



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaromíra Klepše a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: L. S.
bytem X
zastoupený Mgr. Michalem Staňkem, advokátem
se sídlem Opletalova 1525/39, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 9. 2024,
č. j. MZP/2024/290/1367

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů.
- III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce uplatňoval své námitky v procesu projednání záměru na vyhlášení Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „*CHKO Soutok*“ nebo jen „*záměr*“) vyhlášeného v srpnu 2023. O těchto námitkách rozhodoval v souladu s § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“), nejprve žalovaný, a to rozhodnutím č. j. MZP/2024/620/2372 z 22. 5. 2024, který jim nevyhověl, přičemž v části pak řízení zastavil z důvodu, že některé žalobcovy pozemky v záměru vůbec neleží (p. č. XA, XB, XC, k. ú. X). V záhlaví označeným rozhodnutím pak ministr životního prostředí rozklad žalobce zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II. Žalované rozhodnutí

2. Ministr připustil, že podle § 40 odst. 4 ZOPK sice žalovaný měl o námitkách žalobce rozhodnout do 60 dnů od uplynutí lhůty k jejich uplatnění, což nedodržel, avšak prodlení nastalo z důvodu vysokého počtu podaných námitek proti záměru a z důvodu časově náročné analýzy umístění a identifikace jednotlivých druhů pozemků. Nedodržení pořádkové lhůty pak samo o sobě nemá za následek nezákonnost rozhodnutí.
3. Ministr dále nesouhlasil s tím, že žalobcův pozemek p. č. XD, k. ú. X, není předmětem ochrany záměru, neboť orná půda (která se na žalobcově pozemku nachází) má nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy, jež je také předmětem ochrany navrhované CHKO Soutok. Orná půda navíc byla výslovně uvedena v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany na str. 23-24 záměru. Není ani pravdou, že by se na žalobcově pozemku nedalo v budoucnu hospodařit. Zahrnutí hospodářsky využívané plochy v krajině CHKO je běžné, přičemž hospodářské využívání území CHKO se provádí tak, aby se udržoval a zlepšoval jeho přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce. Ministr dodal, že žalobcova obava z obnovení přirozeného vodního režimu s rozlivy na orné půdě v důsledku vyhlášení CHKO je neopodstatněná, neboť srážky v dané oblasti nejsou trvalé a postupně vysychají.
4. K námitce, že vlastníky pozemků zemědělské půdy lze motivovat k šetrnějším způsobům hospodaření prostřednictvím jiných nástrojů, aniž by půda byla součástí CHKO, ministr uvedl, že chráněné území nabízí širší škálu dotačních nástrojů oproti nechráněné krajině. Finanční prostředky jsou alokovány primárně do chráněného území s ohledem na potřebu zachovat či zlepšit stav předmětů ochrany; jde například o Program péče o krajinu, Podporu obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy apod. Na území CHKO Soutok bude navíc méně orgánů ochrany přírody (už jimi nebude krajský úřad nebo obec s rozšířenou působností), vyhlášením CHKO tedy sníží administrativní zátěže pro občany.
5. Ministr dále uvedl, že z analýzy ekosystémů vyplynulo, že od doby vyhlášení Evropsky významných lokalit (dále jen „*EVL*“) Niva Dyje a Soutok – Podluží došlo ke zhoršení stavu některých přírodních biotopů, tedy dosavadní tzv. základní ochrana není dostatečně účinná. Ministr souhlasil s žalovaným v tom, že smluvní ochrana dle § 39 odst. 1 ZOPK pozemků dotčených CHKO Soutok je sice teoreticky možná, avšak reálně neuskutečnitelná, a to s ohledem na majetkové poměry v navrhovaném území (roztříštěnost vlastnických vztahů) a přírodním specifickým území Soutoku. Případnou smluvní ochranu by uzavíral krajský úřad, což by mimo jiné znamenalo pokračování v současném územním roztříštění státní

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

správy na úseku ochrany přírody a krajiny a ve stávající nízké efektivitě zajišťování péče o toto území. Ochranný režim dle § 39 odst. 1 ZOPK je pak možné upravit pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv ve vztahu ke třetím osobám. Tato ochrana je tak na jedné straně málo adresná a na straně druhé nadbytečně přísná, neboť zákaz dle § 39 odst. 2 ZOPK je bezvýjimečný. Uzavření veřejnoprávní smlouvy s vlastníky pozemku tak není účelné, což je v rozporu s § 159 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vyhlášení CHKO je rovněž nutné z důvodu, že je potřeba v relativně krátké době reagovat na změny ve společenstvech vyvolané přírodními podmínkami nebo realizovanými opatřeními, což je možné „podchytit“ v rámci plánu péče o CHKO, který se zpracovává na časově omezené období. Vyjmutí žalobcova pozemku ze záměru nelze realizovat ani z důvodu zajištění celistvosti území a arondace jednotlivých typů krajinných celků v nivě řeky Dyje.

6. K námitce ohledně historického nedodržení postupu dle § 45c odst. 5 ZOPK ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny ministr dodal, že tato problematika zajišťování smluvní ochrany v případě EVL nemá přímou vazbu na řešení současné otázky, kterou je zajištění CHKO rozhodované nařízením vlády.

III. Žaloba, vyjádření žalovaného a další úkony soudu

7. Žalobce v žalobě nejprve uvedl, že jeho námitky proti záměru žalovaný nevyřídil v zákonné lhůtě 60 dnů dle § 40 odst. 4 ZOPK. Vliv nedodržení lhůty má dle žalobce za následek „*například, že vlastník pozemku mohl oprávněně nabýt přesvědčení, že jeho námitce je vyhověno ve smyslu toho, že jeho pozemek nebude součástí CHKO Soutok, a může jej nabídnout k prodeji za vyšší cenu bez omezení, vyplývajících ze základních ochranných podmínek CHKO.*“
8. Žalobce trvá na tom, že část záměru vymezující předmět ochrany nezahrnuje pozemky typu „pole a orná půda“. Tato identifikace se nemůže nacházet až v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Navíc biotopy, které je dle analýzy stavu ekosystémů potřeba chránit, se na orné půdě ani nenachází. Dle žalobce jsou pak důvody pro zařazení orné půdy do CHKO, které tvrdí správní orgány, pouze hypotetické a teoretické.
9. Pokud jde o nástroje, jimiž je možné motivovat vlastníky pozemků k šetrnějšímu hospodaření, ministrem zmiňované tři typy nástrojů (Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy) lze využít, aniž by se pozemky nacházely v CHKO. Tyto instrumenty lze dokonce využít již nyní, neboť dotčené území je EVL, pro níž jsou jmenované programy rovněž dostupné. K zavedení vyššího stupně ochrany území tudíž není důvod.
10. Žalobce poukazuje na to, že její území je již nyní EVL. Podle § 39 odst. 1 ZOPK má být ochrana takového území realizována „přednostně“ v součinnosti s vlastníky pozemku. Smluvní ochranu měly orgány ochrany přírody a krajiny realizovat dle § 45c odst. 5 ZOPK již po vyhlášení EVL, avšak dodnes tak neučinily. Namísto toho, aby žalovaný v součinnosti s vlastníky zvolil domluvu, vyhlásil CHKO.
11. Dle žalobce na území záměru probíhají rozsáhlé pozemkové úpravy na vysokém stupni rozpracovanosti, o čemž byl žalovaný informován Státním pozemkovým úřadem (dále jen „SPÚ“). Pozemky tedy budou dotčeny změnou vlastnictví a za tímto účelem SPÚ požádal žalovaného, aby s ním jednal jako s účastníkem. Žalobce dodal, že k úvodnímu kolu jednání pozemkových úprav (z plánovaných tří) je pozváno 1 547 účastníků. Všichni však dle žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

nedostanou možnost se k již vyhlášenému záměru vyjádřit, a jejich vlastnické právo tak bude zasaženo.

