



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobců: a) M. V., b) M. V., oba zast. Mgr. Michalem Staňkem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2024, čj. MZP/2024/290/1496, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, čj. 3 A 85/2024-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou nyní projednávané věci je posouzení, zda měly být pozemky ve spoluvlastnictví žalobců parc. č. st. X v k. ú. L. a dále pozemky vedené ve zjednodušené evidenci p. č. X v k. ú. L. zařazeny do Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále „CHKO Soutok“), k jejímuž vyhlášení došlo 1. 7. 2025, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále „nařízení vlády o CHKO Soutok“).

[2] Proti zařazení dotčených pozemků do záměru na vyhlášení zvláště chráněného území CHKO Soutok (dále též „CHKO Soutok“) podali žalobci námitky ve smyslu § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“). Rozhodnutím ze dne 20. 5. 2024, čj. MZP/2024/620/2315 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný námitkám žalobců ve vztahu k dotčeným pozemkům nevyhověl.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci rozklad, který ministr životního prostředí v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí ministra podali žalobci žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány řádně odůvodnily, proč byly pozemky žalobců do předmětu ochrany zahrnuty. V rámci záměru CHKO Soutok i rozhodnutí správních orgánů bylo náležitě vysvětleno, proč je nutné přistoupit k ochraně dotčených pozemků, přestože se jedná o ornou půdu. Městský soud dále uvedl, že ačkoliv žalovaný nerozhodl o námitkách ve lhůtě stanovené zákonem, na zákonnost vydaného rozhodnutí tento postup neměl vliv. Dle názoru městského soudu správní orgány rovněž dostatečně odůvodnily, proč nebylo možné namísto vyhlášení CHKO přistoupit ke smluvní ochraně. Městský soud dále neshledal důvodné ani pochybnosti o nestrannosti Agentury ochrany přírody a krajiny, a tudíž i její analýzu provedenou v rámci záměru CHKO Soutok shledal věrohodnou a relevantní. Shora uvedeným rozsudkem proto městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelé jsou názoru, že při přípravě a přijímání nařízení vlády o CHKO Soutok byly porušeny mj. čl. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Zásah do vlastnického práva stěžovatelé spatřují zejména v tom, že zařazením dotčených pozemků do CHKO Soutok došlo ke snížení jejich hodnoty. K omezení vlastnického práva nadto došlo nezákonnou formou. Stěžovatelé dále namítají, že bylo omezeno i jejich právo na podnikání (čl. 26 Listiny), jelikož dotčené pozemky jsou z velké části obhospodařovanou půdou. Zařazení dotčených pozemků do CHKO Soutok je podle stěžovatelů v rozporu i s § 25 ZOPK, neboť na těchto pozemcích chybí zamýšlený předmět ochrany. Na intenzivně obhospodařovaných půdách dle stěžovatelů neexistuje důvod ochrany, a proto nemohou být zařazeny do navrhované CHKO Soutok. Jsou-li totiž v důsledku vzniku CHKO zasažena ústavně zaručená práva vlastníků pozemků, je nezbytné prokázat smysl této ochrany. Ten však nemůže být naplněn v případě, kdy se na dotčených pozemcích předmět ochrany nenachází. Stěžovatelé jsou rovněž názoru, že žalovaný, ministr a ani městský soud se nevypořádali s opakovaně vznesenou námitkou, proč žalovaný nepostupoval podle § 45c odst. 5 ZOPK, dle kterého měl žalovaný zaslat vlastníkům dotčených pozemků výzvu směřující k uzavření smlouvy k ochraně dotčených pozemků. Ochrana evropsky významných lokalit (dále též „EVL“), do kterých patří i dotčené pozemky, má být dle stěžovatelů přednostně realizována v součinnosti s vlastníky pozemků. Žalovaný nicméně přistoupil k vyhlášení zvláště chráněného území, což nelze odůvodnit ani odkazem na test proporcionality. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i obě správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný obsáhle citoval napadený rozsudek i obě správní rozhodnutí. Akcentoval, že dosavadní základní ochrana území (pozemky jsou součástí EVL), které je zahrnuto do záměru CHKO Soutok, není dostatečná. Od doby vyhlášení EVL totiž došlo ke zhoršení stavu některých přírodních biotopů. Části předmětného území jsou sice chráněny rovněž jinými nástroji, ty však nejsou schopny

