



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: P. L.
bytem X
zastoupený Mgr. Michalem Staňkem, advokátem
se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1 – Nové Město

proti
žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice

o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 5. 11. 2024, č. j. MZP/2024/290/1624,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2380, podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), nevyhověl žalobcovým námitkám proti zařazení pozemku p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X do

Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „CHKO Soutok“). Ministr žalovaného podaný rozklad v záhlaví uvedeným rozhodnutím (nyní napadené žalobou) zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

2. Ministr žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí připustil, že podle § 40 odst. 4 ZOPK sice žalovaný měl o námitkách rozhodnout do 60 dnů od uplynutí lhůty k jejich uplatnění, což nedodržel, avšak prodlení nastalo z důvodu vysokého počtu podaných námitek proti záměru a z důvodu časově náročné analýzy umístění a identifikace jednotlivých druhů pozemků. Nedodržení pořádkové lhůty samo o sobě nemá za následek nezákonnost rozhodnutí.
3. Dále ministr nesouhlasil s tím, že žalobcovy pozemky nejsou předmětem ochrany záměru, neboť orná půda (která se na pozemcích žalobce nachází) má nezastupitelnou roli v utváření charakteristického krajinného rázu zemědělské krajiny jižní Moravy, jež je také předmětem ochrany navrhované CHKO Soutok. Orná půda navíc byla výslovně uvedena v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany na str. 23-24 záměru. Není ani pravdou, že by se na pozemcích nedalo v budoucnu hospodařit. Zahrnutí hospodářsky využívané plochy v krajině CHKO je běžné, přičemž hospodářské využívání území CHKO se provádí tak, aby se udržoval a zlepšoval přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce. Žalobcova obava z obnovení přirozeného vodního režimu s rozlivy na orné půdě v důsledku vyhlášení CHKO je neopodstatněná, neboť srážky v dané oblasti nejsou trvalé a postupně vysychají.
4. K rozkladové námitce, že vlastníky pozemků zemědělské půdy lze motivovat k šetrnějším způsobům hospodaření prostřednictvím jiných nástrojů, ministr uvedl, že CHKO nabízí širší škálu dotačních nástrojů oproti nechráněné krajině. Na území CHKO Soutok bude navíc méně orgánů ochrany přírody (už jimi nebude krajský úřad nebo obec s rozšířenou působností), vyhlášením CHKO tedy sníží administrativní zátěž pro občany.
5. Ministr dále uvedl, že z analýzy ekosystémů vyplynulo, že od doby vyhlášení EVL Niva Dyje a Soutok – Podluží došlo ke zhoršení stavu některých přírodních biotopů, tedy dosavadní ochrana není dostatečně účinná. Ministr souhlasil s žalovaným v tom, že smluvní ochrana dle § 39 odst. 1 ZOPK pozemků dotčených CHKO Soutok je sice teoreticky možná, avšak reálně neuskutečnitelná, a to s ohledem na majetkové poměry v navrhovaném území (roztříštěnost vlastnických vztahů) a přírodním specifikům území Soutoku. Případnou smluvní ochranu by uzavíral krajský úřad, což by mimo jiné znamenalo pokračování v současném územním roztříštění státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny a ve stávající nízké efektivitě zajišťování péče o toto území. Ochanný režim dle § 39 odst. 1 ZOPK je možné upravit pouze ve vztahu k vlastníkovi pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv ve vztahu ke třetím osobám. Tato ochrana je tak na jedné straně málo adresná a na straně druhé nadbytečně přísná, neboť zákaz dle § 39 odst. 2 ZOPK je bezvýjimečný.
6. Vyhlášení CHKO je dle ministra rovněž nutné, z důvodu potřeby v relativně krátké době reagovat na změny ve společenstvech vyvolané přírodními podmínkami nebo realizovanými opatřeními. To je možné „podchytit“ v rámci plánu péče o CHKO, který se zpracovává na časově omezené období. Vyjmutí žalobcových pozemků ze záměru není možné ani z důvodu zajištění celistvosti území a arondace jednotlivých typů krajinných celků v nivě řeky Dyje.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. **Žalobce** v podané žalobě namítl, že jeho námitky proti záměru žalovaný nevyřídil v zákonné lhůtě 60 dnů dle § 40 odst. 4 ZOPK. Vliv nedodržení lhůty má za následek, že vlastní

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

pozemku mohl oprávněně nabýt přesvědčení, že jeho námitce je vyhověno a může jej nabídnout k prodeji za vyšší cenu.

8. Dále namítl, že část záměru vymezující předmět ochrany nezahrnuje pozemky typu „pole a orná půda“; potom nemůžou být uváděny v detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Jestliže nejde o předmět ochrany, není zřejmý smysl zahrnutí takových pozemků do CHKO. Důvody pro zařazení orné půdy do CHKO tvrzené žalovaným jsou přitom pouze hypotetické a teoretické. Navíc biotopy, které je dle analýzy stavu ekosystémů potřeba chránit, se na orné půdě nenacházejí.
9. Ve třetím žalobním bodě žalobce označil za zavádějící a lživé tvrzení ministra, že se ve zvláště chráněných oblastech nachází široká škála dotačních nástrojů. Ministrem zmiňované tři typy nástrojů lze využít, aniž by se pozemky nacházely v CHKO. Tyto instrumenty lze dokonce využít již nyní, neboť dotčené území je v Evropsky významné lokalitě (dále jen „EVL“), pro kterou jsou jmenované programy rovněž dostupné. K zavedení vyššího stupně ochrany území není důvod.
10. S přihlédnutím k existenci EVL žalobce namítl, že dle § 39 odst. 1 ZOPK má být ochrana takového území realizována „přednostně“ v součinnosti s vlastníky pozemku. Smluvní ochranu měly orgány ochrany přírody a krajiny realizovat dle § 45c odst. 5 ZOPK již po vyhlášení EVL, avšak dodnes tak neučinily. Namísto toho, aby se žalovaný s vlastníky domluvil, vyhlásil CHKO.
11. Žalobce rovněž namítl, že na území záměru probíhají rozsáhlé pozemkové úpravy ve vysokém stupni rozpracovanosti, o čemž žalovaného informoval Státní pozemkový úřad (dále jen „SPÚ“). Pozemky budou dotčeny změnou vlastnictví a SPÚ požádal žalovaného, aby s ním jednal jako s účastníkem. Žalobce k tomu dodal, že jen k úvodnímu kolu jednání o pozemkových úpravách (z plánovaných tří) bylo pozváno 1 547 účastníků. Podstatná část z nich přitom nyní nedostane možnost se k záměru vyjádřit. Stran tohoto tvrzení navrhl provést důkaz dopisem SPÚ žalovanému ze dne 30. 8. 2023.
12. Závěrem vyjádřil pochybnost o nestrannosti a objektivnosti analýzy Agentury ochrany přírody a krajiny (dále též „Agentura“), na kterou se žalovaný odvolává. Agentura je přímo podřízena žalovanému, a její závěry tedy stěží mohou obstát. Žalovaný si měl proto obstarat minimálně jednu oponentní analýzu, a to například z akademického prostředí.
13. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě k námitce nedodržení zákonné lhůty pro vypořádání námitek uvedl, že nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Zdůraznil, že mu došlo přes 1 700 samostatných dopisů. Jednotlivé osoby zaslaly mnohdy i desítky dopisů (samotný žalobce mu zaslal během dvou dnů celkem 21 dopisů). Takové jednání by mohlo být považováno za obstrukční s cílem znesnadnit úkony správního orgánu. K poukazu na možnost prodeje za vyšší cenu žalovaný odkázal na analýzu Agentury ohledně vlivu vyhlášení CHKO Soutok na ceny dotčených pozemků, ze které vyplývá, že tento krok snižuje ceny pozemků. Naopak vlastník pozemku zařazeného do záměru v I. zóně ochrany přírody CHKO je osvobozený od placení daně z nemovité věci. Žalobce si musel být vědom zahájení správního řízení, které nutně vyústí ve vydání meritorního rozhodnutí.
14. Stran námítky, že část záměru vymezující předmět ochrany nezahrnuje pozemky typu „pole a orná půda“, setrval žalovaný na tom, že žalobcovy pozemky jsou nedílnou součástí několika navržených předmětů ochrany a zopakoval argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí. Žalobcova obava z obnovení přirozeného vodního režimu s rozlivy, který by

znamenal obnovení záplav, je neopodstatněná. K plošnému a celoročnímu zaplavování pozemků v oblasti nedochází.

15. K možnosti čerpání dotačních nástrojů žalovaný zmínil, že v CHKO se oproti EVL nachází i jiné programy, které souvisí s ochranou dochovaného krajinného rázu nebo přírodní funkcí krajiny. Dodal, že v případě, že dojde ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku přijatých omezení, má žalobce dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu.
16. Dále uvedl, že dosavadní ochrana dotčeného území jako EVL není dostatečně účinná. Současně je prakticky neuskutečnitelná smluvní ochrana. Žalovaný v minulosti nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK z důvodu, že v okamžiku zařazení obou EVL na evropský seznam již byly lokality navrženy do národního seznamu EVL v kategorii CHKO.
17. Žalovaný rovněž reagoval na námítky týkající se pozemkových úprav. Uvedl, že úpravy jsou samostatným dlouhodobým procesem, do něhož nemůže zasahovat. Proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok bylo možné uplatnit námítky, čímž byla zajištěna ochrana vlastnických práv. Záměr byl vyhlášen v souladu se zákonem a všichni vlastníci se k němu mohli vyjádřit; této možnosti ostatně využilo přes 200 osob a samospráv. Žalovaný navíc nad rámec zákonných povinností v březnu 2023 uspořádal informativní jednání se všemi městy a obcemi v regionu, Agentura zřídila webové stránky pro poskytování veškerých potřebných informací a v dubnu a květnu 2023 proběhla jednání se všemi městy a obcemi, v některých případech i za účasti občanů.
18. K námitce pochybnosti o nestrannosti a objektivnosti analýzy uvedl, že Agentura je organizační složkou státu, která provedla v souladu s § 78 ZOPK analýzu ekosystémů na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací provedených rovněž i jinými vědeckými institucemi. Nebylo by účelné, aby žalovaný vynakládal veřejné prostředky na totéž, tedy aby platil kromě odborníků Agentury i oponentní vědecké posudky. Sám žalobce měl možnost navrhnout v rámci správního řízení vlastní důkazy, což neučinil.

III. Posouzení žaloby

19. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování ministra žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce sice navrhl provedení důkazů, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Soud neprovedl žalobcem předložený dopis SPÚ z 30. 8. 2023 z důvodů vysvětlených níže (bod [48] tohoto rozsudku) a ani příložený přehled dotačních programů rovněž z důvodů vysvětlených dále (bod [39] tohoto rozsudku). Soud pro úplnost poznamenává, že neprovedl jako důkaz ani návrh nařízení vlády o CHKO Soutok, neboť tento důkaz žalobce nespojoval s meritorním posouzením ve věci samé, nýbrž jej navrhoval v souvislosti s jeho návrhem na nařízení předběžného opatření, o kterém již soud rozhodl.
20. Soud předně poukazuje na to, že se vyhlášením CHKO Soutok, resp. totožnými námitkami jiných žalobců, zastoupených tímž advokátem, již zabýval 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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

85/2024-79, ze dne 6. 2. 2025, č. j. 15 A 105/2024-76, nebo ze dne 5. 3. 2025, č. j. 11 A 105/2024-65. V nyní posuzované věci nemá rozhodující senát důvod se od svých závěrů odchýlit, proto z nich bude v dalším posouzení vycházet.

21. 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 žalobce proti záměru předmětné CHKO. Úkolem soudu je přitom v rozsahu žalobních bodů posoudit, zda žalovaný vypořádal námitky žalobce 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 zabírat námitkami v takové míře podrobnosti, jež plyne z podoby žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 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.“* (rozsudek kasačního 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“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Touto optikou přistoupil soud k posouzení žaloby.
22. Žalobce na několika místech namítal 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 (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 (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 žalobcovy rozkladové námitky. Soud se proto dále mohl zabývat zákonností napadeného rozhodnutí.
23. 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 žalobce.
24. Žalobce proti němu včas uplatnil 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.*

III. 1 Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí

25. Dle § 40 odst. 4 ZOPK rozhodne orgán ochrany přírody o došlých námitkách proti předloženému záměru do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Sám žalovaný přiznal, že tuto lhůtu nedodržel. O této skutečnosti tedy není v řízení sporu.
26. 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, dle jehož právní věty platí: „*Pokud správní orgány ve správním řízení nerozhodly ve lhůtách stanovených správním řádem, přičemž o nemožnosti ve stanovených lhůtách rozhodnout nebyl navrhovatel uvědoměn, nejde o takovou vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí soudem*“.
27. Vliv nedodržení pořádkové lhůty na zákonnost rozhodnutí soud neshledal ani v žalobcově případě. Žalobce byl sice po dobu řízení aktivní, soudu však není známo, že by využil institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, potažmo podání žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Veřejná vyhláška o oznámení o předložení záměru na vyhlášení CHKO Soutok je datována ke dni 24. 8. 2023 a žalobce byl oprávněn uplatnit námitky proti záměru do 90 dnů od doručení oznámení vyhláškou. Žalovaný měl povinnost o námitkách rozhodnout do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Tato lhůta skončila *nejdříve* pět měsíců od vyhotovení vyhlášky, tedy cca na konci ledna 2024, a žalovaný vydal rozhodnutí 25. 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.
28. Ani sám žalobce dostatečně netvrdí (a už vůbec neprokazuje), jak se nedodržení lhůty žalovaným promítlo do jeho veřejných subjektivních práv. Namítl, že „*vlastník pozemku mohl oprávněně nabýt přesvědčení, že jeho námitce je vyhověno ve smyslu toho, že jeho pozemek nebude součástí CHKO Soutok, a může jej nabídnout k prodeji za vyšší cenu bez omezení, vyplývajících ze základních ochranných podmínek CHKO*“. Žalobce tak popisuje hypotetickou situaci, za níž by mohlo mít nedodržení lhůty na práva vlastníka pozemku vliv. Netvrdí však, že to je jeho případ, tedy že měl v plánu vlastní pozemky prodat. Soud se přiklonil k názoru žalovaného, jenž seznal, že vyhlášení CHKO 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 žalobcův argument je proto lichý.
29. Pro výše uvedené soud seznal, že přestože nebylo rozhodnuto v zákonné lhůtě (a žalobce nebyl správního spisu uvědoměn o tom, že lhůta pro rozhodnutí nebude dodržena), nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. citovaný rozsudek kasačního soudu sp. zn. 6 Ads 50/2005 nebo jeho rozsudek ze dne 22. 12. 2015, č. j. 6 As 157/2014-53).

III. 3 Orná půda coby předmět ochrany v CHKO

30. Žalobce má za to, že jeho pozemky (orná půda) chybí v popisu předmětu ochrany záměru a že nemohou být uváděny až v samotném detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany.
31. 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“.

32. V rámci testu proporcionality se žalovaný v záměru (str. 23 a 24) věnoval podrobnějšímu popisu předmětu ochrany. K bodu a) výše uvedl: *„Soutok představuje unikátní krajinu v nivě na dolním toku řek Moravy a Dyje, pro kterou je v obou jejích částech charakteristickým znakem přítomnost velkého komplexu lužních lesů nížinného typu s lučními enklávami. V nivě se při okrajích komplexu lužního lesa vyskytuje mozaika zemědělsky využívaných pozemků, převážně luk, částečně i orné půdy, vodních ploch, toků a mokřadů. Uvnitř komplexu lesa se nacházejí různé velké luční enklávy, často se starými 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*). Žalobce sám ani nepopírá, že by detailnější popis předmětu ochrany jeho 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.
33. 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.
34. Je zřejmé, že žalobcovy pozemky 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.

35. Žalobce 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 ním 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 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.
36. Skutečnost, že žalovaný příznivý efekt ochrany přírody na zemědělských pozemcích v určitých aspektech teprve očekává, neznamená, že tento očekávaný vliv není relevantní a nemůže být důvodem pro vyhlášení CHKO. Žalobce tvrdí, že očekávaný účinek se nedostaví z důvodu provedených komplexních vodohospodářských úprav, které přirozenému vodnímu režimu brání. Již však neuvedl (natož prokázal), že v území nějaké vodohospodářské úpravy nastaly a z jakých důvodů tyto úpravy brání zamýšleným účinkům vyhlášení CHKO Soutok. Soud nemůže za žalobce domýšlet, jaké úpravy měl na mysli (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

III. 3 Finanční podpora vlastníků pozemků v CHKO

37. Žalobce namítá, že nástroje zmiňované správními orgány, jimiž je možné motivovat vlastníky pozemků k šetrnějšímu hospodaření, jsou využitelné již nyní bez nutnosti vyhlášení CHKO. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce v rozkladu namítl, že „*motivovat vlastníky či uživatele zemědělské půdy k šetrnějším způsobům hospodaření prostřednictvím vhodně zvolených finančních nástrojů lze i bez toho, že se pozemky budou nacházet v CHKO, a to podle ustanovení § 58, § 68 a § 69 zákona č. 114/1992 Sb. Proto lze již řadu let čerpat na šetrnější hospodaření finanční prostředky například z Operačního programu Životní prostředí, což lze doložit řadou konkrétních projektů realizovaných na území evropsky významných lokalit Niva Dyje a Soutok – Podluží*“. Z obsahu této námitky je zřejmé, že pokud jde o možnosti čerpání finančních nástrojů, žalobce nespatřuje rozdíl mezi EVL a CHKO. Ministr žalovaného námitku vypořádal tak, že zmínil tři typy nástrojů (Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy), které lze čerpat v rámci zvláště chráněného území, nikoliv však v území nechráněném. Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný souhlasil s žalobcem v tom, že jím zmíněné tři typy nástrojů lze čerpat i u EVL.
38. V tomto směru ministr žalovaného 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.
39. Pokud správní orgány tvrdily, že se nabízí širší škála nástrojů, resp. že do zvláště chráněných území jsou prostředky alokovány přednostně, tato tvrzení dále nekonkretizovaly ničím jiným než poukazem na výše uvedené tři programy. Tento dílčí nedostatek ovšem nemohl vést ke zrušení žalobou 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 žalobce – 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 žalobcem navržený důkaz – Přehled dotačních programů; ostatně mezi stranami není sporu, že tři programy zmíněné žalovaným lze využívat u obou typů chráněných území.

III. 4 Smluvní ochrana pozemků

40. Další žalobní námitkou žalobce brojí proti tomu, že žalovaný ignoroval požadavek na tzv. přednostní ochranu předtím, než přistoupil k záměru na vyhlášení CHKO. Mezi účastníky řízení je nesporné, že na území CHKO Soutok se dnes nachází dvě EVL (Niva Dyje a Soutok – Podluží).
41. 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.*
42. Soud i zde seznal, že tvrzení žalobce 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 (roztržštěnost 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.
43. 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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

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.

44. Na toto vypořádání, se kterým se soud ztotožňuje, žalobce nikterak nereagoval. Pouze zopakoval, 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 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 žalobce nereaguje.
45. 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.
46. Žalovaný tedy nepochybil, když nepostupoval podle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK.

III. 5 Probíhající řízení o pozemkových úpravách

47. Dále se soud zabýval námitkami souvisejícími s pozemkovými úpravami dle zákona č. 139/2002 Sb., pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Soud konstatuje, že existence těchto úprav v území CHKO Soutok není sporná. Soudu však není zřejmé, jakým způsobem se mají pozemkové úpravy ve spojení se záměrem dotknout veřejných subjektivních práv žalobce. V žalobě totiž bez bližších souvislostí tvrdí, že žalovaný ignoruje vysoký stupeň rozpracovanosti těchto pozemkových úprav a že pozemky budou dotčeny změnou vlastnictví. Dále uvedl, že o těchto skutečnostech žalovaného vyrozuměl SPÚ. Rozvedl pak, že na úvodní jednání o prvním kole pozemkových úprav je pozván velký počet účastníků a všichni nedostanou možnost se již k zamýšlenému vyhlášení nijak vyjádřit, a jejich vlastnické právo tím bude dotčeno.
48. Žalobce je oprávněn rozhodnutí správních orgánů napadat toliko v rozsahu zásahu do svých veřejných subjektivních práv. Žalobce však ani v obecné rovině neuvedl, jaký vliv mají probíhající pozemkové úpravy (ani následná změna vlastnictví) ve spojení s vyhlášením záměru vliv na jeho práva či povinnosti, resp. na jeho veřejná subjektivní práva. Pokud tvrdí, že tak dojde k zásahu do práv jiných vlastníků pozemků (případně budoucích vlastníků pozemků), není v tomto směru k žalobě aktivně legitimován. Případní noví vlastníci pak

přirozeně vstoupí do práv a povinností svých předchůdců. Z uvedených důvodů soud neprovedl jako důkaz dopis SPU z 30. 8. 2023, jelikož vědomost žalovaného o pozemkových úpravách je v dané věci irrelevantní. Pro úplnost soud dodává, že samotná existence řízení o pozemkových úpravách netvoří ze zákona překážku vyhlášení CHKO, což ostatně netvrdí ani žalobce.

III. 6 Nestrannost Agentury ochrany přírody a krajiny

49. Žalobce závěrem žaloby tvrdí, že „lze úspěšně pochybovat“ o nestrannosti a objektivnosti, potažmo věrohodnosti, analýzy Agentury, neboť je podřízena žalovanému.
50. Agentura je orgánem ochrany přírody podle § 75 ZOPK. Byla zřízena zákonem jako správní úřad, který je podřízený žalovanému a který vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými zákony. Její působnost je stanovena § 78 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, zpracovává, vyhodnocuje data v ochraně přírody; přitom spolupracuje s odbornými, výzkumnými a vědeckými pracovišti*. Soud tak poukazuje na to, že se jedná o odborný orgán ochrany přírody, který disponuje příslušným odborným (zaměstnaneckým) aparátem a spolupracuje s dalšími odbornými pracovišti. Zájmem Agentury je příznivé životní prostředí a jeho ochrana, při své činnosti postupuje podle zákona a v souladu s ním.
51. Skutečnost, že Agentura může mít zájem na vyhlášení CHKO Soutok, tak vyplývá už z její povahy a účelu, za kterým byla zřízena, tedy ochrany přírody a krajiny. Pokud Agentura zpracovala analýzu, na jejímž základě žalovaný rozhodl při tvorbě návrhu CHKO Soutok, plnila tím toliko svoji úlohu, která pro ni vyplývá ze zákona. 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 žalobce.
52. Žalovaný neměl povinnost opatřit si oponentní analýzu. Agentura provedla analýzu ekosystémů uvedenou v záměru na základě dat a poznatků z výzkumů a inventarizací, provedených v území Agenturou samotnou či vědeckými institucemi [srov. Příloha č. 3 (str. 42-48) záměru]. Žalobce věcné závěry analýzy Agentury nezpochybnil v rámci námitek, rozkladu a ani nyní v žalobě, ačkoliv tuto možnost měl, jakož i možnost navrhnout vypracování oponentní analýzy. Namísto toho setrval bez bližších tvrzení či důkazů na tvrzení o zaujatosti Agentury. Soud proto nevidí důvod, proč si měl žalovaný obstarat další analýzu, která by závěry Agentury verifikovala.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
54. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

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 21. 5. 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu