



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Ing. V. B.**, zast. JUDr. Martinem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem Vídeňská 1021/6, Brno, proti odpůrkyni: **obec Staré Bříště**, se sídlem Staré Bříště 11, zast. Mgr. Bc. Blankou Tůmovou, advokátkou se sídlem Palackého 61, Pelhřimov, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 – Územního plánu obce Staré Bříště, o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 1. 2025, č. j. 51 A 33/2024-96,

t a k t o :

Výroky II a III rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 1. 2025, č. j. 51 A 33/2024-96, **se ruší** a věc **se vrací** v tomto rozsahu Krajskému soudu v Českých Budějovicích k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Opatřením obecné povahy č. 1/2024 – Územním plánem obce Staré Bříště (dále „územní plán“) odpůrkyně změnila způsob využití dvou stavebních pozemků ve vlastnictví navrhovatele na pozemky nestavební. Kromě toho na velké části navrhovatelových pozemků podle listů vlastnictví č. XA a XB v katastrálním území S. B. vymezila územní systém ekologické stability (ÚSES).

[2] Proti územnímu plánu se navrhovatel bránil u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud výrokem I svého rozsudku zrušil územní plán v textové

i grafické části, kterou měnil způsob využití dvou navrhovatelových stavebních pozemků na pozemky nestavební. Výrokem II návrh ve zbytku zamítl a výrokem III rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrkyně a replika navrhovatele

[3] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti výrokům II a III napadeného rozsudku. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nedostatečně vymezil údaje podle katastru nemovitostí, jimiž měl dokládat dotčení na svých právech. Námitky ze dne 19. 9. 2023 vymezovaly dotčené území nejen katastrálním územím a listy vlastnictví (což je samo o sobě dostatečné), ale dokonce i výčtem parcelních čísel pozemků, ačkoli to § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), výslovně nepožaduje. Stěžovatel se dále bránil proti rozšíření ploch ÚSES oproti původnímu územnímu plánu. Ačkoli za výčtem parcelních čísel následuje zkratka „atd.“, nemohl krajský soud považovat za nedostatečně vymezené i ty pozemky, které stěžovatel v námitkách označil parcelními čísly.

[4] Stěžovatel je dále přesvědčen, že jeho námitky ze dne 19. 9. 2023 byly ve vztahu k novému vymezení prvků ÚSES dostatečně konkrétní a odpůrkyně je měla řádně vypořádat. Stěžovatel usiloval o to, aby byl v textové části územního plánu v bodech E.2 a E.3 vypuštěn text *elektrické ohradníky*. Vysvětlil, že zákaz používat ohradníky nepřiměřeně zasahuje do jeho práv, neboť negativně ovlivní (resp. znemožní) farmový chov dobytka na jeho pozemcích. Tentýž zásah do svých práv z důvodu zákazu všech forem ohrazení včetně mobilních stěžovatel zdůraznil i v návrhu na zrušení územního plánu. Krajský soud přesto shledal, že námitky ze dne 19. 9. 2023 byly nekonkrétní, a proto odpůrkyně nemohla hodnotit otázku proporcionality.

[5] Stěžovatel nepochybil, pokud v námitkách neuvedl, který konkrétní prvek ÚSES činí sporným. Odpůrkyně se při vypořádání jeho námitek nezabývala rozlišováním jednotlivých úrovní ÚSES ve vztahu k obsahu námitek. Z územního plánu a stěžovatelových námitek je zřejmé, že za problematické považuje rozšíření nadregionálního prvku ÚSES. Zároveň je přesné určení dotčeného prvku ÚSES nerozhodné, neboť konkrétní zpřesnění nadregionálních biocenter a biokoridorů v územním plánu i lokálních prvků ÚSES prováděl pořizovatel územního plánu. Konkrétní je podle stěžovatele i námitka, že dosavadní vymezení ÚSES je dostatečné a nemělo by se již rozšiřovat směrem k lidským sídlům.

[6] Krajský soud uvedl, že pokud stěžovatel nesouhlasil s vymezením ÚSES v Zásadách územního rozvoje Kraje Vysočina (dále „zásady územního rozvoje“), měl se proti němu bránit. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí. Krajský soud nezohlednil, že aktualizované zásady územního rozvoje sice vytýčily základní úkoly pro pořizovatele územního plánu při vymezování ÚSES, ale konkrétní zpřesnění nadregionálních biocenter a biokoridorů provádí pořizovatel územního plánu. K dotčení stěžovatelových práv tedy nedošlo v důsledku vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje, ale až v územním plánu.

[7] Stěžovatel také namítl, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud nevypořádal jeho repliku k vyjádření odpůrkyně ze dne 31. 1. 2025, která byla doručena do datové schránky krajského soudu dne 5. 2. 2025. Dne 6. 2. 2025 krajský soud dodal

pokračování

do datové schránky stěžovatele rozsudek datovaný dnem 29. 1. 2025, v němž repliku ignoroval.

[8] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel v námitkách ani v návrhu na zrušení územního plánu neupřesnil, které jeho konkrétní pozemky měly být dotčeny. Námitky i návrh jsou tak v zásadě nepřezkoumatelné. Stěžovatel uvedl pouze čísla listů vlastnictví a katastrální území s dovětkem o své podnikatelské činnosti. Výčet pozemků v námitkách (nikoli v návrhu samém) byl demonstrativní, a to zejména s poukazem na dovětek „atd.“. Pokud stěžovatel nevymezil dotčené území parcelními čísly, nemohla se odpůrkyně k námitkám vyjádřit, neboť nebylo zjevné, kterých nemovitostí se týkají. Vymezení pozemků v námitkách ze dne 19. 9. 2023 pouze katastrálním územím není dostatečné. Z povahy věci se totiž v případě územního plánu ani o jiné katastrální území jednat nemůže. Vymezení číslem stěžovatelova listu vlastnictví je vzhledem k počtu mnoha desítek nemovitostí na něm rovněž nedostatečné. Výčet konkrétních pozemků s dovětkem „atd.“ je velmi nejasný a neurčitý. Pokud je v územním plánu vytýčeno několik biokoridorů, a současně je stěžovatel vlastníkem několika desítek nemovitostí, nelze posoudit, v jakém rozsahu napadá vymezení biokoridorů.

[9] Odpůrkyně se ztotožnila se závěrem krajského soudu o obecnosti a nekonkrétnosti stěžovatelových námitek k územnímu plánu i v návrhu na zrušení územního plánu. Odpůrkyně v územním plánu nevymezila ÚSES svévolně, ale v souladu se zásadami územního rozvoje a stanovisky orgánů ochrany životního prostředí. Biokoridory vedou skrz několik katastrálních území obcí, resp. územím kraje. Územní plán sice může zpřesnit zásady územního rozvoje, k tomu však stěžovatel nepředložil konkrétní argumentaci. V námitkách pouze obecně tvrdí důvody, pro něž by byl chov zvířat obtížnější. Podle odpůrkyně stěžovatel nechová dobytek na všech svých pozemcích. Není tak důvod, aby byly ohrazeny. Historicky šlo o neoplocené louky, jež představovaly přirozený koridor pro pohyb zvěře v krajině; jako takové je Kraj Vysočina vymezil. Ochranu je potřebné poskytovat i volně žijící zvěři prostřednictvím nezaplocených ploch. Stěžovatel své námitky neuplatnil v době pořizování územního plánu. Námitky podané po jeho pořízení byly zpracovány natolik neurčitě, nekonkrétně a obecně, že o nich odpůrkyně nemohla rozhodnout jinak. Odpůrkyně, shodně jako krajský soud, musí při vypořádávání námitek vycházet z jejich písemného obsahu, a nemůže k nim domýšlet nebo dohledávat podklady a informace.

[10] Odpůrkyně předložila kasačnímu soudu k důkazu snímek katastrální mapy s ručně zakresleným rozsahem zaplacení stěžovatelových pozemků včetně těch, na nichž nechová zvířata. Zaplacením stěžovatelových pozemků je volný pohyb zvířat i lidí v krajině v zásadě znemožněn.

[11] Stěžovatel v replice popřel, že by oplocení jeho pozemků znemožňovalo volný pohyb zvěře. Ze snímku katastrální mapy je zjevné, že lokalita není nepropustně uzavřena migraci zvířat. Všechny plochy oplocení či ohrazení zakreslené odpůrkyní byly umístěny mimo biokoridory a biocentra stanovená původním územním plánem, jehož prvky ÚSES stěžovatel neporušoval, a nacházely se v plochách, které umožňovaly oplocení alespoň dočasnými elektrickými ohradníky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

III. A Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný

[13] Stěžovatel obecně namítl, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud (NSS) k této námitce odkazuje na svou obsáhlou judikaturu (např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Krajský soud se dostatečně věnoval všem návrhovým bodům a poskytl k nim logickou a ucelenou argumentaci.

[14] Jediné konkrétní stěžovatelovo tvrzení v rámci námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku směřovalo k tomu, že se krajský soud nevypořádal s podáním ze dne 31. 1. 2025 (doručeným krajskému soudu dne 5. 2. 2025), jímž stěžovatel reagoval na vyjádření odpůrkyně ze dne 12. 12. 2024. NSS ze soudního spisu krajského soudu zjistil, že napadený rozsudek byl vydán a vyvěšen na úřední desce (tedy vyhlášen ve smyslu čl. 96 odst. 2 Ústavy, srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18) již dne 29. 1. 2025. Jakmile krajský soud vyhlásil ve stěžovatelově věci rozsudek, byl jím sám vázán [§ 156 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)], i když tento rozsudek nabyl právní moci až doručením účastníkům řízení, tj. dne 7. 2. 2025 (§ 54 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud se tak nemohl zabývat stěžovatelovým podáním, jež mu bylo doručeno až po vyhlášení napadeného rozsudku. NSS tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

III. B Stěžovatel v námitkách proti návrhu územního plánu dostatečně vymezil dotčené pozemky

[15] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu i odpůrkyně, že v námitkách proti územnímu plánu dostatečně nevymezil pozemky, jichž se týká sporná regulace.

[16] Podle krajského soudu stěžovatel v námitkách proti návrhu územního plánu označil dotčené území obecně a demonstrativně, a tedy nedostatečně. Stěžovatelovy námitky uplatněné v procesu pořizování územního plánu byly proto vypořádány v míře odpovídající jejich obecnosti. Stěžovatel v námitkách neuvedl konkrétní pozemky, na nichž provozuje farmu a má pastviny s ohradníkem. Také nespecifikoval sporný prvek v rámci vymezení ÚSES ani jej neodůvodnil. Nebylo tedy zřejmé, jaký prvek a kde byl nevhodně či nepřiměřeně vymezen a jak to zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Stěžovatel sice v námitkách odkázal na listy vlastnictví, ale zároveň pouze uvedl, že na velké části těchto pozemků provozuje zemědělskou farmu. K tomu doplnil demonstrativní výčet konkrétních pozemků s dovětkem „atd.“. Takové vymezení dotčeného území podle krajského soudu neupřesňuje konkrétní dotčení pozemků zahrnutím do ÚSES nebo zákazem oplocení či ohrazení.

pokračování

[17] NSS ověřil, že v námitkách ze dne 19. 9. 2023 stěžovatel vymezil své pozemky prostřednictvím listů vlastnictví a dodal, že na velké části z nich provozuje zemědělskou farmu. Parcely *dotčeného území* stěžovatel vymezil takto: „*Parc. č. XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XW, XX, XY, XZ, XAa, XAb, XAc, XAd, XAe, XAf, XAg, XAh, XAi, XAj, XAk, XAl, XAm ... atd.*“

[18] Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.*

[19] Smyslem citovaného ustanovení je zajistit, aby byl podatel námitek k jejich uplatnění legitimován, tj. aby bylo zřejmé, že mu svědčí věcné právo (typicky vlastnické), jež může být napadenou regulací dotčeno. Postačuje, pokud navrhovatel své pozemky označí způsobem, z něhož bude patrné, že jeho vlastnické právo může být regulací myslitelně dotčeno (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2017, č. j. 3 A 26/2017-83, či Krajského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2025, č. j. 54 A 88/2024-64). Nepřípustným formalismem by pak bylo odmítnout námitky bez věcného vypořádání, pokud by formálně nedokonalé označení dotčených pozemků nebránilo posouzení legitimacy jejich podatele (přiměřeně nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 606/04, ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. III. ÚS 521/05, ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. III. ÚS 151/06, či ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18). Stavební zákon v § 52 odst. 3 ukládá podateli námitek *vymezit území dotčené námitkou*, avšak výslovně nestanoví, že je nutné území vymezit parcelními čísly pozemků. Z uvedeného vyplývá, že v námitkách proti návrhu územního plánu nemusí být vždy zcela nezbytné identifikovat dotčené pozemky parcelními čísly. NSS tak na rozdíl od odpůrkyně i krajského soudu nemá pochybnost o tom, že stěžovatel vymezil dotčené pozemky dostatečně.

[20] Stěžovatel v námitkách proti návrhu územního plánu uvedl, že nesouhlasí s regulací ÚSES na svých pozemcích. Ty vymezil pomocí čísel listů vlastnictví a zároveň část svých pozemků označil i parcelními čísly. Území dotčené námitkami tedy vymezil jako pozemky v jeho vlastnictví v ploše ÚSES a některé z nich označil konkrétně. Ačkoli takové vymezení vyžaduje další činnost odpůrkyně, tj. zjištění, které z pozemků stěžovatele jsou zahrnuty v ploše ÚSES a které nikoli, nelze pouze z tohoto důvodu stěžovateli odepřít právo na řádné vypořádání jeho námitek proti návrhu územního plánu. Odpůrkyně i krajský soud navíc pochybily také v tom, že považovaly za nedostatečně vymezené i pozemky, které parcelními čísly označeny byly. NSS uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatel v námitkách proti návrhu územního plánu dostatečně vymezil dotčené pozemky.

III. C Stěžovatelovy námitky proti návrhu územního plánu nebyly obecné

[21] Kromě toho, že krajský soud stěžovateli vytkl nedostatečné vymezení dotčených pozemků, vyjádřil se také k obsahu jeho námitek, jež označil za obecné. Stěžovatel je však přesvědčen, že jeho námitky proti návrhu územního plánu byly dostatečně konkrétní.

[22] NSS předesílá, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality; úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoli územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[23] V procesu územního plánování dochází k vážení řady soukromých i veřejných zájmů a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Ačkoli územní plán může nepřímo zasahovat do vlastnického práva stěžovatele (navrhovatele), vlastnické právo není neomezené. Existuje totiž zájem společnosti na tom, aby stát reguloval, jak budou vlastníci s pozemky nakládat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Při pořizování územního plánu musí obec vždy vyvažovat zájmy vlastníků dotčených pozemků a dalších zainteresovaných subjektů s veřejným zájmem na harmonickém využití území (rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 7. 10. 2011 č. j. 6 Ao 5/2011-43). Povinností pořizovatele územního plánu je změnu funkčního využití pozemku řádně odůvodnit a své odůvodnění opřít o relevantní podklady. Zásahy do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků musí být ústavně legitimní, odůvodněné zákonnými cíli, musí být co nejvíce šetrné a nezbytné, vést rozumně k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Při vytváření územního plánu jsou proto správní orgány povinny řídit se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[24] Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Z rozhodnutí o námitkách musí být patrné, proč obec považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předesírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené. Zároveň lze na odůvodnění rozhodnutí o námitkách v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci (s přihlédnutím k tomu, že odpověď na námitky může být obsažena i v jiné části územního plánu, neboť se jedná o rozsáhlý a komplexní dokument; srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).

pokračování

[25] Územní plán v části E.2 vymezuje ÚSES a v bodě e) stanoví, že „v plochách ÚSES jsou zakázány stavby oplocení, i ohrazení (ohrazení rozumějme dřevěné ohrady, elektrické ohradníky apod., tj. jakékoli způsoby výběrové redukce prostupnosti území vymezených prvků ÚSES)“, a v části E.3 v posledním bodě (s. 17) uvádí, že „v migračním koridoru velkých savců není přípustné umisťovat žádné ohrady, oplocení, ani elektrické ohradníky a výběhy.“ Z odůvodnění územního plánu (s. 6) vyplývá, že jde o realizaci pokynu stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody ze dne 2. 3. 2023 (dále „stanovisko“), jež požadovalo „doplnit do regulativů nezastavěného území, že v plochách ÚSES jsou zakázány stavby oplocení, i ohrazení (ohrazení rozumějme dřevěné ohrady, elektrické ohradníky apod., tj. jakékoli způsoby výběrové redukce prostupnosti území vymezených prvků ÚSES).“ Bližší odůvodnění tohoto požadavku stanovisko neobsahuje.

[26] Kromě vymezení dotčených pozemků (viz výše část III. B) stěžovatel v námitkách vysvětlil, že je soukromým zemědělcem a věnuje se chovu zvířat. Popsal význam oplocení a to, že ÚSES výrazně zasahuje do jeho pastevních a chovatelských území. Namítal nepřiměřené rozšíření ÚSES na území v těsné blízkosti obydlené zástavby a v území, které v současnosti nemůže fungovat jako biokoridor. ÚSES významně zasahuje do většiny pastevních ploch, které stěžovatel obhospodařuje a k jejichž ohrazení využívá elektrický ohradník. Stěžovatel tak vyslovil nesouhlas se zákazem používání elektrického ohradníku podle bodů E.2 a E.3 v navrhovaném územním plánu. Podle jeho názoru není dán důvod pro další zpřísnění pravidel koridoru ÚSES a prostupnosti území. V námitkách žádal, aby v bodech E.2 a E.3 byl vypuštěn text „elektrické ohradníky“. Takto formulované námitky nejsou podrobné; podle NSS je však nelze považovat za obecné, neboť je z nich zjevný konkrétní nesouhlas stěžovatele s konkrétní regulací v územním plánu.

III. C. 1 Rozšíření plochy ÚSES

[27] Odpůrkyně v rozhodnutí o stěžovatelových námitkách uvedla, že ÚSES byl vymezen v souladu se zásadami územního rozvoje. Případné zpřesnění ÚSES v územním plánu je možné, ale stěžovatel k tomu nepředložil konkrétní argumentaci. Dotčené orgány nepožadovaly zúžit ani konkrétněji vést nadregionální a lokální prvky ÚSES. Odpůrkyně respektovala úkoly, které stanovily zásady územního rozvoje pro územní plánování při zpřesňování ploch a koridorů nadmístního významu. Regionální a nadregionální biocentra a biokoridory zpřesňovala převážně v rámci zastavěného území a zastavitelných ploch (s. 13 odůvodnění územního plánu). Podle krajského soudu se měl stěžovatel bránit proti vymezení ÚSES v zásadách územního rozvoje. Návrhovou námitku, že dosavadní vymezení ÚSES bylo dostatečné, a že by se již nemělo rozšiřovat směrem k lidským sídlům, shledal krajský soud zcela obecnou.

[28] Pokud jde o nesouhlas stěžovatele s rozšířením ÚSES, podle krajského soudu je v územním plánu vymezeno v souladu se zásadami územního rozvoje. Krajský soud v bodě 45 napadeného rozsudku uvedl, že oproti původnímu územnímu plánu došlo k rozšíření nadregionálního biokoridoru. Podle NSS platí, že plocha ÚSES částečně koresponduje se zásadami územního rozvoje. Nesouhlas s tímto vymezením ÚSES měl stěžovatel vyjádřit ve fázi přijímání zásad územního rozvoje, nikoli až v námitkách proti návrhu územního plánu, který z tohoto vymezení vychází, resp. je pro něj závazný.

Z hlavního výkresu územního plánu je pak zjevné, že stanoví lokální biokoridor, a to širěji než v rozsahu nadregionálního biokoridoru vymezeného zásadami územního rozvoje. Odpůrkyně se zároveň mohla zabývat námitkou rozšíření ÚSES pouze ve vztahu k pozemkům stěžovatele, které případně spadají do oblastí lokálních biokoridorů nevymezených zásadami územního rozvoje. Ve vztahu k pozemkům, které spadají do ÚSES vymezeného již zásadami územního rozvoje tak odpůrkyně námitky stěžovatele vypořádala přezkoumatelně. Pokud však některé pozemky stěžovatele spadají do ÚSES vymezeného nově územním plánem, musí stěžovatelka v odůvodnění územního plánu toto rozšíření odůvodnit.

III. C. 2 Zákaz ohrazení pozemků v ÚSES elektrickým ohradníkem

[29] Územní plán dále zpřesňuje skladebné části nadregionálního ÚSES. Proti tomuto upřesnění se stěžovatel skutečně mohl bránit až v procesu přijímání územního plánu. Námitkou stěžovatele ohledně zákazu elektrických ohradníků se tak odpůrkyně zabývat měla. Z rozhodnutí o námitkách ani z jiné části územního plánu však neplyne závěr odpůrkyně k otázce, zda jsou elektrické ohradníky také neprůchodným ohrazením. Zejména však odpůrkyně stěžovateli neposkytla své stanovisko k tomu, zda je nezbytný zákaz takového ohrazení na všech jeho pozemcích včetně těch, na nichž chová dobytek.

[30] K námitce, aby byly z regulace ÚSES vypuštěny elektrické ohradníky, odpůrkyně uvedla, že stanovisko požaduje v těchto plochách zákaz staveb oplocení i ohradníků. Jakékoli způsoby výběrového omezení přístupnosti území ÚSES (dřevěné ohrazení, elektrické ohradníky) tedy nejsou povoleny. Obdobnou úpravu obsahoval již stávající územní plán. Návrh územního plánu vymezil několik kategorií ochrany krajiny. Mezi nejhodnotnější patří plochy ÚSES, na nichž je vymezen systém koridorů a center, která vytvářejí přirozený prostor pro život a pohyb různých druhů zvěře. Odpůrkyně uvedla, že zemědělské plochy nejsou jedinou cíleně žádoucí složkou krajiny. Logicky je třeba vymezovat plochy, na nichž nebudou ani elektrické ohradníky, protože i ty brání pohybu zvěře. Obdobně bylo možné hledat řešení ve zpřesnění nadregionálních biokoridorů (s. 14 odůvodnění územního plánu).

[31] Podle krajského soudu byla obecná také stěžovatelova argumentace, že správně postavený elektrický ohradník není překážkou pro malé ani velké savce, ale dokáže účinně ochránit cenná rostlinná společenstva před poškozením prasetem divokým. Stěžovatel podle krajského soudu vychází z toho, že omezovat pohyb divokých prasat v plochách ÚSES není bez dalšího problematické. K otázce ohrazení pastevních ploch a naplňování účelu ÚSES však stěžovatel nic dalšího neuvedl.

[32] Krajský soud odkázal na metodiku Ministerstva životního prostředí, konkrétně na *Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020*, aktivity 4.1.1 a 4.3.2, s. 92 (dále „metodický podklad“). Na jeho základě vyložil, že při vymezování biokoridorů v územních plánech je možné zohlednit stávající ohrazení v krajině. Případnou potřebu vyhnout se s trasováním větví ÚSES a vymezením jejich jednotlivých skladebných částí ohrazeným (oploceným) územím je třeba posuzovat vždy individuálně, v kontextu všech základních principů vymezování ÚSES, účelu ohrazení (oplocení) a specifík konkrétních území. Podle krajského soudu stěžovatel neuplatnil konkrétní individualizované požadavky, a odpůrkyně tak nemohla zohlednit potřebu

pokračování

popisovanou v metodickém podkladu. Krajský soud připomněl, že ÚSES tvoří propojené ekosystémy a jejich cílem je zachovat biodiverzitu a migrační koridory. Oplocení zde nesmí narušit průchodnost pro zvířata.

[33] NSS na rozdíl od krajského soudu i odpůrkyně neshledal, že stěžovatelův nesouhlas s regulací v územním plánu byl pouze obecný. Stěžovatel v námitkách ze dne 19. 9. 2023 požadoval, aby byl v textové části územního plánu v bodech E.2 a E.3 vypuštěn text *elektrické ohradníky*. Podle obsahu námitek by stěžovatel považoval za přiměřené, pokud by bylo možné ohradit jeho pozemky elektrickým ohradníkem, který je podle něj pro některé savce průchozí. Stěžovatel dále nesouhlasil s rozšířením nadregionálního prvku ÚSES.

[34] Krajský soud zároveň nevysvětlil, jak zásady územního rozvoje regulují možnost ohrazení ploch v migračním koridoru velkých savců v nezastavěném území. Plán regionálního územního systému ekologické stability Kraje Vysočina vymezuje podmínky pro zpřesňování ÚSES v územním plánování a stanoví jako nepřípustné využití umístování *neprůchodného* oplocení či ohrazení (s. 115, dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/plan-regionalniho-uzemniho-systemu-ekologicke-stability-kraje-vysocina/d-4078241>).

[35] Krajský soud tedy podle NSS pochybil v tom, že potvrdil zákaz ohrazení pozemků elektrickým ohradníkem, aniž by z odůvodnění vypořádání námitek stěžovatele (případně podkladů územního plánu, zejména stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody) vyplývalo, že i tento způsob ohrazení pozemků brání pohybu volně žijících živočichů (ať už se jedná o divoká prasata či jinou zvěř), a to *na všech* pozemcích stěžovatele dotčených ÚSES.

[36] Krajský soud správně poukázal na s. 92 metodického podkladu, podle něhož jsou za umělé migrační bariéry někdy považovány i odlišné formy ohrazení nebo oplocení různě rozsáhlých ploch či území. V nezastavěných územích (ve volné krajině) lze na ohrazení a oplocení pohlížet jako na bariéry víceméně dočasné, bez trvalejšího vlivu na funkční a prostorovou spojitost ÚSES. Případnou potřebu vyhnout se s trasováním větví ÚSES a vymezením jejich jednotlivých skladebných částí ohrazeným (oploceným) územím je třeba posuzovat vždy individuálně, v kontextu všech základních principů vymezení ÚSES, účelu ohrazení (oplocení) a specifík konkrétních území.

[37] Podle NSS z metodického podkladu vyplývá, že potřebu ohrazení území je nutné hodnotit individuálně. Stěžovatel předestřel konkrétní požadavek na využití elektrických ohradníků na svém území, který ale individuálně posouzen nebyl. Odpůrkyně se nezabývala tím, proč na stěžovatelových pozemcích, které využívá pro chov dobytka (a to ani na těch, které stěžovatel konkrétně v námitce označil parcelními čísly), není pro zajištění volného pohybu větších savců možné (dostačující) pro oplocení pozemků využít ani elektrický ohradník.

[38] NSS uvádí, že původní územní plán na s. 24 sice stanovil, že „*na pozemcích zahrnutých do ÚSES (...) je zákaz umístování staveb, a to i oplocení*“, avšak jako společné zásady mimo zastavěné území a zastavitelné plochy určil, že v nezastavěném území v krajině lze

v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, např. mimo jiné ohrady (s. 37). Odpůrkyně tedy řádně nevypořádala stěžovatelovy námitky ani tvrzením, že regulace je již obdobně stanovena v původním územním plánu.

[39] K důkaznímu návrhu odpůrkyně NSS uvádí, že snímek katastrální mapy předložený až v řízení o kasační stížnosti nebyl součástí podkladů, na jejichž základě odpůrkyně rozhodovala o námitkách stěžovatele. Podle odpůrkyně snímek zobrazuje rozsah zaplacení pozemků stěžovatele, a to včetně těch, na nichž neprobíhá chov zvířat. Je podle ní také patrné, jak velký je rozsah zaplacení krajiny, který znemožňuje volný pohyb v krajině volně žijícím zvířatům i lidem.

[40] Podle NSS měla odpůrkyně v reakci na stěžovatelovy námitky proti návrhu územního plánu vyhodnotit, u kterých jeho pozemků dotčených plochou ÚSES je pro umožnění volného pohybu zvěře v krajině nezbytný zákaz jakéhokoli ohrazení. Měla také posoudit, zda je proporcionální ve vztahu k dotčení práv stěžovatele zákaz ohrazení i elektrickým ohradníkem těch pozemků, na kterých stěžovatel dobytek chová, či je naopak možné tyto pozemky (nebo některé z nich) ohradit elektrickým ohradníkem (a to případně i částečně, tj. například po určité části roku, v určitých časových intervalech nebo střídavě jen na některých pozemcích a na jiných nikoli), aniž by to bránilo naplnění účelu ÚSES.

[41] Jinými slovy, odpůrkyně měla při vypořádání námitek posoudit vymezení skladebných částí ÚSES ohrazeným územím individuálně, v kontextu všech základních principů vymezování ÚSES, účelu ohrazení a specifík konkrétních území (s. 92 metodického podkladu). Takové posouzení přitom nemůže jako první učinit správní soud (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Proto kasační soud navržený důkaz neprovedl.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] NSS uzavírá, že stěžovateli nelze klást k tíži, že pozemky, jichž se změna přijatá novým územním plánem týkala, vymezil prostřednictvím čísel listů vlastnictví a demonstrativním výčtem parcelních čísel (výše bod [20]). Stěžovatel dále dostatečně konkrétně projevil svůj nesouhlas s vymezením ÚSES v územním plánu a z něj plynoucí nemožností oplotit pozemky. Zákaz oplocení pozemků včetně elektrických ohradníků by měl být v územním plánu řádně odůvodněn. Odkaz na stanovisko dotčeného orgánu není dostatečný, jelikož ani to neobsahuje úvahu o tom, proč je na všech pozemcích stěžovatele dotčených regulací ÚSES nutný zákaz oplocení také elektrickým ohradníkem. Krajský soud sice uvedl, že „výhody“ oplocení pozemků elektrickým ohradníkem nejsou jednoznačně v souladu s účelem vymezení ÚSES, tj. se zajištěním volného pohybu volně žijících živočichů, avšak je nutné vyjasnit, zda je možné zmírnit regulaci ve vztahu ke stěžovatelovým pozemkům a případně ke kterým konkrétně. Krajský soud tak vyjde ze závazného právního názoru, že odůvodnění územního plánu nebylo dostatečné, jelikož z něj není zjevné, zda je nutný bezvýjimečný zákaz oplocení elektrickým ohradníkem na všech pozemcích stěžovatele dotčených novou regulací.

pokračování

[43] Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto NSS zrušil výrok II i na něm závislý výrok III napadeného rozsudku a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud bude v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[44] Krajský soud v dalším řízení především vyjasní, na kterých pozemcích stěžovatele platí regulace ÚSES a migračního koridoru pro velké savce stanovená územním plánem. Pouze ve vztahu k pozemkům stěžovatele, které jsou touto regulací dotčené, je totiž územní plán nepřezkoumatelný. Krajský soud pak na základě těchto zjištění adekvátně naformuluje rušící výrok rozsudku s tím, že vypořádání stěžovatelových námitek ze strany odpůrkyně není přezkoumatelné, jelikož v něm chybí posouzení proporcionality přijatého řešení. Ve zbytku pak případně návrh stěžovatele zamítne.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. listopadu 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu