



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobkyně: **V. Ž.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Michalem Staňkem
se sídlem Praha 1, Opletalova 1525/39

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 12. 9. 2024, č. j. MZP/2024/290/1373,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým ministr životního prostředí (dále též „ministr“) zamítl její rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2333. Uvedeným

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

rozhodnutím nebylo vyhověno námitkám žalobkyně podaným podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), proti zařazení pozemků parc. č. 3095/58, parc. č. 3096/59 a parc. č. 3097/58 v k. ú. Poštorná do záměru na vyhlášení Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „CHKO Soutok“).

II. Obsah žaloby

2. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítala, že její námitka proti záměru nebyla vyřízena v zákonem stanovené 60denní lhůtě, kterou ZOPK ukládá orgánu ochrany přírody k rozhodnutí o námitkách, a to bez ohledu na množství podaných námitek. Dle žalobkyně neobstojí, že probíhala časově náročná analýza umístění a identifikace pozemků. V důsledku nevydání rozhodnutí ve lhůtě mohla žalobkyně oprávněně nabýt přesvědčení, že jejím námitkám bylo vyhověno, její pozemky tak nebudou součástí CHKO Soutok, a může je tedy nabídnout k prodeji za vyšší cenu bez omezení vyplývajících ze základních ochranných podmínek CHKO Soutok.
3. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že v části 3. záměru nazvané „*Předměty ochrany a jejich popis*“ jsou v bodech a) až g) konkretizovány ekosystémy (lesní, luční, mokřadní a vodní) včetně společenstev (travní, kontinentální nivní louky, mezofilní ovsíkové louky a specifická stepní vegetace na výše položených lokalitách tzv. hrúdech a na ně vázaná biota). Pole a orná půda v tomto výčtu chybí, a proto nemohou být uváděny v detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Má-li se chránit jakýkoliv předmět ochrany a za tím účelem mají být určité osobě stanoveny povinnosti ústavního rozměru (zásah do vlastnických práv, omezení práva na podnikání v důsledku vyhlášení zvláště chráněného území), je nezbytné prokázat smysl takové ochrany. Ten však není dán, pokud se žádný z předmětů ochrany na pozemcích žalobkyně (orné půdě) nenachází. K tomu žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2013, č. j. 30 A 12/2012-34. Doplnila také, že na orné půdě se nenachází biotopy, které je potřeba chránit dle analýzy stavu ekosystémů, uvedené v záměru. Podle žalobkyně jsou důvody pro zařazení orné půdy do CHKO Soutok, které tvrdí žalovaný, pouze očekávané, tedy hypotetické a teoretické.
4. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně rozporovala tvrzení ministra, že ve zvláště chráněných oblastech se oproti nechráněné krajině nabízí široká škála dotačních nástrojů. Ministrem zmiňované dotační programy (Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy) lze využít, aniž by se pozemky nacházely v CHKO Soutok, neboť dotčené území je evropsky významnou lokalitou (dále jen „EVL“), pro niž jsou jmenované programy rovněž dostupné.
5. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, proč nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK a nedotázal se vlastníků dotčených pozemků (včetně žalobkyně), zda se chtějí podílet na ochraně EVL. Smluvní ochranu měly orgány ochrany přírody a krajiny realizovat již po vyhlášení EVL, avšak dodnes tak neučinily. Přitom podle § 39 odst. 1 ZOPK má být ochrana těchto území realizována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků, žalovaný však tento přístup nerealizuje. Namísto toho vyhlásil CHKO Soutok.
6. *Pátým žalobním bodem* žalobkyně upozornila na to, že na území záměru probíhají rozsáhlé pozemkové úpravy na vysokém stupni rozpracovanosti, o čemž byl žalovaný informován Státním pozemkovým úřadem (dále též „SPÚ“). Pozemky tedy budou dotčeny změnou vlastnictví, pročez SPÚ požádal žalovaného, aby s ním jednal jako s účastníkem řízení, což

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

žalobkyně doložila dopisem SPÚ ze dne 30. 8. 2023. Žalobkyně dodala, že k prvnímu kolu úvodních jednání pozemkových úprav (z plánovaných tří) je pozváno 1 547 účastníků. Všichni však dle žalobkyně nedostanou možnost se k záměru vyjádřit, přestože jejich vlastnické právo bude vyhlášením CHKO Soutok zasaženo.

7. *V šestém žalobním bodě* žalobkyně zpochybňovala objektivnost a věrohodnost analýzy Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“), na kterou se ve svých závěrech žalovaný odvolává. AOPK je podřízená žalovanému. Žalovaný si měl obstarat oponentní analýzu, například z akademického prostředí, která by závěry z analýzy AOPK verifikovala.
8. V doplnění žaloby ze dne 20. 11. 2024 žalobkyně tvrdila, že byly porušeny postupy dle správního řádu a ZOPK, čímž byly založeny významné vady napadeného rozhodnutí i samotného vyhlášení CHKO Soutok. Dále zopakovala svou argumentaci týkající se probíhajících pozemkových úprav.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

9. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
10. Ve vztahu k *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný setrval na svém závěru, že nedodržení zákonné lhůty pro vypořádání námitek nemá za následek nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Zopakoval, že lhůtu nemohl 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, sama žalobkyně zaslala během dvou dnů 173 dopisů; takové jednání by mohlo být považováno za obstrukční, s cílem znesnadnit úkony správního orgánu. Proběhla rovněž časově náročná analýza identifikace jednotlivých pozemků, přičemž byla znesnadněna identifikace parcel zejména v k. ú. Lanžhot s ohledem na stav katastru nemovitostí, jelikož zde zatím neproběhla digitalizace parcel a pozemky jsou zde vedeny ve zjednodušené evidenci. Zároveň řada dopisů obsahovala pozemky nacházející se mimo plánovanou CHKO Soutok, které bylo nutné odlišit od těch, jež jsou součástí záměru.
11. Pokud jde o vliv namítaného porušení lhůty pro rozhodnutí na případný prodej pozemků žalobkyně, žalovaný odkázal na analýzu AOPK 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 osvobozen od placení daně z nemovité věci.
12. Úvaha žalobkyně, že mohla oprávněně nabýt přesvědčení, že její námitce bylo vyhověno, je podle názoru žalovaného účelová. Na základě oznámení o zahájení správního řízení o podaných námitkách a dalších krocích v průběhu řízení (včetně např. oznámení účastníkům řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí), si žalobkyně musela být vědoma, že je v předmětné věci vedeno správní řízení, a bude tedy nutné meritorně rozhodnout. I pro případ uvedení záměru do souladu s námitkami dle § 40 odst. 4 ZOPK je nutné nejprve námitce vyhovět rozhodnutím. Z žádného zákonného ustanovení nelze dovodit fikci vyhovění námitce.
13. Ke *druhému žalobnímu bodu* žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a zopakoval, že dané pozemky, přestože jsou obhospodařovanou půdou, jsou nedílnou součástí několika navržených předmětů ochrany, konkrétně zejména předmětů ochrany: „*harmonicky utvářená krajina s typickým krajinným rázem...*“ a „*přírodní funkce krajiny, zejména její*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

ekologická rezistence a rezilience, migrační prostupnost, přirozený vodní režim s rozlivy, retence vody v krajině, dynamika říčních procesů vodních koryt a údolních niv“. Orná půda má nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy, jenž je také předmětem ochrany navrhované CHKO Soutok. Orná půda je i výslovně uvedena v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany na str. 23–24 záměru. Zahrnutí orné půdy do CHKO Soutok je z různých důvodů (které žalovaný zopakoval) běžné a účelné.

14. Ke *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný upozornil na to, že v případě, že dojde ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku přijatých omezení, má žalobkyně dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu – kompenzaci újmy. Dále žalovaný sdělil, že v CHKO Soutok se nabízí oproti EVL možnost i dalších dotačních nástrojů ve vazbě na předměty ochrany CHKO jako dochovaný krajinný ráz či přírodní funkce krajiny. Dodal též, že finanční prostředky dotačních nástrojů jsou alokovány primárně právě do zvláště chráněných území a lokalit soustavy Natura 2000, a to s ohledem na potřebu zachovat či zlepšit stav předmětů ochrany. AOPK se nadto existencí CHKO Soutok otevře např. možnost čerpání finančních prostředků pro území CHKO Soutok z Programu péče o krajinu (PPK A), které jsou přístupné jen resortním organizacím.
15. Ve vztahu ke *čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný zopakoval svou argumentaci, kterou uvedl v napadeném rozhodnutí. Nadto vyjádřil své přesvědčení, že první větu § 39 odst. 1 ZOPK „*Ochrana evropsky významných lokalit je zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků.*“ je nutné chápat jako sice zřetelnou deklaraci podpory pro využití zejména smluvních nástrojů ochrany (též) EVL, avšak z praktického hlediska výhradně tam, kde je to vzhledem k okolnostem možné a zejména z hlediska zákonných cílů účelné. V případě EVL Soutok – Podluží a EVL Niva Dyje tomu tak dle žalovaného není.
16. Žalovaný doplnil, že 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. K *pátému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že se jedná o samostatný dlouhodobý proces, do něhož 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 probíhajících 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. Obce zveřejnily na svých vývěskách, webových stránkách či v místních zpravodajích informaci o předjednávání s výzvou k podávání připomínek ze strany organizací i fyzických osob. AOPK zřídila webové stránky pro poskytování veškerých potřebných informací. V dubnu a květnu 2023 proběhla jednání se všemi dotčenými městy a obcemi, v některých případech i za účasti občanů. AOPK uskutečnila téměř tři stovky jednání se samosprávami, zástupci některých hospodařících subjektů, se zástupci zájmových organizací, spolků a institucí, s vlastníky nemovitostí a se všemi dalšími partnery v daném území, kteří o jednání projevíli zájem, na základě čehož byl záměr upraven. Žalovaný má tedy za to, že činil nad rámec zákona řadu kroků (včetně mediálních), aby místní obyvatelé a vlastníci nemovitostí byli dostatečně informováni. S ohledem na zhoršení stavu předmětů ochrany EVL však nelze čekat na to, až proběhnou komplexní pozemkové úpravy.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

18. K šestému žalobnímu bodu žalovaný sdělil, že AOPK je organizační složkou státu, která provedla analýzu ekosystémů na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací provedených rovněž i jinými vědeckými institucemi. AOPK provádí ve spolupráci s odbornými, výzkumnými a vědeckými pracovišti potřebné inventarizační přírodovědné průzkumy, monitoring, dokumentaci a šetření v ochraně přírody, ukládá, zpracovává, vyhodnocuje data v ochraně přírody, a to na základě § 78 odst. 8 ZOPK. Nebylo by tedy účelné, aby žalovaný vynakládal veřejné prostředky na totéž, tedy aby platil kromě odborníků AOPK i oponentní vědecké posudky. Sama žalobkyně měla možnost navrhnout v rámci správního řízení vlastní důkazy, vyjádření žalobkyně však žádné odborné posudky či jiné důkazy o nekompetentnosti a zaujatosti odborného stanoviska AOPK nepředložila.
19. Žalovaný závěrem svého vyjádření poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631) a ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17, a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (přehledně shrnutou např. v rozsudku ESLP ve věci *Turgut a další proti Turecku* ze dne 8. 7. 2008, č. 1411/03).

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
21. Soud v dané věci rozhodl bez jednání, jelikož oba účastníci řízení na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nikterak nereagovali. Důvodem pro nařízení jednání nebylo ani žalobkyní navržené dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl žalobkyní předložené důkazy: dotační programy a dopis SPÚ z 30. 8. 2023 z důvodů vysvětlených níže. Soud pro úplnost poznamenává, že neprovedl jako důkaz ani návrh nařízení vlády o CHKO Soutok, neboť tento důkaz žalobkyně nespojovala s meritorním posouzením ve věci samé, nýbrž jej navrhovala v souvislosti se svým návrhem na nařízení předběžného opatření, o kterém již soud rozhodl.
22. Soud předně poukazuje na to, že se vyhlášením CHKO Soutok, resp. totožnými námitkami jiných žalobců, zastoupených týměž advokátem, již zabýval např. v rozsudcích ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 104/2024-84, ze dne 15. 1. 2025, č. j. 14 A 55/2024-106, č. j. 18 A 76/2024-87, č. j. 18 A 78/2024-101 a č. j. 18 A 79/2024-74, ze dne 28. 1. 2025, č. j. 3 A 84/2024-67 a č. j. 3 A 85/2024-79, ze dne 6. 2. 2025, č. j. 15 A 105/2024-76, ze dne 20. 2. 2025, č. j. 9 A 84/2024-73, a ze dne 5. 3. 2025, č. j. 11 A 105/2024-65. V nyní posuzované věci soud neshledal žádný důvod se od svých závěrů odchýlit.
23. Nejprve je dle soudu vhodné zmínit, že spor mezi účastníky spočívá v nejobecnější rovině v tom, zda má či nemá být vyhlášena CHKO Soutok. Konkrétně jde o to, zda žalovaný řádně vypořádal námitky žalobkyně proti záměru předmětné CHKO. Úkolem soudu je přitom v rozsahu žalobních bodů posoudit, zda žalovaný vypořádal námitky žalobkyně v souladu se zákonem. Míra podrobnosti rozsudku je dána především kvalitou a konkrétností žalobní argumentace. Ta je na mnoha místech velmi obecná a v podstatné části kopíruje rozkladové námitky. Soud se má v takovém případě zabýrat námitkami v takové míře podrobnosti, jež plyne z podoby žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Afs 157/2022-45). Rovněž je nutné poukázat na to, 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.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63, bod 16). Stejně tak 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.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

24. Touto optikou přistoupil soud k posouzení žaloby.
25. Žalobkyně na několika místech namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je však přezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu – jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kvůli kterým skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Napadené rozhodnutí těmito požadavkům dostojí, neboť je z něj zcela zřejmé, z jakých skutečností ministr vycházel, jak věc posoudil a jak reagoval na žalobkyniny rozkladové námitky. Soud se proto dále mohl zabývat zákonností napadeného rozhodnutí.
26. Žalovaný zpracoval záměr v srpnu roku 2023 a podle § 40 odst. 3 ZOPK jej zaslal obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Zároveň jej oznámil i vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem, a to včetně žalobkyně.
27. Žalobkyně proti němu včas uplatnila námitky. Soud v souvislosti s tímto upozorňuje na to, že § 40 odst. 4 ZOPK 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.*
28. *První žalobní bod* neshledal soud důvodným. Podle § 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.
29. Pozdní rozhodnutí o námitkách nemá bez dalšího za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. K tomu dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2006, č. j. 6 Ads 50/2005-63, podle kterého pokud správní orgány ve správním řízení nerozhodly ve lhůtách stanovených správním řádem, přičemž o nemožnosti ve stanovených lhůtách rozhodnout nebyl navrhovatel uvědoměn, nejde o takovou vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí soudem.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

30. Vliv nedodržení pořádkové lhůty na zákonnost rozhodnutí soud neshledal ani v případě žalobkyně. Žalobkyně byla sice po dobu řízení aktivní, soudu však není známo, že by využila 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 ke dni 24. 8. 2023 a žalobkyně byl oprávněna 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 20. 5. 2024. Žalovaný tak byl v „prodlení“ o maximálně čtyři měsíce. S ohledem na povahu řízení a počet vlastníků nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou (o jejich vysokém počtu není v řízení sporu) soud délku takového prodlení nepovažuje za zvlášť významnou.
31. Ani sama žalobkyně dostatečně netvrdí (a už vůbec neprokazuje), jak se nedodržení lhůty žalovaným promítlo do jejích veřejných subjektivních práv. Žalobkyně namítla, že mohla oprávněně nabýt přesvědčení, že její námitce je vyhověno ve smyslu toho, že její pozemky nebudou součástí CHKO Soutok, a může je nabídnout k prodeji za vyšší cenu bez omezení vyplývajících ze základních ochranných podmínek CHKO. Žalobkyně tak popisuje hypotetickou situaci, za níž by mohlo mít nedodržení lhůty na práva vlastníka pozemku vliv. Netvrdí však, že to je její případ, tedy že měla v plánu vlastní pozemky prodat. Soud se přiklonil k názoru žalovaného, jenž seznal, že vyhlášení CHKO Soutok neovlivňuje vlastnická práva z hlediska nakládání s pozemky (prodej, nájem apod.). Zároveň soud uvádí, že § 40 odst. 4 ZOPK ani jiné ustanovení správního řádu nestanoví, že pokud není námitka vypořádána ve lhůtě, je dovozena fikce vyhovění námitce. Tento argument žalobkyně je proto lichý.
32. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že přestože nebylo rozhodnuto v zákonné lhůtě (a žalobkyně nebyla uvědoměna o tom, že lhůta pro rozhodnutí nebude dodržena), nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 50/2005-63 nebo jeho rozsudek ze dne 22. 12. 2015, č. j. 6 As 157/2014-53).
33. *Druhému žalobnímu bodu* soud nepřisvědčil. V tomto žalobním bodě měla žalobkyně za to, že její pozemky (orná půda) chybí v popisu předmětu ochrany záměru a že nemohou být uváděny až v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany.
34. 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 [...]*“.
35. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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 solitéry 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“ (důraz doplněn). 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). Žalobkyně sama ani nepopírá, že by detailnější popis předmětu ochrany její pozemky 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 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.

36. Soud se ztotožnil se správními orgány v tom, že orná půda je rovněž obsahem předmětu ochrany uvedeného pod bodem b), k tomu odkazuje na detailnější popis „přírodní funkce krajiny“ na str. 24 záměru. Žalovaný i ministr se této otázce také věnovali a popsali, proč je ornou půdu potřeba do předmětu ochrany zařadit a proč bylo nezbytné zacházet s celým územím jako s jedním celkem. Již tímto odůvodněním vypořádali podstatu tohoto žalobního bodu, který je jen opakováním již dříve vznesených námitek. Soud se s jejich argumentací ztotožnil.
37. Je zřejmé, že pozemky žalobkyně 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.
38. Žalobkyně v žalobě 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 ní lze souhlasit, ale citovaná pasáž se netýká primárně důvodů pro ochranu orné půdy. Z výše uvedeného je zřejmé, že tyto důvody správní rozhodnutí obsahují. 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. V prvostupňovém rozhodnutí je navíc na několika místech uvedeno, že je třeba ornou půdu chránit i s ohledem na živočichy, kteří se vyskytují na rozhraní lesa a nelesních

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

pozemků, a může být celoročně pro různé druhy územím, kde získávají potravu, případně může v některých částech roku sloužit jako shromaždiště ptáků. Smyslem zařazení orné půdy do záměru je tak i ochrana živočichů vyskytujících se na ní.

39. 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. Žalobkyně tvrdí, že očekávaný účinek se nedostaví z důvodu provedených komplexních vodohospodářských úprav, které přirozenému vodnímu režimu brání. Již však neuvedla (natož aby prokázala), že v území nějaké vodohospodářské úpravy nastaly a z jakých důvodů tyto úpravy brání zamýšleným účinkům vyhlášení CHKO Soutok. Soud nemůže za žalobkyni domýšlet, jaké úpravy měla na mysli (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).
40. *Třetímu žalobnímu bodu* soud nevyhověl. K tomuto žalobnímu bodu soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně v rozkladu namítala, 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 Životní prostředí, což lze doložit řadou konkrétních projektů realizovaných na území evropsky významných lokalit Niva Dyje a Soutok – Podluží*“. Z obsahu této námítky je zřejmé, že pokud jde o možnosti čerpání finančních nástrojů, žalobkyně nespátňuje rozdíl mezi EVL a CHKO. Žalovaný 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 zvlášť chráněného území, nikoliv však v území nechráněném. Ve vyjádření k žalobě pak souhlasil s žalobkyní v tom, že jím zmíněné tři typy nástrojů lze čerpat i u EVL.
41. V tomto směru žalovaný 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.
42. Pokud žalovaný tvrdil, že se nabízí širší škála nástrojů, resp. že do zvláště chráněných území jsou prostředky alokovány přednostně, tato tvrzení dále nekonkretizoval ničím jiným než poukazem na výše uvedené tři programy. Tento dílčí nedostatek ovšem nemohl vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Existence finančních (dotačních) nástrojů totiž nebyla nosným důvodem záměru, potažmo obou správních rozhodnutí. Z nich naopak vyplývají jiné rozhodné důvody pro záměr na vyhlášení CHKO Soutok, vysvětlení, proč ochrana v podobě EVL není dostatečná, a že – v případě pozemků žalobkyně – má orná půda nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy (tj. jednoho z předmětů ochrany CHKO Soutok), a rovněž že význam ochrany orné půdy je věcně obsažen rovněž v předmětu ochrany (srov. vypořádání předchozího žalobního bodu). Existenci finančních (dotačních) nástrojů správní orgány nezohledňovaly ani v rámci testu proporcionality. Ačkoliv tedy v tomto ohledu dostatečně nevysvětlily rozdíl mezi EVL a CHKO, otázka využívání finančních nástrojů pro motivaci vlastníků či uživatelů pozemků v CHKO nemá na danou věc vliv. Proto se jí soud již dále nezabýval a neprovedl ani žalobkyní navržený důkaz – Přehled dotačních programů; ostatně mezi stranami není sporu, že tři programy zmíněné žalovaným lze využívat u obou typů chráněných území.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

43. Rovněž čtvrtý žalobní bod není důvodný. V rámci tohoto žalobního bodu není mezi účastníky řízení sporné, že na území CHKO Soutok se dnes nachází dvě EVL (Niva Dyje a Soutok – Podluží).
44. Dle § 39 odst. 1 ZOPK platí, že *ochrana evropsky významných lokalit je zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Pro evropsky významné lokality lze 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.*
45. Soud i zde seznal, že tvrzení žalobkyně jsou zopakováním rozkladových námitek, na které již reagoval ministr. S odkazem na test proporcionality provedený žalovaným uvedl, 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, a to mj. z důvodu vysokého počtu pozemků různých vlastníků (cca 6 870). 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 přineslo problematické zajištění systematické a komplexní péče o území jako celek.
46. Navíc je ve smlouvě možné podrobně upravit ochranný režim území pouze ve vztahu k vlastníkovi pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv ve vztahu ke třetím osobám, což je potřeba při regulaci myslivosti či rybářství. Vůči třetím osobám platí pouze jediná ochranná podmínka ze zákona, tj. označené smluvně chráněné území je zakázáno poškozovat (§ 39 odst. 2 ZOPK). Ministr rovněž 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, která je definována v § 159 správního řádu. 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.
47. Na toto vypořádání, se kterým se soud ztotožňuje, žalobkyně nikterak nereagovala. Pouze zopakovala, že se žalovaný nemůže odkazovat na test proporcionality. Z rozhodnutí správních orgánů je ale naopak zřejmé, že žalovaný na institut smluvní ochrany nerezignoval a zvážil jej. Velice podrobně a přesvědčivě popsal, z jakých důvodů není smluvní ochrana na

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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 chráněna“, proto v této části není smluvní ochrana dle § 39 odst. 1 ZOPK možná ani právně. Ani na toto tvrzení žalobkyně nereaguje.

48. Stran aplikace § 45c odst. 5 ZOPK, 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. Soud je však názoru, že tato námitka není zcela mimoběžná; stále totiž 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.
49. Na základě shora uvedeného má soud za to, že žalovaný nepochybil, když nepostupoval podle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK.
50. *Pátému žalobnímu bodu* soud nepřisvědčil. Soud konstatuje, že existence pozemkových úprav v území CHKO Soutok není mezi účastníky řízení sporná. Soudu však není zřejmé, jakým způsobem se mají pozemkové úpravy ve spojení se záměrem dotknout veřejných subjektivních práv žalobkyně. Žalobkyně totiž v žalobě bez bližších souvislostí tvrdí, že žalovaný ignoruje vysoký stupeň rozpracovanosti těchto pozemkových úprav a že pozemky budou dotčeny změnou vlastnictví. Dále uvedla, že o těchto skutečnostech žalovaného vyrozuměl SPÚ. Rozvedla 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.
51. Žalobkyně je oprávněna rozhodnutí správních orgánů napadat toliko v rozsahu zásahu do svých veřejných subjektivních práv. Žalobkyně však ani v obecné rovině neuvedla, jaký vliv mají probíhající pozemkové úpravy (a následná změna vlastnictví) ve spojení s vyhlášením záměru vliv na její práva či 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 legitimována. Případní noví vlastníci pak přirozeně vstoupí do práv a povinností svých předchůdců. Z uvedených důvodů soud neprovedl jako důkaz dopis SPÚ z 30. 8. 2023, jelikož vědomost žalovaného o pozemkových úpravách je v dané věci irelevantní. Pro úplnost soud dodává, že samotná existence řízení o pozemkových úpravách netvoří ze zákona překážku vyhlášení CHKO, což ostatně netvrdí ani žalobkyně.
52. Konečně ani se *šestým žalobním bodem* nelze dle soudu nesouhlasit. AOPK 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 odst. 8 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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 AOPK je příznivé životní prostředí a jeho ochrana, při své činnosti postupuje podle zákona a v souladu s ním.

53. Skutečnost, že AOPK 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 AOPK zpracovala analýzu, na jejímž základě žalovaný rozhodl při tvorbě návrhu CHKO Soutok, plnila tím toliko svoji úlohu, která pro ni vyplývá ze zákona. Pouze 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 žalobkyně.
54. Žalovaný neměl povinnost opatřit si oponentní analýzu. AOPK provedla analýzu ekosystémů uvedenou v záměru na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací, provedených v území AOPK samotnou či vědeckými institucemi [srov. Příloha č. 3 (str. 42–48) záměru]. Žalobkyně věcné závěry analýzy AOPK nezpochybnila v rámci námitek, rozkladu a ani nyní v žalobě, ačkoliv tuto možnost měla, jakož i možnost navrhnout vypracování oponentní analýzy. Namísto toho setrvala bez bližších tvrzení či důkazů na tvrzení o zaujatosti AOPK. Soud proto nevidí důvod, proč si měl žalovaný obstarat další analýzu, která by závěry AOPK verifikovala.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejblíže 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 jej 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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.

Praha dne 31. března 2025

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.