



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 14. 12. 2021, č. j. 59 A 6/2019 - 167,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka je **p o v i n n a** uhradit odpůrkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Ing. Milana Mlezivy, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Plzni domáhala zrušení částí územního plánu obce Hošťka (dále jen „ÚP“), 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 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 týkající se zřizování velkoplošných oplocení, a (iv) bodu 3.N textové části v rozsahu rozhodnutí o námitkách navrhovatelky a bodu 3.O textové části v rozsahu rozhodnutí o připomínkách navrhovatelky.

[2] Krajský soud návrh zamítl rozsudkem ze dne 28. 5. 2019, č. j. 59 A 6/2019 - 93 (dále také jako „zrušený rozsudek“), který následně napadla navrhovatelka kasační stížností. Ta byla Nejvyšším správním soudem shledána důvodnou z důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s“) a rozsudkem ze dne 26. 8. 2021, č. j. 3 As 237/2019 - 54 (dále také „zrušující rozsudek NSS“) byl proto rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[3] Rozsudek krajského soudu byl především shledán nepřezkoumatelným, jelikož se krajský soud nezabýval žalobní argumentací navrhovatelky, v níž odpůrkyni vytýkala způsob vypořádání svých námitek uplatněných v podání ze dne 14. 9. 2018 a také žalobních námitek označených jako „*Část D. Nezákonnost rozhodnutí o námitkách a připomínkách navrhovatelky*“. Krajský soud dále dostatečně neposoudil otázku proporcionality přijatého řešení ÚP a vyslovil pouze dílčí úvahy, kdy uzavřel, že prostupnost krajiny je legitimním cílem, aniž by bylo zřejmé, proč považoval oponentní argumentaci navrhovatelky za lichou. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že se krajský soud v případě vymezení veřejně prospěšných staveb VPS-09, VPS-12, VPS-13, VPS-14 a VPD-26 (dopravní infrastruktura – pozn. NSS) nezabýval námitkou, zda bylo vymezení dotčených veřejně prospěšných staveb podepřeno důležitým veřejným zájmem. Nejvyšší správní soud dále shledal, že se krajský soud žádným způsobem nevyjádřil k nezákonnosti vymezení interakčních prvků. V této souvislosti byl rovněž povinen postavit na jisto, zda se uplatněné námitky ohledně interakčních prvků týkají zákonnosti či nepřiměřenosti přijaté regulace, tedy zda se spíše nejednalo o argumenty spadající do pátého kroku algoritmu vymezeného 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. (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[4] Důvodné shledal Nejvyšší správní soud také některé další, věcné námitky. Krajskému soudu vytkl, že při svých úvahách v části VII.A. odůvodnění zrušeného rozsudku nerozlišoval mezi otázkou aktivní legitimace *procesní* a *věcné*. Z odůvodnění rozsudku vyplynulo, že krajský soud nepovažoval za bezpředmětnou celou argumentaci týkající se interakčního prvku IP HO101, nýbrž za *věcně* nedůvodný krajský soud považoval pouze dílčí argument týkající se vzletové dráhy. Krajský soud byl proto zavázán, aby se v rámci dalšího řízení vypořádal se zbývající argumentací ohledně interakčních prvků, ke kterým žádné stanovisko nezaujal.

[5] Rovněž neobstála argumentace krajského soudu stran koridorů dopravní infrastruktury K.D12 a K.D14, jelikož se krajský soud omezil jen na posouzení dotčení vlastnického práva navrhovatelky, ačkoliv ta již v návrhu tvrdila, že bude dotčena ve svém právu na podnikání, jelikož dotčené pozemky sice nevlastní, avšak užívá je na základě uzavřených smluv, které byla připravena soudu předložit. Neobstál proto závěr krajského soudu, že stěžovatelka nemohla být vymezením předmětných koridorů dotčena na svých

pokračování

právech *per se*. Krajský soud byl proto povinen se v rámci dalšího řízení zabývat námitkami navrhovatelky stran nezákonnosti a nepřiměřenosti přijaté regulace ve vztahu ke koridorům K.D12 a K.D14.

[6] Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 14. 12. 2021, č. j. 59 A 6/2019 - 167 (nyní napadeným kasační stížností) opětovně zamítl.

[7] V nyní napadeném rozsudku krajský soud úvodem uvedl, že navrhovatelka do návrhu na zrušení částí ÚP pouze zkopírovala vypořádání námitek odpůrkyní a tvrdila, že odůvodnění jejích námitek bylo zpracováno „*ryze formálním a povrchním způsobem*“, aniž by blíže specifikovala, v čem konkrétně považovala reakci odpůrkyně za nedostatečnou. Krajský soud proto ve stejné rovině obecnosti reagoval a konstatoval, že se odpůrkyně námitkami navrhovatelky zabývala poměrně rozsáhle, a to na pěti stranách textu ÚP; odůvodnění se jeví jako konkrétní a dostatečně podrobné, a proto tento žalobní bod neshledal důvodným.

[8] Tvrzeným rozporem ÚP s ustanovením § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a s tím související námitkou, že ÚP rozšiřuje právo průchodu krajinou nad rámec tohoto ustanovení, se zabýval již kasační soud ve zrušujícím rozsudku NSS, který tyto námitky shledal nedůvodnými. Krajský soud proto odkázal na odst. [71] a [72] odůvodnění zrušujícího rozsudku NSS. Pokud jde o namítaný rozpor mezi vymezením koridorů dopravní infrastruktury a zákonem č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, krajský soud v rámci odůvodnění odkázal na odst. [75] až [78] zrušujícího rozsudku NSS. K návrhu na zrušení bodu 1.E.2 textové části ÚP ve slovech „*nebo omezovat prostupnost stávající cestní sítě krajinou např. formou velkoplošných oplocených pastvin pro dobytek*“ krajský soud citoval argumentaci kasačního soudu uvedenou v odst. [81] až [85] zrušujícího rozsudku NSS.

[9] Následně se krajský soud opětovně zabýval námitkami, jejichž (ne)vypořádání mu bylo ve zrušujícím rozsudku NSS vytýkáno.

[10] Co se týče rozporu ÚP se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“), krajský soud nepřisvědčil navrhovateli, že by vymezení dopravních koridorů mělo sloužit k obnově historických cest. Odpůrkyně k této otázce v části 3.N, písm. a) textové části ÚP uvedla, že koridory byly vymezeny pro zajištění přístupu do krajiny ve chvíli, kdy právo na přístup do krajiny bylo takřka vyprázdněno (ohrazováním pozemků navrhovatelkou – pozn. NSS). Obnova historických cest tak nebyla *cílem*, nýbrž *prostředkem* k dosažení cíle, a to zvýšení prostupnosti krajiny, které představuje součást práva na příznivé životní prostředí, tj. hodnotu chráněnou v § 18 odst. 1 stavebního zákona.

[11] Pokud jde o námitku, že koridory nemohou být veřejně prospěšnými stavbami, jelikož je nelze podřadit pod žádnou ze staveb uvedených v § 17 zákona o pozemních komunikacích, ani tu krajský soud nevyhodnotil jako důvodnou. Uvedl, že dané ustanovení nebrání obci, aby při naplnění požadavků v § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona vymezila jako veřejně prospěšné i jiné stavby veřejné infrastruktury. Nelze souhlasit ani s tím, že by vymezení koridorů nebylo podepřeno žádným důležitým veřejným zájmem, jelikož z odůvodnění ÚP jednoznačně vyplývá, že odpůrkyně spatřovala veřejný zájem v zajištění

přístupu veřejnosti do krajiny a tím zprostředkovaně i v naplnění práva na příznivé životní prostředí, jakožto jednoho z cílů územního plánování.

[12] Krajský soud se dále zabýval interakčními prvky 101 až 105 (stromořadí) a veřejně prospěšným opatřením VPO-01. Navrhovatelka v této souvislosti namítala, že zřízení stromořadí by ji omezovalo v hospodaření na pozemcích a mohlo by vést ke zranění dobytka. Krajský soud konstatoval, že tato námitka směřuje vůči proporcionalitě přijatého řešení, tedy vůči pátému kroku algoritmu (v podrobnostech viz odst. [3] výše). K tomuto posouzení ovšem krajský soud nebyl oprávněn, pokud navrhovatelka v procesu přijímání ÚP námitky vůči přiměřenosti interakčních prvků neuplatnila; to plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43. Pokud jde o otázku, kdo je povinen realizovat interakční prvky a stromořadí, krajský soud konstatoval, že tato otázka je mimoběžná s posuzováním zákonnosti ÚP, neboť ÚP je pouze nástroj koncepční povahy, který nezakládá konkrétní povinnosti vlastníkově něco konat či zřízovat. V tomto směru krajský soud vyhodnotil jako nepravdivé tvrzení navrhovatelky, že by se jednalo o *zbytečné a nefunkční omezení*. Jeho význam je dán tím, že vlastníka omezuje v tom, aby pozemky užíval k jinému účelu, než který je zamýšlen ÚP. Ve vztahu k interakčnímu prvku 101, který dle navrhovatelky znemožňuje provoz dráhy pro sportovní létající zařízení, krajský soud odkázal na argumentaci uvedenou v odst. [67] odůvodnění zrušujícího rozsudku.

[13] K nezákonnosti vymezení interakčního prvku VPO-01 krajský soud odkázal na část 3.N odůvodnění ÚP, kde je vyloženo, že tento prvek splňuje podmínku veřejně prospěšného opatření jako opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo ochraně přírodního dědictví dle § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona; byl tak u něj dán veřejný zájem chráněný stavebním zákonem.

[14] Pokud jde o otázku proporcionality přijatých opatření, krajský soud neshledal, že by ÚP byl v tomto ohledu jakkoli nepřezkoumatelný. Odpůrkyně uvedla konkrétní cíle, kterých chce prostřednictvím ÚP dosáhnout, zabývala se otázkou dotčení podnikání navrhovatelky a reagovala na námitky stran vedení jednotlivých koridorů. Odpůrkyně se zabývala také zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do práv navrhovatelky; ze způsobu vypořádání námitek je zřejmé, že provedla také test proporcionality vymezený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Vzhledem k obecnosti námitek navrhovatelky je odůvodnění opatření adekvátní. Krajský soud proto neshledal ÚP nepřezkoumatelným.

[15] Krajský soud se proto dále zabýval věcným posouzením proporcionality ÚP, tedy zda přijaté řešení splňuje kritéria vhodnosti, potřeby, kritérium minimalizace zásahu a konečně proporcionalitu v užším smyslu.

[16] Krajský soud konstatoval, že odpůrkyně vytyčila legitimní cíl přijaté regulace, kterým je zvýšení prostupnosti krajiny (**kritérium vhodnosti**). Navrhovatelka vlastní rozlehlé zemědělské pozemky, přičemž způsob jejího hospodaření znemožňuje průchod veřejnosti touto krajinou. Stávající faktické cesty přehradila (viz odst. [78] zrušujícího rozsudku), a proto odpůrkyně vytyčila koridory dopravní infrastruktury. Krajský soud tedy nepřisvědčil navrhovatelce, že daného cíle lze dosáhnout na základě jiných právních předpisů (zákon o ochraně přírody a krajiny, energetickým zákonem či zákonem

pokračování

vodovodech a kanalizacích), neboť ty upravují vstup na pozemky jen pro omezený okruh osob za účelem správy příslušné technické infrastruktury, nikoli však průchodnost krajiny pro veřejnosti. Rovněž vyloučení volného průchodu při pastvě dobytka podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebude na pozemky označené jako koridory dopravní struktury dopadat. Krajský soud proto uzavřel, že **kritérium potřeby** bylo naplněno.

[17] Dále krajský soud zkoumal, zda bylo naplněno kritérium minimalizace zásahu. Souhlasil s tím, že dojde k jistému omezení vlastnického práva a práva na podnikání navrhovatelky, avšak, s ohledem na její postup, kdy ohrazovala rozsáhlé pozemky a zamezovala na ně vstup, neměla odpůrkyně jinou možnost, jak dosáhnout deklarovaného cíle. Krajský soud zdůraznil, že cestou ÚP nedošlo ke znemožnění podnikání navrhovatelky ani k zásahu do její vlastnického práva v intenzitě, která by překročila nutnou míru; nadále zůstanou zachovány velké kompaktní prostory umožňující navrhovatelce hospodařit. Z bodu 3.N písm. d) odůvodnění ÚP rovněž vyplývá, že odpůrkyně po jednání s navrhovatelkou návrh upravila a cestní síť ve volné krajině značně zredukovala, z čehož lze dovodit, že se kritériem minimalizace zásahu odpůrkyně zabývala. Jako nepravdivé krajský soud vyhodnotil tvrzení navrhovatelky, že navrhovala alternativy, s nimiž se odpůrkyně nevypořádala; jednalo se totiž o plán se zakreslenými, již existujícími, cestami s hodnocením navrhovatelky, že je považuje za dostatečné. Návrh projekční kanceláře RAVAL byl zpracován až po vydání ÚP a odpůrkyně se ním proto nemohla zabývat; krajský soud proto tento důkaz také nehodnotil. Krajský soud tak dospěl k závěru, že i **kritérium minimalizace zásahu** bylo naplněno.

[18] Konečně, krajský soud neshledal, že by **intenzita zásahu do vlastnického práva a práva na podnikání** navrhovatelky byla ve zjevném nepoměru s přijatým řešením ÚP, tedy s cílem zvýšit prostupnost krajiny. Jinak, než rozdělením obrovských pastvin navrhovatelky, nebylo možné dosáhnout deklarovaného cíle ÚP. Z textové i grafické části ÚP je pak zřejmé, že koridory jsou vedeny v přímých liniích a z jejich umístění není zřejmé, že by excesivně poškozovaly hospodaření navrhovatelky. Odpůrkyně v rámci vypořádání námitek uvedla konkrétní důvody, proč byly zvoleny konkrétní trasy pro vedení koridorů. Na rozdíl od navrhovatelky, která naopak uvedla pouze obecná tvrzení, z nichž nebylo možné učinit závěr o extenzivním zásahu do jejích práv. Krajský soud dále poukázal na další obecná tvrzení, a to například o „*vynaložení obrovských finančních prostředků*“ pro uvedení stavu v krajině do souladu s přijatým ÚP, aniž by je navrhovatelka blíže specifikovala, či je vztáhla ke konkrétní argumentaci odpůrkyně. Krajský soud dodal, že přijetím ÚP nedochází ke zřízení pozemních komunikací, a proto je předčasná polemika ohledně potencionálního zpevnování budoucích cest. Stejně tak jsou nedůvodné námitky ohledně změny režimu odpovědnosti při vstupu třetích osob na pozemky obhospodařované navrhovatelkou. Ustanovení § 63 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje odpovědnost za škodu v *zastavěném* území, což však neplatí pro vymezené koridory, které se nachází v *nezastavěném* území. Pokud jde o tvrzení navrhovatelky uplatněné v podání ze dne 22. 5. 2018 týkající se dotačních pravidel, jedná se o námitku vznesenou opožděně (odst. [58] odůvodnění zrušujícího rozsudku).

[19] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, a to z důvodů plynoucích z § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti vymezila čtyři okruhy námitek, v nichž namítala nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, a to: 1) z hlediska posouzení postupu odpůrkyně v rámci testu proporcionality, 2) samotné posouzení proporcionality krajským soudem, 3) posouzení přiměřenosti interakčních prvků a 4) posouzení existence veřejného zájmu na vymezení veřejně prospěšných staveb.

[21] **Ad 1)** stěžovatelka namítala, že proti vymezení dopravních koridorů a interakčních prvků brojila již v průběhu pořizování ÚP, a to konkrétně v námitkách ze dne 10. 2. 2017 a 14. 9. 2018, v nichž jednak tvrdila konkrétní okolnosti zakládající nepřiměřenost zvoleného řešení a také v nich upozornila, že nebyla ze strany odpůrkyně přizvána k žádnému jednání ohledně úpravy ÚP týkající se jejích nemovitostí a pouze ze své vlastní iniciativy se zúčastnila jednání zastupitelstva. Stěžovatelka na prokázání svých tvrzení označila důkazy, a to důkaz výsledkem svého jednatele, který krajský soud ovšem odmítl provést. Rovněž není zřejmé, zda krajský soud provedl důkaz výše uvedenými námitkami.

[22] Stěžovatelka se dále obsáhle vyjádřila k posouzení proporcionality přijatého řešení, k čemuž uvedla zkopírovaný text námitek uplatněných v řízení o přijetí ÚP, v nich zdůraznila: a) nepotřebnost zvýšení prostupnosti krajiny či jiné komunikační potřeby, b) nevhodné vedení koridorů prostředkem pastvin, c) zhoršení podmínek hospodaření na předmětných pozemcích a s tím spojený vznik finančních nákladů na její straně.

[23] Ad a) stěžovatelka uvedla ke každému koridoru konkrétní důvody, proč je považuje za nepotřebné a nebudou proto plnit tvrzený účel dle ÚP. Stěžovatelka má dále za to, že se krajský soud odklonil od právního názoru kasačního soudu tím, že v odst. 43 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že námitky stěžovatelky byly obecné, ačkoliv Nejvyšší správní soud konstatoval ve zrušujícím rozsudku opak. Krajský soud tak pochybil, nezkoumal-li, zda je z vypořádání námitek odpůrkyní skutečně seznatelné, proč byly námitky stěžovatelky vyhodnoceny jako liché, nerozhodné a jakými úvahami se odpůrkyně ubírala při hodnocení skutečností předestřených navrhovatelkou a z jakých podkladů vycházela. Relevantní reakcí na námitky stěžovatelky by bylo posouzení konkrétních námitek na podkladě zákresu předloženého stěžovatelkou, což však odpůrkyně neučinila. Nadto ani krajský soud neprovedl stěžovatelkou navrhované důkazy.

[24] K námitce, že koridory jsou vedeny prostředkem pastvin [ad b)], odpůrkyně uvedla, že se jedná o historické cesty anebo cesty vymezené v katastru nemovitostí; dle stěžovatelky se však jedná o neadekvátní reakci. Odpůrkyně měla najít takové vedení koridorů, jež by respektovalo potřeby stěžovatelky, například okrajem pastvin, či po dohodě se stěžovatelkou.

[25] Ke zhoršení podmínek hospodaření [ad c)] odpůrkyně nevybíravě konstatovala, že „*zřejmě nevhodný výběr plemene, nebo způsob jeho chovu, toto neumožňuje veřejnosti obvyklý prostup skrze branky, což je však osobní volbou stěžovatelky*“. Z odpovědi odpůrkyně není zřejmá komparace přínosu schválených opatření pro veřejný zájem a zásahu do práv stěžovatelky na podnikání.

[26] Stěžovatelka k okruhu těchto námitek závěrem uvedla, že Nejvyšší právní soud zavázal krajský soud, aby posoudil, zda stěžovatelka proti nepřiměřenosti zvoleného řešení brojila již v procesu přijímání ÚP, zda se odpůrkyně s touto argumentací vypořádala

pokračování

a zda odpůrkyně o vymezení koridorů jednala a vzala v potaz zájmy stěžovatelky; krajský soud se dle stěžovatelky tímto právním názorem neřídil a výše uvedené námitky neposoudil; na nařízeném jednání k důkazu provedeny nebyly. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný, popřípadě „*nezákonný z důvodu vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé*“.

[27] **Ve druhém okruhu [ad 2])** stěžovatelka brojila proti **věcnému posouzení proporcionality** přijatého řešení krajským soudem. Předně namítá, že posouzení krajským soudem neobstojí, neboť je založeno na předchozím nesprávném posouzení přiměřenosti odpůrkyní. Krajský soud se nevyjádřil řádně k námitkám týkajícím se proporcionality, ačkoliv ho k tomu Nejvyšší správní soud v odst. [52] odůvodnění zrušujícího rozsudku zavázal.

[28] Podle stěžovatelky nebylo naplněno **kritérium potřeby**, jelikož stávající síť komunikací v území je zcela dostačující a neexistuje tak reálná potřeba ji rozšiřovat. Stěžovatelka uvedla ke každému koridoru individuální důvody, proč je shledává nadbytečné. V této souvislosti navrhovala v řízení před krajským soudem provedení důkazu odborným stanoviskem vypracovaným projekční kanceláří RAVAL, svědeckou výpovědí jeho zpracovatele, místním šetřením, fotografiemi situace se zakreslenými alternativními trasami, popřípadě znaleckým posudkem k ověření průchodnosti krajinou. Krajský soud odmítl tyto důkazy provést pro údajnou nadbytečnost, což způsobilo, že je rozhodnutí soudu založeno na nepodložených a zobecněných úvahách. Krajský soud dále nesprávně vztáhl argumentaci zákonem o vodovodech a kanalizacích a energetickým zákonem ke všem koridorům, ačkoliv ji stěžovatelka vznesla výlučně ke koridoru KD 09, který je zřízen výhradně za zajištění obsluhy trafostanice a vodojemu, nikoli za účelem přístupu do krajiny. Krajský soud stěžovatelce dále vytýkal obecnost její argumentace, ačkoliv uvedla konkrétní tvrzení ke každému jednotlivému koridoru; rozsudek zatížil nepřezkoumatelností, neboť neprovedl navrhované důkazy, nevyslovil závěry ve vztahu k jednotlivým koridorům a nevypořádal se s jednotlivými námitkami stěžovatelky.

[29] Dále stěžovatelka nesouhlasila s posouzením **kritéria minimalizace zásahu**. Krajský soud stěžovatelce vyčetl, že oplocuje rozsáhlé pozemky a zamezuje přístupu na ně. Stěžovatelka ovšem pozemky zvelebují a hospodaří na nich odpovídajícím a ekologickým způsobem, při této činnosti zaměstnává mnoho osob a odvádí nemalé daně. Každému, kdo na tom má důvodný zájem, umožní vstup na předmětné pozemky. Průchod přes pozemky stěžovatelka připodobňuje průchodu přes výrobní areál; v obou případech se jedná o provozní činnost, jež má specifické požadavky na ochranu. Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem, že by zřízením koridorů nedošlo ke znemožnění jejího podnikání ani k zásahu do vlastnického práva ve větší intenzitě. Krajský soud učinil tyto závěry, aniž by bylo zřejmé, jak k nim dospěl; v rámci prvního jednání provedl důkaz pouze katastrální mapou a grafickou částí ÚP, aniž by například vyslechl zástupce stěžovatelky ke sdělení konkrétních dopadů do jejího hospodaření, popřípadě provedl místní šetření.

[30] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že by byla cestní síť po společném jednání stěžovatelky a pořizovatele jakkoli zredukována. K tomuto závěru krajský soud dospěl pouze na základě odůvodnění ÚP, ačkoliv stěžovatelka v návrhu tvrdila opak. Při společném jednání konaném dne 18. 4. 2017 byl vypuštěn pouze koridor KD 18 a některé další koridory

byly upraveny; většina podstatných koridorů byla zachována, ačkoliv se tím stěžovatelka neztotožnila. Tvrzení, že koridorů mohlo být i více, a tím pádem mohl být zásah do práv stěžovatelky ještě větší, není dostatečným argumentem pro naplnění daného kritéria. Stěžovatelka má tak za to, že každý koridor měl být posuzován zvlášť. Dále odmítá, že by jí bylo umožněno s odpůrkyní jednat, jelikož veškeré takové snahy byly odmítány. Neexistují žádné důkazy, že by jednání mezi odpůrkyní a stěžovatelkou proběhlo; krajský soud se tak přiklonil k nepodloženému tvrzení odpůrkyně.

[31] K uplatněným alternativám a návrhům projekční kanceláře RAVAL stěžovatelka uvedla, že při procesu přijímání ÚP byla dostatečně obezřetná, uplatnila námitky i připomínky. Dodala, že „[p]asivitu odpůrkyně při vypořádání námitek by krajský soud neměl ospravedlnit tím, že stěžovatelka v procesu přijímání územního plánu nepředložila na své náklady odborné vyjádření projekční kanceláře.“ Stěžovatelka tento důkaz nechala vypracovat pro účely soudního řízení, nikoli pro proces přijímání ÚP. Odpůrkyni nebylo vyčítáno, že se s odborným vyjádřením neseznámila, úvaha soudu se tak zcela míjí účelu argumentace stěžovatelky. Odborné vyjádření rovněž neobsahuje zakres alternativního vedení koridorů, nýbrž zakres stávajících cest, což potvrzuje tvrzení stěžovatelky, že není nutné zvýšit prostupnost krajiny. Důkaz měl sloužit k doložení aktuálního stavu prostupnosti krajiny.

[32] Rovněž posouzení **proporcionality v užším smyslu** je nesprávné, neboť krajský soud v odst. 49 odůvodnění rozsudku posuzoval stav vyvolaný ÚP se stavem hypoteticky horším (pokud by koridory byly vedeny bez zjevného důvodu), namísto toho, aby porovnal veřejný zájem na vybudování koridorů s hrozící újmou stěžovatelky. Krajský soud zde opakovaně vytýkal obecnost argumentace ohledně alternativních tras, kterou stěžovatelka ovšem uplatnila ve vztahu k vyvrácení legitimního cíle. Následky způsobené přijatým řešením jí způsobí provozní obtíže, které stěžovatelka dle svého názoru popsala dostatečně. K samotné výši hrozících nákladů stěžovatelka uvedla, že její výše je snadno představitelná a mohla ji sdělit při provedení účastnického výsledku. Dodala, že řízení *není ovládáno koncentrací důkazních návrhů* a soud ji proto mohl vyzvat k doplnění těchto údajů.

[33] Ve **třetím bodě [ad 3])** stěžovatelka brojila proti závěrům krajského soudu ohledně interakčních prvků IP HO101, IP HO104 a IP HO105 (týkají se výsadby stromořadí - pozn. NSS). Krajský soud nesprávně vyhodnotil, že se jedná o námitky týkající se přiměřenosti, které nebyly uplatněny v rámci námitek vůči ÚP, a proto se nimi nezabýval. Stěžovatelka v části B. námitek ze dne 14. 9. 2018 argumentovala proti vymezení interakčních prvků a proti jejich charakteru jakožto veřejně prospěšných zařízení. Není podstatné, že v námitkách absentovalo označení zkratkou *IP HO*, neboť je třeba námitky posuzovat dle jejich obsahu. Krajský soud proto pochybil, pokud se přiměřeností zásahu v podobě zřízení interakčních prvků nezabýval a nezkoumal, zda se odpůrkyně touto námitkou vypořádala dostatečně odborně. Bez posouzení zůstala také namítaná neexistence veřejného zájmu na vymezení interakčního prvku IP HO101; odpůrkyně v odůvodnění popsala pozitivní dopady výsadbou stromořadí, avšak jednalo se o přínos soukromý, nikoli veřejný.

[34] Konečně, ve **čtvrtém okruhu kasačních námitek [ad 4])** stěžovatelka uplatnila námitky vůči existenci veřejného zájmu na vymezení veřejně prospěšných staveb. Krajský soud shledal veřejný zájem v potřebě zvýšit prostupnost krajiny a tím zprostředkovaně zajistit právo na příznivé životní prostředí. Stěžovatelka zastávala názor, že existence veřejného zájmu na zvýšení prostupnosti krajiny nebyla řádně ověřena, a proto nemůže

pokračování

obstát ani tento závěr. Nadto existence veřejného zájmu na prostupnosti krajiny neodůvodňuje existenci veřejného zájmu na vymezení veřejně prospěšných staveb, například na koridorech K.D09 a VPS-09 (*příjezdová komunikace k vodojemu a k trafostanici* - pozn. NSS), které nebyly zřízeny za tímto účelem, ale pro obsluhu energetického a vodohospodářského zařízení. Stěžovatelka má za to, že veřejný účel bylo třeba prokázat u každé jednotlivé stavby. Dále namítá, že ani prostupnost krajiny či právo na příznivé životní prostředí nemohou být relevantním veřejným zájmem pro to, aby stavba mohla být označena za veřejně prospěšnou dle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, jelikož se nejedná o infrastrukturu určenou k rozvoji ani ochraně území obce. Jedná se o veřejný zájem, nikoliv však dle stavebního zákona, aby stavba mohla být označena za veřejně prospěšnou. Veřejný zájem na zřízení cesty není tam, kde existuje dostatečná síť cest a alternativní komunikační spojení, a kde mají cesty sloužit skupině chodců a cyklistů a jejich zájmové činnosti, nikoli však nezbytné komunikační potřebě; to plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003 - 66).

[35] Stěžovatelka uzavírá, že rozsudek krajského soudu je opět nepřezkoumatelný, popřípadě nezákonný a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud nařídil jednání, v rámci něhož by sám provedl navrhované důkazy.

[36] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud právní názor Nejvyššího správního soudu respektoval, a proto je jeho rozsudek v souladu se zákonem. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[37] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[38] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o druhou kasační stížnost stěžovatelky v téže věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. opakovaná kasační stížnost není přípustná, s výjimkou případů, kdy stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, nicméně dospěl k závěru, že s ohledem na účel citovaného ustanovení, kterým je zabránit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor, nebude kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu nepřipustná ani v případě, kdy Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozhodnutí krajského soudu pouze pro nepřezkoumatelnost nebo jiné procesní pochybení a nevyjádřil se nijak k meritu věci. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatoval v předchozím řízení nepřezkoumatelnost zrušeného rozsudku spočívající v nevypořádání některých žalobních námitek (v podrobnostech odst. [2] až [5] výše). Uložil mu proto povinnost tato pochybení napravit. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl k některým sporným otázkám v předchozím rozsudku vyjádřit svůj závazný právní názor, jelikož se jimi krajský soud nezabýval a nebylo proto možné jeho závěry jakkoli předjímat. Podmínka přípustnosti opakované kasační stížnosti vyplývající z ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. byla již jen z tohoto důvodu naplněna, neboť stěžovatelka rozporuje právě závěry krajského soudu, které dosud nebyly Nejvyšším správním soudem přezkoumány.

[39] Nejvyšší správní soud tedy považuje kasační stížnost za přípustnou a přezkoumal proto napadený rozsudek v jejím rozsahu (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.)

a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

[40] Kasační stížnost není důvodná.

[41] Nejprve je vhodné uvést, že k povaze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, v němž (v intencích předcházející judikatury) konstatoval, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz také rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí **zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality**. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon (ať již v procesu přijímání územního plánu, či vlastní zvolenou podobou regulace území) porušen *v nezanedbatelné míře*, tj. intenzitě zpochybňující *zákonnost* vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je **bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat** (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). **Soudům proto nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace**. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, č. 968/2006 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že územní plán určuje využití konkrétního území, může logicky zasáhnout do vlastnických či jiných věcných práv konkrétních osob i způsobem, který jim nevyhovuje. Jsou-li tyto zásahy nezbytné, ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, pro dotčené osoby co nejvíce šetrné, a vedou-li k zamýšlenému cíli rozumně (nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle), pak není dán prostor pro zásah soudní moci do takto přijatého řešení (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[42] Optikou výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud nahlížel na stěžovatelkou uplatněné kasační námitky. Pro přehlednost se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami ve stejném pořadí, v jakém byly uplatněny.

[43] V **prvním okruhu** stěžovatelka namítala, že nebyla odpůrkyní přizvána k žádnému jednání ohledně způsobu řešení ÚP. Toto tvrzení obsah předloženého spisového materiálu ovšem vyvrací. Ze str. 126 textové části ÚP (viz bod „*Vyhodnocení*“) se podává, že minimálně dne 18. 4. 2017 se uskutečnilo jednání mezi odpůrkyní, stěžovatelkou, zpracovatelem a pořizovatelem ÚP, jehož výsledkem bylo vyřazení některých dopravních koridorů nebo jejich částí jako veřejně prospěšných staveb na úkor prostupnosti krajiny; ponechány byly cesty zajišťující nezbytné přístupy k nemovitostem obce a státu. Je proto zřejmé, že mezi stranami proběhlo minimálně jedno jednání. Nadto je důležité uvést, že i za situace, kdy by se žádné jednání nekonalo, nejednalo by se o pochybení odpůrkyně. Vlastníci dotčených nemovitostí mají k dispozici nástroje, jejichž prostřednictvím se mohou zapojit do procesu tvorby ÚP, popřípadě ovlivnit jeho finální podobu, a to například na veřejném projednání návrhu ÚP (§ 52 odst. 1 stavebního zákona) či mohou uplatnit námitky,

pokračování

popřípadě připomínky (§ 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Ze žádného právního předpisu ale nevyplývá povinnost obce či pořizovatele ÚP jednat s dotčenými vlastníky o finální podobě ÚP mimo tyto instituty. Jestliže tedy odpůrkyně se stěžovatelkou jednala i mimo její zákonné povinnosti, lze to chápat jako její vstřícný postup naplňující požadavky § 4 odst. 4 správního řádu (ty se uplatní ve všech postupech veřejné správy, nejen ve správním řízení).

[44] Pokud jde o tvrzení, že se krajský soud odklonil od závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku NSS, konstatoval-li (na rozdíl od kasačního soudu), že námitky stěžovatelky byly obecné, ani s tímto argumentem stěžovatelky Nejvyšší správní soud nesouhlasí. V odst. 43 odůvodnění svého rozsudku krajský soud sice zmínil obecnost žalobních námitek, jednalo se však o námitky týkající se tvrzené *nepřezkoumatelnosti* odůvodnění napadeného ÚP, nikoli námitky směřující do samotného věcného posouzení proporcionality. Naopak, ta byla v následujících odstavcích odůvodnění podrobena detailnímu přezkumu, kde se krajský soud zabýval jednotlivými body algoritmu přezkumu územních plánů.

[45] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani tvrzení, že není zřejmé, zda krajský soud vůbec provedl důkaz námitkami stěžovatelky uplatněnými v průběhu přijímání ÚP. Zde je třeba nejprve zmínit, že se jednalo o námitky uplatněné v průběhu pořizování ÚP dle § 52 odst. 2 stavebního zákona, protože jsou součástí spisového materiálu vedeného v této věci. Vychází-li soud ve správním soudnictví z listin obsažených ve správním spisu (*stricto sensu* se nemusí jednat o správní spis ve smyslu § 17 správního řádu), neprovádí tím dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017 - 25). Tento postup tedy není v rozporu se zásadou, dle níž dokazování soud provádí vždy při jednání. Fakt, že krajský soud listiny obsahující námitky stěžovatelky neprovedl jako listinný důkaz u nařízeného jednání tedy neznamená, že by se s obsahem těchto listin (způsobem, který se nepřičí zákonu) neseznámil. Ostatně, v odst. 43 odůvodnění svého rozsudku krajský soud existenci těchto námitek reflektoval a stručně na ně zareagoval.

[46] K námitkám týkajícím se (ne)potřebnosti zřízení dopravních koridorů a jejich konkrétního umístění (v rozsahu uvedeném v odst. [23] a [24] výše) Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že územní plán, respektive jeho konkrétní podoba je v principu politickým rozhodnutím veřejnoprávní entity, které nejsou soudy po věcné stránce oprávněny přezkoumávat (viz odst. [42] výše). Krajský soud proto nebyl oprávněn posuzovat, zda množství dopravních koridorů a jejich konkrétní umístění je nejlepším řešením pro regulaci řešeného území. Krajský soud byl oprávněn hodnotit napadený ÚP pouze v rozsahu výše vyloženém. Samotným věcným posouzením proporcionality se bude Nejvyšší správní soud blíže zabývat následně, v rámci posuzování druhého okruhu kasačních námitek.

[47] Co se týče argumentace stěžovatelky týkající se nezohlednění zhoršení podmínek jejího zemědělského hospodaření přijatou regulací (viz odst. [25] výše), Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že na tuto její argumentaci reagovala odpůrkyně neadekvátně (*nevybíravě*) a rovněž nedostatečně porovnála přínos schválených opatření na straně jedné

a zásah do práv stěžovatelky na podnikání na straně druhé. Stěžovatelka sama v námitkách uvedla, že branky v ohradách nejsou v posuzovaném případě přijatelným řešením s ohledem na agresi chovaného plemene dobytka. Odpůrkyně na to pod písm. g) zareagovala tak, že „[v]lastník pozemku nemůže jako argument používat agresi jím zvoleného chovaného plemene. Výběr chovaného dobytka je jeho osobní volbou a nemůže si proto brát obyvatele sídla jako rukojmí a prakticky je držet v sídle, ve prospěch neomezeného pohybu dobytka. Pro trvale udržitelný rozvoj území ne nutně najít rovnováhu mezi právy člověka a zvířete, obyvatel a podnikatelů. Tohoto se územní plán snaží docílit minimálními zásahy do práv společnosti pro zajištění základních potřeb ostatních uživatelů volné krajiny.“ Tato argumentace odpůrkyně je podle názoru Nejvyššího správního soudu logická, racionální a adekvátně reaguje na stěžovatelkou uplatněné námitky. V další námitce stěžovatelka uvedla, že zřízení cest by pro ně znamenalo investiční náklady, které ovšem blíže nespecifikovala. Stěžovatelka tak nemohla očekávat více konkrétní reakci, než které se jí dostalo.

[48] Kasační soud proto pokládá reakci odpůrkyně zcela adekvátní míře obecnosti uplatněné námitky. Zároveň dodává, že je pouze volbou stěžovatelky, jaké plemeno dobytka bude chovat, a proto je také výlučně na ní, aby si jeho chov zabezpečila. Nelze proto přijmout tvrzení stěžovatelky, že až s účinností nového ÚP ji vznikla povinnost chovaný agresivní dobytek zabezpečit, jelikož vzhledem k její argumentaci se tato skutečnost jeví logickou i bez vymezení nových dopravních koridorů; zřízením těchto koridorů se pouze zvýší množství takto provedených opatření. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou ani námitku, že by z reakce odpůrkyně nebylo zřejmé, jak se k této námitce postavila.

[49] Z výše uvedeného je proto zřejmé, že Nejvyšší správní soud námitky uplatněné v prvním okruhu neshledal důvodnými.

[50] Ve **druhém okruhu** stěžovatelka především opakovaně namítala nesprávnou interpretaci navrhovaného důkazu odborným stanoviskem kanceláře RAVAL a jeho neprovedení krajským soudem. Stěžovatelka má za to, že krajský soud toto stanovisko nesprávně vyhodnotil jako navrhované alternativní vedení dopravních koridorů, ačkoliv se jednalo o zakres stávajících cest, jenž měl podpořit tvrzení stěžovatelky o dostatečnosti stávajících tras. Této argumentaci lze přisvědčit, neboť ze žalobního návrhu je vskutku patrné, že tento důkaz stěžovatelka vázala k tvrzení o nepotřebnosti vymezení nových koridorů a nikoli jako návrh alternativních tras. Nicméně, i přes nesprávnou interpretaci tohoto důkazu krajským soudem, nemá Nejvyšší správní soud za to, že by se jednalo o natolik závažné pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Z kasační stížnosti se podává, že důkaz měl podložit tvrzení stěžovatelky, že počet stávajících tras je pro obslužnost v daném území dostatečný. Je však také zřejmé, že stěžovatelka dostatečně nerozlišovala (i) zájem na zajištění obslužnosti území pro určitý (předem typově definovatelný) okruh osob a za konkrétním účelem (například obsluha trafostanice či vodojemu), což ovšem nebylo stěžejním cílem ÚP pro vymezení dopravních koridorů, a (ii) stěžejní cíl pro vymezení nových koridorů, kterým bylo zvýšení otevřenosti krajiny, tedy zvýšení její prostupnosti pro veřejnost (tzn. pro neurčitý okruh osob bez konkrétního účelu). Tyto účely nelze zaměňovat, a proto důkaz odborným stanoviskem, podporujícím tvrzení stěžovatelky o zajištění obslužnosti ve smyslu bodu (i) výše, nebyl způsobilý vyvrátit závěry odpůrkyně o nezbytnosti a přiměřenosti vytyčených koridorů pro zajištění větší prostupnosti krajinou pro veřejnost.

pokračování

[51] Dále stěžovatelka ke každému jednotlivému koridoru uvedla důvody, proč jej nepovažuje za potřebný. Jednalo se zejména o důvody spojené se zajištěním přístupu do dané oblasti.

[52] Nejvyšší správní soud považuje nejprve za nezbytné zdůraznit, že převážná část dopravních koridorů byla v ÚP vytýčena z důvodu umožnění přístupu veřejnosti do krajiny a zajištění její prostupnosti, v reakci na ohrazení (tedy zneprístupnění) velkých ploch stěžovatelkou pro potřeby jejího zemědělského hospodaření; některé koridory byly vytýčeny pro zajištění obsluhy zařízení technické infrastruktury (vodojemy, trafostanice). Stěžovatelka ovšem celou argumentaci ohledně nepotřebnosti jednotlivých koridorů založila pouze na skutečnosti, že dosavadní cestní síť umožňuje dostatečný přístup určitému okruhu osob za určitým cílem (například správa trafostanice, vodojemu, lesní cesty apod.). Pomíjí tedy, že jedním z cílů ÚP v řešené lokalitě bylo umožnění přístupu do krajiny a průchod skrze ní široké veřejnosti, která nemá takové oprávnění na základě speciálního zákona (například energetického zákona). Odpůrkyně tyto důvody uvedla v textové části ÚP a také ve vypořádání námitek opakovaně (například na str. 53 - 54, 56 - 57, 61 - 62, 67, 78, 80, 87, 120 - 124, 125 - 126); je proto zřejmé, že se jednalo o významný cíl. Argumentace stěžovatelky se tak mívá se stěžejním cílem vymezení dopravních koridorů ÚP v řešené lokalitě, neboť poukazovala pouze na dostatečnost cestní sítě z pohledu obslužnosti daného území a propojenosti jednotlivých částí, nikoli však z pohledu prostupnosti krajiny. Za této situace proto nebylo třeba, aby se krajský soud individuálně zabýval jednotlivými koridory. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelka neuvedla žádné argumenty, jež by byly způsobilé vyvrátit důvody **potřebnosti** uvedené v ÚP.

[53] Pokud jde o posouzení kritéria **minimalizace zásahu** do práv stěžovatelky, zde stěžovatelka namítala, že jí bylo krajským soudem vytknuto, že pozemky oplocuje a zamezuje přístupu na ně. Tomuto tvrzení nemá kasační soud co vytknout, jelikož odpovídá realitě a jedná se také o rozhodující důvod, proč odpůrkyně přistoupila k vytyčení dopravních koridorů. Argumentace stěžovatelky, že umožňuje průchod přes své pozemky každému, kdo na tom má důvodný zájem, se opětovně mívá hlavním účelem zřizovaných dopravních koridorů; prostupnost přes pozemky má být umožněna veřejnosti, nikoli pouze těm, kdo na tom mají (a prokáží) důvodný zájem (viz předchozí odstavec).

[54] Rovněž nelze souhlasit s tvrzením, že není zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že nedojde k zásahu do vlastnického práva a práva na podnikání stěžovatelky ve větší míře. Krajský soud v odst. 48 odůvodnění svého rozsudku připustil, že k zásahu do práv stěžovatelky dojde, avšak nadále budou zachovány velké kompaktní plochy, umožňující stěžovatelce zemědělsky hospodařit. K tomu dodal, že z textové části ÚP je zřejmé, že po jednání stěžovatelky a odpůrkyně došlo k redukci koridorů, z čehož dovodil, že se odpůrkyně zabývala otázkou minimalizace zásahu do práv stěžovatelky. Tato argumentace je logická a odpovídá skutkovým zjištěním. Pokud krajský soud v této souvislosti uvedl, že zásah mohl být i větší, měl očividně na mysli situaci, kdy by nedošlo k vypuštění některých koridorů, čímž podpořil tvrzení, že se i odpůrkyně touto otázkou zabývala. Stěžovatelka přitom neuvedla konkrétní okolnosti, které by ji znemožnily pokračovat v daném území ve stávajícím zemědělském hospodaření (či že by zásadním způsobem tuto činnost omezily)

[55] V této souvislosti proto nelze souhlasit ani s tvrzením stěžovatelky, že ji byl krajský soud povinen vyslechnout ke sdělení konkrétních nákladů, které bude nucena vynaložit na úpravu stávajících ohrad v důsledku změn předvídaných ÚP. Je třeba upozornit, že kvalita žalobních námitek předurčuje míru podrobnosti jejich vypořádání. Není povinností ani oprávněním soudu za účastníka řízení domýšlet jeho argumentaci; takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu a přebíral by roli advokáta (srov. například rozsudek tohoto soudu dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26, či ze dne 21. 5. 2018, č. j. 7 As 128/2018 - 17 a tam citovaná judikatura) Jedná se o odraz dispoziční zásahy, kterou je řízení před správními soudy ovládáno. Je to žalobce, který vymezuje předmět přezkumu správního soudu a důvody, pro které má napadené rozhodnutí za nesprávné. Po žalobci není nutně požadována podrobná znalost právních předpisů, vždy však musí konkrétně vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu napadeným aktem dopustit (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Proto i v otázce vzniku vynucených budoucích nákladů to byla stěžovatelka, která byla povinna uvést konkrétní tvrzení a tyto náklady specifikovat. Nadto ani Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se mělo jednat o takové investice (například zřízení dalšího oplocení, vytvoření vstupních branek apod.), jež by byly způsobilé ohrozit podnikání stěžovatelky. Ani tuto námitku neshledal kasační soud důvodnou; **kritérium minimalizace zásahu** do práv stěžovatelky tak bylo posouzeno správně.

[56] Konečně, v rámci druhého okruhu námitek stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s posouzením **proporcionality přijaté regulace v užším smyslu**; krajský soud dle jejího názoru posuzoval stav vyvolaný ÚP jen se stavem hypoteticky horším. Ani toto tvrzení neshledal Nejvyšší správní soud důvodným. Krajský soud v odst. 49 odůvodnění svého rozsudku totiž pouze uvedl jako příklad situaci, kdy by byly koridory vedeny například klikatě a cíleně pouze po pozemcích stěžovatelky. V takovém případě by se jednalo ze strany odpůrkyně o nezdůvodnitelný postup a soud by proti takovému excesu byl povolán zasáhnout (v podrobnostech odst. [42] výše). Krajský soud ovšem současně dospěl k závěru, že taková situace nenastala a žádný exces v posuzovaném případě neshledal; koridory jsou vedeny v přímých liniích tak, aby odpovídaly deklarovanému cíli. Porovnáním veřejného zájmu a zásahu do práv stěžovatelky se pak krajský soud podrobně zabýval na str. 14 rozsudku, kde konstatoval, že v posuzované lokalitě je nutná koexistence dvou protichůdných zájmů - zájmu stěžovatelky nerušeně hospodařit a podnikat na straně jedné a na straně druhé zájmu na tom, aby byl zajištěn v maximální míře pohyb osob ve venkovské krajině. Krajský soud dospěl k závěru, že přijaté řešení je kompromisem mezi těmito zájmy. Cestní síť byla na základě jednání stran zredukována, stěžovatelka nadále disponuje kompaktními celky pastvin pro výkon své hospodářské činnosti, a současně je umožněn průchod krajinou pro veřejnost. Nejvyšší správní soud nemá k tomuto závěru co dodat a plně s ním souhlasí. Pokud jde o tvrzení, že procesní úprava nebránila stěžovatelce předkládání důkazních prostředků v rámci soudního řízení, s tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nicméně, jak bylo výše vyloženo, jakkoli odmítnutí provedení důkazu stěžovatelkou předloženým odborným stanoviskem nebylo ze strany krajského soudu opřeno správné důvody, nemělo to vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Ani tuto námitku proto neshledal důvodnou.

pokračování

[57] Ve třetím okruhu kasační stížnosti stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, který se odmítl zabývat přiměřeností interakčních prvků IP HO101, IP HO104 a IP HO105, včetně vymezení prvně zmiňovaného prvku jako veřejně prospěšného opatření VPO-01, neboť dle jeho názoru nebyly námitky uplatněny dříve, při samotném přijímání ÚP. Stěžovatelka namítá, že v části B. námitek ze dne 14. 9. 2018 uplatnila námitky ke všem zmiňovaným opatřením, přičemž pro odůvodnění prvního z nich odkázala na odůvodnění k prvkům zbývajícím. Dle stěžovatelky proto krajský soud pochybil, odmítl-li se přiměřeností zásahu v podobě zřízení interakčních prvků věcně zabývat.

[58] Interakčními prvky se krajský soud zabýval v odst. 42 odůvodnění napadeného rozsudku. Je pravdou, že v námitkách ze dne 14. 9. 2018 stěžovatelka namítala nesouhlas s vymezením veřejně prospěšného opatření VPO 01, k čemu uvedla, že „*nesouhlasí s vymezením interakčního prvku lokálního - výsadba stromořadí, a to se shodných důvodů, jež jsou uvedeny níže k VPO-04 a VPO-05.*“ K vymezení veřejně prospěšných opatření VPO 04 a VPO 05 (v návaznosti na vymezení interakčních prvků IP HO104 a IP HO105) pak stěžovatelka uvedla, že „*vlastník nesouhlasí s vymezením interakční prvku lokálního - výsadba stromořadí podél cesty v původním návrhu označeném jako K.D.15 a K.D.16. Cesta je výlučně soukromá a veřejně nepřístupná. Cesta slouží výlučně vlastníkovu pozemků k pohybu na pozemcích. Pozemky slouží jako pastviny, může vzniknout potřeba přizpůsobení trasy cesty novým potřebám při hospodaření na pozemcích. Vlastník případně osadí podél cesty sám dle svého uvážení stromy, nesouhlasí však se statusem VPO, jedná se o zcela nepřiměřené omezení jeho vlastnického práva, které není ničím odůvodněno.*“

[59] Z výše citovaných částí rozhodnutí o námitkách, jež je součástí textové části ÚP, tedy vyplývá, že stěžovatelka skutečně odkázala na část námitek týkajících se veřejně prospěšných opatření VPO 04 a VPO 05, avšak ani v rámci těchto námitek neuplatnila dostatečně konkrétní argumenty, z nichž bylo seznatelné, proč vymezení interakčních prvků považuje za nepřiměřené. Uvedené důvody jsou velmi obecné, není zřejmé, proč by mělo být do budoucna s trasou stávající cesty jakkoli hýbáno, stěžovatelka rovněž nezpochybňuje (v ÚP vysvětlenou) potřebu vysazení stromů podél cesty, pouze si vyhrazuje právo učinit tak sama, podle své úvahy. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu, že stěžovatelka *de facto* neuplatnila dostatečně konkrétní námitky týkající se (ne)přiměřenosti přijatého řešení. Nelze rovněž přehlédnout, že krajský soud odmítl argumentaci stěžovatelky též s poukazem na koncepční povahu ÚP, který sice určuje způsob využití území, nezakládá však vlastníkům dotčených nemovitostí povinnost stanovené interakční prvky sám zřizovat; s tímto názorem krajského soudu stěžovatelka nepolemizuje.

[60] V této souvislosti stěžovatelka také namítla, že vymezení interakčního prvku IP HO101 nebylo odůvodněno veřejným zájmem. Těmito námitkami se odpůrkyně v textové části ÚP zabývala na str. 124 v rámci vypořádání námitek stěžovatelky. Uvedla, že stromořadí pomáhá stabilizovat charakter území, zvyšovat druhovou pestrost živočichů a sekundárně i pastvin, pomáhá vytvořit stín, který zlepší podmínky pro pasoucí se dobytek, bude sloužit jako větrolam. Stromořadí je zde pospáno také jako protierozní, stabilizační prvek, jež se neopomenutelně podílí na udržitelném rozvoji krajiny. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že by nebyl uveden, veřejný zájem na výsadbě stromořadí. Odpůrkyně uvedla dostatečně konkrétní důvody, jež dokládají existenci veřejného zájmu. Zejména protierozní charakter a druhovou různorodost lze chápat jako jednu z esenciálních

složek příznivého životního prostředí. Je proto zřejmé, že veřejný zájem byl odpůrkyní jasně určen a byl z ÚP seznatelný. Ani tento okruh námitek proto neshledal Nejvyšší správní soud důvodným.

[61] Konečně, se Nejvyšší správní soud zabýval **posledním (čtvrtým okruhem)** námitek. V něm stěžovatelka v první řadě namítala, že nebyla prokázána existence veřejného zájmu na nutnosti zvýšit prostupnost krajinou (viz bod 4.2 kasační stížnosti). Touto otázkou se kasační soud již zabýval, a to v odstavcích [53] až [57] výše a dospěl k závěru, že jednotlivá kritéria algoritmu přezkumu ÚP byla krajským soudem posouzena správně. Krajský soud na str. 14 odůvodnění rozsudku situaci mezi odpůrkyní a stěžovatelkou výstižně zhodnotil a uvedl, že v území je nutná koexistence dvou protichůdných zájmů, a to soukromého zájmu stěžovatelky na straně jedné a zájmu obyvatel na prostupnosti krajiny a s tím spojené právo na příznivé životní prostředí na straně druhé. Není tedy pravdou, že by existence veřejného zájmu na prostupnosti krajiny nebyla dána. Odpůrkyně uvedla logické a obhajitelné argumenty, proč přistoupila k tomuto kroku.

[62] Pokud jde o argumentaci, že koridor KD 09 (VPS 09) nebyl zřízen za účelem zvýšení prostupnosti krajiny, ale pro obsluhu energetického a vodohospodářského zařízení, Nejvyšší správní soud proti ní ničeho nenamítá; není ovšem zřejmé, co touto námitkou stěžovatelka rozporovala. Je evidentní, že některé koridory byly vymezeny za účelem zvýšení prostupnosti krajiny, avšak u koridoru VPS-09 tento důvod uveden nebyl (viz str. 56 textové části ÚP). Veřejný zájem na vymezení tohoto koridoru byl dán zajištěním přístupu ke stavbám, jež zabezpečují veřejnou infrastrukturu [§ 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona], nikoli za účelem zvýšení prostupnosti krajiny.

[63] Co se týče veřejně prospěšných staveb, které byly podmíněny veřejným zájmem na zvýšení prostupnosti krajiny, zde kasační soud dospěl k závěru, že i u veřejně prospěšných staveb je možné akceptovat takto vymezený veřejný zájem. Jak vyplývá z § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, za veřejně prospěšnou stavbu je považována *stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci*. Nejvyšší správní soud odmítá názor stěžovatelky, že vymezení dopravních koridorů v nezastavěném území za účelem zajištění prostupnosti krajiny nelze podřadit pod pojem *rozvoj obce*. Dle názoru tohoto soudu nelze uvedený pojem vykládat úzce, jak to činí stěžovatelka, neboť zajištění prostupnosti krajiny nepochybně povede ke zvýšení komfortu bydlení obyvatel obce a jejich návštěvníků, na něž je potenciálně navázán například rozvoj služeb v obci. Toto vymezení rovněž koresponduje s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v § 18 odst. 5 stavebního zákona. Ani tyto námitky proto neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

[64] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[65] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů jí proto nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšná odpůrkyně. Jde o náklady zastoupení advokátem, jež Nejvyšší správní soud považuje – shodně jako předtím krajský soud –

pokračování

za účelně vynaložené, jelikož odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje personálním substrátem odpovídající odbornosti způsobilým hájit odpůrkyni v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[66] Náklady odpůrkyně jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“); Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 4 114 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je stěžovatelka povinna zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

[67] O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 (za použití § 120 s. ř. s.), podle kterého osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, ledaže jde o náklady, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, anebo opačný postup odůvodňují okolnosti hodné zvláštního zřetele. Jelikož žádná z uvedených výjimek nebyla v dané věci naplněna, bylo rozhodnuto tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu