



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **L. S.**, zast. Mgr. Michalem Staňkem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 9. 2024, č. j. MZP/2024/290/1367, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 10 A 105/2024 - 85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] V záhlaví uvedeným rozhodnutím ministr životního prostředí („ministr“) zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2372. Uvedeným rozhodnutím žalovaný podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění do 31. 12. 2023, (dále „ZOPK“) částečně nevyhověl námitkám žalobce proti zařazení jeho pozemků do záměru na vyhlášení Chránění krajinné oblasti Soutok („CHKO Soutok“), částečně řízení zastavil.

[2] Žalobu proti rozhodnutí ministra Městský soud v Praze („městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Žalobce mimo jiné namítal, že jeho pozemek (orná půda) chybí v popisu předmětu ochrany záměru. Městský soud však konstatoval, že součástí

podrobnějšího popisu předmětu ochrany na s. 23 a 24 záměru orná půda je. Žalovaný pak v prvostupňovém rozhodnutí dále rozvedl, v čem spočívá přírodní hodnota pozemku žalobce, kterou je nutno chránit. Pozemek je součástí předmětu ochrany, neboť orná půda tvoří harmonicky utvářenou krajinu s typickým krajinným rázem, a rovněž plní přírodní funkci krajiny z důvodu provázanosti orné půdy s vodním režimem. Žalobce nadto podle městského soudu v žalobě spíše opakoval argumentaci, kterou již vypořádaly správní orgány.

[3] Dále žalobce tvrdil, že žalovaný měl postupovat podle § 39 ZOPK. Požadavek na tzv. přednostní (smluvní) ochranu však ignoroval. Městský soud uvedl, že žalobce v tomto ohledu opakoval argumentaci uplatněnou v rozkladu, již vypořádal ministr v napadeném rozhodnutí. Smluvní ochranu v navrhovaném území nelze prakticky uskutečnit mj. kvůli roztržštěným majetkovým vztahům. Stranou smlouvy by muselo být všech 6 870 vlastníků pozemků, každý z nich by se musel vyslovit pro její uzavření. Na části území obou dotčených evropsky významných lokalit se dále již nachází zvláště chráněná území, což následný postup podle § 39 ZOPK vylučuje. Stejně tak postupem podle tohoto ustanovení nelze konkrétně stanovit omezení vůči třetím osobám (např. při regulaci myslivosti a rybářství), na rozdíl od režimu ochrany v CHKO. Žalobce poté na uvedené argumenty nikterak nereagoval, pouze zopakoval tvrzenou nemožnost uvedené pochybení zhojit odkazem na provedený test proporcionality. Pokud jde konečně o namítaný rozpor s § 45c odst. 5 ZOPK, městský soud uvedl, že postup příslušného orgánu přírody a krajiny v minulosti při vyhlášení evropsky významné lokality se přímo nedotýká nyní řešené otázky vyhlášení CHKO.

[4] Městský soud poté neshledal důvodnými ani ostatní námitky žalobce, konkrétně překročení lhůty pro rozhodnutí o námitkách podle § 40 odst. 4 ZOPK, pochybnosti o nestrannosti a objektivitě Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, odkaz na probíhající řízení o pozemkových úpravách, jakož i námitku, že nástroje, jimiž je možné motivovat vlastníky pozemků k šetrnějšímu hospodaření, jsou využitelné i bez nutnosti vyhlášení CHKO.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti navrhuje zrušit napadený rozsudek, rozhodnutí ministra i rozhodnutí žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu projednání.

[6] Napadený rozsudek je dle stěžovatele nezákonný a nepřezkoumatelný. Stěžovatel namítá zcela chybnou aplikaci závěrů o podmínkách smluvní ochrany dotčených pozemků, která měla být upřednostněna před plošnou ochranou ve formě CHKO. Odůvodnění těchto závěrů je současně zcela nedostatečné.

[7] Při přípravě a přijímání nařízení vlády, kterým byla vyhlášena CHKO Soutok, došlo k porušení čl. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a rovněž byla porušena některá ustanovení ZOPK. Navrhovaná ochrana stěžovatele neúměrně zkrátí na jeho vlastnickém právu k dotčeným nemovitostem (čl. 11 Listiny), neboť zařazením zařazením dotčených pozemků do CHKO Soutok došlo k omezení výkonu vlastnického práva a ke snížení hodnoty pozemků. Stejně tak došlo k omezení práva stěžovatele na podnikání (čl. 26 Listiny) ve smyslu omezení možnosti hospodařit na jeho pozemcích. Nezákonná je dle stěžovatele rovněž forma tohoto omezení, neboť CHKO byla vyhlášena nařízením vlády, nikoliv zákonem.

pokračování

[8] Na dotčených pozemcích v rozporu s § 25 ZOPK absentuje zamýšlený předmět ochrany. Z chybějícího výčtu dlouhodobých cílů ochrany na s. 3 záměru a z toho, že zemědělsky obhospodařované půdy jsou uváděny pouze ve III. zóně na s. 6 záměru, vyplývá, že na intenzivně obhospodařovaných půdách neexistuje předmět ochrany. V tom případě nelze prokázat smysl ochrany odůvodňující zásah do ústavně zaručených práv. Ustanovení § 25 ZOPK stanoví „kvalitu“ území, jež má být chráněno, mj. jde o přirozené ekosystémy lesních porostů. Žádný přirozený ekosystém lesních porostů se však v dotčeném území nevyskytuje.

[9] Žalovaný ani městský soud se dále nevypořádali s námitkou, proč žalovaný nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK. Odkazem na test proporcionality toto pochybení nelze zdůvodnit, obzvláště za situace, kdy subjekty dotčené záměrem vyjadřovaly zájem jednat o smluvní ochraně. Stěžovatel vysvětluje, že území dotčené nařízením o vyhlášení CHKO Soutok je již zařazeno pod ochranu evropsky významné lokality (EVL). Podle § 39 ZOPK má být ochrana takových území realizována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Stát se ovšem v tomto případě rozhodl zcela ignorovat princip součinnosti a zvolil direktivní postup, podle stěžovatele v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[10] Žalovaný navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. K jednotlivým námitkám rekapituloval argumentaci městského soudu, s níž se ztotožňuje. EVL Soutok – Podluží a Niva Dyje nebyly ke smluvní ochraně nabídnuty zejména proto, že v době zařazení těchto EVL do evropského seznamu již pro tyto lokality byla jako forma ochrany navržena CHKO. Dosavadní tzv. základní ochrana v dané lokalitě není dostatečná. Na základě testu proporcionality provedeného v záměru CHKO Soutok byla smluvní ochrana vyhodnocena jako neuskutečnitelná. Režim smluvní ochrany se poté neuplatní ve vztahu k třetím osobám – vůči těm se uplatní pouze obecná podmínka zákazu poškozování území podle § 39 odst. 2 ZOPK.

[11] Proces vyhlášení CHKO Soutok byl poté podle žalovaného v souladu se zákonem. Nedošlo k omezení práv stěžovatele, o čem svědčí jeho podání námitek proti záměru. Stěžovatel má stále právo dotčený pozemek vlastnit. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí odůvodnil potřebu zahrnout pozemky stěžovatele do záměru, vyhodnotil míru dotčení práv vlastníka a zmínil možné kompenzační prostředky např. v podobě finanční náhrady za ztížení zemědělského hospodaření. Z § 58 ZOPK pak vyplývá povinnost každého strpět při užívání přírody a krajiny omezení plynoucí z tohoto zákona. Stejně tak lze na ústavní úrovni omezit ochranu vlastnictví, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Tím je v tomto případě ochrana území formou CHKO.

[12] V rozhodnutí žalovaného se detailně popisuje, že dotčené pozemky stěžovatele, přestože jsou obhospodařovávanou půdou, tvoří nedílnou součást několika navržených předmětů ochrany. Orná půda má navíc nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy. Orná půda je výslovně uvedena i v samotném podrobnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany uvedených v záměru.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto

přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost **není** důvodná.

[15] Skutkové okolnosti podstatné v projednávané věci jsou mezi účastníky nesporné. Předmětem sporu je pak otázka zákonnosti zařazení stěžovatelových pozemků do záměru vyhlášení CHKO Soutok.

[16] Před samotným vypořádáním námitek stěžovatele NSS připomíná, že kasační stížnost je (mimořádným) opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel tak v kasační stížnosti musí polemizovat se závěry krajského soudu. Není přitom úkolem NSS za stěžovatele domýšlet relevantní argumentaci, k tomu soud není oprávněn ani povinen. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, či ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99). Smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené. Pokud stěžovatel relevantně nepolemizuje s důvody rozhodnutí krajského soudu, potažmo rozhodnutí správních orgánů, postačí na tato rozhodnutí odkázat, neboť v nich se nachází již dostatečná odpověď na danou kasační námitku (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47).

[17] Obsahově podobnou kasační argumentací zpochybňující zákonnost zařazení zemědělských pozemků do CHKO Soutok se NSS zabýval ve skutkově obdobné věci v nedávném rozsudku ze dne 30. 5. 2025, č. j. 10 As 17/2025 - 66. Shodně jako tam i v nyní souzené věci stěžovatel předložil dvě stěžejní kasační námitky. První se týká chybějícího předmětu ochrany na intenzivně obhospodařované půdě stěžovatele a zásahu do jeho vlastnického práva. Druhá se týká nevyužití smluvní ochrany dle § 45c odst. 5 ZOPK. Obsahově téměř identické námitky pak stěžovatel předložil již jak v žalobě, tak v řízení před správními orgány. Kasační argumentace je pouze doplněna jednak o blíže nezduvodněná tvrzení o zásahu do základních práv stěžovatele, jednak, v případě první námitky, o odkazy na pasáže záměru, jež mají podporovat tvrzení o absenci předmětu ochrany na jeho pozemcích. Stěžovatel ovšem takřka nereaguje na podrobné vypořádání těchto námitek v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud proto v prvé řadě odkazuje na příslušné pasáže odůvodnění rozsudku městského soudu. Ve zbytku poté vychází ze závěrů dovozených v citovaném rozsudku č. j. 10 As 17/2025 - 66, od nichž není důvod se odchýlit.

[18] Pokud jde o chybějící předmět ochrany, § 25 odst. 1 ZOPK vymezuje chráněné krajinné oblasti jako *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, lze vyhlásit za chráněné krajinné oblasti*. Z odstavce 2 téhož ustanovení přitom vyplývá, že ZOPK výslovně předpokládá hospodářské využití území v CHKO, tedy že zvláštní ochrana území v režimu CHKO se uskutečňuje i na hospodářsky využívaných pozemcích.

[19] Městský soud poté vysvětlil, proč i na pozemcích stěžovatele je třeba uskutečňovat ochranu v režimu CHKO, a to v bodech 39 až 47 napadeného rozsudku (srov. zejm. shrnutí

pokračování

v bodu 45). Ještě podrobněji pak tuto stěžovatelovu námitku vypořádal žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí. Stěžovatel tyto závěry nijak konkrétně nezpochybňuje. Obdobně jako ve věci sp. zn. 10 As 17/2025 i v nyní souzené věci poté stěžovatel nespecifikoval, jakým způsobem na pozemcích hospodaří a jak konkrétně bude v další činnosti omezen. Rovněž tvrzení stran omezení vlastnického práva ponechal v obecné rovině. Nijak nedoložil ani snížení hodnoty pozemků. První námitka proto není důvodná.

[20] Druhá námitka se týká nevyužití smluvní ochrany dle § 45c odst. 5 ZOPK. Rovněž tuto námitku již dostatečně podrobně vypořádal městský soud (body 50 až 56 napadeného rozsudku) a před ním zejména žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí. Stěžovatelova kasační argumentace je přitom k této otázce takřka totožná jako v žalobě. NSS proto při vypořádání této kasační námítky odkazuje na příslušné pasáže napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného. Nad rámec toho NSS uvádí pouze následující.

[21] Podle § 39 ZOPK je *ochrana evropsky významných lokalit 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. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona. Smlouva musí obsahovat zejména: a) vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo památného stromu, b) způsob péče o chráněné území nebo strom.*

[22] Podle § 45c odst. 4 ZOPK *k zajištění udržení příznivého stavu evropských stanovišť nebo stanovišť evropsky významných druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit, lze území evropsky významných lokalit nebo jejich části vyhlásit za zvláště chráněná území nebo zde zřídit smluvně chráněná území podle § 39. Vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany evropsky významné lokality přísnější ochranu než podle odstavce 2, stanoví vláda nařízením u této evropsky významné lokality nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány ochrany přírody vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně. Takto vláda postupuje v případě, že tato evropsky významná lokalita není dosud vyhlášena za zvláště chráněné území a její ochrana není zajištěna ani smluvně podle § 39.*

[23] Podle § 45c odst. 5 ZOPK mimo jiné platí, že *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.*

[24] Je pravdou, že záměr vyhlásit CHKO Soutok reflektoval požadavek na zajištění přísnější ochrany evropsky významných lokalit a ptačí oblasti nacházejících se v dané lokalitě. Možnost zajistit takovou ochranu smluvní alternativou (tj. smlouvou mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny), jak předpokládá § 39 ZOPK, je však v tomto případě fakticky i právně vyloučena, jak ostatně

konstatovali žalovaný ve svém rozhodnutí a městský soud v napadeném rozsudku. Ke shodnému závěru dospěl NSS i v citovaném rozsudku č. j. 10 As 17/2025 - 66, body [22] až [24].

[25] Zaprvé, ochrana prostřednictvím smluvní alternativy je v tomto případě nevhodná a prakticky neproveditelná. Jak uvádí odborná literatura, smluvní způsob ochrany EVL je alternativou především k vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území, byť smluvní ochranu nelze *apriori* vyloučit ani u většího území (viz také HANÁK, J. § 39 [Smluvní ochrana]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 285, marg. č. 2–3.). Proveditelnost a efektivitu tohoto způsobu ochrany dále vylučují majetkové vztahy v území, především množství vlastníků dotčených pozemků. Využití tohoto způsobu ochrany by zjevně znamenalo neúměrnou administrativní zátěž, a to s ohledem na spoluvlastnictví dotčených pozemků již na malém zlomku z celkového území CHKO Soutok.

[26] Nevhodnost smluvní ochrany vyplývá i z toho, že tato forma ochrany podle § 39 zavazuje toliko vlastníka dotčeného pozemku (resp. je vázána k pozemku) a je realizována pomocí individuálních smluvně sjednaných podmínek. Na straně jedné by tak došlo k nevhodné parcelaci a nejednotnosti ochrany rozsáhlého území, jehož části a přírodní a krajinné složky jsou vzájemně propojeny (což je ostatně důvod pro zařazení stěžovatelových pozemků do ochrany CHKO). Uzavření jednotné smlouvy pro celou EVL je pak s ohledem na počet dotčených subjektů (v řádu tisíců) stěží představitelné. Na straně druhé by z této ochrany nevyplývala omezení vůči třetím osobám, která naproti tomu stanoví ZOPK pro zvláště chráněná území (popřípadě předpis, jímž jsou vyhlášeny). Z toho plyne, a je to ostatně patrné i z distinkce smluvní ochrany a zákonné ochrany zvláště chráněných území v § 39 odst. 1 ZOPK, že smluvní alternativa představuje nižší standard ochrany.

[27] Za druhé, smluvní alternativu ochrany území podle § 39 ZOPK je možné zvolit právě jen v případě, pokud taková území nejsou zvláště chráněna podle tohoto zákona. Jak již uvedl městský soud, na území dotčených EVL se již v době vyhlášení CHKO Soutok zvláště chráněná území nacházela. Jejich smluvní ochrana by proto nebyla dle pravidel v ZOPK možná. Uvedené pravidlo, jak již řečeno, současně vyjadřuje „subsidiaritu“ smluvní ochrany jakožto ochrany méně intenzivní, než je ochrana stanovením zvláště chráněných území. Ani tato námitka proto není důvodná.

[28] Konečně k blíže nezdůvodněným tvrzením stěžovatele o zásazích do jeho základních práv vyhlášením CHKO Soutok NSS konstatuje, že s ohledem na výše uvedené a na obecnost stěžovatelovy argumentace v této věci protipstavnost postupu žalovaného neshledal. K námitce, že k omezení vlastnického práva stěžovatele došlo na základě nařízení vlády, nikoliv zákona, poté NSS odkazuje na vypořádání identické námitky v citovaném rozsudku č. j. 10 As 17/2025 - 66: *„vznik CHKO je totiž sice vyhlášován nařízením vlády, nicméně právě možnost vytvořit CHKO, způsob vzniku CHKO, jakož i základní podmínky ochrany CHKO stanoví přímo zákon (§ 25 a násl. ZOPK). Je proto podstatné, že pro vydání nařízení vlády existuje odpovídající zákonná úprava, na kterou toto nařízení (pro jehož vydání není třeba zákonné zmocnění, jelikož toto zmocnění obsahuje již čl. 78 Ústavy) přímo navazuje. Ostatně i čl. 11 odst. 4 Listiny, který limituje nucené omezení vlastnického práva a ze kterého stěžovatel vychází, používá pojem „na základě zákona“, a nikoliv (přímo) „zákonem““.*

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2025

Michal Bobek
předseda senátu