



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **P. U.** zastoupený Mgr. Michalem Staňkem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2025, č. j. 15 A 106/2024 – 69,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2024, č. j. MZP/2024/290/1486 (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu*“), ministr životního prostředí zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2313 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Posledně uvedeným rozhodnutím vydaným podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*ZOPK*“), žalovaný nevyhověl námitkám žalobce proti zařazení celkem 160 pozemků (z toho 154 vedených ve zjednodušené evidenci), všech v k. ú. L., jichž byl žalobce v té době vlastníkem či spoluvlastníkem (dále jen „*dotčené pozemky*“), do Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „*CHKO Soutok*“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 6. 2. 2025, č. j. 15 A 106/2024 – 69, zamítl.

[3] Městský soud se neztotožnil se žalobní námitkou, že dotčené pozemky (které jsou dle žalobce využívány jako orná půda) chybí v popisu předmětu ochrany záměru na vyhlášení CHKO Soutok (dále jen „*záměr*“). Uvedl, že zemědělsky využívané pozemky jsou zmiňovány na stranách 23 a 24 záměru v části, která se věnuje podrobnějšímu popisu předmětu ochrany. Podle městského soudu nic nebrání tomu, aby byl předmět ochrany na začátku záměru vymezen obecněji (jako tomu bylo v nynější věci v části 3. záměru, na kterou odkazoval žalobce ve své žalobě – pozn. NSS) a poté v dalších částech blíže specifikován.

[4] Podle městského soudu bylo také zřejmé, že pozemky tvořící ornou půdu jsou v záměru zamýšleny jako předmět ochrany, jelikož orná půda tvoří harmonicky utvářenou krajinu s typickým krajinným rázem a plní rovněž přírodní funkci krajiny z důvodu její provázanosti s vodním režimem.

[5] Dále k žalobcově námitce, že žalovaný neupřednostnil smluvní ochranu podle § 39 odst. 1 ZOPK před vyhlášením CHKO Soutok, městský soud uvedl, že institut smluvní ochrany žalovaný zvažoval, nicméně dospěl k závěru, že smluvní ochrana není na daném území vzhledem k roztržičnosti vlastnických vztahů prakticky uskutečnitelná. Městský soud považoval také za podstatné, že smluvně lze podrobně upravit ochranný režim území pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku, nikoliv ve vztahu k třetím osobám, vůči kterým platí pouze obecný zákaz poškozování chráněného území podle § 39 odst. 2 ZOPK.

[6] V souvislosti s otázkou aplikace § 45c odst. 5 ZOPK městský soud přisvědčil žalovanému, že dřívější postup příslušného orgánu ochrany přírody při zajišťování smluvní ochrany v souvislosti s vyhlášením evropsky významné lokality nemá přímou vazbu na nynější vyhlášení CHKO Soutok. Dále městský soud odkázal na své závěry ohledně aplikace § 39 odst. 1 ZOPK a dodal, že ke sjednání smluvní ochrany se vyžaduje i iniciativa vlastníka pozemku. Z obecné námitky žalobce přitom nevyplývalo, že by žalobce vyvíjel iniciativu za účelem sjednání smluvní ochrany dotčených pozemků.

[7] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[8] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nezákonný a nepřezkoumatelný. Tyto vady spatřuje zejména v chybném a nedostatečném vypořádání námitek týkajících se smluvní ochrany pozemků, která měla být upřednostněna před ochranou ve formě chráněné krajinné oblasti (dále jen „*CHKO*“).

[9] Stěžovatel tvrdí, že navrhovaná ochrana sníží hodnotu jeho nemovitosti a současně omezí právo na podnikání, čímž neúměrně zkrátí jeho vlastnické právo. K tomuto zkrácení jeho vlastnického práva navíc dojde na základě podzákonného právního předpisu (nařízení vlády – pozn. NSS), nikoliv zákona.

pokračování

[10] Dále namítá, že dotčené pozemky jsou z velké části intenzivně obhospodařovanou půdou – nevhodnou pro zařazení do CHKO Soutok – a na tomto typu pozemků neexistuje předmět ochrany vymezený v záměru. Jejich zařazení do CHKO Soutok by dle stěžovatele bylo také v rozporu s § 25 ZOPK.

[11] Žalovaný ani městský soud podle stěžovatele rovněž nevypořádali námitku, proč žalovaný nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK. Dotčené území je totiž již zařazeno pod ochranu tzv. evropsky významných lokalit (Niva Dyje a Soutok – Podluží). Stěžovatel má tedy za to, že se měl žalovaný nejdříve obrátit na vlastníky pozemků dotčených nařízením o vyhlášení CHKO Soutok s dotazem, zda se chtějí na ochraně evropsky významných lokalit smluvně podílet, a teprve po marném uplynutí lhůty k uzavření smlouvy mohla být k takové ochraně vyhlášena CHKO Soutok.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti obsáhle cituje napadený rozsudek, kasační stížnost a obě správní rozhodnutí. Má za to, že stát při vyhlášení CHKO Soutok nepostupoval v rozporu s ústavním pořádkem ani v rozporu se zákonem, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obdobnou kasační stížností, v níž tehdejší stěžovatel (zastoupený stejným zástupcem jako nynější stěžovatel) uplatňoval tytéž námitky, se již zabýval v rozsudku ze dne 30. 5. 2025, č. j. 10 As 17/2025 – 66 (všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ze závěrů uvedených v citovaném rozsudku pak Nejvyšší správní soud vycházel i v dalších obdobných věcech, ve kterých tehdejší stěžovatelé (všichni rovněž zastoupení stejným zástupcem) uplatňovali totožné námitky (viz rozsudky ze dne 30. 5. 2025, č. j. 22 As 4/2025 – 59; ze dne 11. 6. 2025, č. j. 10 As 16/2025 – 52; ze dne 12. 6. 2025, č. j. 22 As 34/2025 – 62; ze dne 24. 6. 2025, č. j. 1 As 23/2025 – 40; a ze dne 27. 6. 2025, č. j. 4 As 63/2025 – 40). Zdejší soud v nynější věci neshledal důvod se od závěrů vyslovených v odkazovaných rozsudcích odchýlit a při posouzení kasační stížnosti stěžovatele z nich vycházel.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[17] Městský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací (viz strany 4 až 11 napadeného rozsudku).

[18] Není pravdou, že se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, že žalovaný nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK, jak tvrdí stěžovatel. Touto námitkou – spolu s námitkou týkající se upřednostnění smluvní ochrany podle § 39 odst. 1 ZOPK před vyhlášením CHKO – se městský soud zabýval v odstavcích 52 až 55 napadeného rozsudku (viz též rekapitulaci v odst. [5] a [6] tohoto rozsudku).

[19] Pokud má pak stěžovatel za to, že městský soud své závěry v této souvislosti nedostatečně odůvodnil, Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl argumentace účastníka řízení jako celku a vypořádat se s ní. Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál.

[20] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[21] Pokud jde o zbylé námitky stěžovatele, Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je (mimořádným) oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel tak v kasační stížnosti musí polemizovat se závěry krajského (resp. městského) soudu. Není přitom úkolem kasačního soudu za stěžovatele domýšlet relevantní argumentaci, k tomu soud není oprávněn ani povinen. Takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné z procesních stran (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, a rozsudky 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).

[22] Ke stěžovatelově námitce absence předmětu ochrany na dotčených pozemcích, zdejší soud uvádí, že § 25 odst. 1 ZOPK vymezuje CHKO 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*. 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.

pokračování

[23] Nadto z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že přinejmenším část dotčených pozemků byla v době vydání rozhodnutí v katastru nemovitostí evidována jako zastavěná plocha a nádvoří (pozemky p. č. 2117/3, 2117/7, 2117/9 a 2117/10) nebo trvalý travní porost (pozemky p. č. 2276/10 a 2276/12), a nejednalo se tedy bezezbytku o „*intenzivně obhospodařovanou půdu*“, jak tvrdí stěžovatel.

[24] Městský soud v napadeném rozsudku rovněž vysvětlil, proč i na dotčených pozemcích stěžovatele je třeba uskutečňovat ochranu v režimu CHKO, a to v odstavcích 37 až 46 napadeného rozsudku. Zdejší soud se s tímto závěrem městského soudu ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na argumentaci městského soudu, neboť stěžovatel s ní v kasační stížnosti konkrétně nepolemizuje.

[25] Pokud jde o údajný zásah do vlastnického práva stěžovatele, ten stěžovatel v kasační stížnosti namítá jen obecně. Nespecifikuje, jakým způsobem na dotčených pozemcích hospodaří a jak konkrétně bude v další činnosti omezen. Rovněž nedokládá snížení hodnoty pozemků. Není ani pravdou, že by k tvrzenému omezení vlastnického práva došlo na základě podzákonného předpisu. Vznik CHKO je sice vyhlášen nařízením vlády, nicméně právě možnost vytvořit CHKO, způsob jejího vzniku, jakož i základní podmínky ochrany CHKO stanoví přímo zákon (§ 25 a násl. ZOPK). Tato námitka proto není důvodná.

[26] Co se týče stěžovatelovy námitky nevyužití smluvní ochrany, rovněž tuto námitku již dostatečně podrobně vypořádal městský soud (v odstavcích 50 až 55 napadeného rozsudku). Stěžovatelova kasační argumentace je přitom k této otázce takřka totožná jako v žalobě. Nejvyšší správní soud proto při vypořádání této kasační námitky v podrobnostech rovněž odkazuje na příslušné pasáže napadeného rozsudku. Nad rámec toho uvádí pouze následující.

[27] 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.*

[28] 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.*

[29] Je pravdou, že záměr reflektoval požadavek na zajištění přísnější ochrany evropsky významných lokalit nacházejících se v dané oblasti. 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 konstatoval městský soud v napadeném rozsudku.

Ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 10 As 17/2025 - 66.

[30] Jak uvádí odborná literatura, smluvní způsob ochrany evropsky významných lokalit 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 v projednávané věci vylučují majetkové vztahy v území, především množství vlastníků dotčených pozemků. Využití tohoto způsobu ochrany by tak zjevně znamenalo neúměrnou administrativní zátěž, byť jen na malé části z celkového území CHKO Soutok.

[31] Nevhodnost smluvní ochrany vyplývá i z toho, že tato forma ochrany podle § 39 ZOPK 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 dotčených pozemků do CHKO Soutok). Uzavření jednotné smlouvy pro celou evropsky významnou lokalitu je pak s ohledem na počet dotčených vlastníků (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 rozdílu mezi smluvní ochranou a zákonnou ochranou zvláště chráněných území v § 39 odst. 1 ZOPK, že smluvní alternativa představuje nižší standard ochrany.

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. srpna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu

pokračování

21 As 28/2025 - 54