



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně: **Obec Bulhary, IČ: 00283088,**
sídlem Bulhary 88, 691 89 Bulhary,
zastoupena Mgr. Michalem Staňkem,
advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10,

o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 3. 9. 2024, č. j. MZP/2024/290/1285,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí, jímž ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2318 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím vydaným podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo „ZOPK“), žalovaný nevyhověl námitkám žalobkyně proti zařazení pozemků p. č. 910/24, 1759, 1763, 1793, 1805, 1821, 1923/1, 1923/2, 1925/1, 1925/2, 1940/1, 1940/2, 2128, 2176, 2306, 2387 v k. ú. Bulhary do Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „CHKO Soutok“).

II.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí.
3. **V první žalobní námitce** žalobkyně namítá, že její námitky proti záměru žalovaný nevyřídil v zákonné lhůtě 60 dnů podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vliv nedodržení lhůty má za následek například to, že vlastník pozemku mohl oprávněně nabýt přesvědčení, že její námitce je vyhověno a může pozemek nabídnout k prodeji.
4. **Ve druhé žalobní námitce** žalobkyně namítla, že část záměru vymezující předmět ochrany nezahrnuje pozemky typu „pole a orná půda“, a proto nemohou být uváděny v detailnějším popisu jednotlivých předmětů ochrany. Jestliže nejde o předmět ochrany, není zřejmý smysl zahrnutí takových pozemků do CHKO. Důvody tvrzené žalovaným pro zařazení orné půdy do CHKO jsou přitom pouze hypotetické a teoretické. Navíc biotopy, které je dle analýzy stavu ekosystémů potřeba chránit, se na orné půdě nenacházejí.
5. **Ve třetí žalobní námitce** žalobkyně označila za zavádějící a lživé tvrzení ministra, že se ve zvláště chráněných oblastech nachází široká škála dotačních nástrojů. Ministrem zmiňované tři typy nástrojů, jimiž je možné motivovat vlastníky pozemků k šetrnějšímu hospodaření, lze využít, aniž by se pozemky nacházely v CHKO. Tyto instrumenty lze dokonce využít již nyní, neboť dotčené území je evropsky významnou lokalitou (EVL Niva Dyje a Soutok – Podluží, dále též „EVL“), pro kterou jsou jmenované programy rovněž dostupné. K zavedení vyššího stupně ochrany území tudíž není důvod.
6. **Ve čtvrté žalobní námitce** žalobkyně namítla s přihlédnutím k existenci EVL, že dle § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny 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 zákona o ochraně přírody a krajiny již po vyhlášení EVL, avšak dodnes tak neučinily. Namísto toho, aby se žalovaný s vlastníky

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

domluvil, vyhlásil CHKO. Tento postup je dle žalobkyně nezákonný až nepřezkoumatelný.

7. **V paté žalobní námitce** žalobkyně namítla, že na území záměru probíhají rozsáhlé pozemkové úpravy ve vysokém stupni rozpracovanosti, o čemž byl žalovaný informován Státním pozemkovým úřadem (dále jen „SPÚ“). Pozemky tedy budou dotčeny změnou vlastnictví a SPÚ za tímto účelem požádal žalovaného, aby s ním jednal jako s účastníkem. Žalobkyně k tomu dodala, 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 pak navrhl provést důkaz dopisem SPÚ adresovaným žalovanému ze dne 30. 8. 2023.
8. **V šesté žalobní námitce** žalobkyně vyjádřila pochybnost o nestrannosti a objektivnosti analýzy Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „Agentura“, případně „AOPK“), na kterou se žalovaný odvolává. Agentura je přímo podřízena žalovanému a její závěry tedy stěží mohou obstát. Žalovaný si proto měl obstarat minimálně jednu oponentní analýzu, a to například z akademického prostředí. Jelikož tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

III.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
10. **K první žalobní námitce žalovaný uvedl**, že samotné nedodržení lhůty nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Zdůraznil, že mu došlo přes 1 700 samostatných dopisů. Jednotlivé osoby zaslaly mnohdy i desítky dopisů. Takové jednání by mohlo být považováno za obstrukční s cílem znesnadnit úkony správního orgánu. Rovněž odkázal na analýzu Agentury ohledně vlivu vyhlášení CHKO Soutok na ceny dotčených pozemků, z níž plyne, 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. Dodal, že žalobkyně si musela být vědoma zahájení správního řízení, které nutně vyústí ve vydání meritorního rozhodnutí, nikoliv ve fikci vyhovění jejím námitkám.
11. **Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvedl**, že pozemky žalobkyně jsou nedílnou součástí několika navržených předmětů ochrany a zopakoval argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí. Obava žalobkyně z obnovení přirozeného vodního režimu s rozlivy, který by znamenal obnovení záplav, je neopodstatněná. K plošnému a celoročnímu zaplavování pozemků v oblasti Soutoku totiž nedochází.
12. **Ke třetí žalobní námitce žalovaný uvedl**, že v CHKO se oproti EVL nacházejí i jiné programy, které souvisí s ochranou dochovaného krajinného rázu nebo přírodní funkcí krajiny, například Program péče o krajinu. Rovněž uvedl, že pakliže by došlo ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku přijatých omezení, má žalobkyně dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny nárok na finanční náhradu.
13. **Ke čtvrté žalobní námitce žalovaný 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 zákona o ochraně přírody a krajiny

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

z důvodu, že v okamžiku zařazení obou EVL na evropský seznam již byly lokality navrženy do národního seznamu EVL v kategorii CHKO.

14. **K páté žalobní námitce žalovaný uvedl**, že pozemkové úpravy probíhající v dotčeném území jsou samostatným dlouhodobým procesem, do něhož nemůže zasahovat. Proti záměru na vyhlášení CHKO Soutok bylo možné uplatnit námitky, 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 (mezi nimi i žalobkyně). Žalovaný navíc nad rámec zákonných povinností v březnu roku 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 roku 2023 proběhla jednání se všemi městy a obcemi, v některých případech i za účasti občanů.
15. **K šesté žalobní námitce žalovaný uvedl**, že Agentura je organizační složkou státu, která provedla v souladu s § 78 zákona o ochraně přírody a krajiny 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. Závěrem dodal, že sama žalobkyně měla možnost navrhnout v rámci správního řízení vlastní důkazy, což však neučinila.

IV.

Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“ a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Městský soud o věci rozhodl bez jednání, jelikož s tímto postupem účastníci nevyjádřili výslovný nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebylo ani dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Soud zároveň neprovedl žalobkyní předložené důkazy Dotačními programy a Dopisem SPÚ žalovanému z 30. 8. 2023, přitom odkazuje na níže uvedené odůvodnění. Soud pro úplnost poznamenává, že neprovedl jako důkaz ani Návrh nařízení vlády o CHKO Soutok, neboť tento důkaz žalobkyně nespojovala s meritorním posouzením ve věci samé, nýbrž jej navrhovala v souvislosti se svým návrhem na nařízení předběžného opatření, o kterém již soud rozhodl.
18. Městský soud nejprve poukazuje na to, že se vyhlášením CHKO Soutok, resp. totožnými námitkami jiných žalobců – vlastníků různých pozemků na území zamýšlené CHKO, zastoupených týměž 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 85/2024 79 a ze dne 6. 2. 2025, č. j. 15 A 105/2024-76. Odlišnost posuzované věci spočívá v

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

tom, že žalobkyní není fyzická či právnická osoba, nýbrž obec. Tuto skutečnost městský soud v posuzované věci zohlednil, avšak konstatuje, že nelze odhlédnout od toho, že jak žalobkyně, tak jednotliví žalobci v žalobách, o nichž rozhodl soud zmíněnými rozsudky, uplatnili totožnou žalobní argumentaci.

19. Soud považuje za vhodné nejprve konstatovat, že předmětem sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda má či nemá být vyhlášena CHKO Soutok. Konkrétně jde o to, zda žalovaný řádně vypořádal námitky žalobkyně proti záměru předmětné CHKO. Důležité je upozornit na to, že soud v této věci nemůže nabídnout kompletní rozbor celé problematiky z pohledu enviromentálního, ekonomického či společensko-kulturního. Soudy totiž nemají být arbitrem toho, zda je ochrana přírody cestou zřizování CHKO a zajištěním určité míry přirozeného vývoje v nich z odborného hlediska žádoucí a jediná správná, a to ani obecně, ani specificky na území Soutoku. Úkolem soudu je v rozsahu žalobních bodů posoudit, zda žalovaný vypořádal námitky žalobkyně v souladu se zákonem. Míra podrobnosti rozsudku je tak dána především kvalitou a konkrétností žalobní argumentace. Argumentace uvedená v žalobě je na mnoha místech velmi obecná a v podstatné části kopíruje rozkladové námitky. Soud se má v takovém případě zaobírat 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 NSS ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63). 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 soubhlasnou poznámkou“* (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, 1350/2007 Sb. NSS).
20. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pokud by byla tato námitka důvodná, bylo by to již samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, aniž by soud přezkoumával důvodnost dalších v žalobě uplatněných námitek. Musí se tedy jednat o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nepřezkoumatelnost tvrzená žalobkyní má spočívat v nedostatku důvodů rozhodnutí.
21. Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.
22. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů rozhodnutí, není-li zřejmé, z jakých podkladů správní orgán rozhodnutí činil a jakými úvahami se při hodnocení těchto podkladů řídil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51 je dále zřejmé, že nepřezkoumatelnost je také dána, jestliže správní orgán v rozhodnutí neuvede podklady rozhodnutí, z nichž dovodil své závěry, případně jestliže nevypořádal rozpory mezi zjištěnými podklady, tj. nevysvětlil proč upřednostnil podklady

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

svědčící o určitém skutkovém závěru oproti jinému (rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47).

23. Městský soud připomíná, že nepřezkoumatelnost je nutné brát jako extrémní vadu rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, případně absenci důvodů pro něj, a nikoliv jako pouhý nesouhlas se závěry v něm obsaženými. Smyslem nepřezkoumatelnosti je, zda napadené rozhodnutí splňuje podmínky stanovené pro odůvodnění a zda je možné ho přezkoumat. Soud poukazuje na to, že sama žalobkyně se závěry obsaženými v napadeném rozhodnutí věcně polemizuje a vznáší ve vztahu k nim konkrétní námitky, což by dozajista nebylo možné, pakliže by byly zatíženy vadou nepřezkoumatelnosti.
24. Soud seznal, že ministr při rozhodování o rozkladu vycházel ze zjištění prvostupňového správního orgánu. Toto rozhodnutí se opírá o dostatek důvodů, které jsou srozumitelně prezentovány. Pakliže správní orgán jasně a přehledně uvedl důvody svého rozhodnutí a z těchto důvodů poté logicky vyvodil závěr, není možné označit napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí ministra posuzovat jako celek. Podstatné proto je, že se žalovaný se všemi námitkami žalobkyně podrobně vypořádal a postačí, pokud se s těmito závěry ministr ve svém rozhodnutí ztotožnil.
25. Z výše uvedených důvodů soud tuto námitku neshledal důvodnou, a proto mohl přejít k vlastnímu přezkumu rozhodnutí.
26. Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) ZOPK *ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména vytvářením sítě zvláště chráněných území a péčí o ně.*
27. Dle ustanovení § 14 odst. 2 písm. b) ZOPK *kategorie zvláště chráněných území jsou (mj.) chráněné krajinné oblasti.*
28. Dle ustanovení § 25 odst. 1 ZOPK *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.*
29. Dle ustanovení § 25 odst. 2 ZOPK *hospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území. Rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.*
30. Dle ustanovení § 25 odst. 3 ZOPK *chráněné krajinné oblasti, jejich poslání a bližší ochranné podmínky vyhláší vláda republiky nařízením.*
31. Dle ustanovení § 40 odst. 1 ZOPK *je-li třeba vyhlásit chráněné území nebo jeho ochranné pásmo podle části třetí tohoto zákona, zajistí orgán ochrany přírody zpracování záměru na vyhlášení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma. V záměru orgán ochrany přírody vyhodnotí stav dochovaného přírodního prostředí v území a navrhne vhodný způsob a rozsah ochrany území včetně jeho bližších ochranných podmínek.*
32. Dle ustanovení § 40 odst. 3 ZOPK *záměr na vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo ochranného pásma národního parku zašle Ministerstvo životního prostředí obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem, zapsaným v katastru nemovitostí, doručí Ministerstvo životního prostředí formou veřejné vyhlášky písemné oznámení o předložení záměru k projednání spolu s informací o tom, kde je*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání. Ministerstvo životního prostředí zveřejní oznámení o předložení záměru k projednání spolu s informací o tom, kde je možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání, na portálu veřejné správy. Dotčené obce zveřejní na žádost Ministerstva životního prostředí oznámení do 5 dnů ode dne, kdy jim oznámení bylo doručeno, na úředních deskách obcí.

33. Dle ustanovení § 40 odst. 4 ZOPK písemné námitky k předloženému záměru mohou uplatnit dotčené obce a kraje ve lhůtě 90 dnů od obdržení záměru a vlastníci nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou ve lhůtě 90 dnů od doručení písemného oznámení o předložení záměru k projednání podle odstavce 2, jinak ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou podle odstavce 3 na portálu veřejné správy. Námitky proti návrhu podle odstavce 2 se podávají orgánu ochrany přírody příslušnému k vyhlášení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma, námitky podle odstavce 3 Ministerstvu životního prostředí; k námitkám uplatněným po uvedené lhůtě se nepřiblíží. Vlastník je oprávněn uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností. Orgán ochrany přírody rozhodne o došlých námitkách do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Orgán ochrany přírody uvede záměr do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno.
34. Dle ustanovení § 79 odst. 3 písm. f) ZOPK ministerstvo životního prostředí oznamuje a projednává záměry na vyhlášení národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek nebo ochranných pásem těchto zvláště chráněných území.
35. V této věci 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.
36. Žalobkyně proti záměru uplatnila včasné námitky dle § 40 odst. 4 ZOPK. V této souvislosti soud upozorňuje, že rozsah námitek v případě obce (na rozdíl od vlastníků dotčených pozemků) není zákonem omezen. Orgán ochrany přírody je povinen o námitkách ve stanovené lhůtě rozhodnout a záměr poté uvést do souladu s těmi, kterým vyhověl.
37. Předmětem nynějšího soudního řízení není posouzení legislativního procesu při vyhlášení CHKO, ale toliko zákonnost rozhodnutí o námitkách. Toto rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví; námitky totiž mají podstatnou a nepominutelnou roli při ochraně práv vlastníků dotčených pozemků a dotčených územních samosprávných celků (rozsudek č. j. 4 As 26/2019-41, č. 3895/2019 Sb. NSS z 23. 4. 2019). V citovaném případě se sice jednalo o vyhlášení národní přírodní rezervace, stejně jako v případě jiných zvláště chráněných území je i u CHKO vypořádání námitek úzce provázáno se záměrem, a následně návrhem právního předpisu. Žalovaný musí i u tohoto typu zvláště chráněného území uvést záměr do souladu s námitkami, jímž bylo vyhověno, a podle § 40 odst. 6 ZOPK nesmí rozsah omezení vlastníků v návrhu právního předpisu přesáhnout rozsah vyplývající ze záměru, případně upraveného na základě podaných námitek.
38. Skutečnost, že je rozhodnutí o námitkách soudně přezkoumatelné, však neznamená, že je soudní řízení jen pokračováním správního řízení; mezi principy soudního řízení správního patří především dispoziční zásada (srov. výše) a požadavek, že ochranu lze poskytnout jen veřejným subjektivním právům žalobců (§ 2 s. ř. s.). Soudy zásadně neprojednávají žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ve veřejném zájmu (*actio popularis*), veškerou argumentaci je proto nutné i v tomto případě vztahovat k možnému dotčení žalobce, tedy obce, jakožto územního společenství občanů. Soud nemůže věcně posuzovat otázky, jež s obcí, jejím územím a jejími občany nesouvisí; zabývat se jimi může jen do té míry, zda se s námitkami žalobkyně žalovaný řádně vypořádal.

39. **K první žalobní námitce městský soud uvádí**, že sám žalovaný připustil, že tuto lhůtu nedodržel. O této skutečnosti tedy není v řízení sporu. Žalovanému je ovšem nutno přisvědčit v tom, že pozdní rozhodnutí o námitkách nemá bez dalšího za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č. j. 6 Ads 50/2005-63). Vliv nedodržení pořádkové lhůty na zákonnost rozhodnutí soud neshledal ani v žalobkynině případě. Ani ona dostatečně netvrdí (a už vůbec neprokazuje), jak se nedodržení lhůty promítlo do jejích veřejných subjektivních práv. Pokud namítla, že mohla oprávněně nabýt přesvědčení, že námitce je vyhověno a pozemek může například nabídnout k prodeji bez omezení, popisuje pouze hypotetickou situaci, za níž by mohlo mít nedodržení lhůty na práva vlastníka pozemku vliv. Netvrdí však, že to je její případ, tedy že měla v plánu vlastní pozemky prodat. K tomu soud ve shodě se žalovaným dodává, že vyhlášení CHKO neovlivňuje vlastnická práva z hlediska nakládání s pozemky (prodej, nájem apod.). Nakonec je třeba uvést, že § 40 odst. 4 ZOPK ani jiné ustanovení tohoto zákona či správního řádu neupravuje fikci vyhovění námitce v případě, že není vypořádána ve stanovené lhůtě. Žalobkynino tvrzení, že mohla oprávněně nabýt přesvědčení, že její námitce bylo (s ohledem na uplynutí pořádkové lhůty pro rozhodnutí o ní) vyhověno, je tudíž zcela nepřesvědčivé.
40. Kromě toho není zřejmé, že by žalobkyně, ač v řízení aktivní, využila buď institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, nebo podání žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Lze doplnit, že veřejná vyhláška o oznámení o předložení záměru na vyhlášení CHKO Soutok je datována k 24. 8. 2023 a žalobkyně byla oprávněna uplatnit námitky proti záměru do 90 dnů od doručení oznámení vyhláškou. Žalovaný měl povinnost o námitkách rozhodnout do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek. Tato lhůta skončila nejdříve pět měsíců od vyhotovení vyhlášky, tedy cca na konci ledna 2024, a žalovaný vydal rozhodnutí 25. 5. 2024. Byl tudíž v „prodlení“ nanejvýš čtyři měsíce. S ohledem na povahu řízení a počet vlastníků nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou, o jejichž vysokém počtu není v řízení sporu, soud délku takového prodlení nepovažuje za zvlášť významnou.
41. **K druhé žalobní námitce městský soud uvádí**, že jak žalovaný, tak ministr na uvedenou námitku ohledně zahrnutí orné půdy reagovali, přestože z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že většina dotčených pozemků žalobkyně nejsou vedeny jako orná půda (pozemky jsou vedeny jako lesní pozemek: p. č. 1763, vodní plocha: p. č. 1805, 1923/2, 1925/2, trvalý travní porost: p. č. 1821, 1923/1, 1925/1, ostatní plocha: p. č. 1759, 1793, 2128, 2176, 2306, 2387). Soud se s jejich závěry ztotožňuje. Městský soud k námitce dále konstatuje, že je zcela zřejmé, že pozemky tvořící ornou půdu jsou v záměru zamýšleny 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.
42. Žalobkyně dále cituje jeden ze závěrů ministra týkající se potřeby ochrany určitých biotopů a živočichů a uzavírá, že tyto druhy se na orné půdě nenacházejí. V tom s ním lze

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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, tedy lesy, vodními 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.

43. Skutečnost, že žalovaný příznivý efekt ochrany přírody na zemědělských pozemcích v určitých aspektech teprve očekává, neznamená, že tento očekávaný vliv není relevantní a nemůže být důvodem pro vyhlášení CHKO. Žalobkyně tvrdí, že očekávaný účinek se nedostaví z důvodu provedených komplexních vodohospodářských úprav, které přirozenému vodnímu režimu brání. Již však neuvedla (natož prokázala), že v území nějaké vodohospodářské úpravy nastaly a z jakých důvodů tyto úpravy brání zamýšleným účinkům vyhlášení CHKO Soutok. Soud nemůže za žalobkyni domýšlet, jaké úpravy měla na mysli, což plyne ze zásady dispozitivnosti soudního řízení správního (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).
44. **Ke třetí žalobní námitce městský soud uvádí,** že z obsahu této námítky je zřejmé, že pokud jde o možnosti čerpání finančních nástrojů, žalobkyně nespatřuje rozdíl mezi EVL a CHKO. Žalovaný námitku vypořádal tak, že zmínil tři typy nástrojů (Program péče o krajinu, Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Národní plán obnovy), které lze čerpat v rámci zvláště chráněného území, nikoliv však v území nechráněném. Ve vyjádření k žalobě pak souhlasil se žalobkyní v tom, že jím zmíněné tři typy nástrojů lze čerpat i u EVL.
45. Z pohledu soudu tak žalovaný v reakci na danou rozkladovou námitku dostatečně nevystihl důvody pro vyšší ochranu území spočívající v existenci dotačních nástrojů (fakticky již v napadeném rozhodnutí ministr připustil, že tyto nástroje lze standardně čerpat bez ohledu na CHKO). Pokud tvrdil, že se nabízí širší škála nástrojů, resp. že do zvláště chráněných území jsou prostředky alokovány přednostně, tato tvrzení dále nekonkretizoval ničím jiným než poukazem na výše uvedené tři programy. Tento dílčí nedostatek ovšem nemohl vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Existence finančních (dotačních) nástrojů totiž nebyla nosným důvodem záměru, potažmo obou správních rozhodnutí. Z nich naopak vyplývají jiné rozhodné důvody pro záměr na vyhlášení CHKO Soutok. Ačkoliv tedy v tomto ohledu správní orgány dostatečně nevysvětlily rozdíl mezi EVL a CHKO, otázka využívání finančních nástrojů pro motivaci vlastníků či uživatelů pozemků v CHKO nemá na danou věc vliv. Proto se jí soud již dále nezabýval a neprovedl ani žalobkyní navržený důkaz – Přehled dotačních programů; ostatně mezi stranami není sporu, že tři programy zmíněné žalovaným lze využívat u obou typů chráněných území.
46. **Ke čtvrté žalobní námitce městský soud uvádí,** že mezi účastníky řízení je nesporné, že na území CHKO Soutok se dnes nachází dvě EVL (Niva Dyje a Soutok – Podluží).
47. Dle ustanovení § 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.

48. I na tomto místě je vhodné poznamenat, že žalobkynina tvrzení jsou zopakováním jejích rozkladových námitek, na které již reagoval ministr v napadeném rozhodnutí. S odkazem na test proporcionality, který provedl žalovaný, ministr vyložil, že smluvní ochranu lze vnímat jako teoreticky možnou alternativu k ostatním způsobům ochrany, avšak vzhledem k majetkovým poměrům v navrhovaném území (roztříštěnost vlastnických vztahů) a přírodním specifikům území Soutoku, které mají vliv na způsoby hospodaření, ji nelze uskutečnit. V testu proporcionality přitom žalovaný nekonstatoval, že smluvní ochrana není možná, ale že je prakticky neuskutečnitelná. V podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí, jakož i na odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 104/2024-84. Dodává, že ve shodě s nimi považuje kromě roztříštěnosti vlastnických vztahů za podstatné zejména to, že ve smlouvě je možné podrobně upravit ochranný režim území pouze ve vztahu k vlastníkovu pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv již ve vztahu ke třetím osobám (vůči nim platí pouze jediná ochranná podmínka v podobě zákazu poškozování chráněného území dle § 39 odst. 2 ZOPK). Ministr tudíž trefně konstatoval, že taková ochrana je na jednu stranu málo adresná a nezajistí efektivní ochranu tohoto cenného území; příhodně též poukázal na to, že na druhou stranu je smluvní ochrana nadbytečně přísná, jelikož zákaz dle § 39 odst. 2 ZOPK je absolutní a nejde z něj povolit výjimku.
49. Je tedy zřejmé, že žalovaný na institut smluvní ochrany nerezignoval, ale zvažoval jej. V testu proporcionality 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 domluvit; naopak za daných podmínek by formalistická aplikace daného ustanovení nebyla v souladu s účelem ZOPK, kterým je ochrana přírody a krajiny. Žalobkyně na závěry správních orgánů konkrétněji nereaguje. K tomu navíc soud dodává, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích zmínily, že část území CHKO Soutok je již dnes „zvláště chráněna“, proto v této části není smluvní ochrana dle § 39 odst. 1 ZOPK možná ani právně. Ani na toto tvrzení žalobkyně nikterak nereagovala. Pro úplnost lze dodat, že proti samotnému provedení testu proporcionality žalobkyně nikterak nebrojila, a proto se jím soud blíže nezabýval.
50. Soud do značné míry souhlasí se žalovaným i ohledně aplikace § 45c odst. 5 ZOPK. 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 (vyhlášení CHKO). Nelze však říci, že by šlo o zcela bezpředmětnou námitku; stále jde o vytýkanou absenci zajištění přednostní smluvní ochrany. Jak ovšem soud dovodil výše, obě správní rozhodnutí ve svém souhrnu obsahují relevantní odůvodnění, proč správní orgány nezvolily smluvní ochranu. Městský soud v Praze navíc již v rozsudku ze dne 26. 10. 2023, č. j. 10 A 95/2022-76, dovodil, že ke sjednání smluvní ochrany se vyžaduje i iniciativa vlastníka pozemku; teprve nevyvine-li vlastník takovou iniciativu, dojde k vyhlášení zvláště chráněného území postupem, jako tomu bylo v projednávané věci. Z obecně formulované

námítky nicméně nevyplývá, že by žalobkyně vyvíjela nějakou iniciativu za účelem sjednání smluvní ochrany dotčeného území, natož aby o ni požádala.

51. Žalovaný tedy nepochybil, pokud nepostupoval podle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK.
52. Nad rámec výše uvedeného považuje soud za vhodné poznamenat, že v případě, že dojde ke ztížení zemědělského hospodaření v důsledku vyhlášení CHKO, má vlastník dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu.
53. **K páté žalobní námitce městský soud uvádí,** že existence těchto probíhajících úprav v území zamýšlené CHKO Soutok není sporná (pozemkové úpravy podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů). Soudu však není zřejmé, jakým způsobem se mají pozemkové úpravy ve spojení se záměrem dotknout veřejných subjektivních práv žalobkyně. V žalobě totiž bez bližších souvislostí tvrdí, že žalovaný ignoruje vysoký stupeň rozpracovanosti těchto pozemkových úprav a že pozemky budou dotčeny změnou vlastnictví. Dále uvedla, že o těchto skutečnostech žalovaného vyrozuměl SPÚ. Rozvedla pak, že na úvodní jednání o prvním kole pozemkových úprav je pozván velký počet účastníků a všichni nedostanou možnost se již k zamýšlenému vyhlášení nijak vyjádřit, a jejich vlastnické právo tím bude dotčeno.
54. Výše soud vyložil, že žalobkyně je oprávněna rozhodnutí správních orgánů napadat toliko v rozsahu zásahu do svých veřejných subjektivních práv. Žalobkyně však ani v obecné rovině neuvedla, jaký vliv mají probíhající pozemkové úpravy (ani následná změna vlastnictví) ve spojení s vyhlášením záměru vliv na její práva či povinnosti, resp. na její veřejná subjektivní práva. Pokud tvrdí, že tak dojde k zásahu do práv jiných vlastníků pozemků (případně budoucích vlastníků pozemků), není v tomto směru k žalobě aktivně legitimována. Případní noví vlastníci pak přirozeně vstoupí do práv a povinností svých předchůdců. Z uvedených důvodů soud neprovedl jako důkaz Dopis SPÚ žalovanému z 30. 8. 2023, jelikož vědomost žalovaného o pozemkových úpravách je v dané věci irelevantní. Pro úplnost soud dodává, že samotná existence řízení o pozemkových úpravách netvoří ze zákona překážku vyhlášení CHKO, což ostatně netvrdí ani žalobkyně.
55. **K šesté žalobní námitce městský soud uvádí,** že zdejší soud již v rozsudku č. j. 10 A 95/2022-76 vyložil, že 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 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 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.
56. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zpracovala analýzu, na jejímž základě žalovaný rozhodl při tvorbě návrhu CHKO Soutok, plnila tím toliko svoji úlohu, která pro ni vyplývá ze zákona. Pouze z jejího postavení v rámci soustavy orgánů ochrany přírody a krajiny nelze dovozovat, že její závěry vyjádřené v analýze jsou neobjektivní, nerelevantní nebo nevěrohodné, jak vyjmenovává žalobkyně.

57. Soud shledal, že nebylo povinností správních orgánů opatřit si jinou, oponentní analýzu s ohledem na postavení Agentury. 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]. Žalobkyně věcné závěry analýzy Agentury nezpochybnila v rámci námitek, rozkladu a ani v žalobě, ačkoliv tuto možnost, jakož i možnost navrhnout vypracování oponentní analýzy, měla. Namísto toho setrvala na obecném tvrzení o zaujatosti Agentury. Soud proto nepřisvědčil jejímu tvrzení, že si žalovaný měl obstarat další analýzu, která by závěry Agentury verifikovala.

IV.

Závěr a náklady řízení.

58. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
59. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, a proto jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl naopak plný úspěch žalovaný, avšak v řízení mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto 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 soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 27. srpen 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.