnitř systému orgánů státní správy však do přezkumné pravomoci Ústavního soudu nespádá, pokud se jím nezasahuje do ústavně garantovaných práv. Výsledkem činnosti orgánů exekutivy bylo usnesení vlády a teprve následně nařízení vlády, kterým se vyhláší závazná část schváleného územního plánu. **Kritériem***

ústavnosti tohoto nařízení vlády může být podle názoru Ústavního soudu toliko to, zda se nařízení nepříčí účelu a smyslu stavebního zákona jako celku.“

65. Vláda nedisponuje bezbřehým a absolutním oprávněním při přijímání nařízení vlády na základě ústavního zmocnění v čl. 78 Ústavy, ale je korigována nejen samotným ústavním zmocněním, ale také právě zákonnými korektivy, jestliže v zákonných předpisech existují. Zákonné zmocňovací ustanovení k vyhlášení CHKO je uvedeno v § 25 odst. 3 ZOPK a jeho zákonné materiální korektivy, v jehož intencích je vláda oprávněna nařízením o vyhlášení CHKO vydat, jsou stanoveny zejména v § 25 odst. 1 a 2 ZOPK nebo v § 45c odst. 4 ZOPK. Ústavním soudem bylo dokonce dovozeno v nálezu ze dne 9. 5. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 22/22, že pokud zákon obsahuje zmocňovací ustanovení k vydávání podzákonných právních předpisů, pak je absence konkrétních mezí, kterými je povinen se normotvorný orgán řídit, důvodem pro jejich zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem:

„Formulaci zmocňujících ustanovení napadených zákonů bez vymezení konkrétních mezí pro přijetí podzákonné právní úpravy nevyhovuje požadavkům na odvozenou normotvorbu, což Ústavní soud ve své rozhodovací praxi považuje za důvod pro zrušení zmocňovacích ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem.“

66. Posuzovaný případ rozsahu ústavního přezkumu napadeného nařízení nedopadá do sféry návrhu na zrušení zmocňovacího ustanovení v § 25 odst. 3 ZOPK, neboť zde objektivně existuje vymezení konkrétních mezí, v jejichž intencích je vláda oprávněna nařízením o vyhlášení CHKO vydat. Nicméně, navrhovatelé tímto Ústavního soudu předkládají konkrétní důvody, na základě nichž je vyzdvížena ústavní povinnost vlády dodržovat vymezené materiální korektivy zákonného zmocnění při schvalování napadeného nařízení, které však s posuzovaným případem dodrženy nebyly.
67. **Vláda se vydáním napadeného opatření dopustila svévole a libovůle exekutivního orgánu při výkonu normotvorné činnosti, neboť vydala nařízení k provádění zákona, které je v rozporu s požadavky nezbytnosti, vhodnosti a racionality zvoleného řešení a je v přímém rozporu se zásadami právního státu a demokratického zřízení dle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Překročením zákonných mezí při vydání napadeného nařízení zatížila vláda napadené rozhodnutí rozporem s čl. 78 Ústavy, neboť překročila své ústavní zmocnění k vydávání nařízení vlády k provedení zákona v jeho mezích.**

B) K porušení zásady proporcionality

68. Vláda vydáním napadeného nařízení porušila zásadu proporcionality zvoleného řešení, neboť dosavadní způsob ochrany předmětné lokality byl dostačující a v případě potřeby jej bylo možno rozšířit buď vyhlášením maloplošných chráněných územích, nebo zajištěním smluvní ochrany dle § 39 ZOPK s vlastníky dotčených pozemků.
69. **Napadené nařízení také nad míru potřebnou zasahuje do Listinou zaručeného práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny vlastníků dotčených pozemků přímo zasažených napadeným nařízením, kteří jsou již nyní ve výkonu tohoto svého práva omezováni, a to vzhledem k existenci omezení dle ZOPK v souvislosti se zajištěním předmětu ochrany EVL Soutok a EVL Nový Dyje.**
70. Důvodová zpráva ani související materiály vlády nebo Ministerstva nepředkládají žádný test proporcionality zvoleného řešení a neporovnávají doposud poskytovanou ochranu území

EVL dle ZOPK s ochranou poskytovanou CHKO. Přitom vyhlášení velkoplošného zvláště chráněného území i na lokality, které nevyžadují takový přísný režim ochrany, citlivě zasahuje do výkonu vlastnického práva dotčených vlastníků pozemků, a to i s ohledem na potenci snížení tržní hodnoty jejich pozemků a nemovitostí.

71. Vláda ani Ministerstvo dostatečně nezohlednily, že na posuzovaném území se vyskytují také významné podnikatelské subjekty s regionálním či nadregionálním významem. Absenci řádného odůvodnění zásahu zvoleného řešení do sféry podnikatelů vytklo Ministerstvu v rámci podané zásadní připomínky i Ministerstvo financí. **Napadené nařízení tedy disproportionalně citlivě zasahuje do Listinou garantovaného práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny.**
72. Zvolené řešení napadeným nařízením není proporcionální a dostatečně nevyvažuje veřejnoprávní zájem na ochraně životního prostředí se zásahem do základních lidských práv a svobod přímo dotčených osob. Rezignace vlády na posouzení proportionality zvoleného řešení přímo souvisí s porušením zákazu libovůle exekutivního normotvůrce, který je jako základní ústavní imperativ legislativního procesu a výkonu státní moci vlastní právnímu státu a demokratickému zřízení České republiky.
73. Disproporcionalita zvoleného řešení akcentuje v případě napadeného nařízení daleko intenzivněji, neboť zde nebyly dány důvody, pro které by bylo potřeba napadené nařízení vydat. Vláda tedy postupovala v rozporu se zásadou nezbytnosti, vhodnosti a potřebnosti zvoleného řešení, neboť k její normotvorné ingerenci zde nebyly naplněny předpoklady. Navrhovatelé respektují ústavní zmocnění vlády vydávat nařízení k provádění zákonů a v jejich mezích dle čl. 78 Ústavy, nicméně nemohou přehlížet zneužívání tohoto ústavního oprávnění pro vydávání nařízení, která představují pro dotčené vlastníky pozemků nebo nemovitostí, místní municipality, správní orgány a jiné osoby pouze administrativní zátěž plynoucí čistě z politického rozhodnutí. Napadené nařízení samo o sobě nemá potenciál zvýšit dosavadní režim ochrany předmětného území, čímž nemůže tedy naplnit svůj hlavní účel, pro který bylo napadené nařízení vydáno. Nebyl naplněn požadavek přesvědčivosti a nezbytnosti napadeného nařízení, které tedy nenaplnuje kritéria řádného legislativního procesu, který by byl souladný s ústavním pořádkem, jak dovodil např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02:

„V zákonodárném procesu vystupuje do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosáhnout jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), která si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“

74. Důvodová zpráva k napadenému nařízením předkládá důvody pro jeho vydání, které však nemohou být napadeným nařízením naplněny, resp. nabytím účinnosti napadeného nařízení nemůže být naplněn účel, pro který jej vláda schválila, a proto je třeba na něj pohlížet jako na bezúčelné a nepřiměřené omezení vlastníků přímo dotčených pozemků a nemovitostí, kteří tak budou bezdůvodně omezeni na svých základních právech a svobodách. Jak již vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.), dostává se napadené nařízení do přímého rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny:

*„(...) V každém konkrétním případě nutno bedlivě zvažovat existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících opatření, neboť zasahování státu musí respektovat spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti na straně jedné a ochranou základních práv jednotlivce na straně druhé. **To znamená, že musí existovat odpovídající vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.** V opačném případě, tzn. v případě **bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení**, by se příslušná regulace dostala do zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“*

75. Ústavní soud soustavně dovozuje, že předpokladem pro soulad daného právního předpisu s ústavním pořádkem je průběh řádného, zákonného a ústavně konformního legislativního procesu, jinak je daný právní předpis zatížen zejména vadou nezákonnosti či protiústavnosti. Předešle citované závěry byly následně rozvedeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23:

„Ústavní soud v řadě svých nálezů, dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci, opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárského procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces sui generis – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci...“

76. Ústavní soud tedy v rámci abstraktní kontroly ústavnosti a zákonnosti nařízení vlády posuzuje napadené nařízení „z hlediska proporcionality, zda je zásah možný, potřebný a žádoucí z hlediska jiného základního práva, zda zde ochrana vůbec je a zda je dostatečně zaručena“, jak sám dovodil v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05.
77. **Vláda vydáním napadeného nařízení jednala tedy v přímém rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy i optikou porušení zásady předvídatelnosti, vhodnosti a racionality zvoleného řešení při výkonu svého legislativního oprávnění na základě čl. 78 Ústavy.**

C) K zásahu do vlastnického práva

78. Nabytím účinnosti napadeného nařízení dojde k neopodstatněnému zvýšení intenzity zásahu do Listinou zaručeného práva na vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny oproti dosavadnímu

stavu. Již nyní jsou vlastníci dotčených nemovitostí na území EVL Soutok a EVL Niva Dyje omezováni na výkonu svého vlastnického práva, avšak v intencích čl. 11 odst. 3 Listiny, které dostatečně a proporcionálně odpovídá požadavkům na potřebu chránit dotčené území před nepříznivými vlivy, které by mohly narušit environmentální ochranu poskytovanou v režimu tzv. základní ochrany dle § 45 odst. 2 ZOPK a souvisejícími mechanismy, jak jsou popsány výše.

79. Dosavadní konkurence Listinou garantovaného práva na vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 s jeho omezením dle čl. 11 odst. 3 Listiny z důvodů ochrany veřejných statků, kterými se myslí veřejný zájem na ochraně životního prostředí ve smyslu čl. 7 Ústavy, doposud obstála v testu proporcionality a nebyla nikým rozporována. Způsob ochrany, kterou dotčené území nyní požívá, odpovídá požadavkům stanovených ve směrnici o stanovištích a ZOPK, jakož i s jinými mezinárodními závazky, kterými je České republika vázána (např. Ramsarská úmluva). Jestliže zde nastaly okolnosti, pro které je potřeba režim ochrany zpřísnit, mělo se Ministerstvo přednostně pokusit zajistit ochranu těch nejceněnějších biotopů dotčeného území prostřednictvím smluvní ochrany dle § 39 ZOPK, neboť se jedná o území zařazené do seznamu Soustavy NATURA 2000, tzn. Evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, jak již bylo v podrobnostech vymezeno v bodech 28 až 32 výše.
80. Ministerstvo se ani nepokusilo smluvní ochranu přednostně s vlastníky dotčených pozemků vyjednat, byť ti soustavně projevují na jejím uzavření zájem, což vyplývá z podaných námitek a připomínek proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok. Ministerstvo neprovedlo dostatečný test proporcionality ve vztahu k dopadům napadeného nařízení do vlastnického práva a jeho výkonu vlastníků dotčených pozemků a nemovitostí zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny a nepoměřilo, zdali je tento intenzivnější zásah nadále v mezích ústavního omezení dle čl. 11 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny.
81. Zásah do Listinou zaručeného vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 je tedy potřeba v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu poměřovat i pohledem čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož musí být při stanovených mezích výkonu vlastnického práva šetřeno jejich podstaty a smyslu. Samotné omezení výkonu vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí vyplývá z čl. 11 odst. 3 Listiny a je projevem zásady ústavního pořádku „*vlastnictví zavazuje*“.
82. Zájem na ochraně životního prostředí dotčené lokality je zřejmý a nezanedbatelný, avšak není schopen omezit výkon vlastnického práva absolutně a nad míru potřebnou v daném konkrétním případě, který je opírá o konkrétní veřejný zájem. Takový postup by byl v rozporu se zásadou proporcionality zvoleného řešení a nemůže v testu proporcionality obstát. Uvedené je právě případem napadeného nařízení, jehož zvolené řešení není potřebné, opodstatněné a racionální.
83. Napadené nařízení nemůže obstát v testu proporcionality před Ústavním soudem, neboť zvolené řešení nad míru potřebnou celoplošně omezuje vlastnické právo i jeho výkon vlastníků dotčených pozemků, u nichž nenastaly okolnosti, pro které by bylo potřeby tyto pozemky zatížit ochranou prostřednictvím CHKO Soutok. Vláda společně s Ministerstvem rezignovaly na řádné poměřování zájmů na ochraně životního prostředí ve smyslu čl. 7 Ústavy s Listinou zaručeným právem na vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny, jehož výkon je napadeným nařízením omezován nad rámec přípustných intencí dle čl. 11 odst. 3 Listiny, a je tedy v konečném důsledku v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny.

84. Nad rámec uvedeného nemůže napadené nařízení obstát ani v testu racionality, neboť jak již bylo dovozeno judikaturou Ústavní soudu, platí, že pokud zásah neobstojí v přísnějším testu proporcionality, nemůže obstát ani v méně přísném testu racionality, viz bod 32 nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19:

„Ostatně úvahu v tomto směru lze vést i tak, že ob stojí-li posuzovaná právní úprava v testu přísnějším, obstála by i v testu méně přísném. Navíc vzhledem k provázanosti obou práv v kontextu daného ustanovení.“

85. Schválením napadeného nařízení došlo k tomu, že má být celoplošně omezováno vlastnické právo a jeho výkon vlastníkům dotčených pozemků a nemovitostí bez toho, aniž by bylo rozlišováno, nakolik je takové omezení potřeba vzhledem k naplnění pozitivního závazku státu dle čl. 7 Ústavy pohledem ústavního omezení v mezích čl. 11 odst. 3 Listiny. Takový postup nemůže vzhledem ke všemu výše uvedenému obstát v testu proporcionality, neboť nemůže projít ani jedním ze tří kroků:

- 1) testování vhodnosti, tj. zdali normotvůrcem zvolené opatření je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle;
- 2) poměrování, zdali normotvůrcem zvolené řešení při pluralitě možných (a stejně efektivních řešení) je nejšetrnější k dotčeným základním právům;
- 3) zkoumání, zda negativa spojená se normotvůrcem přijatým opatřením nezastíní sledovaný pozitivní efekt (jde tak o zvažování v kolizi stojících ústavních hodnot).

(srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19)

D) K zásahu do práva podnikat

86. Ministerstvo při přípravě záměru na vyhlášení CHKO Soutok rezignovalo na řádné či jakékoli posouzení jeho dopadů na podnikatelské subjekty, které na dotčeném území vykonávají svou podnikatelskou činnost. Napadené nařízení nezasahuje přímo do přístupu k právu podnikat zaručeného v čl. 26 odst. 1 Listiny, nýbrž disproporcionálně a bezúčelně zasahuje do jeho výkonu, jenž sice může být dle čl. 26 odst. 2 Listiny omezen, avšak toto omezení musí být nadále v mezích čl. 4 odst. 4 Listiny.
87. V posuzovaném případě dochází ke konkurenci veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve smyslu čl. 7 Ústavy s právem na nerušený výkon podnikání dle čl. 26 odst. 2 Listiny, jenž je napadeným nařízením omezován nad rámec přípustných mezí dle čl. 4 odst. 4 Listiny. Ačkoli právo na nerušený výkon podnikatelské činnosti je toliko právem hospodářským, kterého se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat pouze v mezích zákonů, nelze přehlížet, že k jeho omezení dochází na základě napadeného nařízení jako podzákonného právního aktu, který je v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem.
88. Otázkou vyvstává, zdali pro případ posuzování kolize mezi veřejným zájmem na ochraně životního prostředí ve smyslu čl. 7 Ústavy a právem na nerušený výkon podnikání dle čl. 26 odst. 2 Listiny aplikovat přísnější test proporcionality, anebo mírnější test racionality. Vzhledem k tomu, že napadené nařízení je nezákonné a protiústavní a právo na výkon podnikání úzce souvisí s Listinou zaručeným právem na vlastnictví a jeho výkon, zastávají navrhovatelé právní názor, že i kolizi s právem podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny a právem na nerušený výkon podnikání dle čl. 26 odst. 2 Listiny je potřeba podrobit přísnějšímu testu proporcionality.

89. Své závěry navrhovatelé opírají zejména o nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, v němž Ústavní soud aplikoval test proporcionalitu ve vztahu k poměřování veřejného zájmu s právem podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny namísto mírnějšího testu racionality:

„Ústavní soud v první řadě a s odkazem na vlastní nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.) zdůrazňuje, že „jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti“. Ten předpokládá, že k omezení základních práv či svobod sice může výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým veřejným zájmem, avšak podstatnou je maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, a to navíc za pečlivého šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva (srov. také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Současně však musí připomenout již výše provedený třetí krok testu proporcionality (k tomu srov. body 54 až 58), podle něhož napadená ustanovení podmínku přiměřenosti splňují, a bylo by proto nadbytečné na tomto místě předmětnou argumentaci opakovat.“

90. Napadené nařízení by nicméně nemohlo obstát ani v testu racionality, neboť jak bylo výše doloženo, proces schvalování a projednávání napadeného nařízení vykazuje nikoli zanedbatelné znaky libovůle normotvůrce, je v rozporu se zákonnými předpisy a ústavním pořádkem, nemá potenci přispět ke zvýšení dosavadně poskytované ochrany životního prostředí dotčené lokality, zvolené řešení je disproporcionální, a je tedy jako celek bezdůvodné, neúčelné a iracionální.
91. Test racionality, jak jej vyložil Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. 26/16, reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci normotvůrce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř kroků:
- 1) Vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy jeho esenciálního obsahu;
 - 2) Zhodnocení, zda se zákon (nařízení vlády) nedotýká samotné existence základního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu;
 - 3) Posouzení, zda zákonná (podzákonná) úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv;
 - 4) Zvážení otázky, zda zákonný (podzákonný) prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.
92. Navrhovatelům je známo, že na dotčeném území CHKO Soutok působí podnikající subjekty, mezi nimiž vyčnívá svým rozsahem a pohledem nezákonného a protiústavního zásahu společnost Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s. („**VaK**“), která na dotčeném území disponuje rozsáhlým majetkem, a jejíž podnikatelská činnost v podobě zásobování obyvatelstva pitnou vodou je provozována ve veřejném zájmu. Ačkoli vláda společně s Ministerstvem vyšly částečně vstříc jejím námitkám a byla stanovena výjimka, podle níž se nevyžaduje souhlas orgánu přírody pro úkony související s údržbou, provozem nebo opravami vodárenských objektů sloužících k výrobě pitné vody, není tato výjimka dostatečná pohledem šetrnosti zvoleného řešení v porovnání s důsledkem, kterým napadené nařízení nedůvodně zasahuje do práva na nerušený výkon podnikání zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny.

93. Veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou však nespočívá jen v úpravách stávajících objektů, ale vzhledem k aktuálním problémům souvisejícím s klimatickými změnami a nedostatkem spodních vod, akcentuje tento zájem i na potřebu budovat zařízení zcela nová, s nimiž společnost VaK počítá a plánuje projekty, kterými má dojít rozšíření stávající vodárenské soustavy.
94. Jak již bylo předvedeno výše, vláda se při vyhlášení napadeného nařízení měla pohybovat v mezích *secundum et intra legem*, na což však rezignovala. Napadené nařízení v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti ve veřejném zájmu na dotčeném území není v souladu s materiálním korektivem subsidiarity vyjádřeným v § 1 ZOPK, dle něhož je nutno při ochraně životního prostředí podle ZOPK zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Zejména hospodářské a místní poměry nebyly v daném konkrétním případě respektovány a vláda rezignovala na posouzení proporcionality zvoleného řešení pohledem zásahu do výkonu práva podnikat dotčeným podnikatelským subjektům. Již na základě tohoto obsoletního přístupu vlády je nutno aplikovat přísnější test proporcionality při poměřování zásahu do práva podnikat a práva na nerušený výkon podnikání dle čl. 26 Listiny.
95. Vyhlášením napadeného nařízení totiž dochází k situaci, ve které bude společnost VaK při realizaci nových stavebních vodárenských objektů značně omezena na svém právu na výkon podnikatelské činnosti. Aktuálně společnost VaK plánuje budoucí výstavbu nových vodovodů pro převod vody na delší vzdálenosti, které se mají nacházet v I. zóně ochrany CHKO Soutok, kde je obecně nová výstavba zakázána. Jakkoli Ministerstvo obecně argumentuje tím, že veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou podporuje a bude respektovat budoucí rozšiřování vodárenských soustav, nelze vyloučit, že postupem příslušných správních orgánů bude vždy *a priori* vyhověno žádostem společnosti VaK o udělení výjimky z obecného zákazu výstavby v I. zóně ochrany.
96. **Napadené nařízení je v kontextu porušení práva podnikat v rozporu zejména se třetím a čtvrtým krokem testu racionality, neboť jak bylo již výše uvedeno, dosavadní způsob ochrany, který se mimo jiné týká také kontrolovaného lesního hospodářství prostřednictvím LHP, je zcela dostačující.** Dokonce i tzv. základní režim ochrany dle § 45 odst. 2 ZOPK již zajišťuje, že na dotčeném území nedochází k podnikatelské činnosti, která by ohrožovala chráněné území. Rozpor se čtvrtým krokem spočívá zejména v tom, že zvolené řešení ochrany dotčeného území prostřednictvím CHKO není racionální a nemůže přispět ke zlepšení dosavadního způsobu ochrany, neboť fakticky nedojde k zavedení žádných nových environmentálních opatření, která by ke zlepšení ochrany dotčené lokality přispěla.

E) K zásahu do práva na samosprávu

97. Vyhlášením CHKO Soutok dochází nejen k omezení základních lidských práv a svobod fyzických nebo právnických osob, ale také k omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu územně samosprávných celků, zejména tedy obcí, které na svém území vlastní majetek a hospodaří s ním.
98. Obce nelze totiž vnímat pouze jako municipality, ale jako veřejnoprávní korporace, které mají ústavou zaručené právo v čl. 101 odst. 3 Ústavy na to vlastnit majetek a hospodařit s ním dle vlastního rozpočtu, což spadá do výkonu jejich samostatné působnosti.

99. Zejména obce Lanžhot, Kostice, Tvrdonice, Týnec, Moravská Nová Ves, Mikulčice, Lužice, Hodonín, Břeclav, Lednice, Podivín, Ladrná, Přítluky, Rakvice, Nejdek, Bulhary, Nové Mlýny nebo Zaječí aktivně usilovaly o to, aby bylo vyhlášení CHKO Soutok zamezeno. Vláda společně s Ministerstvem rezignovaly na jejich požadavky a výzvy k nalezení kompromisního řešení, a přes jejich značný odpor nadále vrchnostensky pokračovaly v naplnění svých ryze politických cílů, které však nemohou naplnit hlavní zamýšlený účel vyhlášení CHKO Soutok, a tedy zintenzivnit režim ochrany těch nejceněnějších biotopů, které se na dotčeném území nachází.
100. Vzhledem k tomu, že obdobně jako je tomu v případech fyzických nebo právnických osob, které jsou vyhlášením CHKO Soutok dotčeny a u nichž dochází k zásahu do Listinou garantovaného práva na vlastnictví a jeho výkon dle čl. 11 Listiny, dochází k zásahu do majetkové sféry taktéž obcím, jejichž území je vyhlášením CHKO Soutok přímo dotčeno.
101. Ústavní soud již dovodil ve svém nálezu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (č. 483/2006 Sb., č. 171/2006 Sb. ÚS), že Ústavou zaručené právo samosprávných celků na ochranu vlastnictví a jejich právo na samostatné hospodaření se svým majetkem jsou právy základními, a dojde-li k jejich omezení, je potřeba zkoumat potřebnost zvoleného prostředku z pohledu jeho šetrnosti a podrobit jej tak testu proporcionality:
- „[61.] Dalším kritériem, které je třeba zkoumat, je potřebnost zvoleného prostředku z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k základnímu právu – tj. k právu samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem a k právu na ochranu vlastnictví. Ústavní soud za jeden z hlavních důvodů, proč je problematika samosprávy předmětem ústavního práva, považuje potřebu ochrany samosprávy před neoprávněnými zásahy státu (viz ustanovení čl. 100 a 101 Ústavy).“*
102. Navrhovatelé Ústavnímu soudu již výše předvedli výčet všech důvodů, pro které je zvolený prostředek v podobě vyhlášení CHKO Soutok nezákonný a protiústavní. Zvolené řešení nemůže přispět k naplnění svého vlastního cíle, tj. chránit ty nejceněnější biotopy na dotčeném území. Vrchnostenským přístupem normotvorby vlády dochází tedy k neopodstatněnému a disproportionalnímu zásahu do Ústavou zaručeného práva na samosprávu, neboť dotčené obce budou bezdůvodně omezeny ve svém právu na hospodaření se svým majetkem a rovněž ve svém obecném právu na výkon samosprávy.
103. Jakkoli je potřeba zásah posuzovat ve své přímé souvislosti k majetkové sféře té které obce, nelze také přehlížet způsob, kterým byla CHKO Soutok vyhlášena. Dotčené obce, jež proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok brojily, nedisponovaly dostatečně efektivními prostředky obrany, kterými by v návaznosti na zákonný imperativ uvedený v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) mohly pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.
104. Dotčené obce mohly jako ostatní dotčení vlastníci pozemků podávat proti návrhu na vyhlášení CHKO Soutok pouze námitky. Předmětné procesní ustanovení § 40 ZOPK upravující postup při projednávání záměru na vyhlášení zvláště chráněných území nepřisuzuje obcím jakékoli privilegované postavení, kterým by mohly hájit svá Ústavou zaručená práva na výkon samosprávy, jakkoli je tento zásah imanentní. Jedinými možnostmi, kterými mohly obce přispět k výsledné podobě záměru CHKO Soutok, spočívaly v podání námitek proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok a účasti na neformálních jednáních se zástupci Ministerstva, příp. též AOPK.

105. Nabytím účinnosti napadeného nařízení však dojde k situaci, ve které budou obce nad míru potřebnou omezeny ve výkonu svého práva na samosprávu, a to na příklad při rozhodování o budoucí podobě či využití svého území v procesech souvisejících s přípravou územně plánovací dokumentace. Vláda společně s Ministerstvem však neposuzovaly jednotlivé lokality dotčeného území CHKO Soutok individuálně s přihlédnutím k tomu, jakou míru ochrany daná lokalita vytyčeného území vyžaduje, ale vydaly se směrem, kdy zvolily řešení, které zasahuje do území obcí celoplošně bez toho, aniž by byly zohledněny individuální rozdíly mezi jednotlivými posuzovanými lokalitami. Navrhovatelé se absencí důvodů pro zvolení velkoplošného způsobu ochrany předmětného území v podrobnostech věnovali již v částech 18. až 39. tohoto návrhu.
106. Jakkoli můžeme na napadené nařízení nahlížet jako na politické rozhodnutí vlády, není možno přijmout závěr, že takové politické rozhodnutí může být bezbřehé ve vztahu k zásahům do Ústavou zaručeného práva dotčených obcí na samosprávu. Procesní postup při projednávání záměrů na vyhlášení CHKO stanovený v § 40 ZOPK neposkytuje dostatečnou a efektivní ochranu obcí před zásahem státní moci. Stát a v tomto konkrétním případě vláda na sebe tedy bere závazek, kterým ručí za to, že zvolené řešení je naprosto nezbytné, legitimní, společensky žádoucí a sleduje výsostný zájem na ochraně životního prostředí. V tomto případě však vláda rezignovala na sledování zájmu na ochraně životního prostředí a zvolila prostředek, kterým sleduje a naplňuje své politické cíle. Obecně je možno tento postup chápat v případě procesu zákonodárného, nelze jej však přijmout pro případy normotvorby vlády, která slouží konkrétnímu účely a naplňuje předem stanovené a zákonem předvídané cíle.
107. Vláda schválením napadeného nařízení nezohlednila jeho dopad do samosprávy konkrétních obcí a nerespektovala potřebu omezit výkon státní moc na nezbytně nutný rozsah v případech, kdy může být nedůvodně citelně zasaženo do Ústavou zaručených práv územních samospráv. Při poměřování práva na příznivé životního prostředí a naplňování pozitivního závazku státu při jeho ochraně s Ústavou zaručeným právem na územní samosprávu je potřeba v této kolizi podrobit zásah testem proporcionality. Zvolení řešení v podobě napadeného nařízení nemá potenci naplnit svůj účel, pro který bylo schváleno, a proto ani nemůže v takovém testu proporcionality obstát, neboť omezuje výkon práva na územní samosprávu dotčeným obcím nad míru vyžadovanou. Potřebu vnímat ústavní rovnu práva na územní samosprávu a její rozměr v oblasti rozhodování o svém území vhodně vyložil náleze Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22:

„Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie (...) Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty ústavní záruky územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) (...) Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní společenství občanů“ (...).“

108. **Státní moc tedy nedůvodně a disproportionalně zasáhla do Ústavou zaručeného základního práva obcí na samosprávu a na vlastnictví majetku a volném hospodaření s ním.** Tento zásah státní moci nemůže obstát v testu proporcionality, který Ústavní soud aplikuje při zásahu státní moci do základního práva obcí na samosprávu.

F) K zásahu do práva na přístup k soudní ochraně

109. Ministerstvo při přípravě záměru na vyhlášení CHKO Soutok a při jeho projednávání dle § 40 ZOPK vystupovalo v postavení správního orgánu, na který se plně vztahují jednak zákonné zásady správního řízení, jednak obecně uznávané principy dobré správy. Správní řízení, jehož formální zakončení spočívalo v předložení návrhu na vyhlášení CHKO Soutok vládě, bylo vedeno nestandardně a v rozporu se základními zásadami správního řízení. Ministerstvo předložilo vládě návrh na vyhlášení CHKO Soutok v době, kdy nebylo dosud o žalobách podaných proti rozhodnutím Ministra životního prostředí o rozkladech Městským soudem v Praze meritorně rozhodnuto. Takový postup Ministerstva v postavení správního orgánu je sice obecně přípustný, avšak v daném případě a za daných okolností byl nedůvodný, když zjevně sledoval zejména to, aby případným vyhověním některé z žalob nemohlo být zhceno vyhlášení CHKO Soutok. Dle předkladatelů totiž v daném případě, a především s ohledem na rozsah záměru a množství potenciálně dotčených subjektů, ničeho nebránilo tomu, aby Ministerstvo s předložením návrhu vládě vyčkalo až do doby rozhodnutí o podaných žalobách.
110. Ministerstvo zvolilo přístup opačný, který se přičí hodnotám, které jsou v právním a demokratickém státě obecně uznávány. Ministerstvo v podstatě samo rozhodlo o zákonnosti jednotlivých rozhodnutích Ministra životního prostředí o rozkladech a autoritativně vládě předložilo návrh na vyhlášení CHKO Soutok, čímž byl zahájen plnohodnotný normotvorný proces, do něhož již soudům nepřísluší zasahovat. Ministerstvo svým postupem *de facto* odňalo přístup žalobců k efektivní soudní ochraně dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) proti vlastním rozhodnutím, neboť jako bylo výše rozvedeno v odstavcích 7 až 13 tohoto návrhu, jakékoli výroky Městského soudu v Praze nebo následně Nejvyššího správního soudu budou pro žalobce toliko akademickými.
111. Jakkoli navrhovatelé rozumí tomu, že Ústavní soud v rámci řízení o návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu posuzuje primárně jeho soulad s ústavním pořádkem, zákony a mezinárodními smlouvami, nelze přehlížet nezákonné a protiústavní vedení správního řízení, které přímo předcházelo zahájení normotvorného procesu vládou. Pokud již samotné vedení tohoto správního řízení bylo vedeno v rozporu se zákony a ústavním pořádkem, nemohl výsledek navazujícího normotvorného procesu v podobě napadeného nařízení dostát souladu s těmito hledisky, resp. referenčním rámcem přezkumu nařízení vlády, který Ústavní soud aplikuje.
112. Ústavní soud v již v dříve citovaném nálezu ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/2 dovodil, že je nutné posuzovat v rámci přezkumu ústavnosti zákonných předpisů i procedurální řízení, tj. legislativní proces, kterým byl daný zákonný předpis nebo jeho ustanovení schválen. Nic nebrání tomu, aby tyto závěry byly aplikovatelné i pro případy normotvorného procesu, jehož výsledkem je nařízení vlády. Navrhovatelé zastávají právní názor, že v případě normotvorného procesu podzákonného právního předpisu je potřeba posuzovat nejen soulad s ústavním pořádkem a ústavními principy normotvorného (legislativního) procesu, ale rovněž i soulad s „prostými“ zákonnými hledisky, která jsou na daný typ řízení aplikovatelná.
113. Nastíněnou argumentací chtějí navrhovatelé Ústavnímu soudu vyložit, že v tomto specifickém typu normotvorného procesu, kterému obligatorně vždy předchází správní řízení vedené Ministerstvem dle § 40 ZOPK, je potřeba při ústavním přezkumu posuzovat také procedurální průběh tohoto správního řízení. Ve své podstatě má normotvorný proces napadeného

nařízení akcesorickou povahu a je závislý na výsledcích správního řízení, ve kterém se plně aplikují všechny základní zásady správního řízení a jeho účastníci disponují veškerými právy, která jsou správnímu řízení vlastní. Zároveň je nutno se zabývat tím, co je právě výsledkem tohoto správního řízení, zdali je formálně ukončeno již vydáním rozhodnutím Ministra životního prostředí o rozkladech (v případě podání rozkladů), nebo aktem v podobě předložení návrhu na vyhlášení CHKO Soutok vládě.

114. Formálně je správní řízení dle § 40 ZOPK ukončeno rozhodnutím Ministerstva o podaných námitkách proti záměru na vyhlášení CHKO, příp. rozhodnutím Ministra životního prostředí o rozkladu, byl-li podán, a to na základě zásady jednotnosti správního řízení. Pokud bychom vycházeli ze závěru, že výsledek správního řízení dle § 40 ZOPK nemá význam pro následný normotvorný proces, odpadá tak ve své podstatě jakýkoli jeho smysl. Ačkoli primární účel tohoto správního řízení má spočívat v šetření práv dotčených vlastníků pozemků a nemovitostí, není v případě napadeného nařízení žádným způsobem zajištěna efektivní soudní ochrana dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť dnem předložení návrhu na vyhlášení CHKO Soutok vládě byla vystavěna bariéra, kterou správní soudy nemohou překročit a do výsledků normotvorného procesu nemohou zakročit. Případné vyhovění správním žalobám podaným v návaznosti na správní rozhodnutí tak má pouhý akademický rozměr. Ministerstvu je tedy dán bezbřehý prostor pro uplatňování absolutní libovůle při vypořádání připomínek veřejnosti nebo námitek dotčených vlastníků pozemků a nemovitostí nebo místních municipalit.
115. Žalobcům bylo dnem předložení návrhu na vyhlášení CHKO Soutok zasaženo a ve své podstatě odňato právo na efektivní přístup k soudní ochraně dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ačkoli vláda vyslechla připomínky Petičního výboru a odložila účinnost napadeného nařízení na 1. 7. 2025, nemá tato skutečnost na porušení vymezených práv žádný vliv. Jedná se tak pouze o prostředek politického ústupu, který však nemá na porušení práva na efektivní přístup k soudní ochraně žádný vliv.
116. Vláda společně s Ministerstvem byly obeznámeny s počtem podaných žalob a měly a musely si být vědomy, že žalobcům zamezily efektivní přístup k soudní ochraně proti rozhodnutím Ministra o rozkladech, i přes to však toto riziko Ministerstvo podstoupilo a vládě návrh předložilo. Vláda naopak měla vystupovat jako racionální normotvůrce a schválit návrh na vyhlášení CHKO Soutok až po řádném soudním přezkumu napadených rozhodnutí Ministra. Toto se však nestalo a vláda společně s Ministerstvem zatížily jak předcházející správní řízení, tak navazující normotvorný proces vážnými vadami, pro které jsou obě tato řízení v rozporu nejen se zásadami správního řízení, ale také zásadami právního a demokratického státu společně s obecnými zásadami právními.
117. **Normotvorný proces byl tedy veden v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť vláda při schválení napadeného nařízení nerespektovala dosud nevyřešené rozpory v procesu projednávání záměru na vyhlášení CHKO Soutok a autoritativně způsobem odporujícím základním lidským právům a svobodám dotčených osob či místních municipalit potvrdila správnost postupu Ministerstva, aniž by jakýmkoli způsobem ověřila správnost a zákonnost jeho postupu ve správním řízení, které normotvornému procesu předcházelo a od něhož byl normotvorný proces odvozen.**

IV. Žádost o přednostní projednání

118. Účinnost napadeného nařízení byla vládou odložena na 1. 7. 2025, a to zejména na doporučení Petičního výboru Poslanecké sněmovny, který usnesením ze dne 26. 11. 2024, č. 234 na základě projednané petice č. 82/P/2024 proti návrhu na vyhlášení CHKO Soutok doporučil Ministerstvu účinnost napadeného nařízení odložit na 1. 7. 2025 z důvodu velkého počtu podaných námitek a správních žalob.
119. Navrhovatelé z uvedených důvodů žádají Ústavní soud dle § 39 zákona o Ústavním soudu, aby tento návrh projednal přednostně bez zbytečného odkladu, neboť pokud by seznal, že je návrh důvodný a napadené nařízení svým nálezením zruší, pak je možno zabránit tomu, aby napadené nařízení vyvolalo jakékoli právní účinky, a to zejména ve vztahu k vlastníkům dotčených pozemků, místních municipalit a všech dotčených správních orgánů, které by po nabytí účinnosti napadeného nařízení musely konat v jeho souladu.
120. Hrozící vážná a neodvratitelná újma, která nabytím účinnosti napadeného nařízení nastane, spočívá v samotné jeho esenci s ohledem na důsledky, které vyvolá. Nabytím účinnosti napadeného nařízení nastane konečné vyhlášení CHKO Soutok se všemi právními důsledky s tím souvisejícími. Na vlastníky dotčených pozemků a v podstatě na celou veřejnost dopadnou disproporcionální a nedůvodné omezení nebo regulativy, kterými se dá zrušením napadeného nařízení zabránit. Vážná újma spočívá v disproporcionálním zásahu jednak do výkonu vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, které nastane z podstaty věci nabytím účinnosti napadeného nařízení ve spojení s omezeními zejména dle § 26 ZOPK, jednak omezením a zásahem do vlastnického práva, kterým dojde zejména ke snížení hodnot nemovitostí, které budou zasaženy tím nejprísnejším režimem ochrany v I. zóně, ačkoli je takové omezení nedůvodné a nerozumné.
121. Nelze ani přehlížet vážný dopad do Listinou garantovaného práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1, kterým nabytím účinnosti napadeného nařízení dojde ve vztahu k podnikatelským subjektům, které na dotčeném území budou omezeny ve výkonu svého podnikání. Uvedený zásah je úzce spjat se zásahem do výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť podnikatelské subjekty budou oproti dosavadnímu stavu intenzivněji omezeny v jeho výkonu, což v konečném důsledku omezí i výkon jejich práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny.
122. Neodvratitelnost vážné hrozící újmy se projeví zejména tím, že nabytím účinnosti napadeného nařízení ztratí jednotliví žalobci, kteří nyní brojí proti rozhodnutím Ministra životního prostředí o podaných rozkladech, poslední přístup k efektivní soudní ochraně před libovůlí a nezákonností postupu Ministerstva. Tím tedy dojde k porušení práva žalobců na efektivní přístup k soudní ochraně dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nabytím účinnosti napadeného nařízení totiž jakékoli výroky správních soudů budou pouze toliko akademické, neboť ani Nejvyšší správní soud nedisponuje pravomocí rušit nařízení vlády, a tato pravomoc tak přísluší pouze Ústavnímu soudu.

V. Závěrečný návrh

123. Navrhovatelé na základě všeho shora uvedeného navrhuji Ústavnímu soudu, aby vydal tento

nález:

- I. Nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti soutok se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**

Mgr. Marek Hejduk, advokát
za navrhovatele