12. Žalobce dodal, že lze pochybovat o nestrannosti a objektivnosti analýzy Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „Agentura“), na kterou se žalovaný odvolává. Agentura je přímo podřízena žalovanému, její závěry tedy stěží mohou obstát. Žalovaný si měl proto obstarat minimálně jednu oponentní analýzu, a to například z akademického prostředí.
13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém závěru, že nedodržení zákonné lhůty pro vypořádání námitek žalobce nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Zdůraznil, že nemohl lhůtu dodržet s ohledem na množství zaslaných námitek a z důvodu, že vyčkával na doručení všech námitek, aby je mohl promítnout do svých úvah. Žalovanému došlo přes 1 700 samostatných dopisů a sám žalobce zaslal během dvou dnů 21 dopisů; takové jednání by mohlo být považováno za obstrukční s cílem znesnadnit úkony správního orgánu. Žalovaný rovněž odkázal na analýzu Agentury ohledně vlivu vyhlášení CHKO Soutok na ceny dotčených pozemků, ze které vyplývá, že tento krok nesnižuje ceny pozemků; naopak vlastník pozemku zařazeného do záměru v I. zóně ochrany přírody CHKO je osvobozený od placení daně z nemovité věci. Žalobce si musel být vědom zahájení správního řízení, které nutně vyústí ve vydání meritorního rozhodnutí, nikoliv ve fikci vyhovění jeho námitek.
14. Žalovaný rovněž trvá na tom, že žalobcův pozemek je nedílnou součástí několika navržených předmětů ochrany. Zopakoval, že zahrnutí orné půdy do CHKO je běžné a z různých důvodů i účelné: udržování a zlepšování přírodního stavu hospodářsky využívaného území a přispívání přirozenému vodnímu režimu celé oblasti, její odolnosti vůči abiotickým a biotickým činitelům, rezilienci celého území, udržení biodiverzity v oblastech periodických rozlivů apod. Žalobcova obava z obnovení přirozeného vodního režimu s rozlivy, který by znamenal obnovení záplav, je neopodstatněná.
15. K možnému čerpání dotačních nástrojů žalovaný zmínil, že v CHKO se nachází i jiné programy oproti EVL, které souvisí s ochranou dochovaného krajinného rázu nebo přírodní funkcí krajiny, a to kupř. Program péče o krajinu. Dodal, že v případě, že dojde ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku přijatých omezení, má žalobce dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu.
16. Žalovaný zopakoval, že dosavadní ochrana dotčeného území jako EVL není dostatečně účinná. Současně je prakticky neuskutečnitelná smluvní ochrana. Žalovaný doplnil, že již nyní je část území obou EVL chráněna v podobě vyhlášených maloplošných zvláště chráněných území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace, přírodní památka) a smluvní ochrana těchto území není dle § 39 odst. 1 ZOPK právně možná. Žalovaný v minulosti nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK z důvodu, že v okamžiku zařazení obou EVL na evropský seznam již byly lokality navrženy do národního seznamu EVL v kategorii CHKO.
17. Pozemkové úpravy probíhající v dotčeném území jsou samostatným dlouhodobým procesem, do něhož žalovaný nemůže zasahovat. Proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok bylo možné uplatnit námitky ve lhůtě 90 dní, čímž byla zajištěna ochrana vlastnických práv i v případě změn ve vlastnictví nemovitostí. Záměr byl vyhlášen v souladu se zákonem a všichni vlastníci se k němu mohli vyjádřit; této možnosti ostatně využilo přes 200 osob a samospráv. Žalovaný navíc nad rámec zákonných povinností v březnu 2023 uspořádal informativní jednání se všemi městy a obcemi v regionu, Agentura zřídila webové stránky

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

pro poskytování veškerých potřebných informací a v dubnu a květnu 2023 proběhla jednání se všemi městy a obcemi, v některých případech i za účasti občanů.

18. Žalovaný dodal, že Agentura je organizační složkou státu, která provedla v souladu s § 78 ZOPK analýzu ekosystémů na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací provedených rovněž i jinými vědeckými institucemi. Nebylo by účelné, aby žalovaný vynakládal veřejné prostředky na totéž, tedy aby platil kromě odborníků Agentury i oponentní vědecké posudky. Sám žalobce měl možnost navrhnout v rámci správního řízení vlastní důkazy, což neučinila.
19. Soud vyrozuměl dne 8. 11. 2024 Město Podivín dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), o probíhajícím řízení a vyzval je ke sdělení, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Město Podivín se k výzvě soudu nevyjádřilo. Soud rovněž na své úřední desce vyvěsil tutéž výzvu adresovanou neurčitému okruhu osob jako možným osobám zúčastněným na řízení, o totéž vyvěšení na své úřední desce požádal i Město Podivín. Žádná osoba toto právo neuplatnila.
20. Soud zároveň usnesením z 18. 11. 2024 zamítl žalobcův návrh na nařízení předběžného opatření, jímž požadoval, aby soud uložil žalovanému a ministru životního prostředí, aby se zdrželi předložení návrhu nařízení na vyhlášení CHKO Soutok na program Vlády České republiky, a jímž by soud zároveň uložil Vládě České republiky zdržet se hlasování o nařízení o vyhlášení CHKO Soutok.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

IV.1. Podmínky řízení

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
22. O věci soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož účastníci řízení s tímto postupem i přes poučení soudem nevyslovili nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009). Soud zároveň neprovedl předložené důkazy: Dotační programy a Dopis SPÚ žalovanému z 30. 8. 2023, jak odůvodňuje níže. Soud pro úplnost poznamenává, že neprovedl jako důkaz ani Návrh nařízení vlády o CHKO Soutok, neboť tento důkaz žalobce nespojoval s meritorním posouzením ve věci samé, nýbrž jej navrhoval v souvislosti s návrhem na nařízení předběžného opatření, o kterém již soud rozhodl.
23. Soud předesílá, že ve skutkově i právně obdobných věcech rozhodoval např. již pod sp. zn. 18 A 76/2024, sp. zn. 18 A 78/2024, 18 A 79/2024 či sp. zn. 10 A 104/2024. Od závěrů, které vyslovil v uvedených věcech, poté soud neshledal důvod se odchýlit.

IV.2. Východiska právního hodnocení

24. Spor mezi účastníky spočívá v nejobecnější rovině v tom, zda má být vyhlášena CHKO Soutok. Konkrétněji pak jde o to, zda se žalovaný řádně vypořádal s námitkami žalobce proti záměru tohoto chráněného území. Soud zdůrazňuje, že si jako cíl v žádném případě neklade a klást nemůže komplexní rozbor celé problematiky z pohledu environmentálního,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

ekonomického či společensko-kulturního. Soudní moc nemá být arbitrem toho, zda je ochrana přírody cestou zřizování CHKO a zajištěním určité míry přirozeného vývoje v nich z odborného hlediska žádoucí a jediná správná, a to ani obecně, ani specificky na území Soutoku. Úkolem soudu je v rozsahu žalobních bodů posoudit, zda žalovaný vypořádal námitky žalobce v souladu se zákonem. Míra podrobnosti rozsudku je tak dána především kvalitou a konkrétností žalobní argumentace.

25. Soud předesílá, že žaloba je na mnoha místech velice obecná a v podstatné části rovněž kopíruje rozkladové námitky proti prvostupňovému rozhodnutí (v podrobnostech níže). K tomu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 1 Afs 157/2022-45 z 26. 7. 2023, podle nějž *„soud se jednotlivými žalobními námitkami zabýval v té míře podrobnosti, která vyplývala z podoby žaloby, a také zejména z toho, že žalobní námitky do značné míry opakovaly námitky odvolací.“* Také v bodě 16 rozsudku č. j. 7 Afs 440/2018-63 z 23. 4. 2020 NSS konstatoval, že *„žalobní body mají primárně směřovat proti napadenému rozhodnutí (tj. rozhodnutí o odvolání) a jeho důvodům. Pokud odvolací orgán uplatněné námitky dostatečně vypořádá a žalobce je v žalobě pouze zopakuje, aniž by na důvody rozhodnutí o odvolání reagoval, podstatně tím snižuje své šance na úspěch, neboť soud za něj nemůže domýšlet další argumenty“*. Zároveň platí, že *„je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou“* (rozsudek NSS č. j. 8 Afs 75/2005-130, 1350/2007 Sb. NSS. z 27. 7. 2007).
26. Na úvod je dále vhodné připomenout, že účelem ZOPK je přispívat k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji; přitom je potřeba zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry (§ 1). Ochranu přírody pak definuje § 2 ZOPK, podle jehož odst. 2 písm. e) se ochrana přírody zajišťuje mj. vytvářením sítě zvláště chráněných území a péčí o ně. Nejvýznamnější ze zvláště chráněných území po národních parcích jsou právě CHKO (§ 14 ZOPK).
27. Podle § 25 odst. 1 ZOPK lze za CHKO vyhlásit *rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s bojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení*. Odst. 2 pak stanoví, že *hospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí*. CHKO, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhláší vláda republiky nařízením (§ 25 odst. 3 ZOPK).
28. Samotný postup vyhlášení chráněného území, tedy i CHKO, je upraven v § 40 ZOPK. Podle jeho odst. 1 *je-li třeba vyhlásit chráněné území nebo jeho ochranné pásmo, zajistí orgán ochrany přírody zpracování záměru na jeho vyhlášení. V záměru vyhodnotí stav dochovaného přírodního prostředí v území a navrhne vhodný způsob a rozsah ochrany území včetně jeho bližších ochranných podmínek* [v souladu s § 79 odst. 3 písm. f) ZOPK je v případě CHKO orgánem ochrany přírody žalovaný]. Žalovaný zpracoval záměr v srpnu 2023 a podle § 40 odst. 3

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

ZOPK jej zaslal obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká; zároveň jej oznámil i vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem včetně žalobce.

29. Žalobce proti záměru uplatnil včasné námitky. V této souvislosti soud upozorňuje, že ZOPK v § 40 odst. 4 omezuje rozsah námitek tak, že je *mohou uplatnit [...] vlastníci nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou [...]*. *Vlastník je oprávněn uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností.*
30. Podle citovaného ustanovení je orgán ochrany přírody povinen o námitkách ve stanovené lhůtě rozhodnout a záměr poté uvést do souladu s těmi, kterým vyhověl. V nynější věci si žalovaný vyžádal odborné stanovisko Agentury; námitkám posléze vyhověl jen zčásti; ze záměru vypustil některé pozemky ve vlastnictví žalobce, neboť shledal, že neleží v území záměru a žalobce na nich nebude při výkonu práv a povinností dotčena navrženým způsobem a rozsahem ochrany.
31. Jak již soud uvedl výše, ministr napadeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Vyhlášení CHKO bylo poté předloženo do připomínkového řízení v podobě návrhu nařízení vlády; připomínkové řízení bylo ukončeno, vláda návrh schválila dne 15. 1. 2025¹.
32. Předmětem nynějšího soudního řízení není posouzení legislativního procesu, ale toliko zákonnost rozhodnutí o námitkách. NSS již dovodil, že rozhodnutí o námitkách je přezkoumatelné ve správním soudnictví; námitky totiž mají podstatnou a nepominutelnou roli při ochraně práv vlastníků dotčených pozemků a dotčených územních samosprávních celků (rozsudek č. j. 4 As 26/2019-41, č. 3895/2019 Sb. NSS z 23. 4. 2019). V citovaném případě se sice jednalo o vyhlášení národní přírodní rezervace, stejně jako v případě jiných zvláště chráněných území je i u CHKO vypořádání námitek úzce provázáno se záměrem, a následně návrhem právního předpisu. Žalovaný musí i u tohoto typu zvláště chráněného území uvést záměr do souladu s námitkami, jímž bylo vyhověno, a podle § 40 odst. 6 ZOPK nesmí rozsah omezení vlastníků v návrhu právního předpisu přesáhnout rozsah vyplývající ze záměru, případně upraveného na základě podaných námitek.
33. Skutečnost, že je rozhodnutí o námitkách soudně přezkoumatelné, však neznamená, že je soudní řízení jen pokračováním správního řízení; mezi principy soudního řízení správního patří především dispoziční zásada (srov. výše) a požadavek, že ochranu lze poskytnout jen veřejným subjektivním právům žalobců (§ 2 s. ř. s.). Soudy zásadně neprojednávají žaloby ve veřejném zájmu (*actio popularis*), veškerou argumentaci je proto nutné vztahovat k možnému dotčení práv žalobce. Soud nemůže věcně posuzovat otázky, jež s žalobcem jakožto vlastníkem pozemků dotčených CHKO nesouvisí. Jak soud uvádí níže, žalobce v jednom případě poukazuje na nezákonnost postupu správních orgánů, avšak nerozvádí, jakým způsobem jím byl dotčena ve výkonu svých práv nebo povinností, potažmo jak by se poukazované pochybení správních orgánů dotklo jeho veřejných subjektivních práv. Naopak se dokonce domáhá ochrany práv a povinností třetích osob.

IV.3. Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí

34. Dle § 40 odst. 4 ZOPK rozhodne orgán ochrany přírody o došlých námitkách proti předloženému záměru do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Sám žalovaný přiznal, že tuto lhůtu nedodržel. O této skutečnosti tedy není v řízení sporu.

¹ k tomu viz. program jednání vlády dne 15. 1. 2025 na <https://www.odok.cz/portál/zvlady/jednani-detail/2025-01-15/>

35. Soud však upozorňuje, že pozdní rozhodnutí o námitkách nemá bez dalšího za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. K tomu dospěl NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 50/2005-63 z 26. 10. 2006, dle jehož právní věty platí: „*Pokud správní orgány ve správním řízení nerozhodly ve lhůtách stanovených správním řádem, přičemž o nemožnosti ve stanovených lhůtách rozhodnout nebyl návrhovatel uvědoměn, nejde o takovou vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí soudem.*“
36. Zdejší soud se dokonce zabýval případem, v němž příslušný orgán rozhodoval o námitkách osm let. V rozsudku č. j. 9 A 82/2022-37 z 18. 10. 2023 (později potvrzeném rozsudkem NSS č. j. 2 As 358/2023-32 z 27. 9. 2024) konstatoval, že „*s ohledem na samotnou povahu předmětu řízení (vyhlášení přírodní památky), skutečnost, že se žalobce se po celou dobu řízení před správním orgánem prvního stupně o průběh řízení blíže nezajímal (resp. se nic takového z obsahu správního spisu nepodává a žalobce to ani netvrdí), nevyužil ani možnost uplatnit na obranu svých procesních práv ust. § 80 SŘ a podat návrh na opatření proti nečinnosti, či později žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., a rovněž i s ohledem na skutečnost, že před vydáním prvostupňového rozhodnutí MHMP skutkový stav aktualizoval a zjišťoval, zda nedošlo v mezidobí ke změn skutkových okolností, dospěl soud k závěru, že samotná délka lhůty 8 let od uplatnění námitek žalobce proti záměru ohlášení přírodní památky neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.*“
37. Vliv nedodržení pořádkové lhůty na zákonnost rozhodnutí soud neshledal ani v žalobcově případě. Žalobce byl sice po dobu řízení aktivní, avšak soudu není známo, že by využil institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, potažmo podání žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Veřejná vyhláška o oznámení o předložení záměru na vyhlášení CHKO Soutok je datována k 24. 8. 2023 a žalobce byl oprávněn uplatnit námitky proti záměru do 90 dnů od doručení oznámení vyhláškou. Žalovaný měl povinnost o námitkách rozhodnout do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Tato lhůta skončila *nejdříve* pět měsíců od vyhotovení vyhlášky, tedy cca na konci ledna 2024, a žalovaný vydal rozhodnutí 21. 5. 2024. Žalovaný tak byl v „prodlení“ o maximálně čtyři měsíce. S ohledem na povahu řízení a počet vlastníků nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou (ani o jejich vysokém počtu není v řízení sporu) soud délku takového prodlení nepovažuje za zvlášť významnou. Ani sám žalobce dostatečně netvrdí (a už vůbec neprokazuje), jak se nedodržení lhůty žalovaným promítlo do jeho veřejných subjektivních práv. Namítl, že „*vlastník pozemku mohl oprávněně nabyt přesvědčení, že jeho námitce je vyhověno ve smyslu toho, že jeho pozemek nebude součástí CHKO Soutok, a může jej nabídnout k prodeji za vyšší cenu bez omezení, vyplývajících ze základních ochranných podmínek CHKO.*“ Žalobce tak popisuje hypotetickou situaci, za níž by mohlo mít nedodržení lhůty na práva vlastníka pozemku vliv. Netvrdí však, že to je jeho případ, tedy že měl v plánu vlastní pozemky prodat. K tomu soud ve shodě s žalovaným dodává, že vyhlášení CHKO neovlivňuje vlastnická práva z hlediska nakládání s pozemky (prodej, nájem apod.). Nakonec je třeba uvést, že § 40 odst. 4 ZOPK ani jiné ustanovení správního řádu nestanoví, že pokud není námitka vypořádána ve lhůtě, je dovozena fikce vyhovění námitce. Tento žalobcův argument tak je naprosto nepřesvědčivý.
38. Lze tak uzavřít, že přestože nebylo rozhodnuto v zákonné lhůtě (a žalobce nebyl dle správního spisu uvědoměn o tom, že lhůta pro rozhodnutí nebude dodržena), nejedná se o vadu, která by mohla být důvodem pro zrušení prvostupňového (a potažmo i napadeného) rozhodnutí (srov. citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ads 50/2005-63 nebo č. j. 6 As 157/2014-53 z 22. 12. 2015).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

IV.4. Orná půda coby předmět ochrany v CHKO

39. Žalobce má dále za to, že ho pozemek (orná půda) chybí v popisu předmětu ochrany záměru a že nemůže být uváděn až v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Soud konstatuje, že v části 3. záměru jsou vymezeny „Předměty ochrany CHKO a jejich popis“ takto: „a) harmonicky utvářená krajina s typickým krajinným rázem daným zejména charakterem říční nivy řek Moravy a Dyje a jejich přítoků s rozsáhlým komplexem lužních lesů nížinného typu, s mozaikou lučních, mokřadních a vodních ekosystémů, s památkově významnými objekty a krajinnými úpravami, zejména v areálu slovanských hradišť a v Lednicko-valtickém areálu, b) přírodní funkce krajiny, zejména její ekologická rezistence a resilience, migrační prostupnost, přirozený vodní režim s rozlivy, retence vody v krajině, dynamika říčních procesů vodních koryt a údolních niv [...]“.
40. V rámci testu proporcionality se žalovaný v záměru (str. 23 a 24) věnoval podrobnějšímu popisu předmětu ochrany. K bodu a) výše uvedl: „Soutok představuje unikátní krajinu v nivě na dolním toku řek Moravy a Dyje, pro kterou je v obou jejích částech charakteristickým znakem přítomnost velkého komplexu lužních lesů nížinného typu s lučními enklávami. V nivě se při okrajích komplexu lužního lesa vyskytuje mozaika zemědělsky využívaných pozemků, převážně luk, částečně i orné půdy, vodních ploch, toků a mokřadů. Uvnitř komplexu lesa se nacházejí různé velké luční enklávy, často se starými solitery či jinou mimolesní zelení a jednotlivými stavbami. V obou částech je patrný vliv rozsáhlých krajinářských úprav v průběhu 18. a 19. století, nejvíce je tento vliv patrný v západní části v blízkosti Lednice, kde byla krajina nejvíce doplněna drobnými stavbami. Unikátní ráz krajiny by mohly negativně ovlivnit nejen změny v zastoupení jednotlivých ploch lesních, nelesních a vodních stanovišť, ale také změny vodního režimu v území i způsobu a míry jejich obhospodařování.“ (Podtrhl soud.) Z detailnějšího popisu předmětu ochrany (krajiny s typickým krajinným rázem) je zřejmé, že orná půda do něj spadá. Z úvodního popisu v bodě 3. záměru ostatně nevyplývá, že by jednotlivé aspekty dané krajiny záměr vyjmenovával taxativně (srov. příslovce *zejména*). Žalobce sám ani nepopírá, že by detailnější popis předmětu ochrany jeho pozemek nezahrnoval; zjevně se domnívá, že uvedení orné půdy až v detailnějším popisu je zapovězeno, ale nevysvětluje proč. Soud má oproti tomu za to, že nic nebrání obecnému vymezení předmětu ochrany na začátku záměru (navíc pokud je z něho zřejmé, že vyjmenované aspekty krajiny jsou demonstrativním výčtem) a následné bližší specifikaci v další části záměru. Dle § 10 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 45/2018 Sb., o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území, záměr na vyhlášení zvláště chráněného území obsahuje určení předmětů ochrany a jejich popis. Záměr tomuto požadavku jistě vyhovuje, neboť vyhláška nestanoví, v jaké části záměru musí být předmět ochrany popsán, a nezapovídá zpřesnění předmětu ochrany na jiných místech záměru. Žalovaný navíc podkapitolu na str. 23 záměru popsal jako „K předmětům ochrany“ a jednotlivé předměty ochrany zde opětovně citoval pod písmeny totožnými jako v části 3. Adresátovi záměru tak musí být zřejmé, že se jednalo o detailnější popis jednotlivých předmětů ochrany.
41. Soud se navíc ztotožňuje se správními orgány, že orná půda je rovněž obsahem předmětu ochrany uvedeného pod bodem b). Na str. 24 u detailnějšího popisu „přírodní funkce krajiny“ je uvedeno: „Funkční krajina je definována rovnovážnými toky energie a látek, zejména vody. Dostatečné zásobení vodou a přítomnost ekosystémů lesů, mokřadů, vodních toků v nivě velkých řek s jejich zachovalými přirozenými procesy jsou pro úspěšné plnění ekologických funkcí krajiny zcela zásadní. Prioritním cílem ochrany přírody je proto péče o odpovídající vodní režim krajiny (např. povodňování), včetně zajišťování pravidelných jarních rozlivů a zvýšení

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

přirozené retenční schopnosti krajiny, zejména zachováním přirozených porostů a snížením rychlosti odtoku v jiných částech povodí. Toho lze docílit prováděním revitalizací vodních toků a zachováním a obnovou mokřadů, zejména v oblastech s intenzivní zemědělskou výrobou, částečné zlepšení retenční schopnosti krajiny lze docílit také zatravňováním orné půdy. Neméně důležité je zajištění migrační prostupnosti, péče o ekologickou stabilitu krajiny, zejména o vymezený ÚSES a zachování jeho funkčnosti v nivní krajině Soutoku.“ (Podtrhl soud.) Žalovaný pak v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že pozemky jsou součástí aluvia řeky Dyje nebo Moravy, a jejich zařazení do CHKO Soutok je proto o to významnější, neboť se zásadním způsobem podílejí mimo jiné i na hydrogeologických procesech, na které jsou vázány biologické jevy, které je nutné chránit. Rozvedl, že spolu s ostatními druhy pozemků může orná půda významně přispívat k udržování přirozeného vodního režimu s rozlivy, k odolnosti celé oblasti vůči abiotickým i biotickým činitelům a také k rezilienci celého území, tedy schopnosti navrátit se v případě narušení ekologických vazeb zpátky do původního stavu se zvýšenou rezistencí. Žalovaný rovněž uvedl, že ochrana orné půdy je v některých případech nutná také z hlediska udržení biodiverzity v celé oblasti, zejména tam, kde se vyskytují periodické rozlivy, nebo u lokalit v jarním období podmáčených. Na tyto biotopy jsou vázány mnohé ochrannářsky významné druhy živočichů.

42. Žalovaný pokračoval, že z pohledu ochrany přírody spadá žalobcův pozemek do přírodně hodnotného území, a ačkoliv se jedná o ornou půdu, je nutné jeho přírodní hodnotu vnímat v kontextu celé oblasti navržené do CHKO tak, aby byl zachován předpoklad celistvosti území, který je nezbytný pro efektivní ochranu stanovišť a druhů, které jsou předmětem ochrany navrhované CHKO. Vyzdvihl, že orná půda může zvyšovat pestrost krajiny a být např. biotopem živočišných druhů, které se vyskytují na rozhraní lesa a nelesních pozemků, celoročně být pro různé druhy územím, kde získávají potravu či v některých částech roku sloužit jako shromaždiště ptáků.
43. Nakonec zopakoval, že zemědělsky využívané plochy v krajině CHKO mohou mít funkci arondační, mohou mít úzkou vazbu na vodní režim v území, mohou poskytovat plochu pro rozmnožování atp. Zařadit do CHKO pouze biologicky cenná území bez komplexní úvahy o krajině celku a funkčních ekologických vazbách a procesech v něm nelze; naopak z definice CHKO v zákoně jasně vyplývá to, že se jedná o rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení. Zároveň zde není hospodářská činnost nepřijatelná, ba naopak hospodářské využívání území CHKO se provádí tak, aby se udržoval a zlepšoval jeho přírodní stav a byly zde zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce.
44. Soud shledal, že již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí vypořádal podstatu tohoto žalobního bodu. Ten je tak jen opakováním již dříve vznesených námitek proti záměru. Jak soud poznamenal výše, ačkoli žalobci v obecné rovině nic nebrání, aby v žalobě zopakoval své argumenty ze správního řízení, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá rozhodnutí správního orgánu, které na jeho argumenty reaguje; žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu správního orgánu při jeho vydání (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 78/2012-125 z 20. 11. 2013), přičemž prvostupňové rozhodnutí s rozhodnutím napadeným žalobou tvoří jeden celek (kupř. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 88/2009-48 z 19. 11. 2009). Pokud žalobce dostatečně nereagoval na odůvodnění správních rozhodnutí, v nichž žalovaný a ministr veškeré námitky vypořádali, značně tím

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

snížil svou šanci na procesní úspěch. Zdejší soud rovněž připomíná, že pokud žalobce neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům správního orgánu, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji rozsudek NSS č. j. 6 As 54/2013-128 z 12. 11. 2014). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikaturním východiskům za dané situace uzavírá, že se ztotožnil s argumentací, kterou již dříve uvedly správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí.

45. Je tak zcela zřejmé, že žalobcův pozemek tvořící ornou půdu jsou v záměru označeny jako předmět ochrany hned ze dvou důvodů: orná půda tvoří harmonicky utvářenou krajinu s typickým krajinným rázem, a rovněž plní přírodní funkci krajiny z důvodu provázanosti orné půdy s vodním režimem. Smyslem ochrany je tedy zachování krajiny a jejích přírodních funkcí, které správní orgány podrobně specifikovaly.
46. Žalobce dále cituje jeden ze závěrů ministra týkající se potřeby ochrany určitých biotopů a živočichů a uzavírá, že tyto druhy se na orné půdě nenachází. V tom s ním lze souhlasit, ale citovaná pasáž se netýká primárně důvodů pro ochranu orné půdy. Tyto důvody však správní rozhodnutí obsahují, jak již soud vyložil. Nelze zároveň přehlédnout, že orná půda je z několika předestřených důvodů provázána i s jinými ekosystémy, tj. lesy, toky apod., o nichž citovaný úryvek hovoří. Ochrana živočichů a biotopů zmíněných ministrem tedy je nepřímým důvodem, proč ornou půdu do záměru zahrnout. Navíc v prvostupňovém rozhodnutí je na několika místech uvedeno, že je třeba ornou půdu chránit i z důvodu, že se na ní vyskytují živočichové, kteří se vyskytují na rozhraní lesa a nelesních pozemků, a může být celoročně pro různé druhy územím, kde získávají potravu, případně může v některých částech roku sloužit jako shromaždiště ptáků. Zařazení orné půdy do záměru tak má svůj význam i z hlediska ochrany živočichů vyskytujících se na ní.
47. Rovněž skutečnost, že žalovaný příznivý efekt ochrany přírody na zemědělských pozemcích v určitých aspektech teprve očekává, neznamená, že tento očekávaný vliv není relevantní a nemůže být důvodem pro vyhlášení CHKO. Žalobce tvrdí, že očekávaný účinek se nedostaví z důvodu provedených komplexních vodohospodářských úprav, které přirozenému vodnímu režimu brání. Již však neuvedl (a už vůbec neprokazoval), že v území nějaké vodohospodářské úpravy nastaly a z jakých důvodů tyto úpravy brání zamýšleným účinkům vyhlášení CHKO Soutok. Soud nemůže za žalobce domýšlet, jaké úpravy měl na mysli. Ze setrvalé praxe správních soudů totiž vyplývá, že s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního musí žalobce odkázat na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje za základ jí tvrzené nezákonnosti. (Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS z 20. 12. 2005.)

IV.5. Finanční podpora vlastníků pozemků v CHKO

48. Žalobce dále namítá, že nástroje zmiňované správními orgány, jimiž je možné motivovat vlastníky pozemků k šetrnějšímu hospodaření, jsou využitelné již nyní bez nutnosti vyhlášení CHKO. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce v rozkladu namítl, že „motivovat vlastníky či uživatele zemědělské půdy k šetrnějším způsobům hospodaření prostřednictvím vhodně zvolených finančních nástrojů lze i bez toho, že se pozemky budou nacházet v CHKO, a to podle ustanovení § 58, § 68 a § 69 zákona č. 114/1992 Sb. Proto lze již řadu let čerpat na šetrnější hospodaření finanční prostředky například z Operačního programu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

Životní prostředí, což lze doložit řadou konkrétních projektů realizovaných na území evropsky významných lokalit Niva Dyje a Soutok – Podluží.“ Z obsahu této námitky je zřejmé, že pokud jde o možnosti čerpání finančních nástrojů, žalobce nespátřuje rozdíl mezi EVL a CHKO. Žalovaný jeho námitku vypořádal tak, že zmínil tři typy nástrojů (Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy), které lze čerpat v rámci zvláště chráněného území, nikoliv však v území nechráněném. Ve vyjádření k žalobě pak souhlasil s žalobcem v tom, že jím zmíněné tři typy nástrojů lze čerpat i u EVL. V tomto směru tak skutečně dostatečně nevystihl důvody pro vyšší ochranu území (změnu z EVL na CHKO). Dle soudu je však důležité, že ze záměru, jakož pak především z obou rozhodnutí správních orgánů, vyplývají jiné nosné důvody pro zavedení CHKO a vysvětlení, proč ochrana v podobě EVL není dostatečná.

49. Finanční nástroje v ochraně přírody záměr zmiňuje toliko okrajově (na str. 10 se uvádí, že *„vyhlášení území v kategorii CHKO zajistí efektivní ochranu přírodních a krajinných hodnot, jejichž zachování je podmíněno trvalým přírodě blízkým způsobem obhospodařování krajiny. Cílem ochrany přírody v navrhovaném území je vhodným způsobem hospodaření podpořit péči o ekosystémy a jejich složky, využíváním finančních nástrojů v ochraně přírody, prováděním managementu, případně uplatňováním administrativních nástrojů ochrany přírody zajistit, aby péče o krajinu, ekosystémy a jejich složky vedla k zachování nebo zlepšení stavu všech předmětů ochrany území. Významným aspektem je zejména zachování harmonicky utvářené krajiny se specifickými rysy krajinné mozaiky: [...] zemědělská půda využívána jako nivní louky, orná půda jen v okrajových částech“*). Rovněž žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí uvedl (str. 8), že vzal v úvahu existenci možných ekonomických nástrojů přispívajících k dosažení cílů ochrany přírody a podporujících přírodě blízké způsoby hospodaření. Na str. 10 pak motivaci vlastníků či uživatelů zemědělské půdy k šetrnějšímu způsobu hospodaření zmínil jako jeden z podpůrných důvodů pro zvolení vyššího stupně ochrany. Nosný důvod pro vyhlášení CHKO však žalovaný (stejně jako v záměru) spatřoval v tom, že orná půda má nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy (tj. jeden z předmětů ochrany CHKO Soutok), a rovněž že význam ochrany orné půdy je věcně obsažen rovněž v předmětu ochrany *„přírodní funkce krajiny, zejména její ekologická rezistence a rezilience, migrační prostupnost, přirozený vodní režim s rozlivy, retence vody v krajině, dynamika říčních procesů vodních koryt a údolních niv“* (srov. vypořádání předchozího žalobního bodu), nikoliv že v případě CHKO lze využívat více finančních nástrojů než u EVL. Ačkoliv tedy správní orgány v tomto ohledu dostatečně nevysvětlily rozdíl mezi EVL a CHKO, nezbytnost poskytovat území vyšší ochranu odůvodnily dostatečně. Kromě zahrnutí orné půdy do předmětu ochrany CHKO Soutok správní orgány při testu proporcionality (při jehož provádění ani tyto finanční nástroje nezmínily) vysvětlily, z jakých důvodů je třeba dotčené území chránit na vyšší úrovni. Soud proto shledal, že rozdíl mezi využíváním finančních nástrojů k motivaci vlastníků či uživatelů pozemku u CHKO a EVL na danou věc nemá vliv. Neprovedl proto žalobcem navržený důkaz – Dotační programy; ostatně mezi stranami není sporu, že tři programy zmíněné žalovaným lze využívat u obou chráněných území.

IV.6. Smluvní ochrana pozemků

50. Další žalobní námitkou žalobce brojí proti tomu, že žalovaný ignoroval požadavek na tzv. přednostní ochranu předtím, než přistoupil k záměru na vyhlášení CHKO. Mezi účastníky řízení je nesporné, že na území CHKO Soutok se dnes nachází dvě EVL (Niva Dyje a Soutok – Podluží). Dle § 39 odst. 1 ZOPK přitom platí, že *ochrana evropsky významných lokalit je zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Pro evropsky významné lokality lze* Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody.

51. I na tomto místě je vhodné poznamenat, že žalobcova tvrzení jsou zopakováním jeho rozkladových námitek, na které již reagoval ministr. S odkazem na test proporcionality provedený žalovaným vyložil, že smluvní ochranu lze vnímat jako teoreticky možnou alternativu k ostatním způsobům ochrany, avšak vzhledem k majetkovým poměrům v navrhovaném území (roztříštěnost vlastnických vztahů) a přírodním specifikům území Soutoku, které mají vliv na způsoby hospodaření, ji nelze uskutečnit. V testu proporcionality přitom žalovaný nekonstatoval, že smluvní ochrana není možná, ale že je prakticky neuskutečnitelná. V případě území obou EVL by se jednalo o vysoký počet pozemků různých vlastníků (cca 6 870 jedinečných známých vlastníků), a to jak fyzických, tak právnických osob. Ministr pokračoval, že pokud se smlouva týká EVL, je pro pozemky navržené v příslušné kategorii zvláště chráněného území nutno uzavřít jedinou smlouvu, jejíž smluvní stranou mají být všichni dotčení vlastníci. Nedojde-li tedy k dohodě s některým z vlastníků, nelze smlouvu uzavřít. Dodal, že již dnes se na části území obou EVL nachází zvláště chráněná území – národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní rezervace – u nichž nelze smluvní ochranu dle § 39 ZOPK realizovat ani právně. Území CHKO Soutok by tak bylo rozdrobeno do několika režimů ochrany (maloplošná zvláště chráněná území, smluvní ochrana a CHKO), což by navíc přineslo problematické zajištění systematické a komplexní péče o území jako celek.
52. Podstatné rovněž je, že ve smlouvě je možné podrobně upravit ochranný režim území pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv již ve vztahu ke třetím osobám, což je potřeba při regulaci myslivosti či rybářství. Vůči třetím osobám platí pouze jediná ochranná podmínka ze zákona: označené smluvně chráněné území je zakázáno poškozovat (§ 39 odst. 2 ZOPK). Ministr rovněž trefně konstatoval, že taková ochranná podmínka je na jednu stranu málo adresná a nezajistí efektivní ochranu tohoto cenného území, na druhou stranu je nadbytečně přísná, jelikož zákaz dle § 39 odst. 2 ZOPK je absolutní a nejde z něj povolit výjimku. Při vyhlášení CHKO platí pro všechny základní ochranné podmínky ze zákona a ve vyhlášovacím předpisu lze podrobně nastavit bližší ochranné podmínky, přičemž zákazy a omezení z nich plynoucí nejsou absolutní a lze z nich povolit výjimku (§ 43 ZOPK) či udělit souhlas orgánu ochrany přírody. Smlouva o chráněném území je veřejnoprávní smlouvou,² která je definována v § 159 správního řádu. Taková smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Při jejím uzavírání musí mít správní orgán na mysli cíl plnění úkolů veřejné správy ve vztahu k veřejnému zájmu, který ze zákona chrání. Veřejnoprávní smlouvu lze navíc uzavřít jen tehdy, je-li to účelné. Jak však správní orgány shledaly, z výše uvedených důvodů by uzavření takové smlouvy nebylo ve veřejném zájmu (ochrana přírody a krajiny) a ani účelné.
53. Žalobce na toto vypořádání, se kterým se soud ztotožňuje, nikterak nereaguje. Toliko zopakoval (stejně jako v rozkladu), že se žalovaný nemůže odkazovat na test proporcionality.

² Srov. Vomáčka, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 286, odst. 6.

Z rozhodnutí správních orgánů (a rovněž i ze záměru) je ale naopak zřejmé, že žalovaný na institut smluvní ochrany nerezignoval a zvážil jej. V testu proporcionality velice podrobně a přesvědčivě popsal, z jakých důvodů není smluvní ochrana na dané území aplikovatelná. Z dikce § 39 odst. 1 ZOPK nevyplývá, že orgán ochrany přírody musí za každou cenu s vlastníkem pozemku ochranu smluvit; naopak za daných podmínek by formalistická aplikace daného ustanovení nebyla v souladu s účelem ZOPK, kterým je ochrana přírody a krajiny. K tomu navíc soud dodává, že správní orgány ve svém rozhodnutích zmínily, že část území CHKO Soutok je již dnes „zvlášť chráněná“, proto v této části není smluvní ochrana dle § 39 odst. 1 ZOPK možná ani právně. Ani na toto tvrzení žalobce nikterak nereaguje. Soud pro úplnost dodává, že proti samotnému provedení testu proporcionality žalobce nikterak nebrojil, blíže se jím proto nezabývá.

54. Pokud jde o aplikaci § 45c odst. 5 ZOPK,³ soud souhlasí s žalovaným, že to, jak v minulosti (ne)postupoval příslušný orgán ochrany přírody při zajišťování smluvní ochrany v souvislosti s vyhlášením EVL, nemá přímou vazbu na řešení současné otázky (vyhlášení CHKO). Soud je však názoru, že tato námitka není zcela mimoběžná; stále jde o vytýkanou absenci zajištění přednostní smluvní ochrany ze strany orgánu ochrany přírody a krajiny. Ačkoliv tedy žalovaný námitku vypořádal tak, že poukaz na § 45c odst. 5 ZOPK je bezpředmětný, obě správní rozhodnutí ve svém souhrnu obsahují relevantní odůvodnění, proč nebylo přistoupeno ke smluvní ochraně. Zdejší soudu navíc již v rozsudku č. j. 10 A 95/2022-76 z 26. 10. 2023 seznal, že ke sjednání smluvní ochrany se vyžaduje i iniciativa vlastníka pozemku. Tu může dle § 45c odst. 5 ZOPK projevit do 60 dnů od seznámení se s možností smluvní ochrany území, anebo musí být uzavřena smlouva do dvou let od projevení zájmu uzavřít smlouvu. Teprve nevyvine-li vlastník takovou iniciativu, dojde k vyhlášení zvláště chráněného území postupem, jako tomu bylo v projednávané věci. Z ryze obecně formulované námitky nicméně podle soudu nevyplývá, že by žalobce vyvíjel iniciativu za účelem sjednání smluvní ochrany dotčeného území, natož aby o ni požádal.
55. Žalovaný tedy nepochybil, pokud nepostupoval podle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK.
56. Nad rámec nutného odůvodnění považuje soud za vhodné ještě poznamenat, že v případě, že dojde ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku vyhlášení CHKO, má vlastník dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu.

IV.7. Probíhající řízení o pozemkových úpravách

57. Pokud jde o pozemkové úpravy dle zákona č. 139/2002 Sb., soud konstatuje, že existence těchto probíhajících úprav v území zamýšleného CHKO Soutok není sporná. Soudu však není zřejmé, jakým způsobem se mají pozemkové úpravy ve spojení se záměrem dotknout

³ Orgány ochrany přírody do 30 dnů ode dne vyhlášení nařízení vlády podle odstavce 1 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv upozorní formou veřejné vyhlášky podle § 25 správního řádu vlastníky pozemků v evropsky významných lokalitách nebo jejich částech, jejichž ochranu je podle nařízení vlády podle § 45a odst. 2 třeba zajistit vyhlášením zvláště chráněného území, že jejich ochrana na dotčeném pozemku v případě, že to § 39 připouští, může být zajištěna smluvně. Pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení upozornění neučiní žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, nebo na základě tohoto úkonu nedojde ve lhůtě dvou let k uzavření smlouvy podle § 39, bude evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným tímto zákonem pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie. Vyhlášení zvláště chráněných území podle odstavce 4 provedou příslušné orgány ochrany přírody nejpozději do 6 let od přijetí lokality do evropského seznamu.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

veřejných subjektivních práv žalobce. V žalobě totiž bez bližších souvislostí tvrdí, že žalovaný ignoruje vysoký stupeň rozpracovanosti těchto pozemkových úprav a že pozemky budou dotčeny změnou vlastnictví. Dále uvedl, že o těchto skutečnostech žalovaného vyrozuměl SPÚ. Rozvedl pak, že na úvodní jednání o prvním kole pozemkových úprav je pozván velký počet účastníků a všichni nedostanou možnost se již k zamýšlenému vyhlášení nijak vyjádřit, a jejich vlastnické právo tím bude dotčeno. Jak však soud vyložil výše, žalobce je oprávněn rozhodnutí správních orgánů napadat toliko v rozsahu zásahu do svých veřejných subjektivních práv. Ani v obecné rovině však neuvedl, jaký vliv mají probíhající pozemkové úpravy (ani následná změna vlastnictví) ve spojení s vyhlášením záměru vliv na její práva nebo povinnosti, resp. na její veřejná subjektivní práva. Pokud tvrdí, že tak dojde k zásahu do práv jiných vlastníků pozemků (případně budoucích vlastníků pozemků), není v tomto směru k žalobě aktivně legitimován. Případní noví vlastníci pak přirozeně vstoupí do práv a povinností svých předchůdců. Z uvedených důvodů soud neprovedl jako důkaz Dopis SPÚ žalovanému z 30. 8. 2023, neboť vědomost žalovaného o pozemkových úpravách je v dané věci nerelevantní; dokument tedy nemůže disponovat důkazní potencií. Pro úplnost soud dodává, že samotná existence řízení o pozemkových úpravách netvoří ze zákona překážku vyhlášení CHKO, což ostatně netvrdí ani žalobce.

IV.8. Nestrannost Agentury

58. Žalobce závěrem žaloby tvrdí, že „lze úspěšně pochybovat“ o nestrannosti a objektivnosti, potažmo věrohodnosti, analýzy Agentury, neboť je podřízena žalovanému. Již v rozsudku č. j. 10 A 95/2022-76 zdejší soud vyložil, že Agentura je orgánem ochrany přírody podle § 75 ZOPK. Byla zřízena zákonem jako správní úřad, který je podřízený žalovanému a který vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými zákony. Její působnost je stanovena § 78 citovaného zákona, dle něhož v obvodu své územní působnosti za účelem podpory výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny provádí potřebné inventarizační přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, ukládá, zpracovává, vyhodnocuje data v ochraně přírody; přitom spolupracuje s odbornými, výzkumnými a vědeckými pracovišti. Soud tak poukazuje na to, že se jedná odborný orgán ochrany přírody, který disponuje příslušným odborným (zaměstnaneckým) aparátem a spolupracuje s dalšími odbornými pracovišti. Zájmem Agentury je příznivé životní prostředí a jeho ochrana, při své činnosti postupuje podle zákona a v souladu s ním.
59. Skutečnost, že Agentura může mít zájem na vyhlášení CHKO Soutok, tak vyplývá už z její povahy a účelu, za kterým byla zřízena, tedy ochrany přírody a krajiny. Pokud Agentura zpracovala analýzu, na jejímž základě žalovaný rozhodl při tvorbě návrhu CHKO Soutok, plnila tím toliko svoji úlohu, která pro ni vyplývá ze zákona. Ryze z jejího postavení v rámci soustavy orgánů ochrany přírody a krajiny nelze dovozovat, že její závěry vyjádřené v analýze jsou neobjektivní, nerelevantní nebo nevěrohodné, jak vyjmenovává žalobce.
60. Soud shledal, že z důvodu postavení Agentury nebylo povinností žalovaného opatřit si oponentní analýzu. Agentura provedla analýzu ekosystémů uvedenou v záměru na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací, provedených v území Agenturou samotnou či vědeckými institucemi [srov. Příloha č. 3 (str. 42-48) záměru]. Žalobce věcné závěry analýzy Agentury nezpochybnil v rámci námitek, rozkladu a ani nyní v žalobě, ačkoliv tuto možnost měl, jakož i možnost navrhnout vypracování oponentní analýzy. Namísto bez bližších tvrzení či důkazů setrvává na tvrzení o zaujatosti Agentury. Soud proto nevidí důvodu, proč si měl žalovaný obstarat další analýzu, která by závěry Agentury verifikovala.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

V. Závěr a náklady řízení

61. Žalobcův pozemek (orná půda) byl v záměru řádně zahrnutý do předmětu ochrany, přičemž důvod této ochrany byl v rámci záměru i rozhodnutí správních orgánů náležitě vysvětlen. V daném případě přitom nebylo z četných důvodů uskutečnitelné, aby žalovaný přistoupil ke smluvní ochraně pozemků spadajících do CHKO Soutok; absence tohoto postupu ve světle okolností případu tak neznámá, že nebylo možné bez dalšího přistoupit k vydání záměru na vyhlášení CHKO. Soud rovněž neshledal žádné důvodné pochybnosti o nezájmovosti Agentury, tudíž i její analýza provedená v rámci záměru je věrohodná a relevantní. Soud pak zjistil, že probíhající pozemkové úpravy se nedotýkají veřejných subjektivních práv žalobce (potažmo práv a povinností vyvěřajících z jejího vlastnictví dotčených pozemků). Ani závěry žalovaného ohledně možnosti využití dotačních nástrojů v případě EVL a CHKO nemají vliv na nosné důvody, pro které žalovaný přistoupil k záměru na vyhlášení CHKO Soutok. Nakonec ačkoliv žalovaný o námitkách žalobce proti záměru rozhodl po zákonem stanovené lhůtě, nezpůsobuje tato vada nezákonnost rozhodnutí. Jelikož soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.
62. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 28. ledna 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

JUDr. Jaromír Klepš v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.