



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

navrhovatelky: **BLOND BREEDING Žebráky, spol. s r.o.**, IČ 45351295
sídlem Žebráky 125, 348 06 Hošťka
zastoupená advokátem JUDr. Markem Görgesem
sídlem Žižkova 1737/52, 301 00 Plzeň

proti
odpůrkyni: **obec Hošťka**
sídlem Hošťka 75, 348 06 Přimda
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Milanem Mlezivou
sídlem Skrétova 48, 301 00 Plzeň

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

M. P.
bytem H.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Hošťka vydaného dne 15. 12. 2018

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna uhradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 20.570 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

JUDr. Ing. Milana Mlezivy, advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené opatření obecné povahy

1. Navrhovatelka se návrhem domáhala zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Hoštka vydaného dne 15. 12. 2018, a to v částech týkajících se a) vymezení koridorů veřejné dopravní infrastruktury K.D09, K.D12, K.D13, K.D14, K.D21, K.D22, K.D23, K.D24, K.D25, K.D26, b) vymezení veřejně prospěšných staveb VPS-09, VPS-12, VPS-13, VPS-14, VPS-26, c) vymezení interakčních prvků IP HO101, IP HO104, IP HO105, d) vymezení veřejně prospěšného zařízení VPO – 01, dále v bodu 1.E.2. textové části v textu „nebo omezovat prostupnost stávající cestní sítě krajinou např. formou velkoplošných pastvin pro dobytek“, v části 3.N týkající se rozhodnutí o námitkách navrhovatelky a v části 3.O v rozsahu o připomínkách navrhovatelky.

II.

Návrh

2. Navrhovatelka v části VI. návrhu vymezila čtyři okruhy návrhových bodů: A. Dopravní infrastruktura – koridory DI a veřejně prospěšné stavby; B. Interakční prvky a obecně prospěšná zařízení; C. Textová část – bod 1.E.2.; D. Vypořádání připomínek a námitek navrhovatelky.
3. V části A. citovala své námitky, které učinila v průběhu procesu pořizování opatření obecné povahy, a uvedla, že v nich pregnantně vymezila důvody, pro které nesouhlasí s vymezením koridorů DI a veřejně prospěšných staveb a pro které by zřízení koridorů DI a veřejně prospěšných staveb citelně zasahovalo do jejího vlastnického práva a práva na podnikání. Odpůrkyně námitky vypořádala ryze formálním a povrchním způsobem. Navrhovatelka k tomu podotkla, že její zemědělská farma je součástí života obce a krajiny již mnoho let, jedná se o rodinnou farmu, vlastníci žijí s rodinou přímo na farmě již několik generací a nejedná se o žádné krátkodobé investiční podnikání.
4. Podle navrhovatelky je napadené opatření obecné povahy v části týkající se vymezení koridorů dopravní infrastruktury v rozporu se zákonem o ochraně krajiny, se stavebním zákonem a se zákonem o pozemních komunikacích. Odpůrkyně k odůvodnění vymezení koridorů dopravní infrastruktury na pozemcích navrhovatelky uvedla, že cesty jsou zřizovány z důvodů zajištění prostupnosti krajiny. Podle navrhovatelky takové odůvodnění neobstojí pro rozpor se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Přístup do krajiny je upraven zákonem o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 63 tohoto zákona. Zákon o ochraně přírody a krajiny podrobně upravuje právo přístupu veřejnosti do krajiny, jeho rozsah i omezení. Současně předpokládá ochranu pozemků určených k faremním chovům zvířat a ochranu pastvin při pastvě dobytka. Hospodaření na pastvinách není možné narušovat volným vstupem osob v širším rozsahu, než v kterém to předpokládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Nepotřebnost zvýšení prostupnosti krajiny a nevhodnost řešení prostupnosti přes existující pastviny je konstatována a podrobně odůvodněna ve stanovisku odborné projekční a inženýrské kanceláře RAVAL projekt v.o.s., dle něž „argument potřeby nových cest a koridorů je z hlediska prostupnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

krajiny a přírody naprosto lichý. Stávající trasy a koridory jsou naprosto dostatečné“. Zásah do hospodaření na farmě formou zřízení cest napříč pozemky sloužícími pro chov dobytka je z hlediska hospodaření na pozemcích navrhovatelky zcela nevhodný a z hlediska přístupnosti krajiny nadbytečný.

5. Odpůrkyně k odůvodnění vymezení koridorů dopravní infrastruktury dále uvedla, že cesty jsou zřizovány z důvodů obnovy cestní sítě. Dle názoru navrhovatelky je takový postup v rozporu s účelem územního plánování. Územní plán je nástrojem k usměrňování rozvoje obce, nikoli k obnově historického stavu. Cesty, které se v některých částech území historicky nacházely, sloužily ke spojení původních vesnic. Charakter celého území se zcela změnil, vesnice zanikly. Krajina byla scelována a nyní je využívána především pro zemědělskou činnost. Za tímto účelem byly právními předchůdci navrhovatelky pozemky zakoupeny a byla vybudována zemědělská farma. Ta je součástí života obce a vytváří její jedinečný charakter. Nesprávnost a nevhodnost úvah o navrácení historického stavu je podpořena a podrobně odůvodněna ve stanovisku odborné projekční a inženýrské kanceláře RAVAL projekt v.o.s.
6. Odpůrkyně k odůvodnění vymezení koridorů dopravní infrastruktury dále uvedla, že cesty jsou zřizovány z důvodů potvrzení existence stávajících cest. Dále uvedla, že důvodem je i tvar pozemků v trase původních cest (dle evidence v KN). Navrhovatelka tvrdí, že se v současné době žádné veřejně přístupné pozemní komunikace v trasách vymezených koridorů DI nenacházejí. Pokud zde historicky pozemní komunikace existovaly, pak tyto dávno zanikly, a to právně i fakticky před desítkami let. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42. Potřeba obnovy cest nikdy nevystala a neexistuje ani nyní. Byla by nadto možná výlučně na základě souhlasu vlastníka.
7. Navrhovatelka rovněž namítala, že v opatření obecné povahy zcela absentují úvahy o tom, zda přijaté řešení je v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců. Navrhovatelka podrobně popsala v námitkách, jakým způsobem bude vymezení koridorů DI i dalších napadaných částí OOP představovat zásah do jejích práv. Je povinností odpůrkyně, aby se těmito úvahami zabývala a porovnávala veřejný zájem se zájmy soukromými, což neučinila (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2016, č. j. 50 A 6/2015-155, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Z důvodu absence úvah o přiměřenosti zvoleného řešení je napadené OOP nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
8. Navrhovatelka současně tvrdí, že postup odpůrkyně spočívající ve vymezení koridorů dopravní infrastruktury by beztak nemohl v testu proporcionality, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, obstát. Judikatura dovozuje, že odpůrce je navíc k rozšíření veřejných komunikací povinen využít přednostně své vlastní pozemky nebo pozemky státu. Využití soukromých pozemků pro veřejné účely je možné až tehdy, je-li prokázáno, že nelze k danému účelu využít pozemky ve vlastnictví obce či státu. Podle navrhovatelky je síť stávajících komunikací v území zcela dostačující a neexistuje reálná potřeba jejich rozšiřování. Navrhovatelka předložila náskres stávající cestní sítě a stanovisko odborné projekční a inženýrské kanceláře RAVAL projekt v.o.s., v němž jsou popsány a přehledně graficky znázorněny stávající, alternativní komunikační přístupy do krajiny, které zpracovatel považuje za zcela dostatečné. Grafická část OOP je zavádějící, pokud jde o znázornění stávající cestní sítě, jsou znázorněny pouze některé existující a funkční cesty; mnohé lesní cesty a fakticky užívaná komunikační propojení nejsou z grafické části vůbec patrné. Potřeba dalšího rozšiřování komunikací je tak

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

založena na nedostatečném a povrchním zjištění skutečného stavu komunikační sítě. Stejného cíle, tedy i prostupnosti krajiny lze navíc dosáhnout na základě stávající legislativy, a to na základě již citovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, zejména ust. § 63. Existují alternativní komunikační spojení ve vztahu k jednotlivým koridorům, vodojem je součástí veřejného vodovodu a přístup k němu je zajištěn přímo zákonem, a to zákonem o vodovodech a kanalizacích (§ 7), a pokud jde o přístup k trafostanici, vstup a vjezd na cizí nemovitosti pro provozovatele přenosové a distribuční soustavy elektřiny je pak výslovně upraven v § 24 a 25 energetického zákona. Odpůrkyní nebyla prokázána skutečná potřeba zajištění přístupu do krajiny přes pozemky navrhovatelky. Navržené řešení tedy neobstojí z hlediska kritéria jeho potřebnosti.

9. Většina navrhovaných koridorů dopravní infrastruktury vede prostředkem fungujících a ohrazených pastvin. Zřízení, resp. respektování navrhovaných cest vlastníkem by znamenalo nutnost vynaložení obrovských finančních prostředků ze strany navrhovatelky, a to jak investičních nákladů (zřízení mnohakilometrového oplocení podél obou stran cest, zřízení nových míst pro krmení a napájení), tak i provozních spočívajících ve zhoršení a omezení jeho obvyklého způsobu hospodaření. Odpůrkyně se nijak nevypořádala s požadavkem judikatury na minimalizaci zásahu a neprokázala, že zvolené řešení představuje nezbytný a minimální zásah do práv navrhovatelky. Uvedla pouze zcela obecně, že jiná řešení by zasáhla navrhovatelku více. Taková úvaha je zcela nepravdivá a ničím nepodložená.
10. Na pozemcích navrhovatelky se pohybují celoročně pasoucí se zvířata. Umožnění přístupu veřejnosti do prostoru pastvin a nemožnost ovlivnit jejich vstup vlastníkem pozemku představuje nebezpečí pro život a zdraví osob, které se zde budou pohybovat. Jak již výše uvedeno, zřízení, resp. respektování navrhovaných cest vlastníkem by znamenalo nutnost vynaložení obrovských finančních prostředků ze strany navrhovatelky. Zcela jiná situace nastává, pokud ve smyslu ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny vstoupí osoby na pozemky navrhovatelky s vědomím, že vstupují do prostoru pastvin, na nichž se pohybují zvířata, a že z toho důvodu musejí dbát opatrnosti a nemohou se spoléhat, že se nacházejí na veřejně přístupných pozemcích. Zákon o ochraně přírody a krajiny také proto upravuje výslovně též povinnosti osob pohybujících se po cizích pozemcích a otázku odpovědnosti za škodu, když odpovědnost vlastníků za škodu vylučuje. Je nepřijatelné, aby do těchto pravidel bylo zasaženo zřízením pozemních komunikací, jejichž obecné užívání je chráněno zákonem o pozemních komunikacích. Takový střet dvou veřejných zájmů a dvou veřejnoprávních režimů je nevhodný a dopadá negativně výlučně do práv navrhovatelky. Konkrétně to znamená především dopad do její odpovědnosti za škodu způsobenou zvířaty osobám pohybujícím se přes její pozemky po pozemních komunikacích. Dle vymezení účelu jednotlivých koridorů v OOP navíc není jednoznačně vyloučeno, aby cesty byly v budoucnu užívány i pro motorová vozidla a zemědělskou či lesní techniku. Za situace, kdy cesty nejsou zpevněny a vlastník je také nikdy zpevnit nehodlá, by to znamenalo vznik újmy na pozemcích i na porostech. Následek pro navrhovatelku spočívající v omezení hospodaření, vzniku vysokých finančních nákladů a změně v odpovědnosti za škodu způsobenou vstupem třetích osob do prostoru pastvin po navržených komunikacích je významně závažnější než cíl zřízení koridorů DI sledovaný odpůrkyní. Zájem na zachování vlastnického práva navrhovatelky a jejího práva na podnikání převažuje nad veřejným zájmem obce, jímž má být zvýšení prostupnosti území pro pěší a cyklisty.
11. Ze shodných důvodů a nadto i z důvodů uvedených níže nesouhlasí navrhovatelka s

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vymezením veřejně prospěšných staveb. To odporuje dle jejího přesvědčení právním předpisům upravujícím problematiku veřejně prospěšných staveb [§ 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, § 17 zákona o pozemních komunikacích]. Komunikace, které jsou vymezovány v OOP jako veřejně prospěšné stavby, a které jsou předmětem žaloby, nemohou a nebudou dálnicemi, silnicemi ani místními komunikacemi I. třídy. Stejně tak nebudou z podstaty sloužit rozvoji nebo ochraně území obce. Cesty mají sloužit výlučně zájmové činnosti (chodcům a cyklistům), eventuálně pohodlnějšímu a alternativnímu, nikoli však nezbytnému přístupu vlastníků k lesním pozemkům. Zákon o pozemních komunikacích stezky pro chodce a cyklisty považuje za veřejně prospěšné pouze tehdy, pokud jsou souběžné se silnicemi nebo místními komunikacemi I. třídy. Výkladem citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích je nutno dospět k závěru, že jiné pozemní komunikace, než v něm vyjmenované, nemohou být veřejně prospěšnými stavbami. Vymezení veřejně prospěšných staveb v napadeném rozsahu je tedy dle názoru navrhovatelky v rozporu s uvedenými právními předpisy. I kdyby teoreticky připadalo v úvahu označení i jiných komunikací za veřejně prospěšné, pak v daném případě by takovému vymezení bránilo i to, že vymezení veřejně prospěšných staveb není odůvodněno důležitým veřejným zájmem. Důvody, které odpůrkyně v OOP označila, skutečný veřejný zájem nepředstavují a navíc byly vyvráceny pro rozpor se zákonem.

12. Dle části B. je v odůvodnění OOP uvedeno, že *„společně s obnovou cestní sítě v krajině, v území využívaném především zemědělsky, byly vymezeny interakční prvky, (které tvoří většinou doprovodná zeleň vodních toků, polních cest a remízů), jako krajinotvorné prvky.“* S ohledem na námitky navrhovatelky proti zřízení koridorů DI nesouhlasí navrhovatelka ani se zřízením uvedených interakčních prvků spočívajících ve výsadbě stromořadí podél těchto cest. Zřízení stromořadí by omezovalo navrhovatelku v hospodaření na pozemcích, mohlo by docházet ke zranění dobytka, omezeno by bylo sekání a údržba pozemků. Navrhovatelka dále poukazuje na nejasnou otázku realizace těchto interakčních prvků. Pokud by povinnost vysadit stromořadí stíhala navrhovatelku jako vlastníka pozemků, znamenalo by to povinnost vlastníka vynaložit nepředstavitelné finanční prostředky na tento účel. S tím navrhovatelka pochopitelně nesouhlasí. Pokud by to povinnost vlastníka pozemků nebyla, pak jde pouze o zcela zbytečné, nefunkční omezení, bránící účelnému využití pozemků jiným způsobem. Zřízení interakčního prvku IP HO101 by taktéž znemožnilo provoz dráhy pro vzlety a přistání sportovních létajících zařízení. Ve vztahu k vymezení Veřejně prospěšného opatření VPO-01 IP dále navrhovatelka namítá, že podle § 2 odst. 1 písm. m) je veřejně prospěšným opatřením opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. Odpůrkyní není tvrzen ani prokázán žádný veřejný zájem na vymezení tohoto veřejně prospěšného opatření, není naplněna definice VPO dle stavebního zákona a napadené OOP je i v této části nezákonné.
13. Podle části C. navrhovatelka požadovala v rámci svých námitek, aby v textové části – bod 1.E.2. byl vypuštěn zákaz zřizování velkoplošných oplocení. Námitce navrhovatelky nebylo vyhověno z důvodu, že se jedná o argument účelový ve snaze docílit oplocení prakticky veškeré volné krajiny. Navrhovatelka taková hodnocení odmítá, neboť účelem oplocení není samozřejmě docílit oplocení krajiny, ale plnit povinnosti občanskoprávní, tedy zabránit dobytku v nekontrolovaném pohybu a současně ochránit osoby procházející v okolí pastvin. Napadená část OOP, která zakládá generální zákaz oplocení pozemků, je v rozporu s právními předpisy. Povolení zřizování oplocení je otázka územního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodování, nikoli územního plánování (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona). Přístup do krajiny navíc podléhá regulaci zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 64 odst. 4). Generální zákaz zřizování oplocení tedy omezuje právo vlastníků pozemků nad rámec tohoto zákona. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze sice v územně plánovací dokumentaci vyloučit umístění oplocení v nezastavěném území z důvodu veřejného zájmu, to však pouze ve vztahu ke stavbám vyjmenovaným právě v § 18 odst. 5 stavebního zákona, které zde mohou být v nezastavěném území umísťovány bez dalšího. Omezení výstavby oplocení v územně plánovací dokumentaci v jiném rozsahu, než zákonem předvídaném, je nepřipustným zásahem do práv navrhovatelky a ostatně i dalších osob. Tímto postupem nelze vyloučit právo na projednání a povolení stavby oplocení v nezastavěném území. Nadto, pojem „velkoplošné oplocení“ je značně neurčitý, než aby mohl být podkladem pro rozhodování v území. Poukázat je nutné také na neurčitost této části opatření obecné povahy.

14. Pozemky navrhovatelky jsou v území oploceny již po mnoho let. Zákaz zřízení oplocení by patrně znamenal i nemožnost obnovy stávajícího oplocení po skončení jeho životnosti. To je skutečnost, která by vedla k nemožnosti dalšího hospodaření na pozemcích a v konečném důsledku mohla vést i k zániku farmy. Takový zásah a dopad je zcela zjevně nepřiměřený sledovanému cíli. V neposlední řadě je nutno poukázat na to, že na jednu stranu napadené OOP vymezuje nové cesty na pozemcích navrhovatelky, na druhou stranu jí zakazuje zřizování oplocení k ochraně procházejících osob. Postup odpůrkyně je tak ve vztahu k právům navrhovatelky až šikanózní a je zjevné, že práva navrhovatelky byla v procesu přijímání OOP zcela přehlížena. Zákaz zřizování velkoplošných oplocení je v rozporu s právními předpisy i zásadou proporcionality.
15. V části D. navrhovatelka uvádí, že vzhledem k tomu, že námitkám a připomínkám navrhovatelky nebylo vyhověno, neobstojí ze shodných důvodů, které jsou uvedeny v předchozích částech žaloby, ani část OOP obsahující rozhodnutí o námitkách a připomínkách navrhovatelky.

III.

Vyjádření odpůrkyně k návrhu

16. Odpůrkyně s podaným návrhem nesouhlasila, považovala jeho podání za účelové a navrhla zamítnutí návrhu. Žádný z navrhovatelkou tvrzených důvodů nezákonnosti není relevantním pro závěr, na jehož základě by bylo možno část OOP zrušit, popř. tvrzený zásah do subjektivních práv navrhovatelky nemůže dosáhnout takové intenzity, aby byl důvodem pro zrušení napadené části územního plánu.
17. Navrhovatelka je sice vlastníkem rozsáhlých zemědělských pozemků zapsaných v katastru nemovitostí na LV č. 168 k.ú. Žebráky a LV č. 131 k.ú. Pořejov, kde provádí zemědělskou činnost, ale koridory dopravní infrastruktury a veřejně prospěšné stavby, které jsou vymezeny na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky, ji nijak nezkrátí na jejích vlastnických právech, ale naopak v územním plánu budou zaneseny cesty, které již nyní navrhovatelka řadu let používá a jež zde byly již historicky vybudovány. Dopravní koridor K.D09 se týká příjezdové komunikace k ploše a technické infrastruktury vodojemu a k trafostanici. Obě zařízení je nutné udržívat, a proto je příjezdová cesta nezbytná. Koridor vychází ze stávající polní cesty a v podstatě deklaruje současný stav. Dopravní koridory K.D12, K.D13, K.D14, K.D21, K.D22, K.D23, K.D24, K.D25 a K.D26

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

se opětovně týkají stávajících, respektive původních polních cest, které zajišťují přístup k zemědělským a lesním pozemkům a to nejen pro navrhovatelku, ale i pro ostatní vlastníky navazujících pozemků. Odpůrkyně je toho názoru, že uvedené koridory byly stanoveny v souladu s platnými právními předpisy.

18. Vymezení veřejně prospěšných staveb pak koresponduje s jednotlivými dopravními koridory. Potřebnost vymezení veřejně prospěšných staveb je dána u VPS-09 tím, že se jedná o příjezdovou komunikaci k vodojemu a k trafostanici jihovýchodně od Žebráků.
19. Odpůrkyně se neztotožňuje s názorem navrhovatelky, že je OOP nepřezkoumatelné z hlediska zásady proporcionality, nebo že je s touto zásadou v rozporu. Argumentace předloženým stanoviskem projekční a inženýrské kanceláře RAVAL projekt s.r.o. je pouze účelová a nemá oporu ve skutečném stavu věci. Odpůrkyně je přesvědčena, že OOP ob stojí i v kritériu potřebnosti, neboť potřebnost cest vyplývá ze současných potřeb všech vlastníků dotčených pozemků, kterým cesty slouží pro obhospodařování navazujících pozemků. OOP neporušuje kritérium minimalizace zásahu, neboť navrhované koridory dopravní infrastruktury kopírují stávající hospodářské cesty a nijak nezasahují do současného stavu, respektive hospodářské činnosti navrhovatelky. Navrhované koridory nijak neomezují hospodářskou činnost navrhovatelky a ani přístup k jednotlivým pastvinám, či přístup dobytka ke krmení a napájení.
20. U VPS-12, VPS-13 a VPS-14 je dána potřebnost tím, že se jedná o obnovu cestní sítě úpravou a případně rozšířením původní cesty severozápadně od Žebráků pro přístup k zemědělským a lesním pozemkům, a prostupnost krajiny (pěší a cyklistická cesta, propojení sídla s krajinou). U VPS-26 je dána potřebnost tím, že se zakládá hospodářská cesta východně od bývalého Pořejova, navazuje na místní komunikaci, umožňuje přístup k lesním pozemkům a prostupnost krajiny (pěší a cyklistická cesta).
21. Vymezení interakčních prvků IP HO101, IP HO104, IP HO105 a vymezení veřejně prospěšného zařízení VPO – 01 reaguje na návrh výsadby dřevin v určených lokalitách. Územní plán zde zejména reagoval na předcházející prohlášení navrhovatelky, že chce v předmětných lokalitách sama provádět výsadbu dřevin. Odpůrkyně se nyní podivuje nad tím, že navrhovatelka ve svém návrhu tvrdí zcela opak.
22. Odpůrkyně je toho názoru, že byl územní plán zpracován s rozvahou a je v souladu se všemi platnými právními předpisy. Opatření obecné povahy jednoznačně vymezí trasy obslužných komunikací i pěších propojení (napadených dopravních koridorů), stabilizuje podmínky v území a ochrání pozemky zemědělského půdního fondu před poškozením hutněním v důsledku pojezdu. Pokud se užívá jedna cesta, je pozemek pod ní silněji zhutněn, ale ostatní plochy si zachovávají svoje vlastnosti, které jsou důležité pro kvalitní zemědělskou produkci. To je zřejmé i na trasách historických cest, kde, i po téměř století, kdy nejsou intenzivně užívány, není tak kvalitní pastevní porost jako na zbytku pastvin. Po společném jednání mezi odpůrkyní a navrhovatelkou byla tato cestní síť redukována, byly ponechány cesty zpevněné nebo cesty, jejichž značná část je ve vlastnictví obce, popř. státu, aby byly zásahy do vlastnických práv ostatních subjektů minimalizovány. Bohužel, s ohledem na plochu pozemků, jež vlastní navrhovatelka, muselo být do jejích práv zasaženo. Cesty nelze propojit, ani je vymezit v dostatečné šíři, aniž by byla dotčena práva jiných vlastníků. Toto však bylo činěno jen v míře nezbytně nutné. Jako podpůrný podklad byla použita databáze LPIS, podle níž navrhované cesty nejsou součástí půdních bloků a jejich zahrnutí do koridorů komunikací tak nemá vliv na dotační politiku zemědělských hospodářů.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

23. Z hlediska udržitelného rozvoje území byly tyto cesty (koridory) doplněny o návrhy doprovodné vegetace (stromořadí, keřové porosty), které zmenší velké celky a přispějí tak k harmonizaci krajiny. Zároveň podporují biodiverzitu v území, která má pozitivní vliv na ekologickou stabilitu. Tyto prvky také narušují toky vzduchu a snižují ohrožení větrem. Stromy a keře lépe odolávají suchu než bylinné porosty, dobytku přinášejí stín a v případě použití původních druhů i zdroj potravy volně žijícím živočichům (opět více druhů rostlin váže více druhů živočichů). Není však podmínkou, aby tato opatření byla na pozemcích ve vlastnictví obce nebo státu. Přimknutí těchto opatření k cestám umožní efektivní využívání pastvin a zajistí optimální fungování krajiny.
24. Odpůrkyně byla dále přesvědčena, že všechny námitky a připomínky navrhovatelky, které postupně uplatnila dne 7. 2. 2017 a dne 14. 9. 2018, byly řádně projednány a bylo o nich řádně rozhodnuto i s příslušným odůvodněním. Napadené části OOP nejsou v rozporu se zákonem, odpůrkyně při jejich vydání nepřekročila meze své působnosti a pravomoci, a opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

25. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že se cítí omezena a ohrožena právem navrhovatelky na podnikání na svém majetku a zdraví a na právu volně se pohybovat v přírodě. Jedná se o hromadné chování dobytka, psů a koní bez povolení. Majitel navrhovatelky si kolem Žebráků vše přivlastnil, i obecné cesty obsadil dobyt看em, zničil je a všechno ohradil. Ohrazeny jsou louky, i když se tam nepase dobytek. Krav je víc jak 1 000 kusů, dobytek se pase přímo nad obcí, obtěžující je hmyz a hluk od zvířat.

V.

Doplnění návrhu

26. V podání ze dne 22. 5. 2019 navrhovatelka nad rámec již uvedené argumentace doplnila, že jako zemědělský podnikatel čerpá na svoji činnost dotace z Programu rozvoje venkova. Zřízení navrhovaných koridorů dopravní infrastruktury a interakčních prvků by mělo vliv na rozsah výměry pozemků, které jsou zjišťovány a kontrolovány ze strany Ministerstva zemědělství a které jsou základem pro výpočet výše dotace. Rozsah ploch je také základem pro stanovení počtu chovaného dobytka podle pravidel pro ekologické hospodaření. Navrhovatelka by byla v důsledku zřízení koridorů a interakčních prvků nucena upravit výměru pozemků, což představuje nemalou administrativní a finanční zátěž, může to mít vliv na výši přijaté dotace i na množství dobytka.

VI.

Vyjádření účastníků při prvním jednání

27. Účastníci setrvali na své dosavadní právní argumentaci.

VII.

První rozhodnutí soudu ve věci

28. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 28. 5. 2019, č. j. 59 A 6/2019 - 93, návrh zamítl. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2021, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

3 Azs 237/2019 – 54 (dále jen „zrušující rozsudek“).

VIII.

Vyjádření účastníků při druhém jednání

29. Účastníci setrvali na své dosavadní právní argumentaci.

IX.

Posouzení věci soudem

30. V souladu s § 101b odst. 3 a § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu a z důvodů uvedených v návrhu a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.
31. S ohledem na skutečnost, že předchozí rozsudek Krajského soudu v Plzni byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu, byl soud na základě ustanovení § 110 odst. 4 s.ř.s. současně vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku.

X.

Rozhodnutí soudu

32. Návrh není důvodný.
33. Kasační soud dospěl ve zrušujícím rozsudku k závěru o dílčí nepřezkoumatelnosti rozsudku zdejšího soudu, zejména stran otázky posouzení přiměřenosti posuzovaného územního plánu a některých otázek spojených s jeho zákonností. Ve zbytku se ztotožnil se závěry zdejšího soudu.
34. Navrhovatelka předně zpochybnila zákonnost přijímání procesu přijímání územního plánu, když uvedla, že odpůrkyně se nezabývala dostatečně námitkami, které navrhovatelka uplatnila při přijímání územního plánu, respektive dostatečně nevysvětlila, proč nejsou důvodné. Navrhovatelka konkrétně tvrdí, že vypořádání námitek je zpracováno „ryze formálním a povrchním způsobem“ a zároveň učinila součástí tohoto návrhového bodu doslovný text námitek, které uplatnila ve svém podání ze dne 14. 9. 2018. Soud zdůrazňuje, že navrhovatelka ustrnula ve zcela obecné rovině, neboť relevantní argumentace nemůže spočívat v pouhém zkopírování uplatněné námítky v rámci přijímání územního plánu, aniž by bylo blíže specifikováno, v čem je reakce odpůrce nedostatečná. Ve stejné rovině obecnosti proto soud odpovídá, že odpůrkyně se zabývala námitkami poměrně rozsáhlým způsobem, odůvodnění se nachází na pěti stranách textu územního plánu, přičemž se jeví jako konkrétní a dostatečně podrobné. Daný návrhový bod proto soud neshledal důvodným.
35. Podle mínění navrhovatelky je dále územní plán v rozporu s právními předpisy – se zákonem o ochraně přírody a krajiny, se zákonem o pozemních komunikacích a se stavebním zákonem.
36. Pokud jde o tvrzený rozpor se zákonem na ochranu přírody a krajiny, pak tuto námitku neshledal zdejší soud ve zrušeném rozsudku důvodnou, přičemž kasační soud se s jeho argumentací ztotožnil. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „podle § 63 odst. 2 zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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 mylí, 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.“

37. Kasační soud nehledal nezákonnost závěrů zdejšího soudu ani stran navrhovatelkou tvrzeného rozporu územního plánu se zákonem o pozemních komunikacích, když uvažil, že „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 směřuje 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 nejeví 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 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 vymežovány 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.“

38. Na zrušující rozsudek zdejší soud plně odkazuje i ohledně té části návrhu, v níž se navrhovatelka domáhá zrušení bodu 1. E. 2 textové části územního plánu „nebo omezovat prostupnost stávající cestní cítě krajinou např. formou velkoplošných oplocených pastvin pro dobytek“. Nejvyšší správní soud v tomto směru uvedl, že „[81] Stěžovatelka námítku, 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 hospodář 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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

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 skutku 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 ohrazení 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 skutku 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.“

39. Zdejší soud neshledal důvodnými ani tvrzení navrhovatelky ohledně rozporu územního plánu se stavebním zákonem.
40. Navrhovatelka má předně za to (viz bod A. 1. 2. návrhu), že odpůrkyně odůvodňuje vymezení koridorů dopravní infrastruktury důvodem obnovy cestní sítě, z čehož navrhovatelka interpretuje údajnou potřebu obnovy historických cest. Podle názoru navrhovatelky je takový postup v rozporu s účelem územního plánování, neboť podle jejího mínění není územní plán nástrojem k obnově historického stavu. Navrhovatelka dále tvrdí, že historické cesty, které se v území nacházely, dříve sloužily ke spojení vesnic, které však již zanikly. K tomu soud uvádí, že k této námitce se odpůrkyně vyjádřila v části 3. N, písm. a) textové části územního plánu. Účelem vymezení těchto koridorů dopravní infrastruktury není obnova historických cest, nýbrž zajištění přístupu do krajiny ve chvíli, kdy právo na přístup do krajiny je takřka vyprázdněno. Jinak řečeno, že obnova historických cest není cílem, ale pouze prostředkem k dosažení cíle – větší prostupnosti krajiny, o namítaném rozporu se stavebním zákonem tak nemůže být řeč, neboť zajištění prostupnosti krajiny bezpochyby představuje součást práva příznivé životní prostředí, tj. hodnoty chráněné stavebním zákonem (viz § 18 odst. 1 stavebního zákona).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

41. Dále navrhovatelka spatřuje rozpor územního plánu se stavebním zákonem a zákonem o pozemních komunikacích (viz bod A. 1. 4. návrhu) ve vymezení koridorů jako veřejně prospěšných staveb. Opírá se při tom o argument, že zákon o pozemních komunikacích stanoví taxativní výčet komunikací, jež lze označit za veřejně prospěšné stavby, pak se soud s touto argumentační linií neztotožnil. Zákon o pozemních komunikacích pouze v § 17 označuje typy pozemních komunikací, které jsou bez dalšího veřejně prospěšnými stavbami. Dané ustanovení však v žádném případě nebrání obci, aby při naplnění požadavků obsažených v § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, podle něhož je „*veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci*“, vymezila jako veřejně prospěšné i jiné stavby veřejné infrastruktury. Proti těmto závěrům nevznesla navrhovatelka v řízení před kasačním soudem žádné námitky. Nejvyšší správní soud však zdejšímu soudu ve zrušujícím rozsudku uložil vypořádat i eventuální námitku, že vymezení veřejně prospěšných staveb není podepřeno žádným „*důležitým veřejným zájem*“. K tomu zdejší soud doplňuje, že z odůvodnění územního plánu jednoznačně vyplývá, že veřejný zájem odpůrkyně spatřuje v zajištění přístupu veřejnosti do krajiny a tím zprostředkovaně i k naplnění práva na příznivé životní prostředí jakožto jednoho z cílů územního plánování.
42. Navrhovatelka dále uvedla (viz část B. návrhu – „*nezákonnost vymezení veřejně prospěšného opatření*“), že nesouhlasí se zřízením interakčních prvků – stromořadí označených v územním plánu jako 101 – 105 a dále veřejně prospěšného opatření VPO – 01. Soud v obecné rovině toliko uvádí, že při splnění zákonných podmínek může být územním plánem (nepřímo) zasaženo do veřejných subjektivních práv i bez souhlasu dotčeného subjektu, proto prostý nesouhlas navrhovatelky s těmito prvky bez dalšího nemůže založit nezákonnost územního plánu. Navrhovatelka dále uvádí, že zřízení stromořadí by jí omezovalo v hospodaření na pozemcích a vedlo by k možnosti zranění dobytka. V tomto směru soud zdůrazňuje, že tato námitka svým obsahem ve skutečnosti směřuje vůči přiměřenosti zvoleného řešení, tj. tzv. pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Je nezbytné předeslat, že v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví či jiného práva navrhovatele na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatele 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 již v průběhu přípravy opatření obecné povahy (rozsudky ze dne 7. 10. 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011, a ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 6 AOs 3/2013). S ohledem na skutečnost, že navrhovatelka v námitkách proti územnímu plánu nijak nebrojila vůči interakčním prvkům, je nezbytné konstatovat, že naplněním kritéria proporcionality stran této otázky se soud nemůže zabývat, neboť k jeho přezkumu nebyl aktivován správní orgán námitkou navrhovatelky. Navrhovatelka dále namítala, že není zřejmé, kdo by měl interakční prvky zřídit, zda ona, jakožto vlastnice pozemků nebo jiný subjekt. Pokud by to měla být navrhovatelka, s takovou povinností by nesouhlasila, neboť by pro ni znamenala „*nepředstavitelné*“ finanční prostředky. Pokud se jedná o realizaci stromořadí, pak soud uvádí, že tato otázka je mimoběžná s posuzováním zákonnosti územního plánu - územní plán je nástroj koncepční povahy, který toliko určuje využití určených částí území a za tímto účelem je chránit, nezakládá však konkrétní povinnost vlastníkovi, aby něco konal či zřizoval. V tomto směru soud podotýká, že není pravdivé tvrzení navrhovatelky, že by se jednalo o

„zbytečné, nefunkční omezení“. Jeho význam spočívá právě v tom, že vlastníka omezuje před užíváním pozemků k jinému účelu, než který je zamýšlen územním plánem. Ve vztahu k interakčnímu prvku 101 navrhovatelka rovněž tvrdí, že je by znemožnil provoz dráhy pro vzlety a přistání sportovních létajících zařízení. Na toto tvrzení pregnantně reagoval kasační soud ve zrušujícím rozsudku, když v bodě 67 uvážil, že *„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. F. N. v. E.. Případné omezení provozu dané dráhy by tak případně zasáhlo právě tuto fyzickou osobu, nikoliv stěžovatelku.“* Navrhovatelka dále namítala nezákonnost vymezení veřejně prospěšného opatření VPO – 01, neboť odpůrkyní nebyl *„tvrzen ani prokázán veřejný zájem na vymezení tohoto veřejně prospěšného opatření, není naplněna definice VPO dle stavebního zákona.“* K této otázce se vyjádřila odpůrkyně v části 3.N., Vymezení veřejně prospěšných opatření, písm. a. textové části územního plánu, když uvedla, že *„stromořadí pomáhá stabilizovat charakter území. Stromové, popř. keřové patro rozšíří druhovou pestrost živočichů a změna lokálních podmínek ve stromořadí sekundárně rozšíří druhovou pestrost pastvin, čímž zvýší jejich kvalitu i stabilitu. Zároveň stromové patro přinese na pastviny stín, čímž se zlepší, zejména v parných létech, podmínky pro pasoucí se dobytek, kterému poskytne ochlazení a zároveň i ochranu např. před větrem nebo prudkým deštěm. Stromořadí doprovázející místní a obslužné komunikace jsou důležitým stabilizačním prvkem v krajině a neopomenutelným způsobem se podílí na udržitelném rozvoji území.“* Tímto odůvodněním podle názoru soudu odpůrkyně naplnila podmínku veřejně prospěšného opatření jako opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního dědictví (viz § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona), dané opatření naplňuje jeden z cílů územního plánování - udržitelný rozvoj území, tj. veřejného zájmu chráněného stavebním zákonem.

43. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost územního plánu stran vypořádání otázky proporcionality, soud se s danou námitkou neztotožnil. Odpůrkyně uvedla konkrétní argumentaci stran cíle, jehož chce dosáhnout (prostupnost krajiny), zabývala se otázkou dotčení podnikání navrhovatelky, z odůvodnění územního plánu jsou rovněž patrné úvahy týkající se minimalizace zásahu do právní sféry navrhovatelky a reakce na námitky stran vedení jednotlivých koridorů – odůvodnění je adekvátní obecnosti námitek navrhovatelky. Dle názoru soudu se tedy odpůrkyně zabývala zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivců, přičemž z vypořádání námitek způsobem výše uvedeným lze soudit, že provedla i tzv. test proporcionality, jak jej vymezil kasační soud v rozsudku ze dne 27. září 2005, čj. 1 Ao 1/2005 následované např. rozsudkem ze dne 24. listopadu 2011, čj. 7 Ao 4/2011. Návrhový bod spočívající v tvrzené nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů neshledal soud důvodným.
44. S ohledem na skutečnost, že územní plán není nepřezkoumatelný stran posouzení proporcionality, zaměřil soud svou pozornost na otázku, zda byla tato otázka odpůrkyní vypořádána věcně správně.
45. Ve svých úvahách vyšel soud z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (konkrétně z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005), podle které soud v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední

řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

46. Soud má za to, že odpůrkyně postupovala zcela v souladu s výše popsaným algoritmem.
47. Odpůrkyně předně vytyčila legitimní cíl - zvýšení prostupnosti krajinou. Za situace, v níž navrhovatelka je vlastnící rozsáhlých zemědělských pozemků, přičemž způsob jejího hospodaření znemožňuje průchod veřejnosti skrze tyto pozemky, stávající faktické cesty navíc přehradila (viz bod 78 zrušujícího rozsudku), představuje rozšíření cestní sítě nástroj, který daný cíl umožňuje dosahovat. K dosažení hustší cestní sítě přitom odpůrkyně zvolila legislativní nástroj vlastní územnímu plánování - vytyčila koridory dopravní infrastruktury. V tomto směru je zcela liché tvrzení navrhovatelky, že většina koridorů je navrhovaná v místě, kde se cesty nenacházejí - v právě v možnosti změnit využití území spočívá podstata územního plánování. Navrhovatelka se mýlí, pokud uvádí, že deklarovaného cíle lze dosahovat na základě institutů upravených jiným zákonem - konkrétně zákonem o ochraně přírody a krajiny, zákonem o vodovodech a kanalizacích a energetickým zákonem. Energetický zákon a zákon o vodovodech a kanalizacích upravují zvláštní režimy vstupů taxativně vymezených subjektů na cizí pozemek, a to zejména za účelem výkonu správy příslušné technické infrastruktury - nejde o přístup veřejnosti do krajiny, který má být dosahován na základě územního plánu. Obdobné platí i pro zákon o ochraně přírody a krajiny, který obsahuje ustanovení o vyloučení práva volného průchodu při pastvě dobytka, které nebude na pozemky označené, jako koridory dopravní infrastruktury nebude dopadat. Soud má za to, že přezkoumávaný územní plán naplňuje kritérium potřeby.
48. Jestliže navrhovatelka namítá, že postupem odpůrkyně dojde k omezení jejího vlastnického práva a práva na podnikání, lze s ní v této rovině souhlasit. Vyplývá to již ze samotné skutečnosti, že s ohledem na postup navrhovatelky (oplocování jejích rozsáhlých pozemků, zamezování vstupu na ně) není ani možné při dosahování shora deklarovaného cíle jinak postupovat. Napadeným územním plánem však nedochází ke znemožnění práva navrhovatelky podnikat, ani nedochází k zásahu do vlastnického práva navrhovatelky v takové intenzitě, která by překročila nezbytně nutnou míru, když z provedeného dokazování (katastrální mapa a grafická část územního plánu) jednoznačně vyplývá, že nadále zůstanou zachovány velké kompaktní prostory zjevně umožňující hospodařit. Nadto, jak uvedla odpůrkyně v bodě 3.N, písm. d) textové části územního plánu, byl po společném jednání návrh upraven a cestní síť ve volné krajině značně zredukována. Z tohoto lze dovodit, že kritériem minimalizace zásahů do práv jednotlivce se odpůrkyně zabývala a i jej splnila. Zároveň soud poukazuje na skutečnost, že v rámci procesu přijímání územního plánu byla respektována veškerá procesní práva navrhovatelky a měla tak možnost v rámci zákonem předvídaných mezí jednat s odpůrkyní na výsledném řešení (navrhovatelka uplatnila připomínky a námítky, účastnila se veřejného projednání územního plánu). Dále není pravdou, že by navrhovatelka v rámci procesu přijímání územního plánu navrhovala alternativy, s nimiž by se odpůrce nevypořádal - přílohou uplatněných námitek byl toliko plán se zakreslením cest, které již existují, s prostým konstatováním, že jsou dostatečné. Návrh projekční kanceláře RAVAL, který se podle tvrzení navrhovatelky zabývá jiným vedením koridorů, byl zpracován až po vydání územního plánu, není proto možno odpůrkyni vyčítat, že se jím nezabývala a nevzala jej v potaz. Daný důkaz nebyl hodnocen ani soudem, a to s ohledem na výše citovanou judikaturu, podle které soud není oprávněn při posuzování přiměřenosti opatření obecné povahy hodnotit varianty, které nebyly předmětem jednání při přijímání územního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Lze shrnout, že územní plán dostatečně zohledňuje kritérium minimalizace zásahu.

49. Soud má konečně za to, že intenzita zásahu do práv navrhovatelky (do práva vlastnického a práva na podnikání), k němuž dojde v důsledku řešení přijatého územním plánem, není ve zjevném nepoměru s přínosy vyplývajících z dosahování deklarovaného cíle – zvýšení prostupnosti krajinou. Jak již soud naznačil shora, jinak než rozdělením obrovských ploch pastvin ve vlastnictví navrhovatelky nelze dosáhnout větší prostupnosti krajinou. V tomto směru je přitom z grafické i textové části územního plánu zřejmé, že koridory dopravní infrastruktury jsou vedeny v přímých liniích, tedy takovým způsobem, který odpovídá cíli deklarovanému územním plánem, z jejich umístění není zřejmé, že by zjevně excesivně poškozovaly hospodaření navrhovatelky (čemuž by odpovídalo například vedení koridorů klikatě bez zjevného důvodu tak, aby jejich plocha zasáhla pozemky navrhovatelky v na první pohled excesivním rozsahu a došlo tak k celkovému poškození zemědělského podnikání navrhovatelky). Odpůrkyně navíc v rámci odůvodnění územního plánu, resp. vypořádání námitek navrhovatelky, uvedla konkrétní důvody vedení koridorů zvolenými trasami. Jestliže navrhovatelka v návrhu uvádí k jednotlivým koridorům toliko obecná tvrzení typu „*v oblasti existují alternativní trasy*“ (viz strana 16 návrhu), není možné dovodit učinit závěr, že by odpůrkyně excesivně zasáhla do jejích práv. Je třeba si uvědomit, že smyslem územního plánu v posuzované lokalitě je koexistence dvou do určité míry protichůdných zájmů – snaha navrhovatelky nerušeně hospodařit a většinové vůle společenství místních občanů se pohybovat ve venkovské krajině v maximální míře. Přijaté řešení podle mínění soudu představuje vyvážený kompromis – ze strany odpůrkyně došlo k redukci navržené cestní sítě, navrhovatelka nadále disponuje značnými kompaktními celky pastvin pro výkon hospodářské činnosti, přičemž bude nezbytné, aby i ona činila kroky k přizpůsobení svého podnikání novým podmínkám územního plánu. I zde soud poukazuje na určitou obecnost návrhových tvrzení, v nichž navrhovatelka pouze upozorňuje na „*nutnost vynaložení obrovských finančních prostředků*“, aniž by je jakkoliv specifikovala či je vztáhla k relativně konkrétní argumentaci odpůrkyně týkající se otázky dopadů regulace na podnikání navrhovatelky uvedené například v části 3. N. bodech g), h) textové části územního plánu. Zbylá tvrzení navrhovatelky ohledně kritéria proporcionality v užším smyslu jsou zcela mimoběžná. Je třeba si uvědomit, že ke zřízení pozemních komunikací územním plánem nedochází. Je proto předčasná i polemika týkající se otázky zpevňování budoucích cest, neboť územní plán ještě neurčuje konkrétní stavby pozemních komunikací. Nedochází ani ke změně režimu odpovědnosti za při vstupu třetích osob - § 63 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně upravuje odpovědnost za škodu vlastníků pozemků situovaných mimo zastavěná území obcí, kdy tuto odpovědnost vlastníků za škody způsobené přírodními silami či vlastním zaviněním poškozených vylučuje, kdy pod pojem přírodních sil lze subsumovat i pohyb zvířat. Vzhledem k tomu, že vymezené koridory dopravní infrastruktury se nacházejí mimo zastavěné území obce, neodpovídala by navrhovatelka za takovou škodu. Nelze tedy přisvědčit tvrzení navrhovatelky, že vymezení koridorů dopravní infrastruktury územním plánem dopadá do oblasti její odpovědnosti za škodu způsobenou zvířaty.
50. Pokud jde o tvrzení navrhovatelky uplatněné v podání ze dne 22. 5. 2018 označeném jako Doplnění tvrzení navrhovatelky ohledně tvrzeného rozporu vymezení koridorů a interakčních prvků s dotačními pravidly, pak daná námitka byla vznesena opožděně a soud se jí věcně nezabýval (v podrobnostech viz bod 58 zrušujícího rozsudku).
51. Vzhledem k tomu, že soud neshledal návrh důvodným, v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 věta druhá s.ř.s., rozhodl o zamítnutí návrhu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

XI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

52. Soud neprovedl navrhovatelkou navrhané důkazy, neboť se ve vztahu k posouzení důvodnosti návrhu byly nadbytečnými.

XII.

Náklady řízení

53. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. má právo na náhradu nákladů řízení odpůrkyně, když měla ve věci samé plný úspěch. Odpůrkyně požadovala mj. náhradu výdajů vynaložených v důsledku zastoupení advokátem. Soud tedy nejprve zkoumal, zda uplatněné náklady byly odpůrkyní vynaloženy důvodně. Vycházel přitom z názorů, k nimž došel Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a nálezu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a také ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348), podle nichž lze náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem označit za důvodné jen výjimečně, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, mají být schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V právě rozhodované věci je však třeba zohlednit to, že odpůrkyně je malou obcí, jež spadá do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem a do správního obvodu obce s rozšířenou působností Tachov (§ 9 a § 22 vyhlášky č. 388/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zdejší soud proto dospěl k závěru, že odpůrkyně jako obec bez rozsáhlejšího administrativního aparátu a zejména bez právního zázemí vynaložila náklady na právní zastoupení advokátem důvodně [srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 AOs 3/2013-36].
54. Přiznaná náhrada nákladů řízení tudíž sestává z následujících položek: 1) odměna advokáta za pět úkonů právní služby v plné výši, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a vyjádření ke kasační stížnosti a účast na jednáních před soudem dne 28. 5. 2019 a 14. 12. 2021, tj. podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů celkem 15.500 Kč, 2) náhrada hotových výdajů v souvislosti s těmito pěti úkony právní služby, tj. podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu celkem 1.500 Kč, 3) příslušná částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen odvést z odměny a z náhrad, ve výši 3.570 Kč.
55. Soud proto uložil navrhovatelce povinnost zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení celkem **20.570 Kč** a stanovil jí k tomu lhůtu, již považuje s ohledem na možnost platbu realizovat za přiměřenou.
56. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s.ř.s., kdy osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost a zároveň neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační

stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 14. prosince 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.