



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelky **BLOND BREEDING Žebráky, spol. s r. o.**, se sídlem Hošťka, Žebráky 125, zastoupené JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem Plzeň, Žižkova 1737/52, proti odpůrkyni **obci Hošťka**, se sídlem Přimda, Hošťka 75, zastoupené JUDr. Ing. Milanem Mlezivou, advokátem se sídlem Plzeň, Skrétova 48, za účasti **M. P.**, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 5. 2019, č. j. 59 A 6/2019 – 93,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 5. 2019, č. j. 59 A 6/2019 – 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) se u Krajského soudu v Plzni domáhala zrušení částí územního plánu obce Hošťka, který jako opatření obecné povahy č. j. 378/2018/Ho vydalo zastupitelstvo obce Hošťka usnesením ze dne 15. 12. 2018, č. 377/10/2018/Ho, s účinností od 30. 12. 2018 (dále jen „územní plán“), a to v částech týkajících se (i) vymezení koridorů veřejné dopravní infrastruktury K.D 09, K.D 12, K.D 13, K.D 14, K.D 21, K.D 22, K.D 23, K.D 24, K.D 25 a K.D 26, za současného vymezení veřejně prospěšných staveb VPS-09, VPS-12, VPS-13, VPS-14 a VPS-26 v koridorech K.D 09, K.D 12, K.D 13, K.D 14, respektive K.D 26, (ii) vymezení interakčních prvků IP HO101, IP HO104 a IP HO105, za současného vymezení interakčního prvku IP HO101 jako veřejně prospěšného opatření VPO-01, (iii) bodu 1.E.2 textové části v rozsahu

týkajícím se zřizování velkoplošných oplocení, a (iv) bodu 3.N textové části v rozsahu rozhodnutí o námitkách stěžovatelky a bodu 3.O textové části v rozsahu rozhodnutí o připomínkách stěžovatelky.

[2] Krajský soud návrh zamítl.

[3] Odůvodnění napadeného rozsudku rozdělil krajský soud na dvě části. V jeho první části nejprve citoval ustanovení § 101a odst. 1, větu první, soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) s tím, že navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a nestačí, tvrdí-li pouze to, že je opatření obecné povahy nezákonné. Touto optikou nahlížel na jednotlivé napadené části územního plánu.

[4] Následně krajský soud dospěl k závěru, že ve vztahu k interakčnímu prvku IP HO101 a veřejně prospěšnému opatření VPO-01 neobstojí argument stěžovatelky, že by jejich vymezení „*znemožnilo provoz dráhy pro vzlety a přistání sportovních a létajících zařízení, registrované Leteckou amatérskou asociací ČR*“. Tento závěr odůvodnil tím, že stěžovatelka v návrhu netvrdila, že by byla vlastnící pozemku, jehož součástí je podle jejího tvrzení vzletová dráha. Současně ani netvrdila, že by byla její provozovatelkou. Krajský soud tak dospěl k závěru, že stěžovatelka nemůže být případným omezením fungování dané dráhy nikterak dotčena na svých právech.

[5] Dále k argumentaci, již stěžovatelka brojila proti vymezení koridorů veřejné dopravní infrastruktury K.D 12 a K.D 14 a jejich označení za veřejně prospěšné stavby VPS-12 a VPS-14, krajský soud uvedl, že stěžovatelka nevlastní pozemky, na nichž jsou dané koridory vymezeny, ale toliko pozemky s nimi sousedící. Současně konstatoval, že z návrhu nelze dovodit žádné dotčení práv stěžovatelky jakožto vlastnice sousedního pozemku. Její tvrzení, jimiž brojila toliko proti účelnosti komunikací a upozorňovala na odpovědnost vlastníka, tudíž podle krajského soudu nemohou vést k deklaraci nezákonnosti příslušných částí územního plánu. Za relevantní krajský soud nepovažoval ani argumentaci stěžovatelky, že jsou koridory veřejné dopravní infrastruktury K.D 12 a K.D 14 vymezovány na stávající zpevněné komunikaci, u níž se tak nabízí pouze možnost jejího budoucího rozšíření, čímž by došlo k zásahu do pozemku v jejím vlastnictví. Ačkoliv podle krajského soudu stěžovatelka danou argumentací vymezila, v čem spatřuje dotčení svých práv, učinila tak „*hypoteticky bez vazby na obsah územního plánu*“. Podle krajského soudu totiž z územního plánu nevyplývá žádný úmysl odpůrkyně rozšiřovat příslušné koridory na pozemky stěžovatelky.

[6] Druhá část odůvodnění napadeného rozsudku se týká těch napadených částí územního plánu, které se podle krajského soudu přímo dotýkají vlastnického práva stěžovatelky, neboť jimi vymezované prvky se přinejmenším částečně nacházejí na jejích pozemcích. Krajský soud obecně vymezil, že při přezkumu těchto částí územního plánu vycházel z náhledu, že existuje řada různých způsobů využití území obce, která odpovídají zákonným požadavkům, a je na obci (jejím zastupitelstvu), aby zvolila řešení, které jí nejlépe vyhovuje. Soud do tohoto výběru není oprávněn zasahovat, nýbrž jeho úlohou je pouze ověřit, zda zvolená varianta odpovídá zákonným mantinelům, a zda nedošlo k „*excesu v územním plánování*“.

pokračování

[7] O takový exces by se podle krajského soudu v posuzované věci jednalo, pokud by byl územní plán projevem zneužití veřejné moci a sloužil by jako šikanózní či diskriminační nástroj obce vůči stěžovateli. To však krajský soud neshledal. Konstatoval, že z dokazování provedeného „výkresovou částí územního plánu a mapových podkladů (letecká mapa a mapa katastrální)“ vyplývá, že sporné koridory dopravní infrastruktury K.D 13 a K.D. 25 a interakční prvky jsou vedeny převážně po pozemcích ve vlastnictví jiných osob a skrze pozemky stěžovatelky procházejí pouze v délce desítek metrů takovým způsobem, aby vznikl ucelený koridor. Z toho podle krajského soudu nelze jakkoliv usuzovat na snahu o rozdílné zacházení se stěžovatelkou ve srovnání s vlastníky jiných pozemků, na nichž jsou koridory veřejné dopravní infrastruktury také vymezeny. Současně krajský soud vycházel z toho, že koridory veřejné dopravní infrastruktury (K.D 21 a K.D 23) a interakční prvky (IP HO101), které se na pozemcích stěžovatelky nacházejí v celém rozsahu, jsou vymezeny v „přímých liniích“, tedy způsobem odpovídajícím sledovanému cíli, tj. zajištění prostupnosti krajiny. Ani vymezení těchto prvků tak podle krajského soudu stěžovatelku nezasahuje excesivním či šikanózním způsobem.

[8] Krajský soud současně uvedl, že v této souvislosti shledal irelevantní argumentaci stěžovatelky, včetně jejího odkazu na *stanovisko projektové kanceláře RAVAL*, stran účelnosti a vhodnosti vymezení koridorů dopravní infrastruktury ve zvolených trasách. Posouzení těchto otázek totiž podle krajského soudu náleží plně zastupitelstvu obce, do jehož politického rozhodnutí ohledně budoucího směřování obce nepřísluší soudu zasahovat, a to ani tehdy, jsou-li přijatá řešení nesprávná či iracionální. Dále krajský soud uvedl, že cíle, které územní plán sleduje, tj. zvýšení prostupnosti krajiny a zlepšení vlastností přírody, jsou legitimní a souladné s § 18 a § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[9] Krajský soud dále nepřisvědčil dílčí námitce, dle které je vymezení koridorů dopravní infrastruktury v rozporu s § 18 odst. 1 stavebního zákona, respektive námitce že je v rozporu s uvedeným ustanovením stavebního zákona důvod pro vymezení daných koridorů sledující obnovu (historické) cestní síť. Podle krajského soudu není pravda, že by cílem územního plánu byla obnova historických cest. Jejich obnova je pouze prostředkem k dosažení cíle – větší prostupnosti krajiny.

[10] Krajský soud rovněž neshledal, že by bylo vymezení koridorů dopravní infrastruktury v rozporu s § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Dané ustanovení upravuje režimy vstupu do krajiny a této problematice se přijetí územního plánu nikterak nedotýká. Daná právní úprava bude platit i nadále, bez ohledu na existenci územního plánu.

[11] Současně krajský soud neshledal, že by bylo vymezení koridorů dopravní infrastruktury v rozporu se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Vycházel z toho, že obec je podle § 43 odst. 1, věty první, stavebního zákona oprávněna upravit koncepci veřejné infrastruktury na svém území, přičemž tento postup nikterak nekoliduje s procesním postupem vedoucím ke vzniku komunikace, ve smyslu § 16 a násl. zákona o pozemních komunikacích.

[12] Dále krajský soud nepřisvědčil argumentaci, jíž stěžovatelka brojila proti vymezení některých koridorů dopravní infrastruktury jako veřejně prospěšných staveb s tím, že

zákon o pozemních komunikacích stanoví taxativní výčet komunikací, které lze označit za veřejně prospěšné stavby. Zákon o pozemních komunikacích podle krajského soudu v § 17 označuje typy pozemních komunikací, které jsou veřejně prospěšnými stavbami bez dalšího. To ovšem obcím nebrání, aby, jsou-li splněny požadavky dle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, vymezily jako veřejně prospěšné i jiné stavby dopravní infrastruktury.

[13] Krajský soud dále připustil, že realizací územního plánu dojde k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, respektive ke ztížení její podnikatelské činnosti. Daný zásah se však opírá o většinový názor společenství obyvatel obce, přičemž pokud tento názor stěžovatelka nepřijme a bude mu bránit, bude na obci, aby zahájila vyvlastňovací řízení. Jeho předmětem by bylo podle § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), rovněž posouzení přiměřenosti omezení vlastnického práva stěžovatelky.

[14] Konečně krajský soud neshledal důvodnou argumentaci, jíž stěžovatelka brojila proti bodu 1.E.2 textové části územního plánu s tím, že zakazuje zřizování velkoplošných oplocení pastvin pro dobytek. Konstatoval, že příslušná část územního plánu stěžovatelce obecně nezakazuje, aby oplocovala své pozemky. Zakazuje toliko to, aby byla oplocením přerušována *stávající* cestní síť. Oplocení tak může být vedeno podél již existujících cest. Stěžovatelka se podle krajského soudu současně mylí, dovozuje-li z příslušné části územního plánu vztah mezi vymezením nových cest na jejích pozemcích a zákazem zřizování oplocení, neboť příslušná část územního plánu se týká výlučně *stávající* cestní sítě.

[15] Závěrem krajský soud uvedl, že neprováděl stěžovatelkou navržené důkazy, neboť jsou „*ve vztahu k posouzení důvodnosti žaloby*“ nadbytečné.

[16] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[17] Stěžovatelka především namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Má za to, že krajský soud označil veškerou její argumentaci za nepodstatnou a nedůvodnou, neboť se týká účelnosti a vhodnosti zvoleného řešení, s tím, že hodnocení takových otázek soudu nepřisluší. Z tohoto důvodu se podle stěžovatelky krajský soud její argumentací nezabýval; její námitky pominul, případně se s nimi nevypořádal odpovídajícím způsobem. Konkrétně namítá, že se krajský soud na podkladě jejích námitek nezabýval proporcionalitou napadených částí územního plánu. Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný rovněž proto, že krajský soud neprovedl jí navržené důkazy a ani jejich neprovedení řádně nezdůvodnil.

[18] Ve vztahu k závěrům krajského soudu týkajícím se interakčního prvku IP HO101 stěžovatelka namítá, že vlastní pozemky, na nichž se nachází vzletová dráha. Má za to, že pokud tato informace krajskému soudu nebyla ze žaloby zřejmá, mohl se jí na ni dotázat při jednání. To však krajský soud neučinil a bez dalšího zamítl provedení dokazování předloženým osvědčením o registraci dané dráhy. Zamítnutí tohoto důkazního návrhu je podle stěžovatelky nezákonné, neboť danou listinou byla s to prokázat dotčení svého vlastnického práva.

pokračování

[19] Stěžovatelka dále nesouhlasí s náhledem krajského soudu, dle kterého z jejího návrhu nelze dovodit, že by byla jakkoli dotčena na svých právech vymezením koridorů dopravní infrastruktury K.D 12 a K.D 14. Krajský soud podle ní vycházel pouze ze zjištění, že se dané koridory nacházejí na pozemcích odpůrkyně. Podle stěžovatelky je však i ve vztahu k daným koridorům relevantní její argumentace o zásahu do jejího hospodaření. I dané koridory totiž vedou středem pastvin, na nichž hospodaří. Stěžovatelce tak jejich vymezení způsobí stejné obtíže, jako vymezení ostatních koridorů, bez ohledu na to, že pozemky na nichž se nacházejí, vlastní odpůrkyně.

[20] Stěžovatelka současně nesouhlasí se skutkovým zjištěním krajského soudu, že se koridory K.D 12 a K.D 14 nenacházejí na jejích pozemcích. Uvádí, že územní plán neobsahuje žádný výčet pozemků, na nichž jsou koridory vymezovány. V tomto ohledu je tak možné vycházet pouze z jeho grafické části, v níž jsou koridory zakresleny tlustou čarou zasahující rovněž její pozemky. Současně namítá, že pozemky odpůrkyně, na nichž je vymezen koridor K.D 12, má pronajaty, přičemž k prokázání tohoto tvrzení navrhovala při jednání před krajským soudem provést dokazování nájemními smlouvami. Dále uvádí, že závěr, dle kterého vymezením koridorů K.D 12 a K.D 14 nemůže být zasazeno do jejích práv, nelze odůvodnit ani tím, že se na některých částech daných koridorů nacházejí zpevněné cesty. Jedná se totiž o cesty veřejně nepřístupné, což stěžovatelka zamýšlela prokázat fotografiemi zachycujícími zábrany v podobě různých ohrad či informativních značek o zákazu vstupu. Stěžovatelka má současně za to, že krajský soud ani nemohl existenci zásahu do jejích práv posoudit, neboť neprovedl důkazy, které by situaci v území objasnily. Krajský soud přitom ani nevysvětlil, proč důkazní návrhy zamítl a odkázal na následné odůvodnění napadeného rozsudku.

[21] Dále stěžovatelka brojí proti závěrům krajského soudu, dle kterých nebylo prokázáno, že by napadené části územního plánu představovaly „*exces v územním plánování*“. Namítá, že takový exces ani prokázán být nemohl, neboť krajský soud se odmítl zabývat veškerými jejími skutkovými tvrzeními a navrženými důkazy, jež by prokázaly míru zásahu do jejích práv. Dále namítá, že krajský soud pominul její argumentaci, kterou podřadila pod jednotlivá kritéria zásady přiměřenosti. Z dané argumentace podle ní vyplývá, že následky způsobené napadenými částmi územního plánu pro ni budou významně závažnější, než cíl sledovaný odpůrkyní. Způsobené následky podle ní konkrétně spočívají v omezení jejího hospodaření, vzniku vysokých finančních nákladů na zřízení oplocení, na sekání pastvin či zřízení nových míst pro krmení a napájení dobytka, a dále ve změně její odpovědnosti za škodu způsobenou vstupem osob do prostoru pastvin. Současně stěžovatelka namítá, že se krajský soud nezabýval její argumentací, dle které následky jí způsobené nejsou přiměřené, neboť ve skutečnosti není dán odpůrkyní uváděný veřejný zájem na prostupnosti krajiny. Podle stěžovatelky je totiž cestní síť v území dostatečná. Stěžovatelka současně namítá, že k prokázání tvrzení o negativních dopadech napadených částí územního plánu do jejího hospodaření, navrhla mimo jiné výslech svého jednatele, avšak krajský soud jej neprovedl, aniž by svůj postup odůvodnil.

[22] Stěžovatelka argumentuje také tím, že krajský soud učinil k otázce přiměřenosti napadených částí územního plánu pouze dílčí úvahy. Napadený rozsudek je proto podle ní nepřezkoumatelný. Současně namítá, že posoudit proporcionalitu přijatého řešení měla

v první řadě odpůrkyně, která tak podle stěžovatelky vůbec neučinila. Nepřezkoumatelný je proto již územní plán a krajský soud pochybil, pokud jej z tohoto důvodu nezrušil.

[23] Dále stěžovatelka věcně namítá, že napadené části územního plánu v testu proporcionality ani obstát nemohou. Nesplňují totiž již kritérium potřeby, neboť ve skutečnosti není dán odpůrkyní sledovaný cíl, spočívající v zajištění prostupnosti krajiny. Podle stěžovatelky je totiž stávající cestní síť dostačující a odpůrkyně se ani jejím dosavadním stavem řádně nezabývala. Současně má stěžovatelka za to, že sledovaného cíle lze dosáhnout na základě ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody, které vymezuje podmínky přístupu do krajiny dostatečně. Vymezení koridorů dopravní infrastruktury tak podle stěžovatelky vůbec není potřebné a krajský soud pochybil, akceptoval-li zájem na prostupnosti krajiny jakožto zákonný a legitimní cíl, aniž by zohlednil konkrétní situaci v dotčeném území.

[24] I pokud by byl dán zájem na zvýšení prostupnosti krajiny, odpůrkyně ani krajský soud se nezabývaly tím, zda je zvolené řešení v souladu s požadavky judikatury na minimalizaci zásahu do jejích práv. Stěžovatelka má za to, že naplnění této zásady vyžadovalo, aby s ní odpůrkyně při hledání řešení spolupracovala. To však odpůrkyně neučinila a přijaté řešení bylo dáno potřebou co nejrychlejšího schválení územního plánu, které bylo motivováno čerpáním dotací. Stěžovatelka v této souvislosti současně namítá, že územní plán měl být v souladu s § 47 odst. 5 stavebního zákona zpracován variantně.

[25] Podle stěžovatelky není naplněn ani třetí krok testu proporcionality, neboť následky, které na ni přijetím napadených částí územního plánu dopadají, nejsou adekvátní sledovanému cíli.

[26] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že se případně bude moci domáhat ochrany svých práv v rámci vyvlastňovacího řízení, které bude zahrnovat rovněž posouzení přiměřenosti ve smyslu § 3 zákona o vyvlastnění. Namítá, že přiměřenost je třeba posoudit již v procesu přijímání územního plánu. Účelové pozemní komunikace totiž nevznikají výstavbou, ale přímo užíváním cest v terénu; žádné vyvlastňovací řízení proto vůbec nemusí být vedeno. Stěžovatelka se současně domnívá, že k zásahu do jejího vlastnického práva došlo již samotným přijetím územního plánu, respektive již vymezením koridorů dopravní infrastruktury.

[27] Dále stěžovatelka brojí proti závěrům, které krajský soud učinil ve vztahu k jejímu návrhu na zrušení bodu 1.E.2 textové části územního plánu, který podle stěžovatelky obsahuje zákaz zřizování velkoplošných oplocení pastvin pro dobytek. Krajský soud příslušnou část územního plánu vyložil tak, že zákaz budoucího zřizování velkoplošných oplocení neobsahuje. S tím stěžovatelka nesouhlasí a má současně za to, že pokud by odpůrce zamýšlel zakázat zřizování oplocení pouze napříč cestami, formuloval by příslušnou část územního plánu jinak. Pokud by zamýšlel zakázat zřizování oplocení podél cest, pak by se jednalo o oplocení, které nebrání průchodnosti. Krajský soud současně podle stěžovatelky nevyvrátil její námitku, že v důsledku příslušné části územního plánu nebude moci obnovovat stávající oplocení, které protíná stávající cestní síť. Stěžovatelka trvá dále na tom, že příslušná část územního plánu je neurčitá, přičemž krajský soud její neurčitost ještě prohloubil.

pokračování

[28] Podle stěžovatelky se krajský soud nezabýval ani jejími námitkami o rozporu napadené textové části územního plánu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, § 64 odst. 3 zákona o ochraně přírody [zjevně míněn § 63 odst. 4 daného zákona – pozn. NSS] a § 18 odst. 5 stavebního zákona.

[29] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vymezení koridorů dopravní infrastruktury není v rozporu s § 63 zákona o ochraně přírody. Podle stěžovatelky je nesprávný závěr krajského soudu, že přijetí územního plánu nikterak nemění pravidla o přístupu do krajiny. Stěžovatelka opakuje svou námitku, že hospodaření na pastvinách není možné narušovat volným vstupem osob v širším rozsahu, než v jakém jej předpokládá zákon o ochraně přírody. Má za to, že vymezením koridorů dopravní infrastruktury je jí nad rámec zákona o ochraně přírody nařizováno umožnit přístup na pozemky, které fakticky slouží k chovu zvířat.

[30] Rovněž stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vymezení koridorů dopravní infrastruktury není v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích. Namítá, že na tvrzený rozpor není případné aplikovat ustanovení § 16 zákona o pozemních komunikacích. Pro posouzení její námitky je rozhodné ustanovení § 7 téhož zákona a judikatura týkající se existence účelových pozemních komunikací. Současně má za to, že chybné posouzení, zda v terénu existují nějaké stávající cesty, mělo vliv na zákonnost územního plánu.

[31] Dále stěžovatelka namítá, že se krajský soud vypořádal pouze s částí jejích námitek, jimiž rozporovala zákonnost vymezení veřejně prospěšných staveb. Konkrétně se krajský soud nevypořádal s tou částí argumentace, kde namítala, že nejsou splněny zákonné předpoklady pro vymezení veřejně prospěšných staveb, jmenovitě existence „*důležitého veřejného zájmu*“.

[32] Konečně stěžovatelka namítá, že se krajský soud nikterak nevypořádal s argumentací, již brojila proti vymezení interakčních prvků, a v případě interakčního prvku IP HO101 jeho vymezení jako veřejně prospěšného opatření. Současně má za to, že krajský soud neprovedl žádné důkazy ke zjištění „*skutečného stavu na místě*“.

[33] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Závěry napadeného rozsudku jsou podle něho správné a odpovídají ustálené judikatuře. Koridory dopravní infrastruktury a veřejně prospěšné stavby, které byly vymezeny na pozemcích stěžovatelky, podle odpůrce stěžovatelku nikterak nekrátí na jejích vlastnických právech. Územní plán totiž vymezuje historicky vybudované cesty, které stěžovatelka již řadu let používá. Ve vztahu ke koridoru dopravní infrastruktury K.D 09 odpůrce uvedl, že tento koridor se týká příjezdové komunikace k vodojemu a trafostanici, přičemž existence příjezdové cesty k těmto zařízením je nezbytná z důvodu jejich údržby. Daný koridor současně vychází ze stávající polní cesty a veskrze deklaruje současný stav. Obdobně koridory dopravní infrastruktury K.D 12, K.D 13, K.D 14, K.D 21, K.D 22, K.D 23, K.D 24, K.D 25 a K.D 26 jsou podle odpůrce vedeny po stávajících, respektive původních polních cestách a zajišťují přístup k zemědělským a lesním pozemkům.

[34] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. K předmětu řízení uvedla, že jednatel stěžovatelky zakazuje návštěvníkům obce průchod po obecních cestách.

[35] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[36] Kasační stížnost je důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu pro nedostatek jeho důvodů. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační argumentace stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek jeho důvodů je v podstatném rozsahu důvodná. Předně je třeba krajskému soudu vytknout, že se nikterak nevyjádřil k úvodnímu návrhovému bodu, v němž stěžovatelka brojila proti způsobu, jakým odpůrkyně vypořádala její námitky, které uplatnila v procesu pořizování územního plánu. Z obsahu příslušného návrhového bodu je konkrétně patrné, že stěžovatelka brojí proti způsobu vypořádání námitek, které uplatnila ve svém podání ze dne 14. 9. 2018. Stěžovatelka v návrhu namítla, že odpůrkyně vypořádala uplatněné námitky „ryze formálním a povrchním způsobem“. Zjevně tak měla za to, že se odpůrkyně uplatněnými námitkami nezabývala dostatečně, respektive dostatečně nevysvětlila, proč nejsou důvodné. Ačkoliv krajský soud tuto námitku v narační části napadeného rozsudku rekapituloval (viz jeho odst. 3), v odůvodnění se k ní již nevyjádřil. Z napadeného rozsudku tak nelze zjistit, zda měl krajský soud za to, že se odpůrkyně s uplatněnými námitkami řádně vypořádala, či zda se touto otázkou vůbec zabýval. Bude proto na krajském soudu, aby tento deficit v dalším řízení odstranil. Aniž by Nejvyšší správní soud předjímal, k jakému závěru krajský soud dospěje, je na místě uvést, že stěžovatelka příslušný návrhový bod formulovala relativně obecně, aniž by významněji specifikovala, proč považuje vypořádání té které námitky za nedostatečné. Krajský soud by se tak příslušným návrhovým bodem měl zabývat v té míře obecnosti, s jakou byl formulován. Za uplatnění konkrétní argumentace nelze považovat pouhé doslovné zkopírování námitek, jež stěžovatelka uplatnila ve svém podání ze dne 14. 9. 2018 do návrhu na zrušení částí územního plánu. Pokud stěžovatelka své námitky pouze opakuje, aniž by reagovala na vysvětlení odpůrkyně, proč nejsou důvodné, nepřísluší krajskému soudu, by za stěžovatelku její argumentaci domýšlel.

pokračování

[39] S opomenutím krajského soudu vysvětlit, jak nahlížel na úvodní návrhový bod, úzce souvisí také absence vypořádání závěrečné části návrhové argumentace stěžovatelky označené jako „Část D. Nezákonnost rozhodnutí o námitkách a připomínkách navrhovatelky“. I v tomto případě krajský soud příslušnou část návrhu v napadeném rozsudku v odst. 11 rekapituloval, následně však již nikterak vysvětlil, jak na ni nahlíží.

[40] Stěžovatelka dále namítá - a jedná se o jádro její kasační argumentace - že se odpůrkyně ani krajský soud řádně nezabývaly otázkou přiměřenosti zásahů do jejích práv, které podle ní přinášejí napadené části územního plánu. Stěžovatelka konkrétně namítá, že se otázkou proporcionality zvoleného řešení měla v první řadě zabývat odpůrkyně v procesu pořizování územního plánu, což však neučinila. Z tohoto důvodu je podle stěžovatelky územní plán *nepřezkoumatelný*. Současně považuje za nepřezkoumatelný rovněž napadený rozsudek, neboť má za to, že krajský soud se posouzením přiměřenosti napadených částí územního plánu zabýval „*nedostatečně a nahodile*“ a většinu její argumentace paušálně odmítl s tím, že se jedná o otázky týkající se vhodnosti a účelnosti zvoleného řešení, jež správním soudům nepřísluší posuzovat.

[41] Nejvyšší správní soud shledal, že uplatněná argumentace je v podstatném rozsahu důvodná. Nejprve považuje za vhodné připomenout závěry předchozích rozhodnutí tohoto soudu k otázce, do jaké míry je správní soud oprávněn přezkoumávat napadený územní plán, přijatý ve formě opatření obecné povahy, po věcné stránce. Zdejší soud ustáleně judikuje (viz například rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, či ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-94), že rozhodnutí o tom, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce, což platí i pro její konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Toto oprávnění však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v obecné rovině rovněž omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob a další).

[42] Jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v již odkazovaném rozsudku č. j. 2 Ao 3/207-73, v případě územního plánování jde „o *vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním*

plánování a nedodržení zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plán dotvářet.“

[43] Z uvedených důvodů je zřejmé, že správní soudy nejsou oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Nic jim však nebrání posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva a popřípadě zda, i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva, nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, či nejedná-li se o zjevný exces, šikanu apod. Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho plynoucím omezením vlastníka příslušné nemovitosti, neexistuje zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí, popřípadě výkon dalších práv s nemovitostmi spojených, například práva na podnikání. Nejistí-li správní soud, že se jedná o řešení nezákonné či excesivní (zjevně nepoměrné), nepřisluší mu, aby se vyjadřoval k jeho *vhodnosti a účelnosti*. Otázku vhodnosti a účelnosti zvoleného způsobu využití území však nelze zaměňovat, jako to do značné míry učinil krajský soud v nyní posuzované věci, s otázkou *přiměřenosti* jeho dopadů ve vztahu ke konkrétním osobám. Výsledné funkční uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis jednak mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale zejména mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že to, zda byly tyto požadavky naplněny v případě nyní posuzovaného územního plánu, krajský soud neposoudil dostatečně.

[44] Zásada proporcionality, zkoumaná coby součást posledního kroku při přezkumu opatření obecné povahy, byla akcentována například v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které k soudní kontrole procesu tvorby územního plánu (jeho změny) konstatovalo, že v rámci zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby soud především zkoumá „zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře“ (důraz doplněn).

[45] Stěžovatelka v nynější věci v návrhu poměrně rozsáhle (jednalo se o dominantní část jejího návrhu) argumentovala, že napadené části územního plánu požadavky na přiměřenost nesplňují. Z návrhu a kasační stížnosti vyplývá její přesvědčení, že její soukromý zájem na (dosavadním) využívání dotčeného území, tedy jeho využívání jako pastvin pro dobytek, významně převažuje nad veřejným zájmem na zvýšení prostupnosti krajiny. Současně uváděla relativně konkrétní argumenty, proč jsou podle ní dopady napadených částí územního plánu z hlediska zásahu do jejího vlastnického práva, ale také jejího práva na podnikání, nepřiměřené. Konkrétně tak odkazovala na způsobené finanční dopady, na nutnost zřizovat nové zabezpečení pastvin, na dopady pokud jde přístup

pokračování

dobytku k vodě či na dopady z hlediska možnosti (rozsahu) čerpání zemědělských dotací. Rovněž poměrně podrobně argumentovala, proč nepovažuje veřejný zájem na prostupnosti krajiny v posuzované věci za legitimní; má za to, že stávající cestní síť v území je naprosto dostačující.

[46] Pokud jde o napadený rozsudek, nelze konstatovat, že by se krajský soud otázkou proporcionality zásahu nezabýval vůbec, učinil však v tomto ohledu pouze dílčí úvahy, které nekorespondují podrobnosti stěžovatelkou uplatňované argumentace. Konkrétně v odst. 41 napadeného rozsudku krajský soud pouze naznačil úvahu o tom, zda odpůrkyní sledovaný veřejný zájem na prostupnosti krajiny vůbec představuje legitimní cíl. Aniž by se však vypořádal s konkrétními argumenty stěžovatelky, a v tomto směru navrženými důkazy, proč tomu tak není, uzavřel, že se o legitimní cíl jedná. Z příslušné části odůvodnění napadeného však není zřejmé, proč považoval námitky stěžovatelky za liché.

[47] Dále, v odst. 40 napadeného rozsudku, se krajský soud zabýval otázkou, zda napadené části územního plánu nejsou projevem rozdílného zacházení se stěžovatelkou ve srovnání s vlastníky jiných pozemků a zda nejsou šikanózní. Posouzení těchto otázek lze nepochybně podřadit pod otázku posouzení přiměřenosti zvoleného řešení. Příslušné posouzení krajského soudu však nekoresponduje argumentaci stěžovatelky, která nenamítala, že by přijaté řešení bylo šikanózní anebo, že by s ní bylo zacházeno odlišně, než s jinými osobami. Nepřiměřenost regulace obsažené v napadených částech územního plánu spatřovala v tom, že není opřena o legitimní cíl, a i pokud by takový cíl sledovala, neusiluje o jeho dosažení v nezbytně nutné míře a způsobem šetrným k soukromým zájmům stěžovatelky.

[48] Za dostačující k vypořádání návrhového bodu o nepřiměřenosti funkčního využití území nelze považovat ani konstatování krajského soudu, že „*posouzení proporcionality při omezení vlastnického práva navrhovatelky*“ bude podle § 3 zákona o vyvlastnění předmětem případného vyvlastňovacího řízení. Zákon o vyvlastnění zakotvuje pravidlo *přiměřenosti* v svém § 4 odst. 1, konkretizujícím jeho ustanovení § 3, upravující obecné podmínky, za nichž je možné k vyvlastnění přistoupit. Co je však podstatné, ustanovení § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění upravuje otázku *přiměřenosti vyvlastnění*. Předmětem posouzení přiměřenosti omezení či odnětí vlastnického práva podle zákona o vyvlastnění jsou ovšem jiné otázky, než jakými je třeba se zabývat v rámci posouzení přiměřenosti dopadů územním plánem zvoleného funkčního řešení do práv fyzických či právnických osob.

[49] Náhled krajského soudu, že mu nepřísluší posuzovat přiměřenost zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, respektive jejího práva na podnikání, který podle jejích tvrzení způsobí vymezení nových koridorů dopravní infrastruktury a interakčních prvků, tudíž neobstojí. Bude proto na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda je v posuzované věci naplněn požadavek na zachování proporcionálního vztahu mezi veřejným zájmem na zvýšení prostupnosti krajiny na území obce Hošťka (a zejména její části Žebráky), deklarovaným odpůrkyní, a soukromým zájmem stěžovatelky, jako vlastnice, případně užívatelky pozemků zahrnutých do vymezovaných koridorů dopravní infrastruktury a interakčních prvků.

[50] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby předvídal, k jakému závěru krajský soud dospěje. Lze jej nicméně odkázat, aby při daném posouzení vycházel z ustálené

judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Po soudu není možné požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve smyslu vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (srov. rozsudky ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, či ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39).

[51] Krajský soud proto předně posoudí, zda stěžovatelka brojila proti nepřiměřenosti zvoleného řešení již v procesu přijímání územního plánu. Rozhodný přitom je věcný obsah stěžovatelkou uplatněných námitek (připomínek), nikoliv zda stěžovatelka výslovně užívala pojmy „*proporcionalita*“ či „*přiměřenost*“. V návaznosti na to krajský soud posoudí, zda se s případně uplatněnou argumentací odpůrkyně řádně vypořádala. Současně tak posoudí rovněž námitku stěžovatelky, že se odpůrkyně otázkou proporcionality vůbec nezabývala. Krajský soud tak přihlédne kupříkladu k tomu, zda je pravdivé tvrzení stěžovatelky, že s ní odpůrkyně o vymezení koridorů dopravní infrastruktury nikterak nejednala a neusilovala o jakékoliv zohlednění jejích zájmů tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi zájmy obce a stěžovatelky.

[52] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá rovněž po věcné stránce, že napadené části územního plánu v každém případě zasahují do jejích práv nepřiměřeně. V tomto ohledu jí nelze klást k tíži, že příslušnou kasační argumentaci formulovala poměrně obecně, neboť jde o důsledek toho, že napadený rozsudek postrádá věcné posouzení příslušného návrhového bodu o nepřiměřenosti zásahu do jejích práv, s nímž by mohla věcně polemizovat. Jelikož však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se k otázce proporcionality mezi územním plánem sledovaným cílem (tj. primárně větší prostupností krajiny) a případnými dopady zvoleného řešení do práv stěžovatelky krajský soud dosud dostatečně nevyjádřil, je předčasné, aby se otázkou přiměřenosti sám nyní věcně zabýval. Takovým postupem by nepřipustně nahrazoval činnost krajského soudu a stěžovatelku fakticky připravil o jednu soudní instanci.

[53] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný také proto, že se krajský soud při posuzování zákonnosti bodu 1.E.2 textové části územního plánu nezabýval jejími námitkami o rozporu „*generálního zákazu oplocení pozemků*“ s § 18 odst. 5 a § 43 odst. 3 stavebního zákona a s § 64 odst. 4 zákona o ochraně přírody (zjevně míněn § 63 odst. 4 – pozn. NSS). Této námitce přisvědčit nelze. Krajský soud se skutečně k dílčím argumentům stěžovatelky o rozporu „*generálního zákazu oplocení pozemků*“ s uvedenými právními předpisy výslovně nevyjádřil; to však není v kontextu dané věci vadou. Krajský soud totiž nepřisvědčil náhledu stěžovatelky, že by napadený bod textové části územního plánu vůbec obsahoval všeobecný zákaz oplocování pozemků. Tento závěr krajského soudu je patrný z odst. 44 napadeného rozsudku, z něhož se podává, že „[v] *prvé řadě je třeba uvést, že napadená část územního plánu v žádném případě obecně nezakazuje navrhovatelce oplocovat její pozemky a dostát tak jejím občanskoprávním povinnostem (...)*“.

pokračování

Ač to krajský soud mohl uvést výslovně, je logické, že dospěl-li k závěru, že územní plán neobsahuje obecný zákaz oplocování pozemků, nemohl se již věcně zabývat rozporem takového (neexistujícího) zákazu se stěžovatelkou uváděnými právními předpisy.

[54] Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou argumentaci stěžovatelky, dle které se krajský soud vypořádal pouze s některými z námitek, jež uplatnila v části návrhu označené jako „*Nezákonnost vymezení komunikací jako obecně prospěšných staveb*“. Stěžovatelka v této části primárně namítala, že vymezení veřejně prospěšných staveb VPS-09, VPS-12, VPS-13, VPS-14 a VPS-26 je v rozporu s § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona ve spojení s § 17 zákona o pozemních komunikacích. Současně *in eventum*, pro případ že by krajský soud této námitce nepřisvědčil, namítala, že vymezení dotčených veřejně prospěšných staveb není podepřeno žádným „*důležitým veřejným zájmem*“. Stěžovatelce je na místě přisvědčit, že ačkoliv krajský soud neshledal důvodnou její primární námitku, k nyní rekapitulované námitce eventuální se nikterak nevyjádřil. Bude proto na krajském soudu, aby tak učinil v dalším řízení.

[55] Dále stěžovatelka namítá, že se krajský soud nevypořádal s argumentací, již brojila proti vymezení interakčních prvků IP HO101, IP HO104 a IP HO105, a současně proti tomu, aby byl interakční prvek IP HO101 vymezen jako veřejně prospěšné opatření VPO-01. Rovněž tato kasační argumentace je důvodná.

[56] Stěžovatelka svůj návrh na zrušení územního plánu v části týkající se vymezení uvedených interakčních prvků odůvodnila v části B. žaloby, označené jako „*Nezákonnost vymezení veřejně prospěšného opatření*“. Nejprve poměrně obecně uvedla, že s ohledem na své námitky proti vymezení koridorů dopravní infrastruktury nesouhlasí ani se zřízením interakčních prvků. Dále již konkrétněji namítla, že „*zřízení stromořadí*“ (všechny tři napadené interakční prvky mají mít podobu výsadby stromořadí v místech bez dřevin, či podél cest – pozn. NSS) by ji omezovalo v hospodaření na jejích pozemcích, mohlo by docházet ke zranění dobytka, a došlo by k omezení možnosti sekání a údržby pozemků. Dále namítla, že není zřejmé, kdo by měl interakční prvky zřídit, zda ona, jakožto vlastnice pozemků, anebo jiný subjekt. Pokud by to měla být stěžovatelka, s takovou povinností by nesouhlasila, neboť by pro ni znamenala „*nepředstavitelné*“ finanční prostředky. Dále namítla, že zřízení interakčního prvku IP HO101 by znemožnilo provoz registrované *plochy pro vzlety a přistání sportovních létajících zařízení*. Konečně stěžovatelka namítala, že odpůrkyně neuvedla a neprokázala veřejný zájem na vymezení veřejně prospěšného opatření VPO-01.

[57] Krajský soud se v odst. 40 a 41 napadeného rozsudku v dílčích aspektech vyjádřil k otázce *přiměřenosti* vymezení interakčních prvků (respektive vysvětlil, proč se danou otázkou významněji nezabýval). K rekapitulované argumentaci, proč je podle stěžovatelky vymezení interakčních prvků *nezákonné*, však neuvedl takřka nic. V odst. 31 napadeného rozsudku se vyjádřil pouze k argumentu o znemožnění provozu vzletové dráhy (k této otázce viz níže). Z napadeného rozsudku tak není zřejmé, jak krajský soud na uplatněnou argumentaci nahlížel. Bude proto na něm, aby se s ní vypořádal v dalším řízení. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby nyní předjímal, k jakým závěrům krajský soud dospěje, je však možné obecně uvést, že skutečnost, že stěžovatelka příslušnou část svého návrhu označila jako „*nezákonnost vymezení veřejně prospěšného opatření*“ ještě

neznamená, že se všechny uplatněné námitky skutečně v jádru (svým obsahem) týkají otázky *zákonnosti* příslušných částí územního plánu, tj. tzv. čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Bude proto na krajském soudu, aby si vyjasnil, zda se uplatněné námitky (případně některé z nich) týkají zákonosti, či zda se spíše nejedná o argumenty o *nepřiměřenosti* zásahu do práv stěžovatelky, tedy o argumenty spadající do pátého kroku algoritmu.

[58] Pokud jde dále o argumentaci, kterou stěžovatelka uplatnila ve svém podání ze dne 22. 5. 2018, označeném jako *Doplnění tvrzení navrhovatelky, Důkazní návrhy*, řada zde uplatněných námitek je pouze zopakováním či upřesněním argumentace, kterou uplatnila již dříve v návrhu, kterým bylo soudní řízení zahájeno. Současně však dané podání obsahuje i novou argumentaci stojící na tvrzení, že vymezení koridorů dopravní infrastruktury a interakčních prvků bude mít pro stěžovatelku dopad v oblasti čerpání dotací z programu rozvoje venkova. Stěžovatelka konkrétně argumentovala tím, že vymezením koridorů dopravní infrastruktury a interakčních prvků dojde ke změně výměr pozemků, jež jsou kontrolovány Ministerstvem zemědělství a jsou základem pro výpočet výše dotace a také pro stanovení počtu chovaného dobytka. Tato námitka byla nicméně vznesena opožděně, neboť z ustanovení § 101b odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. vyplývá, že *návrh musí kromě obecných náležitostí (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.* Vzhledem k tomu, že návrh na zrušení částí předmětného opatření obecné povahy byl projednatelný (tzn., obsahoval všechny vyžadované náležitosti) již v době jeho podání, nebylo již možné kdykoli později takto ustanovený předmět řízení rozšiřovat o další argumenty tvrzené nezákonnosti. Krajský soud proto nepochybil, pokud tuto argumentaci věcně nevypořádal.

[59] S ohledem na všechny výše uvedené důvody lze tedy uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je v dané věci naplněn.

[60] Nejvyšší správní soud nicméně i přes shora konstatovanou nepřezkoumatelnost podstatných částí napadeného rozsudku shledal, že zjištěné vady nebrání tomu, aby posoudil i zbývající kasační námitky. Přistoupil tedy k posouzení té části kasační stížnosti, v níž stěžovatelka nesouhlasí se závěry, které krajský soud učinil ve vztahu k interakčnímu prvku IP HO101 a jeho vymezení jakožto veřejně prospěšného opatření, a dále ve vztahu ke koridorům dopravní infrastruktury K.D 12 a K.D 14 a jejich vymezení jako veřejně prospěšných staveb. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i ve vztahu k dotčené části napadeného rozsudku jsou výtky stěžovatelky ve svém základu důvodné.

[61] Argumentace a závěry krajského soudu v části VII. A. napadeného rozsudku v první řadě nejsou vnitřně zcela konzistentní (byť tento deficit nevyvolává nepřezkoumatelnost rozsudku). Krajský soud příslušnou část odůvodnění svého rozsudku na první pohled formuloval tak, jako by dospěl k závěru, že stěžovatelce ve vztahu k dotčeným částem územního plánu nesvědčí aktivní *procesní* legitimace. S odkazem na znění věty první ustanovení § 101a s. ř. s. totiž vymezil, že, aby soud mohl přistoupit k věcnému přezkumu opatření obecné povahy, navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou napadaným opatřením obecné povahy dotčena.

pokračování

[62] Tomuto výkladu krajského soudu není v obecné rovině co vytknout. Zákonná úprava aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je vskutku založena na podmínce *tvrzení* porušení práv navrhovatele, ke kterému mělo dojít opatřením obecné povahy (viz například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Jinými slovy, navrhovatelé jsou aktivně *procesně* legitimováni k podání návrhu, pokud plausibilně (tj. „*logicky, konsekventně a myslitelně*“) tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich konkrétní veřejná subjektivní práva. Nestačí obecná námitka nezákonnosti opatření obecné povahy anebo jen námitka nezákonnosti procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením právní sféry navrhovatele.

[63] Následnému výkladu krajského soudu, podle něhož stěžovatelka ve svém návrhu ve vztahu k dotčeným částem územního plánu odpovídající tvrzení, proč budou dotčena její veřejná subjektivní práva, neuvedla, však nekoresponduje skutečnost, že krajský soud návrh stěžovatelky ve vztahu k dotčeným částem územního plánu (z tohoto důvodu) neodmítl.

[64] Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, „*soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu [...] musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána. [...]* Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ (důraz doplněn nyní NSS).

[65] Pokud jde konkrétně o interakční prvek IP HO101 a jeho vymezení jakožto veřejně prospěšného opatření VPO-01, krajský soud uvedl, že neobstojí argument stran vzletové dráhy, jelikož stěžovatelka ve svém návrhu *netvrdila*, že „*by byla vlastníci pozemku, jehož součástí je podle jejího tvrzení letecká dráha, či jejím provozovatelem, proto nemůže [být] případným omezením fungování dráhy nijak dotčena na svých právech*“. Již z tohoto vyjádření je patrné, že krajský soud při svých úvahách důsledně nerozlišoval mezi otázkou aktivní legitimace *procesní* a *věcné*. Pokud by totiž navrhovatel vůbec neuvedl relevantní tvrzení, proč je opatřením obecné povahy či jeho částí dotčen na svých veřejných subjektivních právech (otázka *procesní* legitimace), již logicky nepřipadá v úvahu, aby soud posuzoval, zda mohou být navrhovatelova práva dotčena či nikoliv (otázka důvodnosti návrhu, tj. *věcné* legitimace).

[66] Současně, pokud by krajský soud dospěl k závěru, že návrh skutečně ve vztahu k některým napadeným částem územního plánu neobsahuje odpovídající tvrzení, proč má stěžovatelka za to, že je jimi dotčena na svých právech, byl by v souladu se závěry vyslovenými ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009-120, povinen stěžovatelku postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat, aby svá taková tvrzení doplnila.

[67] Jelikož krajský soud stěžovatelce žádnou takovou výzvu neadresoval, a současně návrh na zrušení částí územního plánu jakožto celek zamítl, tedy neodmítl jej v rozsahu týkajícím se sporného interakčního prvku IP HO101 (viz citovaný rozsudek č. j. 1 Ao 1/2009-120), je patrné, že odůvodnění krajského soudu ve vztahu k danému interakčnímu prvku, (ale také ve vztahu ke koridorům dopravní infrastruktury K.D12 a K.D14) je spíše důsledkem dílčí argumentační neobratnosti. Ostatně krajský soud ani neuvádí, že by považoval argumentaci stěžovatelky ve vztahu k interakčnímu prvku IP HO101 za bezpředmětnou jakožto celek. Je patrné, že ve skutečnosti považoval za *věcně* nedůvodný (pouze) dílčí argument proti zřízení daného interakčního prvku, jež stěžovatelka opírala o existenci vzletové dráhy. Nejvyšší správní soud nicméně se závěrem krajského soudu, že daný argument není věcně důvodný, souhlasí, odůvodnění krajského soudu však vyžaduje dílčí korekci. Rozhodným aspektem pro věcnou nedůvodnost příslušného argumentu je skutečnost, že provozovatelem (a tedy i uživatelem) vzletové dráhy není podle stěžovatelkou předloženého osvědčení o její registraci stěžovatelka, nýbrž její jednatel, Ing. Frederik Nicolaas van Everdingen. Případné omezení provozu dané dráhy by tak případně zasáhlo právě tuto fyzickou osobu, nikoliv stěžovatelku.

[68] Nejvyšší správní soud doplňuje, že v dalším řízení bude na krajském soudu, aby se vypořádal se zbývajícím argumentací stěžovatelky stran vymezení interakčních prvků, k níž dosud žádné stanovisko nezaujal (viz výše).

[69] Lze dále souhlasit se stěžovatelkou, že neobstojí argumentace krajského soudu stran koridorů dopravní infrastruktury K.D12 a K.D14. Krajský soud totiž omezil své posouzení pouze na otázku, zda je stěžovatelka vlastníkem pozemků, na nichž jsou dané koridory vymezeny. Stěžovatelka však netvrdila, že by byla vymezením (veškerých napadených) koridorů dopravní infrastruktury dotčena výlučně na vlastnickém právu. Ač je zásah do práva vlastnického nepochybně typickým dopadem, jaký územní plán fyzickým či právnickým osobám přináší, nelze vyloučit ani dopady do jiných veřejných subjektivních práv. V nyní posuzované věci stěžovatelka již v návrhu, a dále podrobněji v jeho doplnění ze dne 22. 5. 2018, ale také při jednání před krajským soudem, tvrdila, že bude dotčena ve svém stávajícím hospodaření na dotčených pozemcích, tj. v právu na podnikání. Stěžovatelka nerozporovala, že část pozemků, na nichž mají být vymezeny některé koridory dopravní infrastruktury, nevlastní. Tvrdila však, že je užívá na základě uzavřených nájemních smluv, respektive smluv o užívání, které soudu navrhla předložit, Závěr krajského soudu, že stěžovatelka vymezením dotčených koridorů nemůže být dotčena na svých právech, tudíž neobstojí. To že nemůže být případně dotčena na právu vlastnickém, ničeho nemění na tom, že uplatnila konkrétní a myslitelná tvrzení, proč jejich vymezením bude dotčena na svém právu na podnikání (tj. argumentovala vznikem finančních nákladů na nové oplocení, na zřízení nových přístupů k vodě pro dobytek aj.). Bude proto na krajském osudu, aby se v dalším řízení zabýval námitkami stěžovatelky stran nezákonnosti a nepřiměřenosti přijaté regulace území ve vztahu ke koridorům K.D12 a K.D14.

[70] Stěžovatelka dále věcně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené části územního plánu nejsou v rozporu s § 63 zákona o ochraně přírody, potažmo že nerozšiřují právo průchodu krajinou nad rámec tohoto ustanovení. Trvá na své argumentaci, že je jí nad rámec daného ustanovení nařizováno, aby veřejnosti umožnila přístup na pozemky, které nyní *fakticky* slouží jako pastviny.

pokračování

[71] Tato argumentace není důvodná. Podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody platí, že *každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.* Podle § 63 odst. 3 téhož zákona současně platí, že *práva podle odstavce 2 se nevztahují na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Zvláštní předpisy nebo tento zákon mohou oprávnění podle odstavce 2 omezit nebo upravit odchylně.*

[72] Územní plány obsahují regulaci, která míří *pro futuro*. Cílem územních plánů obecně tedy je dosáhnout určitých změn v regulaci území, oproti stávajícímu způsobu využití (jinak by logicky nebyl důvod nový územní plán či změnu stávajícího plánu pořizovat). V nyní posuzovaném případě odpůrkyně usiluje mimo jiné o změnu stávajícího stavu prostupnosti (průchodnosti) krajiny. Za účelem dosažení tohoto cíle v územním plánu vymezila několikero koridorů dopravní infrastruktury. Podle § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona se koridorem rozumí plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Dopravním koridorem je tak určitá plocha (pás) území, které je z hlediska funkčního využití určena pro umístění stavby dopravní stavby, typicky stavby pozemní komunikace. Vymezením koridorů dopravní infrastruktury se tak chrání určené části území za účelem budoucího umístění staveb dopravní infrastruktury.

[73] Stěžovatelka se mýlí, domnívá-li se, že pokud dosud využívala dotčenou část území fakticky jako pastviny, měl by územní plán i v budoucnu takové funkční využití veškerých dotčených pozemků umožňovat. Cílem napadených částí územního plánu je totiž právě to, aby bylo funkční využití některých částí (pásů) dotčeného území do budoucna odlišné. Tedy aby nesloužilo jako pastviny, nýbrž jako cesty (komunikace). Na pozemky, které stanoveným funkčním využitím nebudou představovat pastviny, pak ani nebude dopadat ustanovení o vyloučení práva volného průchodu při pastvě dobytka. Ze skutečnosti, že stěžovatelka dosud za pomoci oplocení zamezovala vstupu na dotčené pozemky, bez ohledu na to zda v tu kterou dobu dané pozemky skutečně byly užívány k pastvě dobytka, jí neplyne veřejné subjektivní právo, aby poměry v území, v němž se nachází její majetek, či podnikatelské aktivity byly navždy zakonzervovány a nemohly se změnit.

[74] Stěžovatelka dále brojí proti závěru krajského soudu, že vymezení koridorů dopravní infrastruktury není v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích. Konkrétně namítá, že pro posuzovanou věc není přílehlavá aplikace ustanovení § 16 zákona o pozemních komunikacích, které zmínil krajský soud, nýbrž rozhodující je aplikace ustanovení § 7 téhož zákona a judikatury týkající se vzniku, existence a zániku účelových komunikací.

[75] Pro posouzení příslušného kasačního bodu je třeba nejprve vymezit, co skutečně stěžovatelka namítala v návrhu na zrušení částí územního plánu. Ačkoliv příslušný návrhový bod (A1.3) označila jako „Rozpor se zákonem o pozemních komunikacích“, se zákonem o pozemních komunikacích ve skutečnosti nikterak (právně) nepolemizovala.

Ostatně ani neuvedla, se kterými ustanoveními daného zákona by mělo být vymezení koridorů dopravní infrastruktury v rozporu. Krajskému soudu tak nelze v tomto ohledu klást k tíži, že se nezabýval otázkou, zda je pro posuzovaný případ jakkoli relevantní ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka se aplikace tohoto ustanovení nikterak nedomáhala, ani netvrdila, že by s ním měl být územní plán v rozporu. Navzdory tomu, jak stěžovatelka příslušnou část návrhu označila, argumentace, kterou v jejím rámci uplatnila, je veskrze skutková, nikoliv právní.

[76] Podstatou uplatněné argumentace bylo přesvědčení stěžovatelky, že územní plán vůbec nemůže sledovat jeden z deklarovaných cílů – potvrzení existence stávajících cest. Stěžovatelka totiž tvrdila, že se v území žádné *stávající* cesty nenacházejí. Krajský soud se zjevně (a věcně správně) pokusil stěžovatelce vysvětlit, že směšuje různé roviny týkající se dopravní infrastruktury. Stěžovatelka totiž nejen v nyní posuzovaném kasačním bodu nerozlišuje mezi pojmem *koridor dopravní infrastruktury* na straně jedné a *stavbou dopravní infrastruktury*, respektive (stavbou) pozemní komunikace, či jednoduše cestou. Krajský soud vyjádřil názor, že územní plán ještě neurčuje konkrétní stavby pozemních komunikací. Nemůže jím vzniknout pozemní komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, jak se patrně stěžovatelka mylně domnívá. Jak již Nejvyšší správní soud naznačil výše, označení určité plochy v územním plánu jakožto *koridor dopravní infrastruktury* „pouze“ vymezuje, jaké je zamýšlené využití příslušné části území. Odkazem na § 43 odst. 1 stavebního zákona tak krajský soud zamýšlel sdělit, že je na obci, aby vymezila funkční využití jednotlivých částí svého území. Obdobné vysvětlení lze přitom nalézt již v bodu 1.F.2 textové části územního plánu, v níž odpůrkyně uvádí, že „[k]oridory jsou vymezeny jako ochrana území pro realizace záměrů výstavby veřejné infrastruktury. Tato území je třeba chránit z důvodu zajištění prostoru pro umístění těchto staveb v navazujících řízeních (včetně prostoru pro OP plynoucích z příslušných právních předpisů) a rovněž následný přístup k těmto stavbám“.

[77] Argumentaci stěžovatelky, že zákonnosti vymezení koridorů dopravní infrastruktury brání případná neexistence stávajících komunikací, lze připodobnit k situaci, kdy by namítala, že se na ploše označené územním plánem jako obytná nenacházejí žádné bytové či rodinné domy. Skutková otázka, zda se v částech území, označených jako koridory dopravní infrastruktury, již nyní fakticky nacházejí nějaké cesty, je tak pro posouzení zákonnosti územního plánu irelevantní. Jak již Nejvyšší správní soud rovněž uvedl výše, územní plán je regulací *pro futuro*. I pokud by se tak dosud na území „stávající“ cesty fakticky nenacházely, nemá to vliv na oprávnění obce, za splnění požadavků zákonnosti a přiměřenosti, v územním plánu nově vymezit takové plochy, které mají sloužit právě k budoucímu umístění staveb dopravní infrastruktury.

[78] Nadto ani samotné skutkové tvrzení stěžovatelky, že se nyní v dotčeném území žádné cesty nenacházejí, se nejvíce jeví jako pravdivé. Stěžovatelka jej sama vyvrací v bodu 22 kasační stížnosti, v němž uvádí, že „že se na některých částech těchto koridorů nyní nachází zpevněná cesta [...]. Jedná se o cesty veřejně nepřístupné, což stěžovatelka [...] hodlala prokazovat fotografiemi zobrazujícími faktické (mechanické zábrany ve formě různých typů ohrad) i právní zábrany (informativní značky o zákazu vstupu) pro veřejnost“. Obdobně z fotografií, jež stěžovatelka přiložila ke svému doplnění návrhu ze dne 22. 5. 2018 je patrné, že se v místech některých koridorů dopravní infrastruktury ve skutečnosti určité cesty nacházejí (viz příloha č. 3 daného podání, konkrétně například fotografie označené

pokračování

jako „pohled na KD 21“ a „pohled na KD 24“). Taktéž v návrhu na zrušení částí územního plánu stěžovatelka uvedla, že „koridory K.D 12 a 14 jsou nadto vymezovány na stávající zpevněné komunikaci.“ Skutkový stav se tudíž nejeví takový, že by se v dotčeném území dosud žádné cesty nenacházely, nýbrž ty, které tam existují (či přinejmenším některé z nich), jsou přehrazeny stěžovatelkou zřízeným oplocením (viz již odkazovaná fotografická příloha), které má bránit vstupu veřejnosti. To ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti sama potvrzuje.

[79] Na otázku oplocení pak bezprostředně navazuje kasační argumentace, již stěžovatelka brojí proti závěrům krajského soudu stran té části jejího návrhu, v níž se domáhala zrušení bodu 1.E.2 textové části územního plánu a to ve slovech „*nebo omezovat prostupnost stávající cestní sítě krajinou např. formou velkoplošných oplocených pastvin pro dobytek*“. Nejvyšší správní soud tuto uplatněnou argumentaci neshledal důvodnou.

[80] Celé znění příslušného bodu textové části, je následující:

„1.E.2. Rekreační využití a prostupnost krajiny

*Rekreační využití krajiny musí být v souladu s ochranou hodnot. Podmínkou pro rekreační využití krajiny je uchování hodnoty krajinného rázu a přírodních hodnot území. Pro rekreační využití typu cyklistika, hipoturistika nebo pěší turistika je důležité zachování prostupnosti krajiny formou stávající cestní sítě, její obnovou, opravou a údržbou. Nelze snižovat prostupnost krajiny rušením stávajících cest **nebo omezovat prostupnost stávající cestní sítě krajinou např. formou velkoplošných oplocených pastvin pro dobytek.***

[81] Stěžovatelka námitku, již brojila proti příslušné větě, uplatnila již v procesu pořizování územního plánu v podání ze dne 14. 9. 2018. Konkrétně namítala, že „*zákaz velkoplošných oplocení: společnost vlastní značné množství pozemků (708 ha ve vlastnictví a 73 ha pronajaté od jiných vlastníků v k.ú. Žebráky a Pořejov), na nichž je po mnoho let provozována zemědělská činnost zaměřená na chov krav bez tržní produkce. Tímto způsobem společnost hospodaří již desítky let a tato činnost utváří charakter zajímavý a atraktivní charakter krajiny, který je v České republice spíše výjimečný. Předpokladem zachování tohoto způsobu hospodaření je ovšem i možnost oplocení pastvin pro dobytek. Je to řešení obvyklé i pro alpské oblasti a pro krajinu není ničím rušivým. Přístup je vždy řešitelný zřízením branek pro pěší a cyklisty nebo vrat pro vozidla; současně jde o opatření v zájmu bezpečnosti osob (...)*“.

[82] Odpůrkyně této argumentaci nevyhověla s odůvodněním, že je účelová, neboť pokud by stěžovatelka respektovala právní úpravu upravující právo volného průchodu krajinou, branky v oplocení by již dávno zřídila. Současně odpůrkyně vysvětlila, že k úpravě využití území přistoupila právě proto, že stěžovatelka právo veřejnosti na přístup do krajiny dlouhodobě odmítá. Následně krajský soud k obdobné argumentaci stěžovatelce vysvětlil, že územní plán neobsahuje žádný generální zákaz oplocování pozemků. Cíl, který sleduje je pouze to, aby oplocením nebyla přerušována cestní síť.

[83] Nejvyšší správní soud k tomuto vysvětlení, kterého se stěžovatelce již dostalo, veskrze nemá co dodat. Souhlasí s krajským soudem, že napadená věta vskutku neobsahuje všeobecný zákaz oplocování pozemků. Danou větu je třeba vykládat v souladu s § 63 odst. 4 zákona o ochraně přírody. Podle tohoto ustanovení platí, že *při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu podle odstavce 3, musí vlastník či*

nájemce zajistit technickými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku (důraz doplněn NSS).

[84] Stěžovatelka se patrně domnívá, že louky a pastviny jsou pozemky vždy vyloučenými z práva volného průchodu. Tak tomu však podle § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody není. Vyloučeny z práva průchodu jsou podle věty druhé daného ustanovení výlučně v době, kdy na nich skutečně dochází k pastvě dobytka. Po dobu, kdy na tom kterém oploceném pozemku k pastvě zvířat fakticky nedochází, ač je k takovému účelu obecně jeho vlastníkem či nájemcem určen, musí být v souladu s § 63 odst. 4 zákona o ochraně přírody právo volného průchodu umožněno. Tomuto právu nelze bránit oplocením, pro něž odpůrkyně v územním plánu užívá označení „*velkoplošné*“. Tedy takovým oplocením, které obklopuje rozsáhlé souvislé území, aniž by v něm bylo v souladu s § 63 odst. 4 zákona o ochraně přírody na vhodných místech zajištěno právo průchodu, ať již zmiňovanými brankami nebo například rozpojitelnými ohradníky.

[85] Pokud stěžovatelka namítá, že krajský soud nevyvrátil její námitku, že nebude moci obnovovat stávající oplocení, pokud protíná stávající cestní síť, je na místě jí přisvědčit. Tuto námitku vskutku krajský soud nevyvrátil. Je tomu tak proto, že je právě jedním z cílů napadených částí územního plánu, aby bylo v území respektováno právo volného průchodu krajinou zakotvené v § 63 zákona o ochraně přírody, a tedy aby jeho výkonu nebránilo plošné oplocení (ohrazení), v němž nejsou zřízeny vhodné technické prostředky umožňující mimo dobu pastvy dobytka průchod.

[86] Konečně stěžovatelka v části G kasační stížnosti („*Posouzení zákonnosti vymezení veřejně prospěšných staveb*“) uvedla, že uplatňuje (rovněž) kasační důvod nesprávného posouzení právních otázek (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Nevymezila však žádnou argumentaci (kasační námitky), jež by bylo možné pod daný kasační důvod podřadit. Veškerá argumentace, kterou stěžovatelka v dotčené části kasační stížnosti uplatnila, je podřaditelná výlučně pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. S touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již výše v odst. [56] tohoto rozsudku.

[87] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem). V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem.

[88] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

pokračování

3 As 237/2019 - 64