pokračování

zajistit komplexní ochranu. Na daném území přitom není právně možná smluvní ochrana podle § 39 ZOPK, neboť část území EVL pokrývající oblast záměru CHKO Soutok je v současnosti chráněna maloplošným zvláště chráněným územím. Není přitom žádoucí, aby území navrhované jako CHKO bylo rozdrobeno do několika různých režimů ochrany. Nadto se smluvní režim vztahuje pouze na vlastníka pozemku a nikoliv na třetí osoby. Žalovaný dále uvedl, že jelikož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem, je každý povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona, a to i z vyhlášeného zvláště chráněného území. Při ochraně životního prostředí jsou přitom zásahy do vlastnického práva přípustné, je-li omezení založeno zákonem a jsou-li vyváženy soukromé a veřejné zájmy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2008, Turgut a další proti Turecku, č. 1411/03). Dodal, že vyhlášením CHKO stát nenarušil žádná ústavně zaručená práva stěžovatelů ani zákon. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obdobnou věcí se již zabýval, a to v rozsudku ze dne 30. 5. 2025, čj. 10 As 17/2025-66. Na závěry v něm uvedené následně navázaly i další senáty v obdobných věcech, ve kterých stěžovatelé (všichni rovněž zastoupení stejným zástupcem) uplatňovali shodné kasační námitky (srov. např. rozsudky ze dne 30. 5. 2025, čj. 22 As 4/2025-59; ze dne 11. 6. 2025, čj. 10 As 16/2025-52; ze dne 12. 6. 2025, čj. 22 As 34/2025-62; ze dne 24. 6. 2025, čj. 1 As 23/2025-40; a ze dne 27. 6. 2025, čj. 4 As 63/2025-40). Nyní rozhodující senát neshledal důvod se od závěrů vyslovených v odkazovaných rozsudcích odchýlit a plně je přejímá i pro nyní projednávanou věc.

[8] Jelikož stěžovatelé v kasační stížnosti namítali i nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Nejvyšší správní soud námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nepřisvědčil. Městský soud žalobní námitky stěžovatelů řádně vypořádal. Srozumitelně odůvodnil, proč bylo nutné dotčené pozemky stěžovatelů zařadit do záměru CHKO Soutok. Městský soud dostatečně vypořádal i námitku týkající se smluvní ochrany dotčených pozemků podle § 45c odst. 5 ZOPK (srov. bod 60 a násl. napadeného rozsudku), jakož i další námitky. 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. Pokud pak stěžovatelé nesouhlasí se samotným právním posouzením provedeným městským soudem, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nesouhlas s věcným názorem městského soudu nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 1 Azs 205/2018-25).

[10] Podstatou nyní projednávané věci je nesouhlas stěžovatelů se zařazením dotčených pozemků do záměru CHKO Soutok.

[11] Jak vyplývá z § 39 odst. 1 ZOPK, 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. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona. Smlouva musí obsahovat zejména: a) vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo památného stromu, b) způsob péče o chráněné území nebo strom.

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

[13] Z § 45c odst. 5 ZOPK dále vyplývá, 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. Pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení upozornění neučiní žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, nebo na základě tohoto úkonu nedojde ve lhůtě dvou let k uzavření smlouvy podle § 39, bude evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným tímto zákonem pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie. Vyhlášení zvláště chráněných území podle odstavce 4 provedou příslušné orgány ochrany přírody nejpozději do 6 let od přijetí lokality do evropského seznamu.

[14] Stěžovatelé v kasační stížnosti předložili v zásadě dva stěžejní argumenty.

[15] První okruh námitek stěžovatelů se týkal chybějícího předmětu ochrany na intenzivně obhospodařované půdě stěžovatelů a zásahu do jejich vlastnického práva, jakož i práva na podnikání.

[16] Nejvyšší správní soud těmto námitkám nepřisvědčil a ztotožnil se s odůvodněním správních orgánů a městského soudu. Předmětu ochrany se žalovaný v záměru CHKO Soutok důkladně věnoval (str. 23 a 24 rozhodnutí žalovaného). Uvedl, že z pohledu ochrany přírody spadají pozemky stěžovatelů do přírodně hodnotného území a nelze opomenout ani

pokračování

provázanost orné půdy s vodním režimem. Žalovaný dále mj. uvedl, že ochrana orné půdy je v některých případech nutná také z hlediska biodiverzity v celé oblasti. Z pohledu ochrany přírody tak dotčené pozemky spadají do přírodně hodnotného území, jehož přírodní hodnotu je nutno vnímat v kontextu celé oblasti navržené do CHKO. Na podkladě správních rozhodnutí pak městský soud přesvědčivě vysvětlil, proč i orná půda spadá do předmětu ochrany (srov. část IV.4. *Orná půda coby předmět ochrany v CHKO*). Nadto je nutno dodat, že v kasační stížnosti stěžovatelé používali spojení „intenzivně obhospodařovaná půda“, avšak blíže nespecifikovali, jakým způsobem na pozemcích hospodaří a jak konkrétně budou v další činnosti omezeni. Nadto, z katastru nemovitostí vyplývá, že část pozemků stěžovatelů (které nejsou vedeny ve zjednodušené evidenci – bod [1] výše), není ornou půdou, nýbrž jde o zastavěnou plochu a nádvoří, vodní plochy či lesní pozemky. Není tak zřejmé, jak jsou stěžovatelé u těchto pozemků reálně omezeni ve své hospodářské (zemědělské) činnosti (rozsudek NSS čj. 10 As 17/2025-66, bod 26).

[17] Rovněž tvrzení stran omezení vlastnického práva stěžovatelé ponechali pouze v obecné rovině a v této souvislosti nijak nedoložil ani snížení hodnoty dotčených pozemků. Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že k omezení jeho vlastnického práva došlo na základě nařízení vlády, nikoliv zákona, a proto byl porušen čl. 11 odst. 4 Listiny. Ani tomuto argumentu však nelze přisvědčit. Vznik CHKO je totiž sice vyhlášován nařízením vlády, nicméně právě možnost vytvořit CHKO, způsob vzniku CHKO, jakož i základní podmínky ochrany CHKO stanoví přímo zákon (§ 25 a násl. ZOPK). Je proto podstatné, že pro vydání nařízení vlády existuje odpovídající zákonná úprava, na kterou toto nařízení (pro jehož vydání není třeba zákonné zmocnění, jelikož toto zmocnění obsahuje již čl. 78 Ústavy) přímo navazuje. Ostatně i čl. 11 odst. 4 Listiny, který limituje nucené omezení vlastnického práva a ze kterého stěžovatelé vychází, používá pojem „na základě zákona“, a nikoliv „přímo zákonem“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2025, čj. 10 As 17/2025-66).

[18] Druhý okruh námitek stěžovatelů se týká nevyužití smluvní ochrany dle § 45c odst. 5 ZOPK. Ani těmto námitkám Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[19] Z výše citovaného § 39 zákona na ochranu přírody a krajiny vyplývá, že pro EVL lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, zvolit ochranu na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Smluvní způsob ochrany EVL je přitom alternativou především k vyhlásování maloplošných zvláště chráněných území, byť smluvní ochranu nelze *apriori* vyloučit ani u většího území (HANÁK, J. § 39 [Smluvní ochrana]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 285, marg. č. 2 a 3).

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že správní orgány se otázky smluvní ochrany věnovaly a posoudily ji v mezích právní úpravy. Podle názoru kasačního soudu žalovaný při posuzování předmětu ochrany v rámci testu proporcionality vážil jednotlivé možnosti ochrany, přičemž s ohledem na majetkové vztahy v území, efektivitu ochrany a charakter dotčených pozemků případně uzavřel, že smluvní ochrana není vhodná

a ani proveditelná (mj. vzhledem k roztržitosti vlastnických vztahů na území zamýšlené CHKO Soutok).

[21] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že ZOPK v § 39 odst. 1 stanoví, že pro EVL lze přistoupit ke smluvní ochraně tehdy, *pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona*. Z obsahu spisu však vyplývá, že na části území obou EVL (Soutok – Podluží a Niva Dyje) se již nachází zvláště chráněná území – národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní rezervace. Jejich smluvní ochrana by proto dle podmínek uvedených v ZOPK nebyla ani právně možná. Nevhodnost smluvní ochrany vyplývá i z toho, že tato forma ochrany podle § 39 zavazuje toliko vlastníka dotčeného pozemku (resp. je vázána k pozemku) a je realizována pomocí individuálních smluvně sjednaných podmínek. Na straně jedné by tak došlo k nevhodné parcelaci a nejednotnosti ochrany rozsáhlého území, jehož části a přírodní a krajinné složky jsou vzájemně propojeny (což je ostatně důvod pro zařazení pozemků stěžovatelů do ochrany CHKO). Uzavření jednotné smlouvy pro celou EVL je pak s ohledem na počet dotčených subjektů (v řádu tisíců) stěží představitelné (srov. bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2025, čj. 1 As 23/2025-40). Tímto postupem by navíc území CHKO Soutok 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. Na straně druhé by pak z této ochrany nevyplývala omezení vůči třetím osobám, která naproti tomu stanoví ZOPK pro zvláště chráněná území (popřípadě předpis), jímž jsou vyhlášeny. Lze dodat i to, že smluvní alternativa představuje nižší standard ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2025, čj. 1 As 23/2025-40).

[22] S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud v postupu, resp. v rozhodnutích správních orgánů a městského soudu neshledal žádné pochybení. Dotčené pozemky byly do záměru CHKO Soutok zařazeny v souladu se zákonem, přičemž námitky stěžovatelů na tom nemohly nic změnit.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom existence probíhajících (proběhlých) pozemkových úprav v dané lokalitě, na základě kterých došlo k přečíslování (scelování, dělení) některých pozemků. Ty však na posouzení věci nemohou mít vliv, jak ostatně řádně vysvětlil již městský soud v napadeném rozsudku (viz bod 57).

[24] Nejvyšší správní soud současně nezpochybňuje, že vyhlášení CHKO s sebou přináší jistá omezení. Stěžovatelé ovšem svá tvrzení nijak nespécifikovali a například ani netvrdili a nedoložili, že by omezení byla natolik závažná, aby bylo třeba přehodnotit rozsah stanovené ochrany. Lze dodat, že stěžovatelé byli upozorněni na skutečnost, že v případě ztížení zemědělského hospodaření v důsledku vyhlášení CHKO Soutok mají dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

pokračování

příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 17. října 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu