



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Bc. M. Š.**, 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 ministra životního prostředí ze dne 5. 9. 2024, č. j. MZP/2024/290/1369, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2025, č. j. 9 A 85/2024-66,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN a XO v katastrálním území P., které byly zařazeny do Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „CHKO Soutok“). Při projednávání záměru uplatnil námitky podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), proti zařazení svých pozemků do CHKO Soutok.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 5. 2024, č. j. MZP/2024/620/2389 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), těmto námitkám ve vztahu k pozemkům žalobce nevyhověl.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad. Ministr životního prostředí rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 5. 9. 2024, č. j. MZP/2024/290/1369 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[4] Dne 15. 1. 2025 vláda schválila nařízení č. 55/2025 Sb., o Chráněné krajinné oblasti Soutok (dále jen „nařízení vlády o CHKO Soutok“), kterým byla s účinností od 1. 7. 2025 vyhlášena CHKO Soutok.

[5] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

[6] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 6. 2025, č. j. 9 A 85/2024-66. Dospěl k závěru, že správní orgány řádně odůvodnily, proč byly pozemky žalobce zahrnuty do CHKO Soutok. V rámci záměru na vyhlášení CHKO Soutok i rozhodnutí správních orgánů bylo náležitě vysvětleno, proč je nutné přistoupit k ochraně dotčených pozemků, a to i v případě, že se jedná o ornou půdu.

[7] Městský soud konstatoval, že správní orgány dostatečně odůvodnily, proč nebylo možné namísto vyhlášení CHKO Soutok přistoupit ke smluvní ochraně dotčených pozemků. Mezi účastníky řízení není sporné, že na území CHKO Soutok se nachází dvě evropsky významné lokality (dále jen „EVL“). Smluvní ochranu lze vnímat jako teoretickou alternativu k ostatním způsobům ochrany území, avšak vzhledem k majetkovým poměrům v navrhovaném území (roztříštěnost vlastnických vztahů) a přírodním specifikům území Soutoku ji nelze uskutečnit. Žalobce závěry žalovaného stran této otázky nijak kvalifikovaně nerozporoval. Městský soud přisvědčil žalovanému, že dřívější postup příslušného orgánu ochrany přírody při zajišťování smluvní ochrany v souvislosti s vymezením EVL nemá přímou vazbu na posuzované vyhlášení CHKO Soutok.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody nepodřadil pod jednotlivá písmena § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel uvedl, že rozsudek městského soudu je nezákonný a nepřezkoumatelný. Tyto vady spatřuje především v chybné aplikaci ustanovení o podmínkách smluvní ochrany dotčených pozemků, která měla být upřednostněna před plošnou ochranou ve formě CHKO. Městský soud své závěry stran posouzení této otázky nedostatečně odůvodnil.

[10] Stěžovatel uvedl, že při přípravě a přijímání nařízení vlády o CHKO Soutok byly porušeny mimo jiné čl. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zásah do vlastnického práva spatřuje mimo jiné v tom, že zařazením jeho pozemků do CHKO Soutok došlo ke snížení jejich hodnoty. K omezení vlastnického práva nadto došlo nezákonnou formou. Stěžovatel dále namítl, že bylo omezeno i jeho právo na podnikání (čl. 26 Listiny), jelikož jsou jeho pozemky z velké části obhospodařovanou půdou. Zařazení těchto pozemků do CHKO Soutok je v rozporu i s § 25 ZOPK, neboť na nich chybí zamýšlený předmět ochrany. Na intenzivně obhospodařovaných půdách

pokračování

neexistuje důvod ochrany, a proto nemohou být zahrnuty do CHKO Soutok. Pokud jsou 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 pozemcích předmět ochrany vůbec nenachází.

[11] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný, ministr životního prostředí a ani městský soud se nevypořádali s opakovaně vznesenou námitkou, proč žalovaný nepostupoval dle § 45c odst. 5 ZOPK. Dle tohoto ustanovení měl žalovaný zaslat vlastníkům dotčených pozemků výzvu směřující k uzavření smlouvy o ochraně dotčených pozemků. Ochrana EVL, do kterých jsou zařazeny i pozemky stěžovatele, má být přednostně realizována v součinnosti s vlastníky pozemků. Žalovaný nicméně přistoupil k vyhlášení zvláště chráněného území, což nelze odůvodnit ani odkazem na test proporcionality. Sami vlastníci dotčených pozemků přitom kontaktovali žalovaného se zájmem o uzavření smluvní ochrany. Pokud měl žalovaný v úmyslu smluvní ochranu obejít, měl nejdříve zrušit EVL a až následně vyhlásit CHKO. Na těchto závěrech nemění nic ani skutečnost, že vlastníků dotčených pozemků byl velký počet.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Uvedl, že dosavadní ochrana dotyčného území nebyla dostatečná, neboť došlo ke zhoršení stavu některých přírodních biotopů. Části tohoto území byly chráněny rovněž jinými nástroji, ani ty nicméně nebyly schopny zajistit potřebnou komplexní ochranu. Smluvní ochrana namísto vyhlášení CHKO na pozemcích zahrnutých v záměru není uskutečnitelná, a to zejména s ohledem na majetkové poměry v území (roztržitost vlastnických vztahů) a jeho přírodní specifika. Ze smluvní ochrany nelze obecně vyloučit ani větší území, nicméně všechna smluvně chráněná velkoplošná území se od území Soutoku odlišují právě majetkovými poměry. V případě pozemků dotčených záměrem na vyhlášení CHKO Soutok se jedná o přibližně 6 870 subjektů, se kterými by musela být uzavřena smlouva. Žalovaný uvedl, že pokud se smlouva týká EVL, je nutné uzavřít jednu smlouvu se všemi vlastníky pozemků. Nadto žalovaný není příslušným orgánem k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy. K tomu je pověřen krajský úřad. To, jak postupoval tento příslušný orgán ochrany přírody v otázce smluvní ochrany, nemá na posuzovanou věc přímý vliv.

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

[14] Ve správním řízení byla zvažována též možnost vynětí pozemků stěžovatele ze záměru na vyhlášení CHKO Soutok. Žalovaný však dospěl k závěru, že pozemky

stěžovatele byly do záměru zahrnuty z důvodu celistvosti území a scelování jednotlivých typů krajinných celků na tomto území. Pokud by byly pozemky stěžovatele ze záměru vyňaty, ztížilo by to zajištění předmětu ochrany a také by to zhoršilo možnost zachování přírodních funkcí nivního ekosystému.

[15] Vyhlášením CHKO Soutok nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele ani zákona. Žádné ustanovení zákona neukládá povinnost nejdříve zrušit ochranu dle EVL a až následně na dotčených pozemcích vyhlásit CHKO, jak požaduje stěžovatel. V řízení o námitkách žalovaný vyhodnotil míru dotčení práv stěžovatele a zmínil rovněž možné nástroje na kompenzaci případného ztížení zemědělského hospodaření. Evropský soud pro lidská práva opakovaně konstatoval, že ochrana životního prostředí představuje významný veřejný zájem. Při snaze o jeho naplnění jsou přípustné i zásahy do vlastnického práva, jestliže jsou založeny na platné legislativě a jestliže je zachována spravedlivá rovnováha mezi veřejnými a soukromými zájmy. Záměr vyhlásit CHKO Soutok je vyjádřením naléhavé společenské potřeby ochrany EVL a dochovaných přírodních a krajinných hodnot na území vymezeném v návrhu a vychází rovněž z mezinárodních závazků k zajištění adekvátní úrovně ochrany přírody. Stěžovatel může dotčené pozemky dále užívat a provozovat hospodářskou činnost.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] NSS se obdobnou věcí již zabýval ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2025, č. j. 10 As 17/2025-66. Na závěry v něm uvedené následně navázaly i další senáty v obdobných věcech (viz rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2025, č. j. 1 As 23/2025-40, ze dne 27. 6. 2025, č. j. 4 As 63/2025-40, ze dne 1. 8. 2025, č. j. 5 As 60/2025-45, ze dne 18. 7. 2025, č. j. 5 As 61/2025-44, ze dne 11. 6. 2025, č. j. 10 As 16/2025-52, ze dne 30. 10. 2025, č. j. 10 As 18/2025-57, ze dne 30. 10. 2025, č. j. 10 As 30/2025-58, ze dne 21. 8. 2025, č. j. 21 As 27/2025-54, ze dne 12. 8. 2025, č. j. 21 As 28/2025-51, ze dne 18. 9. 2025, č. j. 22 As 17/2025-59, ze dne 17. 10. 2025, č. j. 22 As 18/2025-66, ze dne 12. 6. 2025, č. j. 22 As 34/2025-62, ze dne 17. 10. 2025, č. j. 22 As 35/2025-79, a ze dne 30. 5. 2025, č. j. 22 As 4/2025-59). NSS neshledal důvod se od závěrů vyslovených v těchto rozsudcích odchýlit, plně je přejímá i pro posuzovanou věc a v podrobnostech na ně odkazuje. Tyto věci byly skutkově podobné a všechny stěžovatele zastupoval ve správním i soudním řízení stejný zástupce jako v posuzované věci. Žalobní i kasační argumentace byla navíc ve všech případech v podstatě identická.

[19] Dále NSS upozorňuje, že Ústavní soud nálezem ze dne 22. 10. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 17/25, zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení nařízení vlády o CHKO Soutok. Potvrdil, že k vyhlášení CHKO Soutok došlo zákonem předvídaným

pokračování

způsobem a obstálo v testu proporcionality. Ústavní soud uvedl, že právo na ochranu vlastnictví a právo na podnikání nebyla úpravou dotčena neproporcionálním nebo jinak ústavně nepřiměřeným způsobem.

[20] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Dle ustálené judikatury je rozsudek přezkoumatelný, pokud z něj je patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah soud dospěl ke svým závěrům (viz rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost nemůže být projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která NSS znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Ani nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Městský soud v něm reagoval na každý uplatněný žalobní bod a vyložil, proč jej má za nedůvodný. Srozumitelně mimo jiné odůvodnil, proč bylo nutné pozemky stěžovatele zahrnout do záměru CHKO Soutok, a dostatečně vypořádal i námitku týkající se smluvní ochrany dle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti předložil v zásadě dva stěžejní argumenty. První námitka se týkala nevyužití smluvní ochrany dle § 39 ve spojení s § 45c odst. 5 ZOPK, druhá chybějícího předmětu ochrany na intenzivně obhospodařované půdě stěžovatele a zásahu do jeho vlastnického práva.

[22] Stěžovatel namítl, že se správní orgány ani městský soud nijak nevypořádaly s námitkou nevyužití postupu dle § 45c odst. 5 ZOPK. Dle stěžovatele byl porušen zákon, neboť v rámci přípravy vyhlášení CHKO Soutok nebyl vůbec osloven s žádostí o uzavření smluvní ochrany vázící se k jeho pozemkům, a místo toho bylo rovnou vyhlášeno zvláště chráněné území.

[23] Z prvostupňového rozhodnutí (str. 10 až 15), napadeného rozhodnutí (str. 6 až 8) i z rozsudku městského soudu (body 53 až 57) je zřejmé, že správní orgány i městský soud se otázce smluvní ochrany věnovaly, přičemž uvedly, že vzhledem k roztržitosti vlastnických vztahů na území zamýšlené CHKO Soutok a potřebě shodného projevu vůle všech vlastníků a orgánu ochranu přírody je smluvní ochrana území fakticky neproveditelná. Nadto shodně podotkly, že smluvní ochranný režim upravuje vztah pouze k vlastníkovu pozemku jakožto smluvní straně, nikoliv vztah ke třetím osobám, což oslabuje účinnost ochrany území. Zdůraznily rovněž neefektivnost takového řešení z hlediska roztržitosti výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny (po vyhlášení CHKO vykonává působnost orgánu ochrany přírody v celém území pouze Agentura ochrany přírody a krajiny) a obtížné koordinace managementu ochrany území.

[24] Z § 39 odst. 1 ZOPK, na který odkazuje § 45c odst. 5 téhož zákona, plyne, 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 alternativou především k vyhlášení maloplošných zvláště chráněných území, byť smluvní ochranu nelze *a priori* vyloučit ani u většího území (viz rozsudek NSS č. j. 10 As 17/2025-66 a výše uvedená navazující rozhodnutí). Smluvní ochrana zde však zvolena nebyla. Žalovaný v rámci testu proporcionality vážil jednotlivé možnosti ochrany, přičemž s ohledem na majetkové vztahy v území, potřebu systematické a komplexní péče o území jako celek, efektivitu výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny a charakter dotčených pozemků uzavřel, že smluvní ochrana není vhodná a ani proveditelná. Ke shodnému závěru dospěl i Ústavní soud v bodě 87 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/25.

[25] NSS se ztotožnil s vysvětlením správních orgánů potvrzeným městským soudem, že již dnes se na části území obou EVL (Soutok – Podluží a Niva Dyje) nachází maloplošná 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 proto bylo rozdrobeno do několika režimů ochrany (maloplošná zvláště chráněná území, smluvní ochrana a CHKO), což by navíc přineslo problematické zajištění systematické a komplexní péče o území jako celek. S ohledem na výše uvedené proto NSS uzavírá, že tato námitka není důvodná.

[26] K námitce chybějícího předmětu ochrany na pozemcích stěžovatele se vyjádřili žalovaný (str. 8 až 12 prvostupňového rozhodnutí), ministr životního prostředí (str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí) i městský soud (body 40 až 47 jeho rozsudku). Stěžovatel již v námitkách uváděl, že orná půda nemůže být předmětem ochrany, resp. že na dotčených pozemcích chybí požadovaný smysl ochrany. V kasační stížnosti stěžovatel používá spojení „intenzivně obhospodařovaná půda“, aniž by konkretizoval, jakým způsobem na pozemcích hospodaří a jak konkrétně bude v další činnosti omezen. Stěžovatel ponechal i tvrzení ohledně omezení vlastnického práva v obecné rovině a nijak nedoložil ani snížení hodnoty pozemků.

[27] NSS se ve vztahu k této námitce ztotožnil s názory správních orgánů a městského soudu. V tomto ohledu lze ve stručnosti odkázat na přesvědčivé vysvětlení městského soudu, proč rovněž orná půda spadá do předmětu ochrany. Městský soud v bodě 46 svého rozsudku shrnul, že pozemky stěžovatele jsou v záměru označeny jako předmět ochrany hned ze dvou důvodů. Orná půda tvoří harmonicky utvářenou krajinu s typickým krajinným rázem a zároveň 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. Lze dodat, že právě na ochranu vodního režimu v území jsou zaměřeny bližší ochranné podmínky obzvláště (důvody jsou podrobně popsány v záměru na vyhlášení CHKO Soutok, zejména str. 11).

[28] Námitku stran omezení vlastnického práva a práva na podnikání stěžovatel ponechal pouze v obecné rovině a v této souvislosti nijak nedoložil ani snížení hodnoty svých pozemků. NSS konstatuje, že s ohledem na výše uvedené a na obecnost stěžovatelovy argumentace v této věci nezákonnost postupu žalovaného ve shodě s městským soudem

pokračování

neshledal. Pokud bylo stěžovateli ztíženo zemědělské hospodaření v důsledku vyhlášení CHKO Soutok, má dle § 58 ZOPK nárok na finanční náhradu, na což byl upozorněn.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že k omezení jeho vlastnického práva došlo na základě nařízení vlády, nikoliv na základě zákona. Tento postup je v rozporu s ústavním pořádkem.

[30] Ani této argumentaci 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 (viz § 25 a násl. ZOPK). Je proto podstatné, že pro vydání nařízení vlády o CHKO Soutok existuje odpovídající zákonný podklad, na který toto nařízení přímo navazuje. Ostatně i čl. 11 odst. 4 Listiny, který stanoví podmínky pro omezení vlastnického práva a ze kterého stěžovatel vychází, používá pojem „na základě zákona“, a nikoliv (přímo) „zákonem“.

[31] NSS uzavírá, že neshledal v postupu správních orgánů ani městského soudu, resp. v jejich rozhodnutích, žádné pochybení. Pozemky stěžovatele byly do záměru CHKO Soutok zařazeny v souladu se zákonem, přičemž námitky stěžovatele na tom nemohly nic změnit. Nelze jistě zpochybnit, že vyhlášení CHKO s sebou přináší jistá omezení, stěžovatel ovšem svá tvrzení nespecifikoval. Stěžovatel mimo jiné netvrdil a nedoložil, že omezení jsou natolik závažná, aby bylo třeba přehodnotit rozsah stanovené ochrany. Smysl a účel zvolené ochrany byly náležitě vysvětleny již správními orgány a při vyhlásování CHKO byl dodržen zákonný postup.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

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

V Brně dne 20. listopadu 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu