

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) KAM NA PARDUBICKU, s.r.o.,** se sídlem Ráby 38, Ráby, **b) Ing. P. M.,** oba zastoupeni JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, **c) MAS Region Kunětické hory, z. s.,** se sídlem Husovo nám. 790, Sezemice, proti odpůrci: **Obec Ráby,** se sídlem Ráby 5, Ráby, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Ráby ze dne 11. 9. 2014, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017 – 302,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017 – 302, **se** ve výrocích II. a III. **zrušuje** a v této části **se** věc **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce vydal opatření obecné povahy ze dne 11. 9. 2014 - Územní plán města Ráby (dále jen „ÚP Ráby“), jímž byly pozemky parc. č. X, LV č. X [ve vlastnictví navrhovatele b)], a dále parc. č. 160/4, parc. č. 160/5 a parc. č. 160/9, LV č. 1029 [ve vlastnictví navrhovatele a)], všechny zapsané v katastrálním území R., vedené u Katastrálního úřadu pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Pardubice (společně též „dotčené pozemky“), zařazeny do nově vytvořené plochy funkčního využití „*ZX – plochy*

zeleně se specifickým využitím“ (dále jen „ZX“), přičemž v předchozí územní regulaci představované Územním plánem sídelního útvaru Pod Kunětickou horou (dále jen „ÚPSÚ“) byly dotčené pozemky včetně celého oploceného areálu tzv. Lovčího zámečku vymezeny jako stabilizovaná plocha „*OM - občanské vybavenosti a podnikatelských aktivit*“ (dále jen „OM“), zároveň byl mimo jiné na pozemku parc. č. X vymezen územní systém ekologické stability, konkrétně regionální biocentrum č. 1758 Kunětico (dále jen „RBC“).

[2] Proti ÚP Ráby podali navrhovatelé Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) návrh na jeho zrušení, a to v části regulující dotčené pozemky. Navrhovatelé předně namítali, že ÚP Ráby dosud nenabyl jakožto opatření obecné povahy účinnosti, neboť odpůrce jej neoznámil veřejnou vyhláškou na své úřední desce ve smyslu § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Odpůrce sice schválil návrh rozhodnutí o námitkách i samotný ÚP Ráby, na své úřední desce však zveřejnil pouze obsah usnesení zastupitelstva a návrh územního plánu, který mu byl pořizovatelem předložen ke schválení. Veřejnou vyhlášku pak vydal pouze pořizovatel ÚP Ráby, tj. Magistrát města Pardubice, tato forma zveřejnění však dle navrhovatelů nevyvolává žádné právní následky, neboť vydání opatření obecné povahy musí být oznámeno veřejnou vyhláškou toho orgánu, který jej vydal. Porušení zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „lesní zákon“) ve vztahu k zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX shledali navrhovatelé v tom, že odpůrce v ÚP Ráby potvrdil, že tyto pozemky jsou zastavěnými stavebními pozemky dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), a jsou součástí zastavěného území obce Ráby, přičemž současně byl potvrzen zákonný charakter oplocení areálu Lovčího zámečku (v němž se dotčené pozemky nacházejí); tyto skutečnosti ovšem dle navrhovatelů vylučují možnost považovat dotčené pozemky za pozemky určené k plnění funkce lesa (dále též „PUPFL“). V důsledku ochrany PUPFL je pak navrhovatelům omezováno nakládání s jejich vlastnictvím, dostávají se do rozporu s vymezením venkovní provozovny dle živnostenského zákona na dotčených pozemcích a je ohrožena existence oplocení areálu. Navrhovatelé taktéž brojili proti porušení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ či „ZOPK“), když odpůrce v rámci zpřesňování nadřízené územně plánovací dokumentace vymezil RBC na pozemku parc. č. X, který je ovšem zastavěným stavebním pozemkem, jenž je navíc součástí oploceného areálu Lovčího zámečku, pročež nemůže plnit funkci biocentra. Má totiž jít o vzájemně propojený soubor přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu, v rámci biocentra musí být umožněna migrace organismů, což je v případě předmětného pozemku s ohledem na jeho zaplocení vyloučeno. Došlo také k porušení správního řádu, neboť ÚPSÚ dotčené pozemky včetně celého oploceného areálu řadil do funkční plochy OM, čímž byla založena dobrá víra navrhovatelů, že mohou tyto pozemky využívat způsobem odpovídajícím příslušným funkčním plochám OM. O tomto zařazení neměli navrhovatelé důvod nikterak pochybovat. Pakliže je odpůrce přesvědčen, že dotčené pozemky byly v ÚPSÚ vymezeny chybně, měl toto napravit určeným postupem, a nikoli ignorovat legitimní očekávání navrhovatelů. Omezení vlastnických práv navrhovatelů ve vztahu k dotčeným pozemkům je neproporcionální, neboť navrhovatelé spatřují překročení kritéria potřebnosti (ochrana pozemků by byla dle lesního zákona i zákona o ochraně přírody a krajiny garantována i při zařazení do plochy

OM), přiměřenosti (zařazení pozemků do funkční plochy ZX vylučuje budoucí možnost žádat o vynětí pozemků z kategorie PUPFL) a nenaplnění účelu (nesprávnosti zařazení pozemku parc. č. X do RBC).

[3] Krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017 – 302 (dále též „napadený rozsudek“) tak, že výrokem I) vzal na vědomí zpětvzetí návrhu učiněného navrhovatelem c), výrokem II) návrh navrhovatelů a) a b) na zrušení části ÚP Ráby týkající se dotčených pozemků zamítl, výrokem III) žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu řízení a výrokem IV) vrátil navrhovateli c) část soudního poplatku ve výši 4000 Kč.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku úvodem předeslal, že navrhovateli podaný návrh byl velmi rozsáhlý a obtížně zpracovatelný, pročež připomenul, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku; zároveň je možné na určitou námitku reagovat přesvědčivým prezentováním názoru odlišného od názoru podatele. Povinnost posoudit všechny žalobní námitky pak neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace.

[5] K otázce nesprávného procesního postupu odpůrce spočívajícího v neoznámení vydaného opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou na své úřední desce krajský soud uvedl, že toto pochybení zůstalo neprokázané. Navrhovatelé nikterak nedoložili, že k vydání, a tedy i zveřejnění veřejné vyhlášky o schválení ÚP Ráby nepřistoupil (krom Magistrátu Pardubického kraje v pozici pořizovatele) též sám odpůrce jakožto jeho schvalovatel, přičemž tak ze strany navrhovatelů zůstalo dle krajského soudu pouze u nedoložených tvrzení, když například nebyl předložen záznam o rozsahu dokumentů zveřejněných na úřední desce odpůrce v dané době. Krajský soud uzavřel, že pořizovatel svým postupem zcela naplnil požadavky § 165 odst. 3 stavebního zákona, nadto konstatoval, že i kdyby navrhovatelé svoji námitku prokázali, přesto tímto případným pochybením nemohlo dojít k omezení jejich subjektivních práv, neboť navrhovatelé si byli přijatého a vydaného opatření obecné povahy vědomi. Návrh dle § 101a s. ř. s. není *actio popularis*; případný vadný postup odpůrce neměl na navrhovatele jakýkoli přímý dopad a nedotknul se jejich práv, neboť ÚP Ráby byl zveřejněn a je dostupný široké veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jak na internetových stránkách odpůrce, tak u pořizovatele. Krajský soud dále uvedl, že návrh na zrušení ÚP Ráby podali navrhovatelé zcela nelogicky až v poslední den tříleté lhůty, čímž tento jejich postup dosti oslabuje vznesené námitky, neboť pokud měli navrhovatelé skutečný zájem včas a řádně hájit své zájmy, nebylo nutné vyčkávat s podáním tohoto návrhu na poslední den tříleté lhůty.

[6] Co se týče tvrzeného rozporu s lesním zákonem, krajský soud konstatoval, že se v projednávaném případě jistě jedná o netypickou záležitost, což je však dáno historickým vývojem vzniku a oplocení areálu Lovčího zámečku, který je ovšem oběma navrhovatelům dlouhodobě znám. Dle krajského soudu navrhovatel a) pozemky v areálu pořídil a začal na nich podnikat za situace, která byla z pohledu regulace lesním zákonem totožná, jako je v dnešní době. Zařazení pozemků do kategorie pozemky zastavěné

stavební [§ 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona] v rámci územního plánu nemůže vyloučit právní regulaci směřující k ochraně lesa dle lesního zákona. Ve vztahu k dotčeným pozemkům bylo v řízení v pochybnostech vydáno rozhodnutí (potvrzené až Nejvyšším správním soudem, jakkoli nyní napadené u Ústavního soudu), že se jedná o PUPFL. Nelze proto spatřit rozpor územního plánu s lesním zákonem, neboť regulace dotčených pozemků (tedy i omezení daná jejich zařazením do plochy ZX) je řádně odůvodněna a vychází ze stanoviska příslušného orgánu státní správy lesů. Další přezkum, zdali dotčené pozemky mají opravdu povahu PUPFL, a to pouze v důsledku zařazení těchto pozemků mezi zastavěné území v rámci územního plánu, je za tohoto stavu vyloučen. Nadto krajský soud připomenul, že omezení daná lesním zákonem musí být v územním plánu akceptována a příslušná zákonná ochrana lesa by na dotčené pozemky dopadala i bez deklarace v územním plánu. Navrhovatelé měli a mají možnost žádat o změnu využití pozemků dle lesního zákona. Není proto porušením lesního zákona, že pozemky byly zařazeny nově do plochy ZX, ve které jsou respektována mimo jiné omezení daná lesním zákonem, a jako hlavní využití je deklarována ochranná funkce lesa se specifickými podmínkami.

[7] Ve vztahu k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny připomenul krajský soud, že RBC bylo vymezeno již v Zásadách územního rozvoje Pardubického kraje z ledna 2010 (dále též „ZÚR“), přičemž úkolem odpůrce a též pořizovatele ÚP Ráby bylo vymezit přesné parametry při zachování minimálních limitů stanovených v ZÚR, pročež se nelze ztotožnit s námitkami navrhovatelů, že pozemek parc. č. X měl být vyjmut. Krajský soud nepřijal ani argument existence oplocení, jehož si navrhovatelé byli již při úvodní realizaci svých záměrů v areálu Lovčího zámečku vědomi, včetně jeho dočasnosti, a vycházeli z udělené výjimky. Soud rovněž nepřistoupil na argument nefunkčnosti RBC z důvodu neprůchodnosti způsobené právě zaplocením, neboť má za to, že ze zákonných předpisů pro biocentrum neplyne požadavek průchodnosti. Nadto navrhovatelé zcela opomněli, že samotné oplocení v reálné podobě sice znamená omezení migrace převážné části zvěře a větších živočichů, avšak dalším živočichům, rostlinám a organismům patrně na překážku nebude. Proti vymezení biocentra bylo ze strany navrhovatelů třeba aktivně vystupovat již při tvorbě ZÚR a odborný znalecký posudek předkládat již tam, eventuálně při tvorbě územního plánu. Znalkyně pak v posudku vychází z reálného stavu v dané lokalitě, pokud je tento stav ovšem výsledkem částečného nerespektování ochrany lesních pozemků, nelze takovou argumentaci s úspěchem využít, resp. pokud byl areál v minulosti oplocen pro účely aktivit chovanců ústavu a tento účel užití areálu též se vstupem navrhovatelů pominul, nelze argumentaci zaplocením a vytvořením migrační bariéry považovat za nosnou. Ovšem i kdyby se mělo uzavřít tak, že zařazení pozemku parc. č. X do RBC nebylo správně vyhodnoceno, nic by takový závěr neznamenal pro potřebu regulace dotčených pozemků z pohledu ochrany lesního zákona; nebyl by tak dán důvod pro zrušení navržených částí územního plánu.

[8] Krajský soud dále v kontextu namítaného porušení správního řádu uvedl, že navrhovatelům lze přiznat jisté oprávnění očekávat, že územně plánovací dokumentace bude vytvářena konzistentně a v návaznosti na dřívější podklady. Tento požadavek však má svá omezení. Pokud totiž dojde ke zjištění, že v dřívější úpravě byly pominuty limity regulace plynoucí z jiných zákonných předpisů – zde lesní zákon a zákon o ochraně

přírody a krajiny, tak odpůrce a pořizovatel neměli jinou možnost než respektovat závazná stanoviska podepřená zákonnou úpravou ležící mimo obecně platné zásady územního plánování. Krajský soud měl o tvrzené dobré víře navrhovatelů ve vztahu k dřívějšímu zařazení pozemků do plochy OM pochybnosti, neboť navrhovatelé si byli vědomi příslušnosti dotčených pozemků do kategorie PUPFL. Pokud tedy dřívější územně plánovací dokumentace řadila pozemky do plochy OM, čímž patrně implicitně nerespektovala regulační ustanovení lesního zákona vzhledem k charakteru dotčených pozemků, nemůže to založit právo navrhovatelů, aby tak tyto pozemky byly regulovány jednou pro vždy.

[9] S námitkou neproporcionálního omezení práv navrhovatelů se krajský soud neztotožnil, neboť omezení jejich práv bylo do územního plánu fakticky převzato na základě stanovisek orgánů veřejné správy, kterážto jsou dána jinými veřejnoprávními předpisy. Územním plánem deklarovaná omezení využití plochy ZX jsou logicky oproti omezením plochy OM širší. Krajský soud však při jejich přezkoumání měl za to, že nejsou nepřiměřená, neboť vycházejí z veřejnoprávní úpravy, přičemž respektují možné zájmy zejména navrhovatele a) v jeho dosavadním podnikání v areálu. Krajský soud proto dospěl k závěru, že ve vztahu k tvrzeným nedostatkům ÚP Ráby ohledně dotčených pozemků nezjistil důvody svědčící o nezákonnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy. Návrh byl proto jako nedůvodný zamítnut. Krajský soud navíc zhodnotil, že požadavky navrhovatelů jsou patrně vedeny jejich snahou o co nejširší možnosti podnikání v areálu, přitom však pomíjí ochranu dané přírodní lokality Kunětické hory, včetně hradu jako navštěvované památky, ze které však též profitují.

II. Kasační stížnost navrhovatelů a vyjádření odpůrce

[10] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) dne 28. 2. 2018 kasační stížnost, ve které brojili proti napadenému rozsudku a navrhli jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Podáním ze dne 4. 5. 2018 pak stěžovatelé omezili podanou kasační stížnost pouze na výroky II. a III. napadeného rozsudku, jimiž bylo zasaženo do jejich práv.

[11] Stěžovatelé tvrdí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud nevěnoval žádnou pozornost některým jejich námitkám, přičemž nelze poznat, zda se jimi vůbec zabýval, a není také seznatelné, k jakým závěrům při jejich hodnocení dospěl. Jedná se konkrétně o tyto námitky: a) na rozdíl od předchozí územně plánovací dokumentace je vyloučena možnost dosáhnout odnětí dotčených pozemků z plnění funkce lesa, b) trvalá příslušnost dotčených pozemků k PUPFL brání v dalším provozování areálu Muzea perníku v dosavadní podobě, neboť je to neslučitelné s omezeními vyplývajícími z lesního zákona, neboť např. lesní pozemky musí být volně přístupné veřejnosti, což předpokládá odstranění oplocení, pohyb organizovaných skupin po PUPFL musí být oznamován orgánu státní správy lesů, změna funkčního využití dotčených pozemků pak též vylučuje provozování venkovní živnostenské provozovny, c) platná právní úprava vůbec nepřipouští vznik stavu, kdy zastavěné stavební pozemky jsou současně považovány za PUPFL nebo tvoří základ RBC.

[12] Dalším důvodem způsobujícím nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, je dle přesvědčení stěžovatelů skutečnost, že jedním z kritérií, jejichž prostřednictvím byla ze strany krajského soudu hodnocena důvodnost návrhových bodů, byl i okamžik podání návrhu. Krajský soud totiž tuto okolnost hodnotil jako nelogickou a v návaznosti na to výslovně konstatoval, že tento postup dosti oslabuje vznesené námitky. Takový přístup však postrádá zákonnou oporu, neboť lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je stanovena bez jakékoli diferenciace „právní hodnoty" jednotlivých dní, které tuto lhůtu tvoří, aneb všechny dny této lhůty jsou stejně hodnotné. Je proto zcela lhostejné, zda návrh byl u soudu podán první nebo poslední den lhůty, rozhodná je pouze okolnost, že byl podán včas. Rozhodnutí stěžovatelů, že k podání návrhu využijí až poslední den lhůty, bylo výkonem jejich práva, tuto volbu jim proto nelze přičítat k tíži ani z ní nelze vyvozovat žádné skutkové či právní závěry. V posuzovaném případě navíc stěžovatelé vyčkávali, zda před podáním tohoto návrhu nedojde k definitivnímu skončení řízení o charakteru dotčených pozemků. Taktéž není zřejmé, zda napadené opatření obecné povahy vůbec nabylo účinnosti. Pokud tedy krajský soud zjišťoval, ve kterém úseku zákonné lhůty byl tento návrh podán, a pakliže jím učiněné zjištění bylo součástí hodnocení důvodnosti návrhových bodů, je tento postup zcela mimo půdorys s. ř. s. a představuje porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces. Nepřezkoumatelnost je současně dána též tím, že není zřejmé, jak intenzivní oslabení návrhových námitek bylo a v jakém rozsahu byly ovlivněny výrokové části napadeného rozsudku.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu vady řízení před krajským soudem dovozují stěžovatelé taktéž z toho, že jim nebylo umožněno, aby se vyjádřili k důkazu, jímž byla část informačního zdroje Wikipedia týkající se lokality Kunětická hora a jejího krajinářského a urbanistického významu, přičemž tento zdroj nebyl vůbec předmětem dokazování, není součástí spisu a soud ani v průběhu jednání nenaznačil, že právě na jejich základě bude provádět právní hodnocení věci. Stěžovatelé tak byli zbaveni možnosti namítat, že ÚP Ráby umisťuje plochy OM i na pozemky, které s Přírodní památkou Kunětická hora bezprostředně sousedí, aniž by to bylo odpůrcem, pořizovatelem či dotčenými orgány státní správy hodnoceno jako negativní zásah do tohoto přírodního fenoménu. Ostatně ani samo zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX a RBC nebylo odpůrcem ani pořizovatelem odvozováno od potřeby chránit lokalitu Kunětická hora, nýbrž ze zcela jiných argumentů. Výchozí úvahy krajského soudu se tak nacházejí zcela mimo rámec předmětu tohoto řízení.

[14] Posledním důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je skutečnost, že toto rozhodnutí spočívá na několika kategorických závěrech, které nemají žádnou oporu v provedeném dokazování, a krajský soud nikterak nevysvětluje, na základě jakých zjištění k nim dospěl. Jednak krajský soud uvádí, že stěžovatelé jsou a byli si vědomi, že oplocení areálu Lovčího zámečku je svou povahou dočasné a vychází z udělené výjimky. Stavba oplocení tohoto areálu však byla povolena jako stavba trvalá, nešlo o stavbu dočasnou a neexistuje proto žádný důvod, pro který by měli stěžovatelé usuzovat na její dočasný charakter. Na tuto stavbu nebyla udělena žádná výjimka, k její realizaci naopak došlo po řádném skončení povolovacích procesů požadovaných tehdejšími právními

předpisy. Dále krajský soud uvedl, že stěžovatelé profitují z hradu Kunětická hora a stejnojmenné přírodní lokality. Tento závěr je však nesprávný, neboť provozování Muzea perníku v areálu Lovčího zámečku je na existenci hradu ekonomicky, organizačně i věcně zcela nezávislé.

[15] Stěžovatelé dále brojí proti nesprávnému právnímu posouzení otázky porušení stanoveného procesního postupu, totiž že napadené opatření obecné povahy dosud nenabylo účinnosti, neboť nebylo vyhlášeno. Odpůrce doposud nevydal vyhlášku oznamující vydání napadeného opatření, učinil tak pouze pořizovatel, což je však z hlediska § 173 odst. 1 správního řádu nedostatečné. Krajský soud hodnotil tuto návrhovou námitku jako nedůvodnou, a to především s ohledem na skutečnost, že stěžovatelé nikterak neprokázali, že k vydání předmětné vyhlášky nedošlo. Tyto úvahy se však zcela míjejí s logickými zásadami pro dokazování neexistence skutkových okolností. Bylo totiž na odpůrci, aby tvrzení stěžovatelů buďto potvrdil, nebo vyvrátil důkazem, že veřejnou vyhlášku skutečně řádně vydal a zveřejnil. Jiný postup dokazování nevydání veřejné vyhlášky není možný. Závěry krajského soudu jsou o to méně akceptovatelné, že odpůrce nevydání veřejné vyhlášky ani nepopíral. Krajský soud však tuto námitku označil za nedůvodnou i pro případ, že by stěžovatelé důkaz o neexistenci předmětné vyhlášky odpůrce úspěšně podali, když tvrdí, že jejím nevydáním nemohou stěžovatelé dovozovat pro sebe příznivé důsledky, neboť obsah napadeného opatření jim byl znám, nedostatek zákonného zveřejnění tak nevede k omezení jejich subjektivních práv. S tímto právním názorem krajského soudu však stěžovatelé též nesouhlasí, hojně citují judikaturu a komentářovou literaturu, a to pro podložení závěru, že jestliže napadené opatření obecné povahy nebylo řádně oznámeno veřejnou vyhláškou odpůrce, nelze je považovat za účinné, i když jeho obsah byl veřejně dostupný a je stěžovatelům znám. Ti mají za to, že pakliže jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jsou aktivně legitimováni též k uplatnění námitky, že toto opatření doposud nenabylo účinnosti. Tato námitka nečiní z návrhu *actio popularis*, naopak bez posouzení její důvodnosti nelze přistoupit k meritornímu přezkumu tohoto opatření v rozsahu dalších námitek, neboť je nejprve nutné konstatovat, zdali je vůbec co přezkoumávat.

[16] Stěžovatelé napadají taktéž právní posouzení krajského soudu ve vztahu k jimi tvrzenému rozporu napadeného ÚP Ráby s lesním zákonem, zákonem o ochraně přírody a krajiny a správním řádem. Kasační stížnost je poměrně obsáhlá, v celkovém rozsahu 46 stran, z velké části však pouze opakuje argumentaci uvedenou v obdobně rozsáhlém návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž některá tvrzení obsažená v kasační stížnosti se prolínají jednotlivými námitkovými body. Nejvyšší správní soud proto v následující části narace přistoupil pouze ke stručné rekapitulaci dalšího obsahu kasační stížnosti, především v rozsahu, který nedupluje návrh na zrušení.

[17] Právní hodnocení rozporu napadeného ÚP Ráby s lesním zákonem považují stěžovatelé za nesprávné, neboť jakkoli si jsou vědomi toho, že o charakteru dotčených pozemků jako PUPFL již bylo pravomocně rozhodnuto, bylo toto rozhodnutí vydáno za jiných okolností než nyní napadené opatření obecné povahy. Až vydáním ÚP Ráby bylo postaveno na jisto, že dotčené pozemky jsou skutečně zastavěnými stavebními pozemky, což má na hodnocení charakteru těchto pozemků značný vliv. Rozhodnutí orgánu státní

správy lesů v pochybnostech přitom vycházelo z opačného závěru. Na tuto změnu měl odpůrce reagovat, neboť posouzení pozemků jako PUPFL není v čase trvalé a může být podle okolností provedeno kdykoliv při vzniku pochybností, pravomocné rozhodnutí proto nepředstavovalo překážku věci rozhodnuté a nebránilo odpůrci v tom, aby charakter pozemku hodnotil jinak. Je chybný závěr krajského soudu, že zastavěné stavební pozemky mohou být současně PUPFL. Účelem zastavěných stavebních pozemků není jejich využití pro hospodaření v lese, nýbrž jejich využívání společně s obytnými a hospodářskými budovami na stavebních parcelách, s nimiž jsou oploceny, a nemohou tedy být považovány za lesní pozemky. Znakem zastavěných stavebních pozemků je dále právě existence jejich společného oplocení s hospodářskými a obytnými budovami. Zjevným účelem oplocení je ochrana vlastnického práva vlastníků pozemků a budov uvnitř oplocení a snaha omezit přístup veřejnosti k nim. PUPFL jsou ovšem ze zákona volně přístupné a jejich oplocení z vlastnických důvodů je kategoricky zakázáno, přičemž do zákonných výjimek dotčené pozemky stěžovatelů nespadnou. Dle přesvědčení stěžovatelů tak určitý pozemek může být buďto PUPFL, nebo zastavěný stavební pozemek, ovšem nikdy nemůže být současně obojím.

[18] Právní hodnocení rozporu napadeného opatření se zákonem o ochraně přírody a krajiny shledávají stěžovatelé nesprávným z obdobného důvodu jako výše, totiž že určitý pozemek může být buďto základem územního systému ekologické stability (dále jen „ÚSES“), nebo zastavěným stavebním pozemkem pod společným oplocením, a tak součástí zastavěného území obce, nikdy však nemůže být současně obojím. Plot oddělující dotčený pozemek od zbývajících částí biocentra znemožňuje migraci podstatné části živočichů a vylučuje, aby tato část RBC byla považována za funkční součást vzájemně propojené sítě s dalšími prvky ÚSES. Stromová vegetace vyskytující se navíc pouze na části předmětného pozemku svým stavem ani velikostí neumožňuje trvalou existenci ani přirozeného, ani přírodě blízkého ekosystému. Nefunkčnost RBC osvědčil i znalecký posudek, který byl proveden krajským soudem jako důkaz. Ačkoliv krajský soud v napadeném rozsudku tvrdí, že mu vůbec nepřísluší hodnotit funkčnost ÚSES ve věcné rovině, přesto konstatoval, že zjištění znalkyně nejsou relevantní, neboť posuzovala stav dotčených pozemků, který je výsledkem nerespektování ochrany těchto pozemků ze strany stěžovatelů. Tento závěr ovšem nemá žádnou oporu, stěžovatelům nikdy nebylo vytýkáno, že by porušili zákon tím, že by nerespektovali ochranu tohoto pozemku. Stejně tak mylný je názor krajského soudu, že odpůrce neměl jinou možnost než tento pozemek do RBC zařadit, pokud měly být dodrženy minimální rozměrové parametry tohoto prvku vyplývající ze ZÚR. Ty totiž předpokládají, že při tvorbě územně plánovací dokumentace nižšího stupně bude jejich obsah teprve upřesněn podle zjištěných okolností tak, aby výsledné umístění jednotlivých prvků ÚSES bylo i s ohledem na časový odstup od jejich vzniku přizpůsobeno místním poměrům a podmínkám. Rozloha RBC by se vyřazením předmětného oploceného pozemku snížila z 54 ha na 53 ha, což je právě rozloha, kterou má RBC podle Plánu regionálního systému ekologické stability Pardubického kraje mít. Právě při vědomí skutečnosti, že ZÚR představují pouze rámcové východisko pro nižší územně plánovací dokumentaci, v níž se teprve stanoví podrobné hranice jednotlivých prvků ÚSES, tak stěžovatelé nebrojili v procesu tvorby a schvalování proti ZÚR, neboť v nich obsažený stav umožňuje, aby ÚP Ráby umístil RBC mimo oplocený areál Lovčího zámečku. Za zcela nepodložený a nepřijatelný považují stěžovatelé též názor krajského

soudu, že nemohou proti umístění RBC argumentovat existencí oplocení a tím vyvolanou neprostupností příslušné části RBC, neboť si museli být vědomi dočasnosti stavby oplocení, což již bylo shrnuto v odstavci 14 tohoto rozhodnutí.

[19] K nesprávnému posouzení otázky rozporu ÚP Ráby se správním řádem stěžovatelé uvádějí, že není pravdou, že by dotčené pozemky v areálu Lovčího zámečku byly v ÚPSÚ do plochy OM zařazeny neoprávněně a v rozporu s lesním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny. Tyto pozemky byly naopak do příslušného funkčního využití OM zařazeny na základě pokynu Okresního úřadu Pardubického kraje, příslušná změna ÚPSÚ byla schválena a vydána poté, co s jejím obsahem souhlasily všechny dotčené orgány státní správy včetně orgánu státní správy lesů. Navíc tvrzení o rozporu tohoto funkčního využití s lesním zákonem bylo formulováno až v procesu přípravy ÚP Ráby. Krajský soud ovšem nepředestřel žádné konkrétní zákonné důvody, které by zachování funkční příslušnosti dotčených pozemků v ploše OM bránily, neboť dle přesvědčení stěžovatelů ani neexistuje žádné zákonné ustanovení, v němž by tento názor měl oporu. I při zařazení dotčených pozemků do plochy OM totiž zůstává zachována na PUPFL ochrana vyplývající z lesního zákona, pročež není důvod je do této plochy neumístnit. Při existenci dobré víry stěžovatelů, že mohou využívat dotčené pozemky v rozsahu stanoveném ÚPSÚ pro funkční využití OM, byl odpůrce povinen tuto dobrou víru chránit, což se však nestalo. Z hlediska stěžovatelů není podstatné, zda zařazení těchto pozemků proběhlo v rámci ÚPSÚ v souladu se zákonem, či nikoliv, neboť od stěžovatelů jako adresátů právní regulace nelze spravedlivě požadovat, aby přezkoumávali, zda se orgány veřejné správy při úpravě ÚPSÚ nedopustily pochybení, když ani zjištění takového pochybení by samo o sobě nemělo žádné právní následky. Stěžovatelé dále tvrdí, že napadené opatření bylo vydáno v rozporu se zásadou, že přijaté řešení musí odpovídat okolnostem případu a při rozhodování o skutkově shodných nebo obdobných případech nesmějí vznikat nedůvodné rozdíly.

[20] Při hodnocení proporcionality napadeného opatření pak nebyla krajským soudem věnována žádná pozornost námitce, že zařazení dotčených pozemků do nové plochy funkčního využití ZX způsobí neodstranitelnou kolizi s pravidly lesního zákona týkajícími se vstupu veřejnosti, budování oplocení a pořádání organizovaných a hromadných akcí, když řešení v podobě odnětí z PUPFL nepřipadá v úvahu, současně je vyloučeno i využívání dotčených pozemků jako venkovní živnostenské provozovny. Stěžovatelům není zřejmé, jak krajský soud o této věci usoudil, jakými úvahami se řídil; je možné pouze usuzovat, že pokud k omezení vlastnických práv stěžovatelů došlo díky tomu, že do napadeného opatření byla promítnuta omezení vyplývající z předpisů veřejného práva, nelze tato omezení z povahy věci nikdy považovat za neproporcionální. Stěžovatelé uvádějí, že doporučení řešit celou situaci vynětím dotčených pozemků z PUPFL se vydáním napadeného opatření v důsledku zařazení těchto pozemků do funkční plochy ZX stává zcela nepoužitelným a nerealizovatelným. Stěžovatelé dále k tvrzenému porušení kritéria potřebnosti a přiměřenosti fakticky opakují argumentaci vztahující se k jednotlivým výhradám porušení zákonů, čímž směřují ke svému přesvědčení, že vydáním napadeného patření byli postaveni do zcela bezvýchodné situace, kdy je provozování areálu Lovčího zámečku v dosavadním rozsahu a podobě do budoucna reálně vyloučeno, ačkoliv to z hlediska realizace veřejných zájmů chráněných lesním zákonem a zákonem o

ochraně přírody a krajiny vůbec nebylo nezbytné, když k dispozici bylo řešení ponechání dotčených pozemků v původním funkčním zařazení do plochy OM umožňující dosavadní způsob využití pozemků, což krajský soud vůbec nevzal v úvahu.

[21] Odpůrce ke kasační stížnosti pouze uvedl, že plně odkazuje na své odůvodnění námitek v textové části ÚP Ráby a ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé napadali rozsudek krajského soudu pro kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud předesílá, že důvody kasační stížnosti musejí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Kasační námitky stěžovatelů však z velké části, především v tvrzeném rozporu napadeného opatření obecné povahy se zákonem a dále jeho neproporcionalitou, doslovně kopírují námitky uvedené v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které byly totožné také s námitkami uplatněnými v procesu pořizování ÚP Ráby. Řízení o kasační stížnosti ovšem není pokračováním řízení o žalobě či návrhu, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 – 64, odst. 21).

[26] Vlastní přezkum napadeného rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že toto rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí způsobují i nedostatky, jichž se dopustil krajský soud při vypracování odůvodnění svého rozhodnutí. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245,

všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 12. 10. 2016, č. j. 1 As 230/2016 - 18, Nejvyšší správní soud shrnul, že *„rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 8 Afs 60/2012 - 27). Nedostatkem důvodů se míní i situace, kdy se krajský soud ztotožní s nedostatečným odůvodněním rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 1 Afs 3/2003 - 68)“.*

[27] Předně je třeba dle Nejvyššího správního soudu zmínit, že podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy byl velmi rozsáhlý se značným počtem příloh, přičemž nezanedbatelná část obsahu tohoto návrhu byla tvořena pouze nadbytečným opakováním a jinak formulačně pojatým předkládáním totožných argumentů, často obsahující značné citace. Za těchto okolností je pochopitelné a akceptovatelné, že krajský soud nereagoval výslovně na každý argument a tvrzený dílčí dopad do sféry navrhovatelů, nýbrž některé z nich hodnotil pouze v celkovém kontextu. I dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.usoud.cz), platí, že *„je-li z rozhodnutí krajského soudu zřejmé, jak naložil s námitkami účastníků řízení a jakými úvahami se soud řídil, nebude každé dílčí pochybení soudu v odůvodnění jeho rozhodnutí znamenat nepřezkoumatelnost. Nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Podle Ústavního soudu totiž není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná”.* Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, pak uvádí, že *„povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno.”* Nejvyšší správní soud však zároveň poznamenává, že rozsáhlost a komplikovanost podání nemůže být v žádném případě ospravedlněním pro zásadní pochybení krajského soudu.

[28] Stěžovatelé namítají vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, přičemž ji dovozují z toho, že jim nebylo umožněno, aby se vyjádřili k důkazu, jímž byla část informačního zdroje Wikipedia týkající se lokality Kunětická hora, přičemž tento zdroj nebyl vůbec předmětem dokazování, není součástí spisu a soud ani v průběhu jednání nenaznačil, že právě na jeho základě bude provádět právní hodnocení věci. Nejvyšší správní soud má za to, že krajským soudem citovaná část informačního zdroje Wikipedie nebyla v předmětném soudním řízení použita jako důkaz,

proto nemusela být ani jako důkaz provedena a nebylo nezbytné, aby měla oporu ve spise. Krajský soud totiž pouze uvedl, že *„pro bližší dokreslení a popis regulovaného území a jeho bezprostřední okolí, do něhož spadají dotčené pozemky, soud připomíná obecně dostupnou informaci …“* a dále citoval z článku věnujícího se Kunětické hoře. Krajský soud tak zjevně považoval citovanou část za obecně známou skutečnost, kterou není třeba dokazovat. Stěžovatelé však nerozporují pravdivost žádného z citovaných faktických údajů a nezpochybňují ani jejich všeobecnou známost, nýbrž brojí až proti tvrzeným závěrům, které z nich krajský soud dovodil. Vyvození určitých konotací a důsledků z obecně známé skutečnosti však je již právním posouzením soudu, pročež nesprávný právní názor může být důvodem pouze pro nezákonnost napadeného rozsudku, nikoliv však pro jeho nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud současně konstatuje, že závěr krajského soudu o tom, že z charakteru Kunětické hory jako přírodní památky a chráněné lokality musí logicky vycházet i napadené opatření obecné povahy a podkladová dokumentace, byť to nemusí být v samotném jeho textu výslovně zdůrazněno, je úvahou vycházející z nutnosti reflektovat v územním plánu koordinaci využívání území z hlediska širších vztahů, činí tak i ÚP Ráby, když předesílá, že *„v severní části řešeného území se v okolí Kunětické Hory nalézá EVL Kunětická Hora (NATURA 2000), pásmo oblasti národní kulturní památky a místo krajinného rázu Kunětická Hora“*. Stěžejní je však uvést, že krajský soud poznamenáním širšího kontextu řešeného území jako výchozí poznámky, z níž v napadeném rozsudku nedovozuje žádné konkrétní skutečnosti, rozhodně netvrdí, že zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX a RBC bylo odvozováno od potřeby chránit lokalitu Kunětická hora, jak podsouvají stěžovatelé. Jakkoli byla citace z tohoto informačního zdroje k povaze Kunětické hory v rozsudku soudu nejspíš nadbytečná a mimo rámec předmětu tohoto řízení, nemohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť na jejím základě nebyl vypořádán žádný z argumentů stěžovatelů. Kasační námitka je proto nedůvodná.

[29] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů napadeného rozsudku pak tvrdí stěžovatelé také proto, že toto rozhodnutí spočívá na několika kategorických závěrech, které nemají žádnou oporu v provedeném dokazování, a krajský soud nikterak nevysvětluje, na základě jakých zjištění k nim dospěl. Především jde o povahu oplocení areálu Loveckého zámečku. Krajský soud uvedl, že *„nepřijímá ani argument oplocením, o kterém jsou si navrhovatelé vědomi a byli si vědomi již při úvodní realizaci svých záměrů v areálu Lovčího zámečku, že je svou povahou dočasné a vycházeli z udělené výjimky … pokud byl areál v minulosti oplocen pro účely aktivit chovanců ústavu a tento účel užití areálu též se vstupem navrhovatelů pominul, nelze argumentaci zaplocením a vytvořením migrační bariéry považovat za nosnou.“* Stěžovatelé naopak tvrdí, že nešlo o stavbu dočasnou, a neexistuje proto žádný důvod, pro který by měli usuzovat na její dočasný charakter, navíc na tuto stavbu nebyla udělena žádná výjimka, k její realizaci došlo po řádném skončení povolovacích procesů požadovaných tehdejšími právními předpisy. Nejvyšší správní soud prověřil všechny listiny založené ve spise krajského soudu, včetně protokolu o jednání ze dne 10. 1. 2018, č. j. 52 A 75/2017 - 288, dle nějž byl jako jediný důkazní prostředek čten obsah znaleckého posudku Ing. Miroslavy Svobodové, a neshledal, na základě jakých důkazů dospěl krajský soud ke svému výše citovanému přesvědčení o dočasné povaze předmětného oplocení; ostatně ani sám krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku neuvádí, z jakého důkazního prostředku tak seznal. Právě naopak, součástí spisu krajského

soudu je příloha č. 10 návrhu na zrušené opatření obecné povahy, vedená pod č. j. 52 A 75/2017 - 205, jíž je Rozhodnutí o přípustnosti stavby ze dne 26. 4. 1965, sp. zn. Výst/65-Mart., vydané Okresním národním výborem Pardubice, odbor výstavby, které schvaluje stavbu mimo jiné oplocení předmětného areálu, a to bez jakéhokoli omezení, vázanosti k povaze či účelu tohoto prostoru či jeho využití. Úvaha soudu o tom, že areál byl v minulosti oplocen pouze a právě pro účely aktivit chovanců ústavu, je pouhou neprokázanou spekulací, o kterou, jakkoli se mohla krajskému soudu jevit jako rozumná, nelze rozhodně opřít vypořádání nedůvodnosti návrhové námitky, neboť rozhodnutí musí vycházet pouze z řádně provedených důkazů či podkladů založených ve spise. Navíc, s tvrzením dočasné povahy předmětného oplocení přišel v rámci hodnocení skutkové situace sám přímo krajský soud, nikoliv odpůrce, neboť ten v ÚP Ráby s oplocením areálu Lovčího zámečku na řadě míst pracuje a tento areál skrze něj vymezuje, aniž by jakkoli naznačoval dočasnost a s ní související současnou neoprávněnost této stavby. Krajský soud stejně tak uvedl, že stěžovatelé profitují z hradu Kunětická hora a stejnojmenné přírodní lokality, přičemž i tento argument je však dle Nejvyššího správního soudu pouhou spekulací a domněnkou z jeho strany, neboť není podložen žádnými důkazními prostředky; opět jej netvrdil ani odpůrce. Na rozdíl od předchozího případu se však alespoň nejedná o argument, s jehož pomocí by byla jako nedůvodná vypořádána nějaká návrhová námitka; krajský soud pouze úplným závěrem rozhodnutí akcentoval ochranu přírodní lokality Kunětické hory a naznačil její turistickou souvislost s areálem Lovčího zámečku, což sice nelze logicky vyloučit, ovšem soud není povolán k činění nepodložených a spekulativních úvah, nýbrž k nalézání skutkového stavu ve formalizovaném procesu dokazování. Nejvyšší správní soud shrnuje, že skutečnostmi, které značí důvodnost kasační stížnosti a ospravedlňují zrušení rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, jsou též vady skutkových zjištění soudu, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky pak jde o případy, v nichž soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení spolehlivě nezjištěné. Pro výše uvedené tedy shledal Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku důvodnou.

[30] Stěžovatelé dále namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že krajský soud nevěnoval žádnou pozornost některým jejich námitkám, a to konkrétně tvrzenému vyloučení možnosti dosáhnout odnětí dotčených pozemků z PUPFL, omezením vyplývajícím z lesního zákona, jako jsou volná přístupnost takovýchto pozemků veřejnosti, oznamování pohybu organizovaných skupin po PUPFL či vyloučení provozování venkovní živnostenské provozovny, stejně jako nepřípustnost paralelního zařazení jednoho pozemku mezi zastavěné stavební pozemky i PUPFL nebo ÚSES. K poslednímu vytýkanému nedostatku odůvodnění, totiž nepřípustnosti paralelního zařazení jednoho pozemku mezi zastavěné stavební pozemky i PUPFL nebo ÚSES, se krajský soud vyjádřil tak, že se *„jedná o netypickou záležitost, což je však dáno historickým vývojem vzniku a oplocení areálu Lovčího zámku … Zařazení pozemků do kategorie pozemky zastavěné stavební [§ 2 odst. 1, písm. c) a § 58 a násl. stavebního zákona] nemůže vyloučit právní regulaci směřující k ochraně lesa dle lesního zákona … Ve vztahu k dotčeným pozemkům bylo k jejich zařazení do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vydáno kladné rozhodnutí … Nelze proto spatřit rozpor územního plánu s lesním zákonem, neboť regulace dotčených pozemků (tedy i omezení daná zařazením do plochy ZX) je řádně odůvodněná vychází ze stanoviska příslušného orgánu státní správy lesů, jež je v souladu se*

zákonem a bylo předmětem soudního přezkumu.“ Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud, jakkoliv odůvodnění tohoto problému mohlo být přesvědčivější, této otázce věnoval pozornost, když toto paralelní zařazení označil sice za netypické, nikoliv však vyloučené, navíc odkázal na rozhodnutí v pochybnostech; nesouhlas stěžovatelů s tímto právním posouzením však není důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[31] K problematice vynětí dotčených pozemků z PUPFL krajský soud velmi stručně a kategoricky konstatoval, že „*navrhovatelé měli a mají možnost žádat o změnu charakteru, resp. využití pozemků dle lesního zákona, avšak sami se rozhodli tak, že dosud uvedené kroky neučinili.*“ Stěžovatelé naopak tvrdí, že z důvodů zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX nebude možné v budoucnu realizovat doporučení k řešení celé jejich komplikované situace, jež jim bylo podáno správními soudy, čili vyjmout dotčené pozemky z PUPFL, a to z důvodu nesouladu s územním plánem. Dle ustanovení § 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona „*rozhodnutí o změně využití území vyžadují změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím*“. Podle § 90 odst. 2 stavebního zákona pak „*stavební úřad posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b*“. Stejně tak dle § 15 odst. 2 lesního zákona platí, že „*odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací.*“ ÚP Ráby pak stanovuje jako hlavní využití funkční využití plochy ZX „*plochy zeleně s lesními porosty plnícími zejména ochranou funkci, které nelze zařadit do předchozích typů ploch a je třeba jim stanovit specifické podmínky*“, jako přípustné využití poté „*1) pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL), 2) zeleň krajinná, liniová vč. prvků ÚSES (biokoridory, biocentra a interakční, prvky), 3) dětské sportovní a rekreační vybavení, 4) prvky drobné architektury související s hlavním využitím souvisejících ploch, občanského vybavení (pohádkové motivy apod.), 5) komunikace pěší, cyklistické, 6) stavby a zařízení technické infrastruktury, 7) naučné stezky a 8) komunikace sloužící obsluze území.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že posouzení učiněné krajským soudem, totiž že za výše citovaných podmínek funkčního využití plochy ZX bude souladné s územním plánem rozhodnout o změně využití území, což je nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o vynětí dotčených pozemků z PUPFL, není patřičně odůvodněno, neboť není zjevné, jak k tomuto přesvědčení krajský soud dospěl, pouze je mimoděk konstatováno jako fakt. Za situace, kdy ovšem hlavním využitím plochy ZX jsou plochy zeleně s lesními porosty plnícími zejména ochranou funkci, je vcelku logická obava stěžovatelů, že jim s ohledem na zařazení do plochy ZX nebude vydáno územní rozhodnutí o změně využití území (jehož podmínkou je soulad s územně plánovací dokumentací), pročež nikdy nedosáhnou odnětí dotčených pozemků z PUPFL, tj. řešení avizovaného soudy. Tento možný důsledek způsobený napadenou územně-plánovací úpravou je dostatečně intenzivním zásahem do práv stěžovatelů, aby se krajský soud ve vypořádání tak zásadní otázky (neboť na ní je závislé, zdali bude možné pro dotčené pozemky v budoucnu vyloučit omezení plynoucí z lesního zákona), neomezil na nikterak neodůvodněné posouzení těchto tvrzení jednou větou. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výše uvedeným nehodnotil zákonnost zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX, pouze trvá na přezkoumatelném vypořádání jedné podstatné dílčí námitky, jež proti této části ÚP Ráby brojí. Vypořádání návrhové

námitky krajským soudem je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pročež je tato kasační námitka důvodná.

[32] Stěžovatelé dále namítají vadu řízení z důvodů blíže uvedených v odst. 12 tohoto rozhodnutí, a to, že jedním z kritérií hodnocení důvodnosti jejich návrhových bodů ze strany krajského soudu byl i samotný okamžik podání zrušovacího návrhu. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že se dle jeho posouzení v případě zohlednění výše uvedené skutečnosti nejedná o vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, nýbrž již jde o právní posouzení učiněné krajským soudem, jehož správnost bude Nejvyšší správní soud posuzovat. Dle ustanovení § 101b odst. 1 s ř. s., v rozhodném znění, bylo možno návrh na zrušení opatření obecné povahy *„podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“* Napadené opatření obecné povahy nabylo, alespoň podle záznamu učiněného Magistrátem města Pardubice, účinnosti dne 2. 10. 2014. Návrh stěžovatelů na zrušení ÚP Ráby byl krajskému soudu doručen dne 2. 10. 2017, čili poslední den zákonné lhůty. Krajský soud tuto skutečnost v napadeném rozsudku hodnotil tak, že stěžovatelé *„návrh na zrušení OOP podali, z pohledu soudu zcela nelogicky, až v poslední den tříleté lhůty. Tento jejich postup, resp. taktika dosti oslabuje vznesenou námitku, včetně námitek dalších. Měli-li by totiž navrhovatelé skutečný zájem včas a řádně hájit své zájmy – jak ostatně deklarují v návrhu, nebylo jakkoli nutné vyčkávat s podáním návrhu na zrušení na poslední den několikaroční lhůty.“* Jakkoli má krajský soud bezpochyby pravdu, že navrhovatelé nemuseli s podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyčkávat celé tři roky až do posledního dne příslušné lhůty, nelze z této okolnosti dovozovat cokoli dalšího, jak to učinil krajský soud. Jeho úkolem bylo pouze posoudit včasnost takového návrhu a mimo jiné na tomto základě rozhodnout o projednatelnosti takového podání. Stěžovatelé pouze, přestože v maximálním rozsahu, využili tehdy poměrně dlouhé zákonné objektivní lhůty pro podání návrhu, kterou jim stanovoval s. ř. s., oprávněně disponovali dle svého uvážení celou jim poskytnutou lhůtou, tedy jednali v mezích zákona a v legitimním očekávání, že okamžik podání návrhu jim nebude přičten k tíži. Zde lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 Afs 4/2011 - 72, podle něhož využití zákonných lhůt nemůže být posuzováno jako zneužití práva. Krajský soud nebyl povolán k tomu, aby jakýmkoli způsobem, například tvrzeným oslabením návrhových námitek, uplatňoval svůj názor na vhodnost takto rozsáhlé lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy; k tomu je povolán pouze zákonodárce, který tak mimochodem učinil s účinností od 1. 1. 2018, když zkrátil tuto lhůtu na 1 rok od nabytí účinnosti návrhem napadeného opatření. Právní posouzení krajského soudu tedy nemělo žádnou zákonnou oporu, bylo učiněno svévolně a nikoliv *secundum et intra legem*. Právní názor krajského soudu je nepřijatelný, neboť jeho akceptování by vedlo k nebezpečným a nežádoucím konsekvencím, jako je relativizace procesních lhůt upravených v zákoně, jimiž je soud vázán, stejně jako k narušení právní jistoty osob dotčených na svých subjektivních veřejných právech, že jejich návrh bude projednán a rozhodnut se stejnou intenzitou přezkumu, jako v jiných případech. Názor krajského soudu by navíc argumentací *ad absurdum* mohl být doveden až do stavu, kdy žaloba proti správnímu rozhodnutí podaná například v prvním měsíci příslušné dvouměsíční lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. bude mít nějakou „lepší“ či „vyšší“ pozici pro přezkoumání napadeného rozhodnutí soudem než žaloba podaná v poslední den

takové lhůty, což je stěží akceptovatelné. Krajský soud však dále uvedl, že jsou z tohoto důvodu dosti oslabeny všechny návrhové námitky stěžovatelů. Z takového konstatování nelze blíže rozeznat, v jaké intenzitě ovlivnil tento nesprávný právní názor krajského soudu vytčený před posouzením jednotlivých námitek rozporu ÚP Ráby se zákonem shledání všech návrhových námitek za nedůvodné. Uvedené vyjádření krajského soudu tedy rovněž přispělo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační námitku stěžovatelů důvodnou.

[33] I přes shledanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku se v rámci procesní ekonomie soudního řízení Nejvyšší správní soud vyjadřuje též k některým dalším stěžejním kasačním námitkám.

[34] Stěžovatelé v kasační námitce blíže rozvedené pod bodem 15 tohoto rozhodnutí dále namítají nesprávné posouzení právní otázky porušení stanoveného procesního postupu spočívající v tom, že napadené opatření obecné povahy dosud nenabylo účinnosti, neboť nebylo odpůrcem jakožto schvalovatelem řádně vyhlášeno. Stěžovatelé tvrdili, že odpůrce doposud nevydal vyhlášku oznamující vydání napadeného opatření, nýbrž tak učinil pouze pořizovatel, což je však z hlediska § 173 odst. 1 správního řádu nedostatečné; jestliže tedy nebyl napadený ÚP Ráby řádně vyhlášen vyvěšením na úřední desce, nemohl nabýt ani účinnosti. Krajský soud v rámci argumentace odůvodňující shledání této námitky nedůvodnou konstatoval, že „*nikterak však již navrhovatelé neprokazovali, že k vydání a tedy i zveřejnění veřejné vyhlášky – schváleného ÚP Ráby nepřistoupil sám odpůrce. Zde zůstalo pouze u jejich neprokázaných tvrzení. Nebyl předložen např. záznam o rozsahu zveřejněných dokumentů na úřední desce odpůrce v dané době*“. Krajský soud tedy požadoval po navrhovatelích, aby prokázali, že na úřední desce odpůrce nebyla vyvěšena veřejná vyhláška vydávající napadené opatření obecné povahy, tedy prokázali neexistenci určité skutečnosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jenom opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti, vyvolává příslušné právní následky, a je proto sto zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelů; krajský soud se proto měl otázkou účinnosti napadeného opatření obecní povahy zabývat ex offo, a to dříve, než přistoupil k posouzení jednotlivých věcných námitek. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu totiž „*pro soudní přezkum z hlediska jeho existence podstatné dále to, zda bylo řádně vyhlášeno a zda se jedná o akt účinný. NSS neposkytuje ochranu proti opatřením obecné povahy, jež účinná dosud nejsou nebo jež byla zrušena, a to i po podání návrhu soudu na jejich zrušení, např. v přezkumném řízení, a vůči svým adresátům již nepůsobí, neexistuje předmět řízení, což je neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, usnesení NSS ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 3 Ao 5/2007, a ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. 8 Ao 8/2011*“ (Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016).

[35] Nejvyšší správní soud se dále pro vyjasnění taktéž vyjadřuje ke kasační námitce rozvedené pod bodem 17 tohoto rozhodnutí, která směřuje proti tvrzenému rozporu ÚP Ráby s lesním zákonem, a kasační námitce popsané v bodě 20 tohoto rozhodnutí, jež vypočítává omezení způsobená napadeným opatřením obecné povahy stěžovatelům, v jejichž důsledku je toto údajně neproporcionální. Stěžovatelé totiž ve stručném souhrnu namítají to, že odpůrce měl znova posoudit, zdali dotčené pozemky mají skutečně povahu

PUPFL (přestože o jejich povaze již bylo pravomocně rozhodnuto a tento závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016 – 61), a dále že určitý pozemek může být buďto PUPFL, nebo zastavěný stavební pozemek, ovšem nikdy nemůže být současně obojím. Neproporcionalitu ÚP Ráby pak stěžovatelé dovozují především z důsledků, které pro ně budou mít omezení vyplývající pro dotčené pozemky z lesního zákona. Stěžovatelé tvrdí, že zařazení dotčených pozemků do nové plochy funkčního využití ZX způsobí neodstranitelnou kolizi s pravidly lesního zákona týkajícími se vstupu veřejnosti, budování oplocení a pořádání organizovaných a hromadných akcí, když řešení v podobě odnětí z PUPFL nepřipadá v úvahu, současně je vyloučeno i využívání dotčených pozemků jako venkovní živnostenské provozovny, pročež údajně byli vydáním napadeného patření postaveni do zcela bezvýchodné situace, kdy je provozování areálu Lovčího zámečku v dosavadním rozsahu a podobně do budoucna reálně vyloučeno. Nejvyšší správní soud k této problematice nejprve cituje z rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016 – 61, ve věci řízení v pochybnostech dle § 3 odst. 3 lesního zákona, v němž mimo jiné uvedl, že na skutečnosti, že dotčené pozemky mají povahu PUPFL *„nic nemění ani stěžovateli rozporované naplnění definice stavebních a zastavěných stavebních pozemků podle § 2 odst. 1 písm. b) a c) stavebního zákona, oplocené provozovny občanské vybavenosti podle § 17 zákona o živnostenském podnikání, lesního porostu a lesního pozemku podle lesního zákona, honební pozemků ve smyslu zákona o myslivosti, jakož i tvrzená záměna pojmů pozemek a parcela. … Žalovaný nepochybil, pokud přisvědčil prvostupňovému orgánu státní správy lesa v tom, že dotčené pozemky jsou pozemky určenými k plnění funkce lesa. Ze všech hledisek, jež stěžovatelé v průběhu správního řízení i před soudy uváděli, je totiž patrné, že se jedná o les. Kasační soud neshledal nezákonnost jednání žalovaného, který jako dotčený orgán ochrany lesa vydal stanovisko v procesu pořizování územního plánu města Pardubic. Shoda tohoto stanoviska s rozhodnutím v nyní posuzované věci naopak svědčí konzistentnosti závěrů žalovaného na povahu předmětných pozemků, stěžovateli několikrát zpochybňovanou. Vhodným a časově i procesně hospodárným postupem by pro stěžovatele v nyní projednávaném případě bylo ihned po rozhodnutí prvostupňového orgánu státní správy lesa ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona zažádat o odnětí dotčených pozemků plnění funkcí lesa.“* Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní v celém projednávaném případě zdůraznit, že všechna výše shrnutá, stěžovateli obsáhle předestíraná, pro provozování areálu Lovčího zámečku vpravdě zásadně komplikující omezení plynoucí z lesního zákona nejsou přímým důsledkem zařazení dotčených pozemků do funkční plochy ZX, nýbrž samotnou povahou těchto pozemků jako PUPFL. Dotčené pozemky historicky vždycky měly povahu lesních pozemků, za PUPFL byly též pravomocně shledány správními soudy, a z tohoto důvodu na ně dopadají omezení stanovená lesním zákonem, přičemž co se aplikovatelnosti ustanovení lesního zákona týče, je irelevantní, do plochy jakého funkčního využití je takový pozemek zařazen v rámci územního plánu, protože tato kategorizace nemění ničeho na ochraně, která je mu lesním zákonem poskytována, a na případném sankcionování nerespektování těchto povinností ze strany orgánů ochrany lesa. Bylo to rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2008, č. j. 41088-2/2008/OŽP/OZE/Kp, které povolilo dočasné omezení plnění funkce lesa na dotčených pozemcích, a to do 31. 12. 2017. Je to proto právě uplynutí doby platnosti této výjimky, které zapříčiňuje omezení dotčených pozemků tak palčivě prezentovaná stěžovateli; tato omezení tedy nemají přímou kauzální souvislost se zařazením do funkční plochy ZX, pročež nejsou bezprostředním důsledkem napadeného

ÚP Ráby, čímž se sama o sobě ocitají mimo předmět tohoto řízení. Nejvyšší správní soud taktéž neshledává důvod, proč by odpůrce měl v procesu pořizování ÚP Ráby posuzovat povahu dotčených pozemků opětovně po rozhodnutí Orgánu státní správy lesů ze dne 26. 5. 2014, sp. zn. MMP/14153/21/2014/Me, jímž tento orgán určil, že dotčené pozemky jsou PUPFL. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se zařazením těchto pozemků do kategorie zastavěných stavebních pozemků v rámci napadeného ÚP Ráby změnily skutkové okolnosti natolik, aby odůvodňovaly odlišný závěr o jejich povaze. Nejvyšší správní soud doplňuje, že do práv stěžovatelů by mohla zasáhnout až skutečnost, že dotčené pozemky by nebylo možné, jak jim doporučovaly správní soudy, vyjmout z PUPFL, a to pro nesoulad případného územního rozhodnutí o změně využití území s územním plánem. Jak však bylo konstatováno výše, posouzení této právní otázky, zda je dotčené pozemky zařazené do funkční plochy ZX za využití stanoveného v ÚP Ráby možné vyjmout z PUPFL, nebylo krajským soudem patřičně odůvodněno, pročež bylo shledáno nepřezkoumatelným. Bude proto věcí dalšího řízení, aby se krajský soud, pakliže by dospěl k závěru o reálné nemožnosti odejmutí, zabýval proporcionalitou znemožnění jedné z alternativ, jak se mohou stěžovatelé zbavit povinnosti dodržovat omezení plynoucí z lesního zákona, protože jen a pouze v případě nemožnosti vyjmutí z PUPFL má omezení dotčených pozemků plynoucí z lesního zákona nějaký vztah k napadenému ÚP Ráby.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[36] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, zrušil výroky II. a III. napadeného rozsudku a v této části vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), především odstraní řadu důvodů způsobujících nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

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

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

V Brně dne 27. listopadu 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu