



PRK Partners s.r.o. advokátní kancelář  
Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1  
Česká republika  
tel.: +420 221 430 111, fax: +420 224 235 450

**OSOBNĚ DO PODATELNY**

**Ústavní soud**  
Joštova 8  
660 83 Brno

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	17-08-2017 4
3+PM krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: <i>B</i> osobně	

Praha 16. srpna 2017

- Navrhovatel:** Skupina 25 senátorů Senátu Parlamentu České republiky
- Zastoupen:** Mgr. Michalem Syllou, spolupracujícím advokátem PRK Partners s.r.o. advokátní kancelář, se sídlem Jáchymova 2, 110 00 Praha 1, ev.č. ČAK 14354
- Účastníci řízení:** Poslanecká sněmovna, Sněmovní 4, Praha 1  
Senát, Valdštejnské náměstí, Praha 1

Návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů  
Návrh na zrušení zákona č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Žádost o přednostní projednání

**Nepředchází**

Přílohy: Plná moc



## I. Navrhovatel a předmět návrhu

1. Tento návrh podává skupina senátorů, jejichž seznam je uveden v podpisové listině připojené k tomuto návrhu. Senátoři v listině uvedení rovněž udělili plnou moc Mgr. Michalu Syllovi, advokátovi.
2. Návrhem sleduje skupina senátorů zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o ustanovení, která byla změněna nebo doplněna zákonem č. 123/2017 Sb. (dále jen "**Novela**") kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "**ZOPK**").
3. Navrhovatel svým návrhem sleduje zrušení takto novelizovaných ustanovení ZOPK proto, že Ústavní soud pod Pl. ÚS 2/08 konstatoval svou judikaturu jako ustálenou v tom smyslu, že novela právního předpisu dle názoru Ústavní soud nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu a odkázal přitom na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/96, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01, Pl. ÚS 33/01.
4. Současně však pod Pl. ÚS 2/08 Ústavní soud uvedl, že jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je pak posuzována ústavnost samotné novely a v tomto ohledu odkázal na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02 a Pl. ÚS 7/03.
5. Navrhovatel má za to, že legislativní proces při přijetí Novely a jednotlivá ustanovení ZOPK jsou v důsledku změn učiněných Novelou v rozporu s ústavním pořádkem.
6. Navrhovatel má tedy i za to, že při přijetí Novely byl porušen předepsaný způsob jeho přijetí a toto porušení mělo ústavněprávní rozměr. To proto, že šlo o porušení sice jen obyčejného zákona, který v daném případě upravuje předpoklady legislativního procesu, avšak tato úprava legislativního procesu obsažená jen v obyčejném zákoně je vyjádřením ústavního principu<sup>1</sup> se zásadním dopadem do práva na samosprávu dotčených obcí.
7. Navrhovatel si je přitom vědom důležitosti ochrany přírody a její právní úpravy a jeho cílem není pouhý zrušovací zásah do platné právní úpravy. Je si plně vědom možností Ústavního soudu dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, tedy určení dne, ke kterému se zákon nebo ustanovení ruší. Přičemž mezidobí může využít zákonodárce k přijetí nové právní úpravy, která již bude v souladu s ústavním pořádkem.
8. Navrhovatel vnímá, že přijetí Novely bylo zejména politickou otázkou a mediálně byl zcela chybně mnohokrát prezentován jako zákon o Národním parku Šumava<sup>2</sup>. Jde přitom o změnu ZOPK, která má dopad na všechny současné a potenciálně i budoucí národní parky v České republice. Tento návrh má tedy nutně stejně široké dopady. Několik argumentů obsažených v tomto návrhu je přes výše uvedené vztaheno k Národnímu parku Šumava. Důvodem je zejména skutečnost největší rozlohy tohoto národního parku, vysokého počtu dotčených obcí a historickému využití jeho území člověkem pro hospodářské a další účely.
9. K uvedenému dále navrhovatel předkládá argumenty postupně nejprve k chybnému legislativnímu procesu při přijetí Novely a poté podle tematických okruhů, kterých se úprava ZOPK a Novely týká, a to:
  - a) vymezení národních parků a jejich založení;
  - b) ochranných podmínek, klidového území a zonace národních parků;
  - c) rady národního parku; a

<sup>1</sup> viz obdobně i Pl. ÚS 7/03

<sup>2</sup> Například zde: <http://www.hnutiduha.cz/petice/>

- d) lesů národních parků a pozemků na území národních parků.
10. Závěrem tohoto návrhu žádá navrhovatel o přednostní projednání svého návrhu.

## II.

### Vada legislativního procesu přijetí Novely

11. Z Novely se zdá, že zákonodárce v §§ 15a - 15d ZOPK vyhláší národní parky. K těmto ustanovením se vyjádří navrhovatel detailněji níže. Pokud tomu tak ovšem je a zákonodárce skutečně národní parky vyhláší, byl povinen v rámci legislativního procesu zajistit postup podle § 40 odst. 3 ZOPK (a to ve znění před Novelou). Tedy Ministerstvo životního prostředí České republiky mělo zpracovat návrh na vyhlášení národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma, nebo vymezení zón ochrany národního parku anebo chráněné krajinné oblasti, měl ho předložit obcím a krajům a dotčeným vlastníkům atd. Dotčené obce poté měly mít právo uplatnit námitky (dle ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK).
12. Ze samotné důvodové zprávy k návrhu novely ZOPK vyplývá, že postup podle § 40 ZOPK dodržen nebyl. Na první straně (str. 38 vládního návrhu) důvodové zprávy se uvádí, že by se tak muselo stát, dle názoru předkladatele, jen tehdy kdyby byly národní parky vyhlášovány zákonem případ od případu a argumentuje se pro vyhlášení národních parků jedním zákonem takto:
- "Tento postup je současně maximálně efektivní a administrativně méně náročný, než je nové vyhlášení národních parků samostatnými zákony, jimž by muselo předcházet projednání návrhu na vyhlášení podle ust. § 40 ZOPK a administrativně náročný proces vypořádání všech námitek."*
13. Stejně ustanovení bylo porušeno i změnou věcného, tedy obsahového, vymezení zón ochrany přírody obsažených v Novele i ochranného pásma. Navrhovatel je přesvědčen, že ustanovení § 40 odst. 3 je na místě vykládat ústavně konformně v souladu s právem dotčených obcí a krajů na samosprávu. Nutně tedy nemá podle tohoto ustanovení být postupováno pouze při změně územního, ale i obsahového vymezení zón ochrany přírody a ochranného pásma.
14. Legislativní cynismus obsažený v důvodové zprávě a cílené odmítnutí projednat návrh zákonem stanoveným postupem je svévolí veřejné správy ve vztahu k obcím, krajům, ale i vlastníkům dotčených nemovitostí.
15. Již tato vada legislativního procesu je dostatečná pro zrušení dotčených ustanovení ZOPK, resp. Novely. Je zde totiž omezována bez ústavní opory samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s Čl. 8 Ústavy, Čl. 100 odst. 1 Ústavy a Čl. 101 odst. 1 Ústavy.

## III.

### Vymezení národních parků a jejich založení

#### III.A

#### Obecně

16. Ustanovení § 15 a jeho změna v důsledku Novely představuje komplexní změnu pojetí národních parků v České republice. Zásadní změny jsou dvě:
- Pro národní park postačuje převažující výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů (oproti dřívější "značné části");
  - Je definován dlouhodobý cíl ochrany národních parků, kterým je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je

podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.

17. Ustanovení § 15 ZOPK vytýká navrhovatel zejména neurčitost takové intenzity, že je vyloučena možnost stanovení jeho normativního obsahu ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů. Jedná se v podstatě o generální klauzule, které lze při interpretaci a aplikaci naplnit jakýmkoliv obsahem.
18. Napadaná ustanovení v jednotlivých odstavcích nejsou navíc logicky provázána navzájem a ani s dalšími ustanoveními zákona. To platí beze zbytku o ustanoveních § 15 odst. 1 až 4. Ohledně ustanovení odst. 5 platí nedostatek logické provázanosti s ustanovením § 15 odst. 1 ZOPK.

### III.B

#### K § 15 odst. 1 ZOPK

19. V ustanovení obsažená právní norma dovoluje vyhlásit tam charakterizovaná území za národní parky. Není zde, však žádné vodítko pro interpretaci jakých území se vlastně toto dovolení týká. Není jasné, kdy bude naplněna hypotéza právní normy, tedy není jasné, kdy bude splněna podmínka pro vyhlášení území národním parkem. Při charakteristice takových území jsou pouze řetězeny neurčité právní pojmy.
20. Výčet komponentů (jednotlivých dílčích podmínek) je zřejmě veden bez uvědomění si rozdílu výčtů alternativních a kumulativních a není úplně zřetelné o jaké výčty, zda alternativní či kumulativní se vlastně jedná. Z jazykového výkladu lze usuzovat, že v první části ustanovení ("*rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů*") jde o výčet kumulativní. To s prvky:
  - a) rozsáhlost území;
  - b) typický reliéf území;
  - c) typická geologická stavba území;
  - d) převažující výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů.
21. Rozsáhlost území je jako právní pojem zcela neurčitý, dávající prostor jakékoliv svévoli. Jeho rozsah a význam nelze v další činnosti zákonodárce (při vyhlásování národních parků) nikterak vymežit. Nezavazuje k ničemu a může být vyložen jakkoliv.
22. Pojmy "*typický reliéf území*" a "*typická geologická stavba*" jsou pak pojmy v daném kontextu nevysvětlitelné. Výraz "*typické*" může být v jeho jazykovém významu svázán s nějakou množinou jevů vykazující určité společné (typické) znaky. Tedy nutno klást otázku: reliéf a geologická stavba typická pro co? Např. pro hory, doly, lesy, louky? Na takovou interpretační otázku není v této normě žádná odpověď. Pokud by měla být ona "*typičnost*" vztahena pouze k jednomu danému území, tak není opět stanoveno nic, neboť pak každé území je "*typické*"; má samo pro sebe typický reliéf a má svou typickou geologickou stavbu.
23. V další části ustanovení jde nejprve o výčet kumulativní. Dotčené území musí být jedinečné a současně i významné v národním nebo alternativně v mezinárodním měřítku. Co je "*jedinečné*" a "*významné*"? Pro odpověď neposkytuje zákon žádné vodítko.
24. Pak následuje v napadeném ustanovení výčet hledisek, z nichž se jedinečnost a významnost posuzuje ("*z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového*"). Tento výčet hledisek je alternativní, na což lze usoudit z použití spojky "*nebo*" před poslední možností, tedy před slovem "*osvětového*". K vyjádření viz též Legislativní pravidla vlády Čl. 42 odst. 1. Postačí i jen naplnění jednoho z uvedených znaků a podmínka bude splněna. Tedy např. v daném kontextu (viz napadené ustanovení)

- postačí, aby šlo o jedinečné a významné území z hlediska osvětového a může být vyhlášeno za národní park.
25. Nicméně i když by se snad podařilo objasnit, o jaký výčet se v tom kterém případě jedná, stále platí, že prvky těchto výčtů jsou zcela neurčité. Ani soud by nemohl nikterak dovodit, zda ta či ona dílčí podmínka je naplněna. Přitom navíc takový výčet není bezprostředně adresován nezávislému soudci, ale právě zase zákonodárci.
  26. Pro právně nihilistický přístup by se zdála shora předcházející disputace planá. Lze namítat, že v napadeném ustanovení jde přece pouze o jistou deklaraci. Nicméně takové deklarace, generální klauzule, které mohou být naplněny jakkoliv do zákona v právním státě zajisté nepatří, neboť vytvářejí zcela neohrazené pole pro jakoukoliv interpretaci. V ustanovení uváděné znaky hypotézu právní normy neupřesňují a jsou jen řetězením další neurčitosti.
  27. Význam této "deklarace" je přitom nejen teleologický, interpretační či snad "programový". Jde o právní normu, kterou má být vázán zákonodárci při vyhlášení národních parků. Zdálo by se, že toto ustanovení je pouze jakousi směrnicí pro zákonodárci, který zůstává suverénem a může si nakonec za národní park vyhlásit, co se mu zamane. Tomu tak však není. Ustanovení obsahuje, (resp. mělo by obsahovat) důležitou právní normu, jejímž adresátem není jen zákonodárci. Každému by mělo být z této právní normy zřejmé, v jakém území hrozí, že bude vyhlášen národní park a budou tak omezena základní práva a právo na samosprávu. To může mít dopad na rozhodování právnických a fyzických osob, na ceny pozemků v dotčeném území atd. Takovou základní informaci napadené ustanovení ani v nejmenším neposkytuje. Z napadeného ustanovení není vůbec zřejmé, v jakých případech může státní moc přikročit k vyhlášení národního parku a v jakých nikoliv.
  28. Ústavní soud vícekrát judikoval v tom smyslu, že pokud je intenzita neurčitosti ustanovení zákona tak vysoká, že vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů, jde o rozpor s ústavním pořádkem. V důsledku zcela extrémní neurčitosti dochází dle judikatury Ústavního soudu k rozporu takových ustanovení zákona s článkem 1 Ústavy ČR, který stanoví, že "*Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana*". Dochází k narušení principu předvídatelnosti, který je komponentem právního státu<sup>3</sup>. K tomu viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 a Pl. ÚS 10/06 s odkazem na předchozí judikaturu - nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 2/97, Pl. ÚS 23/02, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 44/02, Pl. ÚS 25/06.
  29. Z uvedených důvodů je napadené ustanovení v rozporu s Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to s požadavkem právního státu. Dále má za to, že je napadené ustanovení v rozporu se zákazem libovůle, jak je vyjádřen v Čl. 2 odst. 3 Ústavy a v Čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení svou neurčitostí protiústavně umožňuje omezení základních práv a svobod v rozporu s Čl. 4 odst. 1 Listiny a omezení samosprávy v rozporu s Čl. 101 odst. 4 Ústavy.

### III.C K § 15 odst. 2 ZOPK

30. Napadené ustanovení je opět konstruováno pomocí neurčitých právních pojmů a lze z něj dovodit cokoliv ohledně přípustného či již nepřipustného využití národních parků. Pojem "*ekologicky přirozené ekosystémy odpovídající danému stanovišti*" právní řád ČR nikterak neobjasňuje. Pojem "*biologické rozmanitosti*" by byl snad částečně interpretovatelný za pomoci Úmluvy o biologické rozmanitosti vyhlášené pod č. 134/1999 Sb. Ani tato Úmluva však nikterak neodpovídá na otázku jaká biologická rozmanitost je "*přirozená*" to např. z historického hlediska a pojem "*přirozená biologické rozmanitosti*" tak neobjasňuje. Pojem

<sup>3</sup> K tomu viz nálezy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 23/02 a Pl. ÚS 10/06 s odkazem na předchozí judikaturu - nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 2/97, Pl. ÚS 23/02, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 44/02, Pl. ÚS 25/06

"cíle ochrany" sledované vyhlášením národních parků pak zákon dále neobjasňuje a pracuje s pojmem "předmět ochrany" národního parku.

31. Extrémní neurčitost napadeného ustanovení má dopady i do ústavně zaručené samosprávy.
32. Podle Čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na obce a kraje. Členění území České republiky na národní parky Ústava nezná a nikterak ho zvlášť, vedle členění na obce a kraje, nepřipouští. Podle Čl. 8 Ústavy se zaručuje samospráva obcí a krajů. Podle Čl. 100 odst. 1 Ústavy mají obce a kraje právo na samosprávu a podle Čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem.
33. Těmito ustanoveními Ústavy nazíráno pak napadené ustanovení dává podklad k zásahům státu do samosprávné působnosti obcí a krajů a lze na jeho základě pro jeho neurčitost obhájit prakticky jakýkoliv takový zásah. Žádnou interpretací nelze ani zde vyloučit jakoukoliv svévoli. Podle Čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti obcí a krajů jen způsobem stanoveným zákonem. Napadené ustanovení zákona je zde však zcela neurčité a umožňuje jakýkoliv zásah, nelimituje nikterak způsob zásahu, jak to vyžaduje ustanovení Čl. 101 odst. 4 Ústavy.
34. I v tomto případě tedy navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení je v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to s požadavkem právního státu a dovolává se shora uvedené judikatury Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 a Pl. ÚS 10/06).
35. Dále má navrhovatel za to, že napadené ustanovení je v rozporu se zákazem libovůle, jak je vyjádřen v Čl. 2 odst. 3 Ústavy a v Čl. 2 odst. 2 Listiny. Navíc tvrdí, že je zde omezována bez ústavní opory samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s Čl. 8 Ústavy, Čl. 100 odst. 1 Ústavy a Čl. 101 odst. 1 Ústavy. Dále je napadené ustanovení v rozporu s Čl. 101 odst. 4 pro extrémně neurčité stanovení způsobu zásahu do činnosti samosprávy. To vše za situace, kdy Ústava v Čl. 99 člení území České republiky pouze na obce a kraje a nedává ústavní základ pro vyhlášení národních parků.
36. Navíc je toto ustanovení v rozporu s ustanovením § 1 ZOPK, který stanoví, že "*je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry*". Tyto poměry však napadené ustanovení vůbec nezohledňuje. Podle názoru Ústavního soudu přitom mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, jak již bylo uvedeno výše<sup>4</sup>.

### III.D

#### K § 15 odst. 3 a 4 ZOPK

37. Tato ustanovení vytváří společně konstrukci, podle které mají být dlouhodobé cíle ochrany naplňovány posláním národních parků. Přičemž posláním národních parků má navíc (kromě naplňování dlouhodobých cílů) umožnit využití národních parků v dalších směrech i mimo hlavní cíl a způsoby, které nejsou v rozporu s dlouhodobými cíli. Tato byrokraticky formulovaná konstrukce opět nemá žádný normativní obsah, resp. může jí být při interpretaci dán obsah jakýkoliv. Je vyloučena možnost stanovení normativního obsahu daných ustanovení pomocí obvyklých interpretačních postupů.
38. I zde se tedy navrhovatel dovolává shora uvedené judikatury Ústavního soudu nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 a Pl. ÚS 10/06. A i v tomto případě navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení je v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to v rozporu s požadavkem právního státu. Stejně tak nejde o normu bezrozpornou ve vztahu k § 1 ZOPK.

<sup>4</sup> srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (30/44 SbNU 349, bod 36

### III.E K § 15 odst. 5 ZOPK

39. Napadené ustanovení obsahuje výhradu zákona pro vyhlášení národních parků a jejich ochranných území. Proti samotnému stanovení formální výhrady zákona v těchto případech nelze nic namítat. Naopak je zde dána i výhrada zákona v tzv. materiálním smyslu, která vyplývá zejména z ustanovení Listiny základních práv a svobod (Čl. 4 odst. 1), neboť vyhlášením národního parku a ochranného pásma je zasaženo do základních práv a zasaženo je i do samosprávy garantované Ústavou.
40. Stanovení výhrady zákona v napadeném ustanovení a její provedení v dalších ustanoveních zákona se však vzpírá logice a je provedeno způsobem, který patrně nemá obdobu v právním řádu České republiky.
41. Nejprve je v ustanovení odst. 1 stanoveno, jaká území lze vyhlásit za národní parky a pak se stanoví v ustanovení odst. 5, že se národní parky (pravděpodobně současně) vyhláší tímto zákonem.
42. Tedy právní norma obsažená v odst. 1, která má stanovit, kdy lze národní park vyhlásit nenabyla účinnosti předem, ale současně s právní normou stanovící, že se parky vyhláší (stejným) zákonem.
43. Stanovené podmínky, kdy lze vyhlásit národní park (odst. 1), tak nebyly obsaženy v platné ani účinné právní normě ve chvíli, kdy současně došlo k vyhlášení národního parku. To proto, že zákon současně stanoví, že se ve stejný okamžik, kdy nabyde platnosti omezující právní norma (odst. 1) se národní parky vyhláší (odst. 5). Otázka, zda pro vyhlášení národních parků byla už před nabytím své platnosti (účinnosti) vzata v úvahu ona nová omezující právní norma není zodpovězena ani důvodovou zprávou a je ostatně nezodpověditelná i při minimu normativního citu, neboť oné nové normy zde prostě nebylo.
44. V momentu vyhlášení národních parků byl zákonodárce vázán dřívějším ustanovením § 15 odst. 1 a ne novým ustanovením § 15 odst. 1. Přitom tato ustanovení jsou rozdílná a tak se hned při nabytí platnosti právní normy o vyhlášení národních parků mohl zákonodárce dostat do rozporu s novým zněním § 15 odst. 1, které nabylo platnosti až současně s vyhlášením národních parků.
45. Jak bylo uvedeno výše, například zákonodárci před nabytím účinnosti novely mohlo postačit, že "*značnou část*" zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy". Nově však musí jít o "*převažující výskyt*" oněch ekosystémů. Jakkoliv jsou obě ustanovení (dřívější a nové ustanovení § 15 odst. 1 ZOPK) neinterpretovatelná je jasné, že každé stanoví něco jiného.
46. Lze konstatovat, že zákon sice podle některých ideologií "může vše". Z tohoto však zůstává rozum stát. Zákon je zde dokonale zmatečný.
47. Zároveň stále platí, že nepoužitelná právní norma v odst. 1 je adresována nejen zákonodárci, ale i každému, do jehož základních práv či právu na samosprávu bude vyhlášením národního parku zasaženo, jak na to poukázal navrhovatel u § 15 odst. 1 výše.
48. Dalším řetězením nesrozumitelného normativního stavu jsou pak na § 15 odst. 5 navazující ustanovení o vyhlášení národních parků v §§ 15a až 15d. Na jejich neústavnost pokazuje stěžovatel dále.
49. Dále. Napadené ustanovení odstraňuje dosavadní stav, kdy každý národní park byl (spíše měl být) vyhlášen zvláštním zákonem s ohledem na předchozí znění zákona § 15 odst. 3. Nově stanoví, že národní parky se vyhláší jedním zákonem (novelizovaným ZOPK). Při takovém společném vyhlášení národních parků nastává pro členy zákonodárského sboru zcela jiná rozhodovací situace než v případě, kdy jsou národní parky vyhlášeny zvláštními zákony případ od případu, tedy park po parku. Otevírají se úplně jiná dilemata pro souhlas či nesouhlas s návrhem zákona. Je pak otevřena celá řada jiných otázek, které

se týkají třeba jen hodně vzdáleně rozhodování ve věci vyhlášení konkrétního parku. Zákodáři zde již nerozhodují jen o vyhlášení konkrétního národního parku, ale i o řadě jiných otázek, a to i o vyhlášení ostatních národních parků. Tak zásadní rozhodnutí jako je omezení základních práv a samosprávy je při společném vyhlášení národních parků, navíc zákonem, který upravuje celou řadu jiných věcí, podstatně zatemněno.

50. Je evidentní, že při společném vyhlášení národních parků ustoupí i otázka specifík dotčených území, omezení základních práv a omezení samosprávy v nich.
51. Další podobné rozhodovací disproporce na straně zákonodárců vzniknou tehdy, bude-li vyhlášen nový národní park, dosud v ZOPK ani neuvedený. V legislativním procesu, bude, jak se floskulí často vyjadřuje, "otevřeno" celé znění ZOPK. Zřízení dalšího národního parku se tak snadno může stát předmětem politického obchodu ("něco za něco") v legislativním procesu budou fungovat jiné motivace než je zřízení či nezřízení konkrétního národního parku. Rovněž bude rozšířena možnost tzv. "přílepků" či "jezdců". Jakékoliv návrhy jdoucí mimo samotné vyhlášení nového parku, avšak zůstávající v kontextu ZOPK nebude možno odmítnout jako návrhy nesouvisející.
52. Navrhovatel má za to, že i kdyby zde nebyla zmatečnost zákona, o níž je pojednáno shora, bylo by společné vyhlášení národních parků v rozporu s požadavky právního státu.
53. Navrhovatel z těchto důvodů tvrdí, že napadené ustanovení je v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to v rozporu s požadavkem právního státu z obou uvedených důvodů i z každého z nich jednotlivě.

### III.F K §§ 15a až 15d ZOPK

54. Vyhlášením národních parků v napadených ustanoveních je završena absolutní normativní nesrozumitelnost ustanovení § 15 odst. 1 a odst. 5 ZOPK. Na tu navrhovatel poukazuje výše. Lapidárně řečeno po stanovení podmínek pro vyhlášení národních parků (§ 15 odst. 1) se současně stanoví, že se tyto vyhláší tím samým zákonem a v napadaných ustanoveních se pak parky vyhláší.
55. To se děje za situace, kdy:
  - a) Národní park České Švýcarsko byl zřízen 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů;
  - b) Krkonošský národní park byl zřízen nařízením vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany;
  - c) Národní park Podyjí byl zřízen nařízením vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany;
  - d) Národní park Šumava byl zřízen nařízením vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany.
56. Citované předpisy zřizující národní parky se pak zrušují ve zrušovacích ustanoveních Novely (Čl. III Novely).
57. Přitom přechodná ustanovení Novely se týkají z jednotlivých národních parků pouze Národního parku České Švýcarsko (Čl. II odst. 10). U ostatních národních parků přechodná ustanovení zcela chybí. Tedy není stanoveno nic o přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů a vztahů majetkových, ani o tom jak přecházejí působnosti správ u ostatních jednotlivých národních parků.
58. Opět se tedy jedná u napadených ustanovení o nesrozumitelnost a absolutní nedostatek normativity. Právní normy vyhláší něco již dříve zřízeného a fakticky existujícího.



59. K pochopení obsahu právních norem ve zde napadených ustanoveních jsou možné dva přístupy:
- Buď to zákonodárce myslí vážně a skutečně zde národní parky ruší a opětovně vyhláší. Pak ovšem je nutno dodržet všechny s tím spojené postupy. Především zpracovat a projednat záměr na vyhlášení podle § 40 ZOPK v jeho znění před Novelou; nebo
  - Zákonodárce vyhlášení národních parků vážně nemyslí a usuzuje, že jde pouze o jakési "převyhlášení", jakýsi administrativní postup, kdy již zřízené se vyhlásí.
60. Pochopitelně se vážně lze zabývat jen možností ad a), neboť lze vycházet z předpokladu racionálního (nežertujícího) zákonodárce. Za postupem zákonodárce se však patrně skrývá složitější problém – vadná legislativní úprava dosavadních národních parků provedená pouze nařízením vlády. Zákonodárce se zde patrně pokusil řešit po čtvrtstoletí trvajícím stav, kdy tři z uvedených národních parků byly vyhlášeny pouze nařízením vlády, nikoliv zákonem.
61. Vláda uvedená nařízení vydala s odkazem na tehdy platný a účinný § 8 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, podle něhož národní parky zřizovala a jejich organizaci a podmínky ochrany stanovila vlada nařízením.
62. K tomu je nutno konstatovat:
- Vyhlášení národního parku nepochybně vede k omezení práv a svobod osob a k omezení samosprávy na daném území.
  - Všetchna uvedená nařízení nabyła účinnosti dne 10. 5. 1991, tedy již za účinnosti Listiny.
  - Z Listiny už tehdy vyplývala výhrada zákona (Čl. 4 odst. 1) v materiálním smyslu. Zřízení dotčených národních parků pouhými nařízenímí tedy bylo v rozporu s Listinou.
  - Podle § 6 odst. 1 věta druhá uvozovacího zákona k Listině musely být právní předpisy uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. 12. 1991. Tímto dnem pozbyla účinnosti ustanovení, která s Listinou základních práv a svobod nejsou v souladu.
  - Tedy nařízením vlády, kterými byly zřízeny národní parky, pozbyla účinnosti dnem 31. 12. 1992 a dotčené národní parky přestaly po té existovat (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010 č. j. 7 Ao 6/2010 – 44).
  - Zákonodárce se pokusil tyto národní parky "obnovit" tak, že posléze s účinností od 1. 6. 1992 ustanovením § 90 odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. v tehdejší znění, podle něž jsou národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. nadále chráněny jako národní parky (§ 15) a chráněné krajinné oblasti (§ 25).
  - Citovaným ustanovením § 90 odst. 9 ZOPK však nemohl zákonodárce dosáhnout a nedosáhl "oživení" citovaných nařízením vlády, kterými byly zřízeny národní parky.
63. Dnešnímu zákonodárci lze kvitovat, že se snaží o nápravu popsáného problematického legislativního stavu. Avšak zákonodárce tak činí velmi "hrubým" způsobem, aniž by normativně správně, srozumitelně a logicky konzistentně věc napravil.
64. Zákonodárce žádným způsobem neuvedl, jak bylo přihlédnuto k ustanovení § 15 odst. 1 ZOPK. Ustanovení o vyhlášení národních parků a přílohy, na něž je odkazováno nikterak neuvádí, jak byla naplněna skutková podstata § 15 odst. 1 ZOPK. Ustanovení o "předmětu ochrany" v přílohách zákona nejsou nijak navázána na ustanovení § 15 odst. 1, 3 a 4, kterážto ostatně s pojmem "předmět ochrany" ani neoperují.

65. Dále ovšem nebylo dodrženo ustanovení § 45h ZOPK podle něž "*jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.*"
66. O tom, že na území dotčených národních parků se nacházejí evropsky významné lokality, svědčí již to, že tato skutečnost je uvedena pod nadpisem Předmět ochrany národního parku u každého z dotčených parků. Dále k tomu viz nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit.
67. Citované ustanovení stanoví jedinou výjimku tak, že se toto ustanovení nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro tato území. I ze stanovení výjimky jen pro plány péče<sup>5</sup> vyplývá, že se ustanovení vztahuje i na návrhy na vyhlášení národních parků. Z důvodové zprávy Novely vyplývá, že taková hodnocení zpracována vůbec nebyla.
68. I v tomto případě jsou napadená ustanovení v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to s požadavkem právního státu a dovolává se shora uvedené judikatury Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 a Pl. ÚS 10/06). Napadená ustanovení nepochopitelně vyhlašují již zřízené národní parky (při jejich přijetí nebyly dodrženy základní předpoklady vyhlášení národních parků), nebylo zpracováno hodnocení (§ 45h ZOPK).
69. Je zde omezována bez ústavní opory samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s Čl. 8 Ústavy, Čl. 100 odst. 1 Ústavy a Čl. 101 odst. 1 Ústavy. Dále je napadené ustanovení v rozporu s Čl. 101 odst. 4 Ústavy zásahem do činnosti samosprávy. To vše za situace, kdy Ústava v Čl. 99 člení území ČR pouze na obce a kraje a nedává ústavní základ pro vyhlásování národních parků.
70. Dále má navrhovatel za to, že napadená ustanovení jsou v rozporu se zákazem libovůle, jak je vyjádřen v Čl. 2 odst. 3 Ústavy a v Čl. 2 odst. 2 Listiny.

### III.G

#### Zvlášť k § 15d ZOPK o Národním parku Šumava

71. Jak bylo již uvedeno výše, ZOPK po platnosti Novely obsahuje ustanovení §§ 15a – 15d, která jsou vždy nadepsána názvem jednoho z národních parků v České republice a ohledně předmětu ochrany, vymezení hranic a jejich nákresu odkazují na jednotlivé přílohy ZOPK. Národního parku Šumava se týká ustanovení § 15d ZOPK, které stanoví: "*Předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic Národního parku Šumava jsou uvedeny v příloze č. 4 k tomuto zákonu.*"
72. Navrhovatel nevybírá právě tento konkrétní národní park náhodně. Faktem je, že spor o novou koncepci tohoto území je veden minimálně od roku 2011. Od té doby bylo vypracováno při nejmenším 8 návrhů nové právní úpravy, které ovšem nebyly z různých důvodů přijaty. Spory mezi jednotlivými zainteresovaným skupinami nakonec vyústily v přijetí Novely, a to bez jakéhokoliv bližšího zapojení a zohlednění zájmů dotčených obcí a krajů, na jejichž správních územích se Národní park rozkládá<sup>6</sup> (k tomu detailněji výše). V průběhu diskusí o přijetí Novely v Poslanecké sněmovně i v Senátu byla Novela diskutována zejména s ohledem na Národní park Šumava, což je zjevné ze stenoprotokolů všech jednání. Skoro se v některých fázích diskuse zdálo, že má jít o zákon výhradně o tomto národním parku.

<sup>5</sup> Ostatně je zjevné, že zákonodárce opomněl, že v národních parcích se vypracovávají zásady péče dle § 38a ZOPK, které by do výjimky obsažené v ustanovení § 45h ZOPK logicky měly být zahrnuty rovněž.

<sup>6</sup> Navrhovatel upozorňuje, že je chybné považovat tyto obce za "*obce na území národních parků*". Z rozdělení České republiky na obce, potažmo kraje, plyne právě opačné chápání. Národní parky se tedy rozkládají na území obcí. Ostatně podobné pojetí lze zaznamenat například v sousedním Rakousku, kde například zákon ze dne 12. března 2002 o Národním parku Gesäuse v § 7 odst. 1 tyto obce označuje za "*Nationalparkgemeinden*".

73. Národní park Šumava je specifický oproti ostatním národním parkům v České republice hned z několika důvodů. S rozlohou přes 68 tisíc hektarů jde o jednoznačně největší národní park. Ochranné pásmo národního parku je tvořeno CHKO Šumava o rozloze přes 99 tisíc hektarů. Ostatní národní parky této velikosti zdaleka nedosahují<sup>7</sup>. Jak bylo už uvedeno výše, nachází se na území Národního parku Šumava 23 měst a obcí (obce v CHKO Šumava nepočítaje). Na velké části území Národního parku Šumava se historicky již několik stovek let těžilo dřevo, a to nejdříve pro potřeby sklářství, posléze pro dřevozpracující průmysl. První písemné zmínky o šumavském sklářství pocházejí z poloviny 14. století, kdy se dřevo ze šumavských lesů používalo k vytápění sklářských pecí, z dřevěného popela se pak vyráběla potaš, potřebná k výrobě skla. Intenzivní využívání lesního bohatství šumavských lesů nastalo po stavbě Schwarzenberského plavebního kanálu (1789) a Vchynicko – Tetovského plavebního kanálu (1799) na plavení dřeva. Dodnes nese mnoho míst v národním parku názvy, které to dokazují - Antigel (tedy *jednopánevňí huť*), Gerlova Huť, Filipova Huť, Nové Hutě nebo Čeňkova Pila, Javoří Pila a mnohé další.
74. Vztáhne-li navrhovatel požadavky zákonodárce na tento konkrétní národní park stanovené v § 15 ZOPK po Novele, je prakticky nemožné zjistit, zda jsou požadavky tohoto ustanovení naplněny nebo nikoliv. Detailní znalost prostředí na Šumavě při tomto zjištění zajisté nepomáhá.
75. Ba co více, ani legislativně technické provedení vyhlášení národního parku ZOPK, resp. Novelou, není bezchybné.
76. Napadaný § 15d ZOPK totiž prvně stanoví předmět ochrany Národního parku Šumava (odkazem na přílohu ZOPK). ZOPK přitom nikde nevymezuje, co se rozumí předmětem ochrany. Nicméně je nutné celý ZOPK vnímat komplexněji. Zákon totiž pojem předmětu ochrany používá v několika ustanoveních. Příkladem budiž například ustanovení § 43 odst. 3 ZOPK<sup>8</sup> (resp. § 43 odst. 1 ZOPK po Novele<sup>9</sup>), který stanoví, kdy lze udělit výjimku ze zákazů stanovených zákonem pro činnosti na území národních parků. Takovou výjimku lze udělit nově i tehdy, *pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území*.
77. Takto se stává otázka, co je a co není předmětem ochrany klíčová z pohledu zákazů a tedy svobody člověka, jakož i dotčených obcí, na území národního parku.
78. ZOPK po Novele obsahuje čtyři vymezení předmětu ochrany všech národních parků v České republice. U každého národního parku je předmět ochrany však vymezen prakticky shodně, když *předmětem ochrany národního parku jsou přírodní ekosystémy vázané na přírodovědecky nejhodnotnější část nějakého území*. Pouze u Národního parku Podyjí se zákonodárce pokusil o přesnější místní (nikoliv věcné či kvalitativní) vymezení.
79. Orgány ochrany přírody mohou takové vymezení předmětu ochrany vykládat zcela libovolně a je tak porušen základní požadavek na vymezení jejich působnosti zákonem dle Čl. 79 odst. 1 Ústavy.
80. Vymezení předmětu ochrany v přílohách ZOPK č. 1 až 4, a tedy i ustanovení § 15d, které odkazuje na přílohu č. 4 ZOPK, tak je z uvedených důvodů v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to s požadavkem právního státu. Dále má navrhovatel za to, že je napadané ustanovení v rozporu se zákazem libovůle, jak je vyjádřen v Čl. 2 odst. 3 Ústavy a v Čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení svou neurčitostí protiústavně umožňuje omezení základních práv a svobod v rozporu s Čl. 4 odst. 1 Listiny a omezení samosprávy v rozporu s Čl. 101 odst. 4 Ústavy.

<sup>7</sup> Krkonošský národní park má rozlohu cca 36 tisíc hektarů, Národní park České Švýcarsko cca 8 tisíc hektarů, národní park Podyjí cca 6 tisíc hektarů

<sup>8</sup> Obdobně se toto týká i § 18a odst. 4 ZOPK po Novele, který stanoví možnosti zásahu a opatření v kulturní zóně.

<sup>9</sup> K tomuto ustanovení se navrhovatel vyjádří níže.

81. Toto ustanovení a výše uvedené důvody jeho rozporu s ústavním pořádkem nutně vedou k otázce, které konkrétní činnosti člověka jsou v národním parku omezeny a jakým způsobem. Navrhovatel je přesvědčen, že i omezení činností fyzických a právnických osob a obcí a krajů na území Národního parku, které plynou z ZOPK po Novele, jsou v rozporu s ústavním pořádkem.

### III.H

#### Částečné shrnutí

82. Shrne-li navrhovatel výše uvedené, je nutné dojít k závěru, že ustanovení § 15 ZOPK po Novele je neurčité, rozporné s § 1 ZOPK a v mnoha ohledech umožňuje libovůli, což je v rozporu s principem demokratického právního státu. Na vymezení národních parků v §§ 15a až 15d ZOPK lze prakticky vztáhnout stejnou námitku a je v rozporu s právem na samosprávu obcí a krajů. Tento závěr se vztahuje i konkrétně na znění § 15d ZOPK, který vymezuje předmět ochrany národního parku Šumava.
83. Z uvedených důvodů navrhuje navrhovatel zrušení těchto ustanovení.

### IV.

#### K ochranným podmínkám, klidovému území a zonaci národních parků

84. ZOPK upravuje několik právních institutů a zásahů do práv dotčených osob, kterými omezuje fyzické a právnické osoby a další subjekty včetně obcí v jejich činnostech na území národních parků. Jde o:
- a) základní ochranné podmínky;
  - b) zvláštní ochranné podmínky (např. Národního parku Šumava);
  - c) zóny ochrany přírody;
  - d) klidové území národního parku;
  - e) omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu a užívání některých pozemků v národních parcích.
85. Jde o instrumentárium, kterým nejen, že byla v důsledku Novelu nepřiměřeně omezena základní práva dotčených subjektů, ale došlo k výrazné centralizaci působnosti u správ národního parku a obecně orgánů ochrany přírody tím, že byly omezeny možnosti přímého vlivu na vymezení různých území v rámci národních parků, byly omezeny možnosti výjimek ze stanovených zákazů a byl rozšířen rozsah zákazů v nepřiměřené míře.

### IV.A

#### Základní ochranné podmínky

86. Ustanovení § 16 ZOPK i před Novelou obsahovalo právní úpravu základních ochranných podmínek národních parků. Bližší ochranné podmínky každého jednotlivého národního parku pak byly původně obsaženy v jednotlivých zvláštních právních předpisech, kterými byly národní parky vyhlášeny.
87. Novela se však snaží právní úpravu zahrnout do jednoho právního předpisu a upravuje bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků v §§ 16a až 16d.
88. Nemění se pouze způsob úpravy ochranných podmínek, ale i jejich vymezení. Zatímco původní § 16 ZOPK rozlišoval zákazy činností na celém území národního parku a na území tzv. první zóny národního parku (dle odst. 2), nově se má dle Novelu rozlišovat na zákazy v celém národním parku a zákazy platící na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí.
89. Z § 16 je zjevné, že se katalog zákazů rapidně rozšířil. Podle Novelu má být zákazů jen podle součtu písmen v dotčeném ustanovení celkem 32 (doposud jich bylo 19 včetně

zákazů v první zóně). Tyto zákazy se přitom týkají základních práv osob, které žijí v národním parku nebo se v něm jenom pohybují. Příkladmo navrhopatel zmiňuje:

- a) Omezení základního práva vlastnit majetek a svobody podnikání prostřednictvím zákazu umisťovat nebo povolovat důlní díla, zákazu vymezovat nové průmyslové zóny, zákazu stanovovat průzkumná území, zákazu těžit nerosty, rašelinu nebo slatinu, zákazu povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin, zákazu zavádět intenzivní chovy zvěře, zákazu měnit stávající vodní režim pozemků, zákazu používat na pozemcích mimo zahrady umělá hnojiva, zákazu používat biocidy mimo budovy, zákazu provozovat volný nebo stánkový prodej mimo budovy;
  - b) Omezení svobody pohybu prostřednictvím zákazu vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice, zákazu jezdit na kole nebo na koni mimo silnice, zákazu provozovat horolezecké sporty, splouvání vodních toků nebo jiné vodní sporty;
  - c) Omezení ostatních činností, jako například sbírání nerostů, rostlin nebo odchytu živočichů, s výjimkou běžného obhospodařování pozemků, výzkumu povoleného nebo organizovaného orgánem ochrany přírody, výkonu práva myslivosti, práva rybářství nebo práva obecného užívání lesů podle jiného právního předpisu, vysévání nebo vysazování rostlin mimo zahrady.
90. Jak bylo výše uvedeno, jde o výrazné rozšíření zákazů platících na území národních parků, a to ne pouze co do kvantity zákazů, ale i co do jejich územní platnosti. Rovněž definice mnoha zákazů byla rozšířena (navrhovatel nebude na tomto místě zacházet do detailů).
91. Důvodová zpráva Novely toto rozšíření nijak neodůvodňuje. Pouze uvádí, že se ochranné podmínky mění s ohledem na změnu v zonaci národních parků.
92. Navrhovatel je toho názoru, že rozšíření dosavadních zákazů je prakticky ve všech případech nepřiměřené, potažmo nedůvodné.

#### IV.B

##### **Bližší ochranné podmínky Národního parku Šumava dle § 16d ZOPK**

93. Ustanovení § 16d ZOPK stanoví bližší ochranné podmínky Národního parku Šumava. Existence bližších ochranných podmínek je dána vývojem předchozí právní úpravy, kdy ZOPK stanovil základní ochranné podmínky národních parků a bližší ochranné podmínky poté byly stanoveny jednotlivými předpisy, kterými byly konkrétní národní parky vyhlášeny. Bližší ochranné podmínky poté stanovovaly omezení zejména s ohledem na specifika daného konkrétního národního parku.
94. Bližší ochranné podmínky jsou výčtem činností a zásahů, které mají být podle § 44 odst. 3 ZOPK vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Tento výčet tedy vychází z potřeb k zajištění předmětu ochrany daného zvláště chráněného území.
95. Ustanovení § 16d ZOPK (a bližší ochranné podmínky ostatních národních parků) je však troškou po výše popsaném principu fungování ochranných podmínek národních parků. Novela totiž vedla ke sjednocení právní úpravy všech národních parků v jeden právní předpis a zvolila cestu širokých zákazů, které nemají jakýkoliv vztah k místním specifikům národních parků. Tato změna je zjevná z porovnání obsahu ustanovení § 16a až § 16d ZOPK. Tato ustanovení jsou obsahově téměř identická. Pouze některá obsahují více omezení jiná méně. Specifika konkrétního národního parku se objevují snad jen u Národního parku Podyjí a jeho ochranného pásma ohledně vodní elektrárny ve Vranově nad Dyjí.
96. Z výše uvedeného plyne, že rozšíření zákazů v národních parcích musí být nepřiměřené a zvolený princip právní úpravy v jednotném předpisu se promítl i do míry omezení základních práv a svobod dotčených osob. Zákonodárce zvolil postup, kdy omezí základní

práva a svobody ve všech národních parcích prakticky shodně (v maximální možné míře) a výjimky z těchto zákazů a omezení jsou podmíněny správním rozhodnutím, resp. souhlasem správy národního parku.

97. Takový postup odporuje principu proporcionality omezení základních práv a svobod, který byl Ústavním soudem judikován v mnoha nálezech<sup>10</sup>. Konkrétně absentuje požadavek nezbytnosti omezení v demokratické společnosti. Navrhovatel je si vědom, že k důslednému provedení testu přiměřenosti by musel být důsledně aplikován na každý jednotlivý zákaz obsažený v ochranných podmínkách národních parků po Novele. Rovněž se však domnívá, že rozsah omezení plyne z chybného systémového pojetí úpravy národních parků v Novele, kdy je svoboda jednotlivce, obcí, krajů a dalších dotčených subjektů v zájmu ochrany přírody omezena a těmto subjektům nezbývá než se obrátit na příslušné orgány ochrany přírody, aby dostaly svoji svobodu nazpět.

#### IV.C Zóny ochrany přírody

98. Jak je z výše uvedeného zjevné, bývalo před Novelou pro rozsah omezení základních práv a svobod na území národních parků rozhodující rozdělení tohoto území na tak zvané zóny ochrany přírody.
99. Novela změnila § 18 ZOPK tak, že zavedla zonaci čtyřstupňovou (oproti dřívější trojstupňové). Zóny nejsou označeny čísly - první, druhá, třetí a čtvrtá zóna. V důsledku toho není postupně stupňována ochrana zón. Vznikla tak, zóna přírodní (plochy ucelené, kde převažují přirozené ekosystémy, s cílem je zachovat a umožnit v nich nerušený průběh přírodních procesů), zóna přírodě blízká (plochy, kde převažují člověkem částečně pozměněné ekosystémy, s cílem dosažení stavu odpovídajícího přirozeným ekosystémům), zóna soustředěné péče o přírodu (plochy, kde převažují člověkem významně pozměněné ekosystémy, s cílem zachování nebo postupného zlepšování stavu ekosystémů, významné z hlediska biologické rozmanitosti, jejichž existence je podmíněna trvalou činností člověka nebo obnovy přírodě blízkých ekosystémů) a zóna kulturní krajiny (zastavěné plochy a zastavitelná území obcí určená k jejich udržitelnému rozvoji a plochy, kde převažují člověkem pozměněné ekosystémy určené k trvalému využívání člověkem).
100. Již tato změna je poměrně nepochopitelná, vzhledem k tomu, že bližší charakteristiku a režim zón měl před Novelou stanovit zvláštní právní předpis, kterým se vyhlášoval národní park. Protože ZOPK již s tímto konceptem úpravy nepočítá, pokusil se zákonodárce o obecné vymezení zón ochrany přírody přímo v ZOPK. Zároveň však z § 18 odst. 5 nově plyne, že charakteristiku zón podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. ZOPK je proto zcela rozporuplný, když nejprve charakteristiku zón stanoví sám, a poté zmocňuje Ministerstvo životního prostředí, aby tak učinilo samo znovu. Jak již bylo uvedeno výše, podle názoru Ústavního soudu přitom mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti, jak již bylo uvedeno výše<sup>11</sup>. Dvě uvedená ustanovení jsou v rozporu s těmito principy právního státu. § 18 odst. 5 je v citované části navíc v rozporu s Čl. 79 odst. 1 a odst. 3 Ústavy, který stanoví, že působnost správních orgánů lze stanovit pouze zákonem a rovněž, že ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Dle navrhovatele však takové stanovení působnosti musí být bezrozporné a dostatečně určité, aby vyhovělo požadavkům právního státu. Tak tomu však není.
101. V důsledku Novelu (konkrétně § 18 odst. 2 a 3 ZOPK) lze zahrnout do jednotlivých zón i území, která:
- a) Nesplňují uvedenou charakteristiku, ale jejich zařazení je nezbytné z důvodů udržení jednotného způsobu péče o zónu a dosažení cíle ochrany zóny národního parku;

<sup>10</sup> Například ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/13 nebo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/14 a mnoha dalších

<sup>11</sup> srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (30/44 SbNU 349, bod 36)

- b) Mají rozsah do maximální souvislé plochy 5 ha, nesplňují uvedenou charakteristiku a neslouží k dosažení cíle zóny národního parku, ale jejich zařazení je nezbytné z důvodů udržení celistvosti plochy segmentu zóny; tato území mohou tvořit maximálně jednu desetinu plochy segmentu zóny.

102. Tato dvě ustanovení jsou dle navrhovatele natolik neurčitá, že opět ponechávají Ministerstvu životního prostředí České republiky prostor pro téměř absolutní libovůli na stanovení rozsahu jednotlivých zón ochrany přírody. Napadaná ustanovení jsou tak opět v rozporu se zákazem libovůle, jak je vyjádřen v Čl. 2 odst. 3 Ústavy a v Čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení svou neurčitostí protiústavně umožňuje omezení základních práv a svobod v rozporu s Čl. 4 odst. 1 Listiny a omezení samosprávy v rozporu s Čl. 101 odst. 4 Ústavy
103. Dle § 18 odst. 6 ZOPK projednávání změn zón ochrany přírody národního parku lze poprvé zahájit nejdříve 15 let po nabytí účinnosti první vyhlášky, kterou byly zóny ochrany přírody tohoto národního parku vymezeny.
104. Navrhovatel má za to, že toto ustanovení je v rozporu s dělbou moci plynoucí z Ústavy, když zákonodárce těžko může moci výkonné diktovat, v jakém časovém období má měnit způsob ochrany přírody na konkrétním území. Rovněž je však nutné podotknout, že toto ustanovení zcela znemožňuje jakékoliv reakce Ministerstva životního prostředí České republiky na změny v území národního parku, které nastanou z nepředvídatelných důvodů. Navíc z dosavadních zkušeností plyne, že toto moratorium na zonaci národního parku bude zajisté trvat v praxi déle, protože na příklad projednávání zonace třetí zóny v Národním parku Šumava je v současné době předmětem jednání již od roku 2000.
105. Podle znění ZOPK před Novelou vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanovilo Ministerstvo životního prostředí České republiky vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi. Ustanovení § 20 odst. 3 předchozího znění ZOPK stanovilo povinnost před schválením zón národního parku dohodnout návrh tohoto dokumentu se zástupci obcí, delegovanými do rady národního parku. Ke změně zavedené Novelou se navrhovatel vyjádří níže.
106. Ustanovení § 18 odst. 7 stanoví, že na části území národního parku, která není součástí žádné ze zón ochrany přírody národního parku a leží mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí, je zakázáno používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů.
107. Proti tomuto ustanovení navrhovatel opět namítá, že je zcela neurčité a v rozporu s předvídatelností práva, jak již namítal proti několika ustanovením ZOPK výše.
108. I dopady zonace do základních práv a svobod dotčených subjektů jsou nově upraveny jinak, a to v ustanovení § 18a ZOPK jako režim zón národních parků.
109. Při stanovení činností povolených/zakázaných na území jednotlivých zón narazil zákonodárce opět na problém neexistence jednotlivých zvláštních zákonů pro vyhlášení každého národního parku. Takový předpis totiž nutně zohledňuje specifika každého jednotlivého národního parku a podle toho stanoví omezení jednotlivých činností. Zákonodárce se však pokusil vymezit omezení dotčených subjektů obecně a tato obecnost je v mnoha případech za mírou únosnou v právním státě. Konkrétně je tomu tak v ustanoveních § 18a odst. 1 (v jeho úvodu), 2, 3 a 4 ZOPK. Tato ustanovení operují s pojmy (nijak blíže nevymezenými zákonem) jako je "cíl ochrany zóny", "opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů", "revitalizační opatření" a "biologická rozmanitosti ekosystémů". Tyto pojmy nejen, že jsou zcela neurčité a mohou být interpretovány prakticky jakkoliv, ale jsou ZOPK stanoveny jako podmínky pro to, aby šlo o zásah, který lze na území té které zóny provádět. Takové obecné a neurčité vymezení povolených činností je dle navrhovatele však v rozporu se zásadou legální licence dle Čl. 2 odst. 4 Ústavy a Čl. 4 odst. 1 Listiny. Navrhovatel si je přitom vědom Čl. 35 odst. 3 Listiny, tedy, že při výkonu svých práv nikdo

nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem, má však za to, že i míra stanovená zákonem musí být stanovena přesně a určitě.

110. Ustanovení § 18a ani jiné ustanovení ZOPK neumožňuje stanovení výjimky ze zákazů z něj plynoucích pro konkrétní případ. Navrhovatel má při tom za to, že nejde o případy teoretické. Například vstup turistů, stavby pro jejich chůzi (povalové chodníky), oprava a údržba vodohospodářské struktury jsou zásahy dle tohoto ustanovení, ale například dle § 18a odst. 1 ZOPK je prakticky nelze provádět v zóně přírodní.

#### IV.D

#### Klidové území národního parku

111. Ustanovení § 17 ZOPK stanoví tzv. klidová území národního parku jako zcela nový institut obsažený v ZOPK. Má jít o území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.
112. Vymezení klidových území národních parků nemá žádnou právní vazbu na zonaci národních parků popsanou výše. Vazbu faktickou nelze však vyloučit a navrhovatel jí ve skutečnosti spíše předpokládá. Nicméně je dle ZOPK možné klidové území vyhlásit v zóně kulturní krajiny. Klidová území mají přitom být vymezena opatřením obecné povahy vydaným Ministerstvem životního prostředí.
113. ZOPK v původním znění omezoval pohyb návštěvníků národních parků jen v prvních zónách (§ 16 odst. 2 písm. b) tehdejšího ZOPK), a to způsobem obdobným, jaký je předpokládán pro klidová území národních parků. Současně ZOPK umožňoval stanovení dalších omezení v návštěvním řádu národního parku, který je od roku 2009 vydáván rovněž formou opatření obecné povahy.
114. Podstatným omezením základního práva na samosprávu je i způsob vyhlášení klidového území. K tomuto tématu se navrhovatel vyjádří níže.
115. Zavedení institutu klidového území však umožňuje prakticky neomezené zásahy do svobody pohybu na území národního parku. Dle § 17 odst. 2 ZOPK je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody (s uvedenými výjimkami). Přitom je nezbytné, aby cesty nebo trasy byly vyhrazeny orgánem ochrany přírody.
116. Navrhovatel si je vědom, že dle Čl. 14 odst. 3 Listiny může být svoboda pohybu omezena zákonem, jestliže je to nevyhnutelné na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.
117. Svobodou pohybu se přitom rozumí oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení Čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení<sup>12</sup>.
118. Navrhovatel připouští, že národní park je vymezeným územím, dle Čl. 14 odst. 3 Listiny, má však za to, že neomezená možnost vyhlásit klidové území kdekoliv na území národního parku bez dalšího omezení popírá kritérium nevyhnutelnosti. Lze sice argumentovat, že proti nepřiměřenému zásahu se *ad hoc* lze bránit cestou správního soudnictví. Nicméně taková obrana může být nákladná, zdlouhavá a často neúspěšná.
119. Zákon by proto měl stanovit kvality území, kde lze vyhlásit klidové území (například určením konkrétní zóny ochrany přírody) nebo důvody pro jeho vyhlášení. ZOPK však v současné době dává orgánům ochrany přírody možnost libovolného zásahu do práva na svobodu pohybu.

<sup>1212</sup> Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/02



120. Navrhovatel přitom upozorňuje, že území národních parků bývají cílem milionů turistů a je jisté, že jejich pohyb je nutné usměrnit. Takové zásahy ze strany orgánů ochrany přírody a i vymezení pravidel pro tyto zásahy musí být přiměřené.

#### **IV.E Částečné shrnutí**

121. Pokud navrhovatel shrne Novelou zavedená omezení na území národního parku na příkladu konkrétní osoby, která se nachází na území národního parku, je nepředvídatelnost a tedy protiústavnost právní úpravy ZOPK po novele zcela jasně pochopitelná. Tato osoba totiž musí zvážit:

- a) Zda se nachází v národním parku nebo nikoliv, aby zjistila, zda se na ní uplatní ustanovení ZOPK o národních parcích (vymezení hranic národních parků dle ZOPK);
- b) Ve kterém národním parku se nachází (bližší ochranné podmínky dle ZOPK);
- c) Zda se nachází mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí nebo v jiné části národního parku (§ 16 ZOPK);
- d) Ve které zóně ochrany přírody se nachází (§ 18 ZOPK);
- e) Zda se nachází v klidovém území nebo nikoliv (§ 17 ZOPK);
- f) Zda se chystá zasáhnout dle § 18a ZOPK nebo učinit jednání vymezené základními nebo bližšími ochrannými podmínkami (16 a násl. ZOPK);
- g) Případně pokud je mimo vymezená území, zda neporuší zcela obecný zákaz dle § 18 odst. 7 ZOPK.

122. Taková právní norma je nejen nepředvídatelná, ale i v rozporu s principy demokratického právního státu, když její adresát nemůže být schopen (a to se sebelepším právním povědomím) zjistit zákazy, které na konkrétním místě platí, a to nejen proto, že jsou tato ustanovení neurčitá, ale jejich kombinace a vzájemná rozporuplnost představuje tolik nejasností, že otázku, zda došlo k porušení ZOPK může v konkrétním případě rozhodnout pouze soud.

123. Nad výše uvedené platí veškeré námitky navrhovatele tvrzené k jednotlivým napadeným ustanovením.

#### **V. Rada národního parku**

124. Dle ZOPK před novelou byly v národních parcích zřizovány rady národních parků, jako iniciativní a konzultační orgán pro záležitosti příslušného národního parku. Tento orgán zůstal po Novele zachován. Byl však zásadně změněn rozsah jeho pravomocí, jeho složení a ve značné míře byl touto změnou omezen vliv obcí na území národního parku.

125. Dle § 20 odst. 1 ZOPK je tento orgán zřizován k projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody a zásad péče o národní park.

126. V § 20 odst. 3 ZOPK je stanovena působnost tohoto orgánu. Když navrhovatel shrne toto ustanovení ve spojení s ostatními ustanoveními ZOPK, činí rada národního parku následující úkony:

- a) Návrh zón národního parku s radou národního parku dohaduje Ministerstvo životního prostředí a poté je stanoví vyhláškou;
- b) Návrh klidového území národního parku s radou národního parku dohaduje Ministerstvo životního prostředí a poté je stanoví opatřením obecné povahy;

- c) Cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národního parku a místa navržená k vyhrazení s radou národního parku dohaduje správa národního parku a poté je stanoví opatřením obecné povahy;
- d) Návrh zásad péče národního parku s radou národního parku dohaduje zvláštním postupem správa národního parku.
127. Postup "dohadování" není ZOPK nijak upraven. Rada národního parku není subjektem, ale spíše orgánem *sui generis*, proto těžko může proti návrhům opatření obecné povahy podávat námítky nebo vznášet připomínky. Rada národního parku není účastníkem žádného řízení, které by zajišťovalo její práva a příslušný orgán není jejími podněty jakkoliv vázán. V tomto směru je působnost rady národního parku mizivá.
128. Tento závěr je zjevný i z ustanovení § 20 odst. 4 ZOPK, ze kterého plyne, že nedojde-li k dohodě, předloží rada prostřednictvím orgánu ochrany přírody neprodleně rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí České republiky, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje radu. Je tedy zjevné, že může nastat situace, kdy bude stanovisko rady národního parku zcela pomínuto.
129. Tato úzká působnost rady národního parku je navíc doprovázena dalšími změnami ZOPK v důsledku Novel. Zásadní změna se týká složení rady národního parku upraveného § 20 odst. 2 ZOPK. Ten stanoví:
- "Členy rady jsou delegovaní zástupci všech obcí a krajů, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo rozkládá, a v horských oblastech zástupci Horské služby. Další členy rady z významných právnických a fyzických osob, zejména z oblasti ochrany přírody, lesnictví, zemědělství, vodního hospodářství, obchodu a cestovního ruchu, odborníků z vědeckých a odborných pracovišť, popřípadě z jiných orgánů státní správy, jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody."*
130. Tato úprava umožňuje, aby správa národního parku jmenovala takový počet zástupců ostatních subjektů, aby zcela přehlasovali obce a kraje. Navrhovatel je si vědom, že dosavadní úprava tento postup umožňovala rovněž. Podstatný rozdíl však spočívá ve zrušení dosavadního znění ustanovení § 20 odst. 3 ZOPK, který stanovil, že před schválením zón národního parku, návštěvního řádu a plánu péče o národní park je orgán ochrany přírody povinen dohodnout návrh těchto dokumentů se zástupci obcí, delegovanými do rady. Zrušením tohoto ustanovení v kombinaci s umožněním přehlasování zástupců obcí a krajů však již došlo k nepřiměřenému zásahu do práva na samosprávu obcí a krajů dle Čl. 8 Ústavy.
131. Dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu<sup>13</sup>.
132. Navrhovatel má za to, že není ani nezbytné provádět test proporcionality, aby bylo jasné, že v důsledku Novel tak došlo k omezení práva na samosprávu, které je nepřipustné a v rozporu s ústavním pořádkem. Základní právo, které v případě ZOPK koliduje s právem na samosprávu obcí a krajů je právo na příznivé životní prostředí dle Čl. 35 Listiny. V zájmu tohoto práva nelze však připravit obce ani kraje o právo rozhodovat v rámci vymezeném (zejména obecním a krajským zřízením) o činnostech povolených na svém území.
133. Navrhovatel navíc upozorňuje na rozpor této právní úpravy s Evropskou chartou místní samosprávy (dále jen "**Charty**"), ze které plyne, že odpovědnost za věci veřejné obvykle ponесou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší (Čl. 4 odst. 3) a že pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné (Čl. 4 odst. 5). Dále se podle Čl. 4 odst. 6 Charty s místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným

<sup>13</sup> Ústavní soud ve věci sp. zn. III. ÚS 1669/11

způsobem projednávají otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.

134. Z těchto důvodů je tedy na místě ustanovení Novely (včetně zrušovacího ustanovení ve vztahu k § 20 odst. 3 původního ZOPK) zrušit, potažmo zrušit ustanovení § 20 ZOPK.

## **VI.**

### **Lesy národních parků a pozemky na území národních parků**

135. ZOPK se v mnoha směrech dotýká vlastnického práva osob s majetkem na území národního parku, a to nejen fyzických a právnických osob soukromého práva, ale i obcí (neboť i obce jsou ve velké části vlastníky pozemků na území národních parků).
136. Velká část území národních parků v České republice je pokryta lesy. Například v Národním parku Šumava jde o 80% celého území. Z toho důvodu se návrhové věnuje v této části nejprve právní úpravě lesů v národních parcích a až poté omezením vlastnického práva obecně, které byly v důsledku Novely zavedeny. Konkrétně jde o předkupní právo státu a omezení zcizitelnosti pozemků na území národních parků.

## **VI.A**

### **Lesy v národních parcích**

137. Ustanovení § 22 odst. 1 ZOPK stanoví, že Lesy v národním parku nejsou lesy hospodářskými. Jde pravděpodobně o odkaz na ustanovení § 6 a § 9 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).
138. Tato norma sama o sobě postrádá jakékoliv pozitivní vymezení, o jaké lesy jde. Lesní zákon stanoví, že lesy se člení podle převažujících funkcí do tří kategorií, a to na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Lesy hospodářské jsou lesy, které nejsou zařazeny v kategorii lesů ochranných nebo lesů zvláštního určení.
139. Zdá se tedy, že lesy v národních parcích mohou být zařazeny pouze do dvou kategorií dle lesního zákona (lesy ochranné nebo lesy zvláštního určení). Tyto dvě kategorie jsou však v lesním zákoně vymezeny pozitivně (§ 7 a § 8 lesního zákona). Jaká je tedy kategorie lesů, které tyto podmínky nesplňují, ale jsou na území národního parku, takže je ZOPK vylučuje z kategorie lesů hospodářských?
140. Návrhové upozorňuje, že například ve vztahu k Národnímu parku Šumava půjde často o lesy ve vlastnictví obcí (potažmo měst). Ač je toto ustanovení za mezí srozumitelnosti, platí, že pokud by omezilo možnosti nakládání s lesy v národním parku, jde o omezení práva vlastnit majetek dle Čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by byla vlastníkům poskytnuta náhrada.
141. Nad výše uvedené rovněž platí, že napadené ustanovení je v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to v rozporu s požadavkem právního státu.

## **VI.B**

### **Nakládání s lesy v národních parcích**

142. V tomto směru je podstatné zejména ustanovení § 22a ZOPK, který upravuje nakládání s lesy v národních parcích.
143. Podle § 22a odst. 1 vlastníci nebo nájemci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost.
144. Toto ustanovení má vyloženě proklamativní charakter a zcela postrádá jakoukoliv normativní hodnotu. Navíc je rozporné, když stanoví, že vlastník je s lesem povinen hospodařit (což znamená spravovat majetek za účelem zisku, kdy je nutno pracovat s pojmy – hodnota, cena, potřeba a produkce) a na druhé straně stanoví, aby se tak dělo za podporování nebo zachování přirozených ekologických funkcí a biologické rozmanitosti.

Navrhovatel si nedovede představit, jak vlastník lesa v národním parku pokácí strom tak, aby tyto standardy dodržel.

145. I v tomto případě navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení je v rozporu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, a to v rozporu s požadavkem právního státu. Stejně tak nejde o normu bezrozpornou.

#### **VI.C**

##### **Omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích**

146. Dle § 23 odst. 1 ZOPK na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. § 23 odst. 2 poté připouští směnu pozemků.
147. Toto ustanovení je v rozporu s Čl. 11 Listiny, tedy se základním právem vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků (tedy i státu) má stejný zákonný obsah a ochranu. Zákaz zcizení se na první pohled zdá být zákazem, který omezuje právo vlastnit majetek státu.
148. Faktem však je, že dle § 7 odst. 1 zák. č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, by umožňoval převod pozemku v národním parku na obec na základě její žádosti. Několik obcí v národním parku Šumava například o pozemky státu v roce 2016 požádala. Napadené ustanovení však takový postup znemožňuje.
149. Faktem rovněž je, že v případě, že obec bude mít zájem provést směnu pozemků, bude se tato řídit ustanovením § 21 až § 24 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Taková směna bude proto pro obec krajně nevýhodná.
150. Omezení zcizitelnosti pozemků ve vlastnictví státu navíc nemůže mít z pohledu ochrany přírody žádnou přidanou hodnotu, protože vlastníci pozemků na území národních parků, mají všichni shodná práva a povinnosti (jak ostatně plyne z Listiny).
151. Z Listiny přitom neplyne, že by bylo možné takové omezení zavést a nelze jej zahrnout pod omezení dle Čl. 11 odst. 2 Listiny, ze kterého plyne, že zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu. Omezení zcizitelnosti pozemků ve vlastnictví státu, totiž není stanovením, že pozemky v národním parku by musely být ve vlastnictví státu. Navrhovatel k tomu uvádí, že taková změna ZOPK by byla ještě flagrantnějším porušením práva vlastnit majetek.
152. Nad výše uvedené je nutné zohlednit i skutečný stav v Národním parku Šumava jako největším národním parku České republiky. Z celkové výměry 68 342 hektarů je ve vlastnictví České republiky, tedy je spravováno Správou Národního parku Šumava 57 559 hektarů, další významná část je spravována Státním pozemkovým úřadem cca 6 500 hektarů a Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových 1 800 hektarů. Historicky se vlastníkem těchto pozemků stal v důsledku odsunu sudetských Němců a vyvlastňování. Napadené ustanovení má tento stav zacizelovat a znemožnit převody pozemků do soukromých rukou.
153. Podle navrhovatele je tedy celé napadené ustanovení v rozporu s právem vlastnit majetek dle Čl. 11 Listiny, s právem na samosprávu obcí dle Čl. 8 Ústavy a se základními principy demokratického právního státu.

#### **VI.D**

##### **Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků**

154. Ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK stanoví, že:

*"Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí*

*podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit."*

155. Dále § 61 upravuje postup výkupu pozemků.

156. Toto ustanovení v kombinaci s omezením zcizitelnosti může v praxi vést k tomu, že pozemky na území národního parku budou postupem času z většiny vlastněny státem. Případně se zamrazí vlastnictví pozemků u subjektů, které jsou vlastníky těchto pozemků v současné době.

157. Z pohledu navrhovatele je však podstatné, že předkupní právo je omezením vlastnického práva dle Čl. 11 odst. 4 Listiny. Jeho zavedení je tedy možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. ZOPK žádnou náhradu neupravuje a veřejný zájem na tom, aby stát (skrže orgány ochrany přírody) vlastnil a spravoval pozemky v národních parcích, není žádný. Jak již bylo uvedeno výše, mají vlastníci všech pozemků v národních parcích stejná práva a povinnosti. Privilegování státu je v tomto směru nedůvodné a nepochopitelné.

## VII.

### **Žádost o přednostní projednání**

158. Navrhovatel žádá o přednostní projednání tohoto návrhu, protože ZOPK a Novela se týkají všech národních parků a práv a povinností osob se v nich nacházejících. Národní park Šumava se přitom rozkládá na území 2 krajů a 23 měst a obcí, Národní park České Švýcarsko na území 1 kraje a 9 obcí, Národní park Krkonoše na území 3 krajů a 79 obcí (včetně ochranného pásma) a Národní park Podyjí na území 1 kraje a 16 obcí. ZOPK a tedy i Novela se tak vztahují na velké množství osob a obcí a krajů.

159. Navíc se na území národních parků nacházejí nejcennější přírodní hodnoty v celé České republice a je nezbytné, aby právní úprava nakládání s nimi byla v souladu s ústavním pořádkem.

## VIII.

### **Závěr a návrh**

160. Navrhovatel si dovoluje závěrem upozornit, že v rámci legislativního procesu při projednávání Novely byly Senátem předloženy pozměňovací návrhy, se kterými byl návrh zákona vrácen do Poslanecké sněmovny. Šlo o návrhy do jisté míry kompromisní, které však měly zamezit nejzásadnějším omezením práva na samosprávu obcí a krajů, které mají na svých územích národní parky. Poslanecká sněmovna však setrvala na svém původním návrhu znění Novely. I z tohoto důvodu podává navrhovatel tento svůj návrh.

161. Z výše uvedených důvodů navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud vydal následující:

## **N Á L E Z**

**Zákon č. 123/2017 Sb. se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

***In eventum***

**Ustanovení §§ 15, 15a, 15b, 15c, 15d, 16, 16a, 16b, 16c, 16d, 17, 18, 18a, 19, 20, 22, 22a, 23, 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**