

30 let ochrany přírody a krajiny v judikatuře Ústavního soudu ČR

Vojtěch Stejskal

V uplynulých třiceti letech účinnosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny se Ústavní soud nejednou zabýval v rámci své judikatury k zákonům z oblasti práva životního prostředí také ochranou přírody a krajiny.

Shrňme proto pro vývoj ochrany přírody a krajiny některá významná témata, kterých se rozhodování Ústavního soudu týkalo.

Ochrana přírody je veřejným zájmem

Ochrana přírody a krajiny je podle § 58 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, veřejným zájmem. Z důvodu veřejného zájmu může stát regulovat výkon vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 ústavní Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listiny“) či svobodu pohybu z důvodů ochrany přírody na vymezených územích (čl. 14 odst. 3 Listiny). Podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu a na ochranu vlastnictví i svobodu pohybu omezit zákonem, vyžaduje-li to veřejný zájem či ochrana zákona. K naplnění zájmu na ochraně životního prostředí, zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství, je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná.¹

Téma ochrany přírody jakožto veřejného zájmu se průběžně odráželo i v judikatuře Ústavního soudu.² V červenci 2010 ve svém nálezu³ publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb. Ústavní soud výslovně potvrdil, že zachování, ochrana a zlepšování druhového bohatství přírody, systému ekologické stability krajiny a zlepšování přírodního a krajinného prostředí jsou legitimním, ústavně konformním cílem na ochraně životního prostředí, který je ve veřejném zájmu.

Z hlediska subjektů je to především stát, kdo je odpovědný za udržení a obnovu přírodní rovnováhy v krajině, ochranu rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a za vytvoření soustavy chráněných území EU Natura 2000.⁴ Vyplývá to i z jednoho ze základních principů práva životního prostředí, tzv. principu odpovědnosti státu, zakotveného v čl. 7 Ústavy. Podle něj „stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Způsob, jakým stát dbá o naplnění všech požadavků na ochranu životního prostředí, stanoví zákony, mimo jiné i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a pramenem mohou být i právní předpisy EU a mezinárodní smlouvy v ochraně přírody, krajiny a biologické rozmanitosti. Dle Ústavního soudu „... ukládáním povinností, omezení a zákazů, trestáním protiprávního jednání a minimalizováním nepříznivých důsledků, či jejich kompenzací jiným přiměřeným způsobem, stát plní své povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí a přispívá k naplňování práv jednotlivců“.⁵

Vyhlašování zvláště chráněných přírodních území

Ústavní soud se v minulosti zabýval mimo jiné stížností na vyhlášení přírodní památky Na Plachtě 3 na okraji města Hradce Králové. Stěžovatelé vlastnili pozemky, které měly být

zahrnuty do území nově vyhlášené přírodní památky. Namítali zásah do vlastnického práva podle čl. 11 a do práva podnikání a jiné hospodářské činnosti dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud stížnost odmítl s tím, že pokud jde o namítanou zásah do vlastnického práva, „stát je oprávněn užívat majetku v souladu s obecným zájmem v nezbytném rozsahu regulovat, což odpovídá i sociální funkci vlastnictví zakotvené v čl. 11 odst. 3 Listiny a tam stanoveným limitům vlastnického práva (výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem). Zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) sice představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem.“ Pokud jde o namítanou zásah do práva na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti dle čl. 26 Listiny, zde ÚS uvedl, že podle čl. 26 odst. 2 Listiny „... zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Právě takovou podmínku a zároveň i omezení ve výkonu určitých činností představuje zákaz měnit, poškozovat nebo hospodářsky využívat přírodní památku vedoucí k jejímu poškození (§ 36 odst. 2 zákona o ochraně přírody).“ Zamítnutí námitek stěžovatelů proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) nemůže jako takové podle Ústavního soudu

1 Viz bod 79 nálezu ÚS ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl.ÚS č. 18/17, který se týkal právní úpravy národních parků.

2 Viz např. Nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08; usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15, nález ÚS ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl.ÚS č. 18/17.

3 Nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

4 Viz § 1 ve spojení s § 2 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

5 Viz Usnesení ÚS č. IV. ÚS 254/02 ze dne 28. 1. 2003.

představovat porušení práva na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti.⁶

V roce 2012 Ústavní soud zamítl⁷ stížnost subjektu hospodařícího v pronajatém lese, kde na části pozemků byla vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 17/1997 Sb. ze dne 27. ledna 1997 vyhlášena národní přírodní rezervace Ransko (dále též jen „NPR Ransko“) a stanoveny její bližší ochranné podmínky. Navrhovatel spatřoval porušení práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny ve znemožnění práva užívat věc a požívat její plody a užítky jako jedné ze základních součástí vlastnického práva v důsledku rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 10. června 1998 č. j. 9.337/98-OOP/3610/98 o schválení plánu péče o NPR Ransko a rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 11. června 1999 č. j. 861/99 o schválení lesního hospodářského plánu navrhovatele. V důsledku vydání těchto rozhodnutí je navrhovatel povinen jak těžbu v lese, tak i obnovu, ochranu a výchovu lesa ponechat samovolnému vývoji. Navrhovatel měl za to, že napadenými rozsudky byl zbaven práva nabýt vlastnické právo k vytěženým stromům bez poskytnutí jakékoli majetkové náhrady; zůstalo mu zachováno jen jakési *dominium nudum*, jinak byl z hospodaření v těchto lesních porostech vyloučen. Ústavní soud v nálezu, kterým stížnost zamítl, uvedl, že „zásah do podstaty vlastnického práva zákonem omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných územích, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí. Zásah do podstaty vlastnického práva kontrolou užívání majetku spočívající v zákazu těžby dřeva v NPR Ransko bez vyplacení částky přiměřené odpovídající hodnotě majetku (nevytěženého dřeva) za běžných okolností tak nepředstavuje nepřiměřený zásah do práv jednotlivce.“⁸

Ochrana přírody v národních parcích

Patrně nejvýznamnějším případem, kdy se za uplynulých 30 let Ústavní soud zabýval zákonem o ochraně přírody a krajiny, byla stížnost 25 senátorů Parlamentu ČR na přijetí novely zákona č. 114/1992 Sb., kterou se výrazně změnila



Ochrana přírody je veřejným zájmem. Národní přírodní rezervace Vůznice v CHKO Křivoklátsko. Foto Zdeněk Patzelt

dosavadní právní úprava národních parků. Jednalo se o zákon č. 123/2017 Sb.⁹ Navrhovatelé zejména namítali vady legislativního procesu předcházejícího přijetí novely zákona o ochraně přírody a krajiny, neurčitost či vnitřní rozpornost novelizované právní úpravy a její nepřiměřenost k právu obcí a krajů na samosprávu, právu vlastnit majetek a svobodě pohybu. Námitky strukturovali podle tematických okruhů týkajících se vymezení národních parků a jejich založení (a), ochranných podmínek a klidových území (b), zonace národních parků (c), rady národního parku (d), lesů národních parků (e), omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům na území národních parků (f) a předkupního práva státu k některým pozemkům na území národních parků (g). Plénum Ústavního soudu nálezem zamítlo návrh na zrušení celé této novely, jakož i alternativní návrh na zrušení jejich jednotlivých ustanovení s tím, že nová zákonná právní úprava je ústavně konformní.¹⁰

Ústavní soud mimo jiné prohlásil, že „... smyslem národních parků je kompromis mezi naplňováním dlouhodobých cílů ochrany přírody (nerušený průběh přírodních jevů) a umožněním využití jejich území (k udržitelnému rozvoji, vzdělání,

výchově aj.), to vše jako komponentů práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny i požadavku na zachování a rozvíjení přírodního bohatství podle preambule Ústavy. Výše uvedené odůvodňuje vysokou důležitost národních parků, která s sebou přirozeně nese i určitá omezení základních lidských práv a svobod či jiných veřejných zájmů.“¹¹

V rámci testu proporcionality Ústavní soud dospěl k názoru, že „ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství jakožto veřejného statku. Regulací činností prováděných na území národních parků lze dosáhnout sledovaného cíle. Současný stav společnosti a nedostatečná ekologická gramotnost některých osob vyžadují, aby byly národní parky a pravidla chování v nich právně regulovány – předmětná právní úprava splňuje podmínku vhodnosti.“¹²

Ústavní soud v nálezu také nesouhlasil s názorem stěžovatele, že národní parky Šumava, Podyjí a Krkonošský národní park přestaly právně existovat ke dni 31. 12. 1992 pro rozpor jejich zřizovacích právních předpisů s § 6 odst. 1 uvozoacího ústavního zákona k Listině

6 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15.

7 Srov. nálezu ÚS ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

8 Viz bod 34 a 35 nálezu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

9 Nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS č. 18/17.

10 Podrobná analýza tohoto nálezu viz Vícha, O. Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní. in *České právo životního prostředí*, č. 3/2018 (49), s. 56–84.

11 Viz bod 52 nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS č. 18/17.

12 Viz bod 56 nálezu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS č. 18/17.



Ústavní soud dospěl k názoru, že ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. NP Šumava. Foto Zdeněk Patzelt

(č. 23/1991 Sb.) a že následně byly napadenou novelou zákona vyhlášeny nově. Z obsahu § 15 ve spojení s § 90 odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny je zjevné, že zákonodárce zachoval stávající národní parky a pouze kontinuálně sjednotil právní formu jejich zřizovacích právních předpisů do jednoho zákona.¹³

Zlepšování krajinného prostředí

Přiměřenost omezení vlastnického práva ve vztahu k ochraně přírody již také byla předmětem řízení před Ústavním soudem. V červenci 2010 plénium Ústavního soudu zamítlo návrh skupiny 25 senátorů Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V pravomoci orgánů ochrany přírody provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, jakož i s tím související povinnosti vlastníků a nájemců dotčených pozemků strpět tyto zásahy, Ústavní soud neshledal porušení čl. 11 odst. 4 Listiny.¹⁴

¹³ Viz Vícha, O. Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní. in *České právo životního prostředí*, č. 3/2018 (49), s. 61.

¹⁴ Nálesem sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010.

Myslivost a ochrana přírody

V roce 2006 se Ústavní soud vyjádřil k pojmům myslivost a právo myslivosti. Podle nálezu ÚS ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03, z uvedených definic těchto pojmů plyne, že podstata myslivosti v české právní úpravě směřuje v první řadě k naplnění ústavního cíle spočívajícího v ochraně zvěře. „Předmětem práva myslivosti je tedy zvěř, která v abstraktní rovině představuje především přírodní bohatství, které si stát vytkl za cíl chránit. Závažnost a zásadnost této ochrany je dána především skutečností, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě ČR, podle jejíhož čl. 7 stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství... V podmínkách ČR jsou myslivost a právo myslivosti společenskými aktivitami a probíranými státem k ochraně a rozvoji jedné ze složek životního prostředí – zvěře. Zákon o myslivosti nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale ve svém základu jako cítění a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody.“

Práva spolků, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody

Význam spolků pro ochranu přírody, potažmo celého životního prostředí, zdůraznil Ústavní

soud v roce 2014¹⁵ s tím, že skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. Ústavní soud se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zabýval mj. v souvislosti s vymezením aktivní legitimace spolků na ochranu přírody a krajiny v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) v rámci ochrany práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny.¹⁶

Závěrem

Shrme-li, Ústavní soud se v uplynulých třiceti letech účinnosti zákona č. 114/1992 Sb. zabýval problematikou ochrany přírody a krajiny z pohledu ústavněprávní regulace soustavně a jeho názory byly vždy konzistentní a často *in favorem* ochrany přírody. Určitou „kaňkou“ na jinak pozitivním obraze Ústavního soudu z tohoto hlediska však byl nedávný nález k § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. Zákonem č. 225/2017 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 2018 bezdůvodně zrušeno právo spolků podle § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. účastnit se správních řízení podle jiných zákonů, pokud v těchto řízeních může být dotčena ochrana přírody a krajiny (zejména podle stavebního zákona). Proti tomu byl na podzim 2017 podán návrh skupiny senátorů k Ústavnímu soudu na zrušení příslušné části zákona č. 225/2017 Sb. (tedy navrácení znění § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. do původního znění před novelou). Ústavní soud až v březnu 2021 poměrem hlasování soudců 8 : 7 rozhodl, že zákon byl po formální stránce změněn v souladu s legislativními předpisy.¹⁷ Pochybnosti vzhledem ke společnému odlišnému názoru sedmi ústavních soudců, zejména o materiální správnosti tohoto nálezu, však zůstávají.¹⁸ ■

¹⁵ Nález sp. zn. č. I. ÚS 59/14 z 30. 5. 2014.

¹⁶ Jedná se o nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015. Blíže srov. STEJSKAL, V. Přezkum aktivní legitimace v souladu s ust. § 101a s. i. s. z hlediska materiálního pohledu na věc. In *České právo životního prostředí*, č. 2/2016 (40), s. 74–78,

¹⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. ledna 2021 včetně odlišného stanoviska sedmi soudců vyhlášený dne 2. února 2021.

¹⁸ Blíže viz STEJSKAL, V. Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.) in *České právo životního prostředí* č. 1/2021 (59) s. 112–125.