



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen Mgr. Michalem Staňkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1525/65, 100 10 Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2025, č. j. 11 A 105/2024-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým soud zamítl stěžovatelovu žalobu proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 2. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1416; tímto byl zamítnut stěžovatelův rozklad a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2362 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím vydaným podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), žalovaný nevyhověl stěžovatelovým námitkám proti zařazení pozemku p. č. Xa v k. ú. Ch. N. V. do Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „CHKO Soutok“). K jejímu vyhlášení došlo dne 1. 7. 2025, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok. Konkrétně stěžovatel nesouhlasil se zařazením pozemků v jeho vlastnictví p. č. Xb a Xc v k. ú. T. M. do CHKO Soutok.

[2] Stěžovatel v **žalobě** namítal, že nebyla dodržena zákonná lhůta pro vyřízení jeho námitek k záměru. Dále namítl, že část záměru vymezující předmět ochrany nezahrnuje pozemky typu „pole a orná půda“; potom nemohou být uváděny v detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Vymezil se rovněž proti tvrzením ministra životního

prostředí, že se ve zvláště chráněných oblastech nachází široká škála dotačních nástrojů. Namítal, že dle § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny měla být ochrana území realizována především v součinnosti s vlastníky pozemků v rámci smluvní ochrany přírody. Konečně namítal, že na území záměru probíhají rozsáhlé pozemkové úpravy a vyjádřil pochybnost o nestrannosti a objektivnosti analýzy Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „agentura“).

[3] **Městský soud** neshledal žalobu důvodnou; uvedl, že nedodržení zákonné lhůty pro rozhodnutí o námitkách nemělo za následek nezákonnost správního rozhodnutí. Podle městského soudu stěžovatel nijak nedoložil, že měl možnost své pozemky prodat za vyšší cenu bez omezení vyplývajících z podmínek CHKO. Městský soud uvedl, že z detailního popisu předmětu ochrany je zřejmé, že orná půda do něj spadá. Z rozhodnutí žalovaného i ze samotného záměru jasně vyplývá, že ochrana biotopů, které se možná nenacházejí na pozemcích stěžovatele, ale které jsou propojeny s jinými ekosystémy (lesy, vodní toky atd.), je rovněž nepřímým důvodem, proč zahrnout ornou půdu do záměru. Zařazení orné půdy do záměru má svůj význam i z hlediska ochrany živočichů vyskytujících se v celé posuzované lokalitě. Podle městského soudu tedy žalovaný dostatečně vysvětlil, proč je nutné zařadit do záměru i zemědělské pozemky stěžovatele.

[4] Dílčí nedostatek shledal městský soud ve skutečnosti, že žalovaný ve svém rozhodnutí vypořádal námitku stěžovatele 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, přičemž přitakal stěžovateli, že uvedené typy nástrojů lze čerpat i u Evropsky významné lokality Niva Dyje a Soutok – Podluží, která byla vyhlášena na daném území pro jeho ochranu již dříve. Přestože žalovaný dostatečně v tomto směru nevystihl důvody pro vyšší ochranu území (změnu evropsky významné lokality na CHKO), bylo důležité, že ze záměru, tak i obou rozhodnutí správního orgánu vyplývají nosné důvody pro zavedení CHKO.

[5] Žalovaný podle městského soudu též shrnul, z jakého důvodu nebylo možné přistoupit k ochraně daného území smluvní formou ve smyslu § 45c odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel tyto závěry ani nijak kvalifikovaně nerozporoval. Zákonem není stanovena povinnost nejdříve zrušit ochranu evropsky významných lokalit (dále jen „EVL“) a následně začít na pozemcích bez ochrany vyhlášovat CHKO. S ohledem na žalovaným vysvětlenou nemožnost chránit tato území smluvní formou by navíc takový postup stěžovatelovým námitkám nikterak nevyhověl. Městský soud konstatoval, že může do úvahy žalovaného zasáhnout pouze tehdy, pokud žalovaný překračuje zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužívá, což v tomto případě nelze dovodit. Městský soud rovněž souhlasil se žalovaným, že probíhající rozsáhlé pozemkové úpravy nemohou mít vliv na vyhlášení CHKO. Stěžovatel rovněž nijak neprokázal, ani v obecné rovině, jak pozemkové úpravy, případně změna vlastnictví pozemků, by zasáhla do jeho subjektivních práv. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se pochybnosti o nestrannosti a objektivitě agentury.

[6] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že při přípravě a přijímání nařízení vlády, kterým byla vyhlášena CHKO Soutok,

pokračování

byly podle něj porušeny čl. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a rovněž některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Zásah do vlastnického práva spatřuje stěžovatel zejména v tom, že zařazením dotčených pozemků do CHKO Soutok došlo ke snížení jejich hodnoty. Nezákonná je podle stěžovatele rovněž forma tohoto omezení, neboť CHKO byla vyhlášena nařízením vlády, nikoliv zákonem. Stěžovatel se domnívá, že bylo omezeno rovněž jeho právo na podnikání dle čl. 26 Listiny; dotčené pozemky jsou totiž z velké části obhospodařovanou půdou; jejich zařazení do CHKO Soutok je nepřipustné, neboť na těchto pozemcích chybí jakýkoliv předmět ochrany.

[7] Podle stěžovatele je zařazení dotčených pozemků do CHKO v rozporu i s § 25 zákona o ochraně přírody a krajiny. V záměru na vyhlášení CHKO je totiž uvedeno, že zemědělsky intenzivně obhospodařované pozemky nejsou předmětem ochrany (viz str. 2, část 3). V záměru chybí rovněž výčet dlouhodobých cílů ochrany přírody a krajiny (viz str. 3, část 5). Zemědělsky obhospodařované půdy nejsou uvedeny ani ve vymezení II. zóny CHKO, zahrnuty jsou pouze ve vymezení III. zóny. Z toho je podle stěžovatele zřejmé, že na intenzivně obhospodařovaných půdách neexistuje důvod ochrany, proto nemohly být zařazeny do CHKO Soutok. Jsou-li totiž v důsledku vzniku CHKO zasažena ústavně zaručená práva vlastníků pozemků, je nezbytné prokázat smysl této ochrany. Ten však nemůže být naplněn v případě, kdy se na dotčených pozemcích předmět ochrany léta nenacházel. V § 25 zákona o ochraně přírody a krajiny je požadována určitá „kvalita“ území pro vyhlášení CHKO (významný podíl přirozených lesních ekosystémů a trvalých travních porostů). Podle stěžovatele se v daném území žádný (natož významný) přirozený ekosystém lesních porostů nevyskytuje a vše je pouze důsledkem činnosti člověka.

[8] Žalovaný ani městský soud se podle stěžovatele nevypořádali s opakovaně vznesenou námitkou týkající se (ne)využití smluvní ochrany podle § 45c zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení měl žalovaný zaslat vlastníkům dotčených pozemků výzvu směřující k uzavření smlouvy k ochraně dotčených pozemků. To však neučinil. EVL má být přitom přednostně chráněna v součinnosti s vlastníky pozemků. Žalovaný nicméně bez dalšího přistoupil k vyhlášení zvláště chráněného území, což nelze odůvodnit ani odkazem na test proporcionality. Sami vlastníci dotčených pozemků se totiž žalovanému ozývali se zájmem o uzavření smluvní ochrany. Chtěl-li žalovaný smluvní ochranu obejít, měl nejdříve zrušit ochranu EVL a následně vyhlásit CHKO. Žalovaný se ovšem v tomto případě rozhodl zcela ignorovat princip součinnosti a zvolil postup, který je podle stěžovatele v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny.

[9] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný v obsáhlém **vyjádření ke kasační stížnosti** zdůraznil, že dosavadní ochrana území, které je součástí CHKO Soutok, nebyla dostatečná, neboť došlo ke zhoršení stavu některých přírodních biotopů. Části tohoto území byly chráněny rovněž jiným nástroji (např. jako krajinné prvky), ani ty nicméně nebyly schopny zajistit potřebnou komplexní ochranu. Smluvní ochrana namísto vyhlášení CHKO na pozemcích zahrnutých v záměru není uskutečnitelná, a to zejména s ohledem na majetkové poměry v území (roztržitost vlastnických vztahů) a jeho přírodní specifika. Podle žalovaného nelze ze smluvní ochrany obecně vyloučit ani větší území, nicméně všechna smluvně chráněná velkoplošná území, na

něž poukazoval stěžovatel, se od území Soutoku odlišují právě majetkovými poměry, kdy smlouvy chránící tato území musely být uzavřeny pouze se dvěma subjekty (Ministerstvo obrany a Vojenské lesy a statky, s. p.). V případě pozemků dotčených záměrem CHKO Soutok se však jedná o přibližně 6870 subjektů, se kterými by musela být uzavřena smlouva. Dále žalovaný odkazuje na Metodický pokyn odboru mezinárodní ochrany biodiverzity a odboru legislativního ministerstva pro uzavírání smluv o chráněném území nebo památném stromu podle ustanovení § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, s tím, že pokud se smlouva týká EVL, tak je nutné uzavřít jednu smlouvu se všemi vlastníky pozemků. Nadto žalovaný není kompetentním orgánem k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy. K tomu je pověřen krajský úřad. To, jak postupoval tento příslušný orgán ochrany přírody v otázce smluvní ochrany, nemá na nyní posuzovanou věc přímý vliv.

[11] Území obou EVL nacházejících se na území CHKO je chráněno rovněž maloplošnými zvláště chráněnými územími (národní přírodní památka, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace a přírodní památka). Smluvní ochrana podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny proto již není právně možná. Je rovněž nežádoucí, aby území CHKO bylo rozdrobeno do několika různých režimů ochrany. Smluvní ochranný režim se nadto vztahuje pouze na vlastníka pozemku a nepůsobí vůči třetím osobám. Ze zákona sice plyne zákaz takto chráněné území poškozovat (§ 39 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), avšak takto formulované pravidlo je velmi obecné a nezajistí efektivní ochranu území. Na druhou stranu je tento zákaz příliš přísný, neboť z něj není možné udělit výjimku. Režim CHKO je flexibilnější – při jeho vyhlášení lze stanovit bližší podmínky užívání pozemků a rovněž lze udělit výjimky ze zákazů (podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny) či udělit souhlas orgánu ochrany přírody k některým činnostem.

[12] Ve správním řízení byla zvažována též možnost vynětí pozemků stěžovatele ze záměru CHKO Soutok. Žalovaný však dospěl k závěru (i na základě odborného stanoviska agentury), že pozemky stěžovatele byly do záměru CHKO Soutok zahrnuty z důvodu celistvosti území a scelování jednotlivých typů krajinných celků na tomto území. Pokud by byly ze záměru vyňaty, ztížilo by to zajištění předmětu ochrany a také by to zhoršilo možnost zachování přírodních funkcí nivního ekosystému.

[13] Vyhlášením CHKO Soutok nedošlo k porušení žádných ústavně zaručených práv stěžovatele ani zákona. Jednotlivé fáze vyhlášení CHKO Soutok byly uskutečněny v souladu se zákonem. V řízení o námitkách žalovaný vyhodnotil míru dotčení práv vlastníka a zmínil rovněž možné nástroje na kompenzaci případného ztížení zemědělského hospodaření (§ 58 zákona o ochraně přírody a krajiny). Žalovaný stěžovatele rovněž upozornil na skutečnost, že vyhlášení CHKO Soutok jeho vlastnické právo v zásadě neovlivňuje – stěžovatel může dotčené nemovitosti dále užívat a provozovat hospodářskou činnost. K tomu žalovaný podotkl, že již v současnosti jsou vlastníci pozemků v EVL limitováni v některých činnostech s ohledem na výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Navíc se dle § 40 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny od doby zveřejnění záměru na vyhlášení CHKO Soutok až do jeho vyhlášení musí každý zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně. Stěžovatel dostatečně neprokázal, že by mu již po tuto dobu vznikla vážná finanční újma. Dále uvádí, že ochrana přírody je podle § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny veřejným zájmem. V daném případě je veřejným zájmem ochrana území formou chráněné

pokračování

krajinné oblasti, resp. vyhlášení CHKO Soutok. Záměr na vyhlášení CHKO Soutok je vyjádřením naléhavé společenské potřeby ochrany EVL a dochovaných přírodních a krajinných hodnot na území vymezeném v návrhu a vychází rovněž z mezinárodních závazků k zajištění adekvátní úrovně ochrany přírody. K námitce stěžovatele, že se v oblasti nenacházejí žádné přirozené lesy, žalovaný uvedl, že za přirozený les může být podle odborné terminologie považován také les, který vznikl pod vlivem člověka.

[14] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že se v podstatě zcela shodnými kasačními stížnostmi, které rovněž zpochybňovaly zákonnost zařazení zemědělských pozemků do CHKO Soutok a které jménem jednotlivých stěžovatelů rovněž podal týž právní zástupce (Mgr. Michal Staněk), již opakovaně zabýval (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2025, č. j. 10 As 17/2025-66 a č. j. 22 As 4/2025-59, ze dne 11. 6. 2025, č. j. 10 As 16/2025-52, ze dne 24. 6. 2025, č. j. 1 As 23/2025-40, ze dne 27. 6. 2025, č. j. 4 As 63/2025-40 a ze dne 18. 7. 2025, č. j. 5 As 61/2025-44; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve všech těchto věcech, stejně jako ve věci nyní posuzované, byly předestřeny dvě stěžejní kasační námitky. První z nich se týkala chybějícího předmětu ochrany na intenzivně obhospodařované půdě ve vlastnictví jednotlivých stěžovatelů a zásahu do jejich vlastnického práva; druhá námitka směřovala proti nevyužití smluvní ochrany podle § 45c odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze závěrů, které k předestřené argumentaci vyslovil desátý senát Nejvyššího správního soudu v prvním ze zmíněných rozsudků, vycházel následně Nejvyšší správní soud při posuzování dalších kasačních stížností. Vzhledem k tomu, že tyto závěry jsou plně použitelné i v nyní posuzované věci, nemá pátý senát zdejšího soudu důvod se od závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích odchýlit, a proto z nich i v tomto rozhodnutí vychází.

[18] Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se otázkou nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení – zpravidla žalobce (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Za nepřezkoumatelné pro

nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost však na druhou stranu není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby je přezkoumal (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[19] V posuzované věci napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti splňuje, jedná se o odůvodněné a srozumitelné rozhodnutí. Stěžovatel nepřezkoumatelnost spatřuje v údajně nedostatečném odůvodnění a nevypořádání námitky týkající se smluvní ochrany pozemků. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Městský soud totiž všechny námitky stěžovatele vypořádal a neopomenul uvést ani obecná východiska ochrany přírody a krajiny. Stěžovatel ostatně blíže neupřesnil, které své závěry městský soud dostatečně neodůvodnil, případně které žalobní body opomenul vypořádat (žalobnímu bodu ohledně smluvní ochrany se městský soud věnoval v bodech 48 až 54 napadeného rozsudku). Z kasačních námitek je zjevné, že stěžovatel ve skutečnosti nesouhlasí se samotným právním posouzením provedeným městským soudem, což ovšem nelze zaměňovat se zmíněnou nepřezkoumatelností. Jednoduše řečeno, nesouhlas s věcným názorem městského soudu je něco zcela jiného než tvrzení, že tento názor v rozhodnutí vůbec obsažen není. Nejvyšší správní soud proto činí dílčí závěr, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Proto pristoupil k věcnému posouzení případu.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti předložil v zásadě dva stěžejní argumenty. První námitka se týká chybějícího předmětu ochrany na intenzivně obhospodařované půdě stěžovatele a zásahu do jeho vlastnického práva. Druhá námitka se týká nevyužití smluvní ochrany dle § 45c odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[21] Podle § 45c odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, „[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.“.

[22] Podle § 45c odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny, „[o]rgány 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

pokračování

§ 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.“.

[23] Podle § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, „[o]chrana 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. 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.“.

[24] Dle stěžovatele se žalovaný ani městský soud nijak nevypořádali s námitkou nevyužití postupu podle § 45c zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel se domnívá, že byl porušen zákon, neboť zpracovatel návrhu nařízení o CHKO vůbec neoslovil stěžovatele se žádostí o uzavření smlouvy k ochraně dotčených pozemků a místo toho bez dalšího vyhlásil zvláště chráněné území.

[25] Z prvostupňového rozhodnutí žalovaného (str. 10 až 12 a 14) i z rozhodnutí ministra životního prostředí (str. 6 až 9) je zřejmé, že se otázky smluvní ochrany podrobně věnovali, přičemž uvedli, že vzhledem k roztržitosti vlastnických vztahů na území zamýšlené CHKO Soutok je smluvní ochrana území fakticky neproveditelná. Nadto žalovaný podotkl, že smluvní ochranný režim upravuje vztah pouze k vlastníkovu pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv vztah ke třetím osobám, a zdůraznil rovněž neefektivnost takového řešení. Městský soud vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě pouze opakoval svou námitku uplatněnou ve správním řízení, na argumentaci žalovaného na str. 8 a 9 svého rozsudku odkázal a ztotožnil se s ní.

[26] Jak je patrné z citovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, pro EVL (kam spadají rovněž dotčené pozemky) lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, zvolit ochranu na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Z textu § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je zjevné, že smluvní způsob ochrany EVL je alternativou především k vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území, byť smluvní ochranu nelze apriori vyloučit ani u většího území (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). To se však v tomto případě nestalo. Žalovaný při posuzování předmětu ochrany v rámci testu proporcionality vážil jednotlivé možnosti ochrany, přičemž s ohledem na majetkové vztahy v území, efektivitu ochrany a charakter dotčených pozemků uzavřel, že smluvní ochrana není vhodná a ani proveditelná. Využití tohoto způsobu ochrany by zjevně znamenalo neúměrnou administrativní zátěž, a to s ohledem na počet vlastníků dotčených pozemků již na malém zlomku z celkového území CHKO Soutok.

[27] Nevhodnost smluvní ochrany vyplývá i z toho, že tato forma ochrany podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny 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 je pak s ohledem na počet dotčených subjektů (v řádu tisíců) stěží představitelné. Na straně druhé by z této ochrany nevyplynula omezení vůči třetím osobám, která naproti tomu stanoví pro zvláště chráněná území zákon o ochraně přírody a krajiny (popřípadě předpis, jímž jsou vyhlášena). Z toho plyne, a je to ostatně patrné i z distinkce smluvní ochrany a zákonné ochrany zvláště chráněných území v § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, že smluvní alternativa představuje nižší standard ochrany. Za druhé, smluvní alternativu ochrany území podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny je možné zvolit právě jen v případě, pokud taková území nejsou zvláště chráněna podle tohoto zákona. Na území dotčených EVL se již v době vyhlášení CHKO Soutok zvláště chráněná území nacházela. Jejich smluvní ochrana by proto nebyla dle zákona o ochraně přírody a krajiny možná. Uvedené pravidlo, jak již bylo řečeno, současně vyjadřuje „subsidiaritu“ smluvní ochrany jakožto ochrany méně intenzivní, než je ochrana stanovením zvláště chráněných území (srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2025, č. j. 1 As 23/2025-40). Území CHKO Soutok by tak bylo rozdrobeno do několika režimů ochrany (maloplošná zvláště chráněná území, smluvní ochrana a CHKO), což by navíc ztížilo zajištění systematické a komplexní péče o území jako celek. S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že tato námitka není důvodná.

[28] K námitce chybějícího předmětu ochrany na dotčených pozemcích se již vyjádřili žalovaný (str. 9 až 10 a 13 rozhodnutí žalovaného), ministr (str. 4 až 6 rozhodnutí ministra) i městský soud (body 38 až 44 napadeného rozsudku). Stěžovatel již v námitkách (jakož i v rozkladu a žalobě) uváděl, že orná půda nemůže být předmětem ochrany, resp. že na dotčených pozemcích chybí požadovaný smysl ochrany. V kasační stížnosti stěžovatel používá spojení „*intenzivně obhospodařovaná půda*“, aniž však blíže specifikuje, jakým způsobem na pozemcích hospodaří a jak konkrétně bude v další činnosti omezen. Rovněž tvrzení o omezení vlastnického práva stěžovatel ponechal v obecné rovině. Stěžovatel nijak nedoložil ani snížení hodnoty svých pozemků. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s odůvodněním obou správních rozhodnutí i rozsudku městského soudu v této otázce. V tomto ohledu lze ve stručnosti odkázat na jejich přesvědčivé vysvětlení, proč rovněž orná půda spadá do předmětu ochrany. Ani tato námitka proto není důvodná.

pokračování

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti též namítal, že k omezení jeho vlastnického práva došlo na základě nařízení vlády, nikoliv zákona, a proto byl porušen čl. 11 odst. 4 Listiny. Ani tomuto argumentu však nelze přisvědčit. Vznik CHKO je totiž sice vyhlášován nařízením vlády, nicméně právě možnost zřídit CHKO, způsob vzniku CHKO, jakož i základní podmínky ochrany CHKO stanoví přímo zákon (§ 25 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny). Je proto podstatné, že pro vydání nařízení vlády existuje odpovídající zákonná úprava, na kterou toto nařízení o CHKO Soutok přímo navazuje. Přestože pro jeho vydání není třeba zákonného zmocnění, jelikož obecné zmocnění vlády k vydávání nařízení k provedení zákona a v jeho mezích obsahuje již čl. 78 Ústavy, je výslovné zákonné zmocnění v tomto případě obsaženo v § 25 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. 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“.

[30] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud v postupu žalovaného ani městského soudu, resp. v jejich rozhodnutích, neshledal žádné pochybení. Dotčené pozemky byly do záměru CHKO Soutok zařazeny v souladu se zákonem, přičemž námitky stěžovatele na tom nemohly nic změnit. Nelze jistě zpochybnit, že vyhlášení CHKO s sebou přináší jistá omezení, stěžovatel ovšem svá tvrzení nespecifikoval a například ani netvrdil a nedoložil, že omezení jsou natolik závažná, aby bylo třeba přehodnotit rozsah stanovené ochrany. Stěžovatel byl upozorněn na skutečnost, že v případě ztížení zemědělského hospodaření v důsledku vyhlášení CHKO Soutok má dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny nárok na finanční náhradu; smysl a účel zvolené ochrany byl náležitě vysvětlen již žalovaným a při vyhlásování CHKO byl dodržen zákonný postup.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. srpna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu