ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Straky, soudce Karla Ulíka a soudkyně Johany Jandusové ve věci

navrhovatelky: **Vojanovy sady, spol. s r.o.**
sídlem U Lužického semináře 43/17, 118 00 Praha
zastoupena advokátem JUDr. Markem Bánským
sídlem Elišky Krásnohorské 10/2, 110 00 Praha

proti odpůrci: **Zastupitelstvo obce Zduchovice**
sídlem Zduchovice 55, 262 63 Zduchovice
zastoupen advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy obce Zduchovice č. 1/2024** – územního opatření o stavební uzávěře, vydaného usnesením odpůrce ze dne 12. 11. 2024, č. 2024/11,

takto:

I. **Opatření obecné povahy obce Zduchovice č. 1/2024 – územní opatření o stavební uzávěře, vydané usnesením odpůrce ze dne 12. 11. 2024, č. 2024/11, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší ve vztahu k pozemkům parc. č. 185, 186/1, 261, 323, 332/1, v katastrálním území Zduchovice, v rozsahu, v jakém na těchto pozemcích není navrhován územní systém ekologické stability, jak je vymezen v hlavním výkresu návrhu změny č. 2b Územního plánu Zduchovice projednaném na opakovaném veřejném projednání dne 23. 9. 2024, který je přílohou tohoto rozsudku.**

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud v této věci přezkoumává zákonnost v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „OOP“), kterým odpůrce vydal územní opatření o stavební uzávěře spočívající v zákazu realizace jakéhokoli druhu oplocení na pozemcích parc. č. 178/1, 185, 186/1, 261, 317, 323, 328, 329, 330, 331, 332/1 a 334/1, v katastrálním území Zduchovice (v témže katastrálním území se nachází všechny níže uváděné pozemky – pozn. soudu). Stavební uzávěra se však nevztahuje na (i.) *udržovací práce*, (ii.) *stavby a oplocení lesních ploch týkající se zabezpečovacích prvků starých důlních děl* a (iii.) *stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 2,2 m*.

2. Dobu trvání stavební uzávěry odpůrce omezil do vydání změny č. 2b Územního plánu Zduchovice (dále „územní plán“), nejdéle však na dobu 6 let od nabytí účinnosti OOP.

3. K vydání OOP vedly odpůrce následující důvody. Připravovaná změna č. 2b územního plánu počítá s přesnějším vymezením regulativů týkajících se možnosti zřízení oplocení lesních ploch v nezastavitelném území obce Zduchovice. Jejím cílem je ochrana životního prostředí v nezastavěné volné krajině a zachování její celistvosti a průchodnosti pro volně žijící organismy. Na dotčeném území je totiž vymezeno regionální biocentrum RBC 856 Na altánku a dále nadregionální biokoridor NK60. Oborní chov přitom ohrožuje lesní porost, zejména jeho bylinné a keřové patro. Je proto v rozporu s veřejným zájmem na vytváření územního systému ekologické stability (dále též „ÚSES“). OOP má rovněž předejít omezení vstupu do lesů v turisticky velmi cenné lokalitě (nachází se zde vyhlídka Na Altánku). Velký oplocený celek by dále zasahoval i do krajinného rázu. Stavební uzávěra tak má do schválení změny č. 2b územního plánu zamezit nežádoucímu oplocení lesních ploch.

4. Navrhovatelka vlastní v území dotčeném stavební uzávěrou pozemky parc. č. 185, 186/1, 261, 323, 332/1 a 334/1 (dále „pozemky navrhovatelky“). Na nich plánuje realizaci oborního oplocení, jehož výstavbu OOP znemožňuje. Navrhovatelka považuje OOP za nezákonné a nepřiměřené. Proto se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), domáhá jeho zrušení.

Shrnutí návrhu

5. Navrhovatelka předesílá, že se zaměřuje na harmonické lesní hospodaření, péči o zvěř včetně jejího chovu, ochranu přírody v kulturní krajině a údržbu zámeckých zahrad. Na pozemcích dotčených stavební uzávěrou měla v úmyslu realizovat stavbu „oplocení obory – Jelení vyhlídka“. Jejím účelem byl oborní chov jelenů směřující k udržitelnému hospodaření s lesní zvěří, včetně ochrany přírodě blízkých stanovišť. O svém záměru jednala i s obcí Zduchovice (dále „obec“), která mu nejprve byla nakloněna. Následně ale své stanovisko změnila a změnami územního plánu a stavebními uzávěrami se snaží záměru zabránit. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2024, č. j. 59 A 10/2024-70, změnu č. 1 územního plánu, která obornímu chovu a stavbě oplocení bránila, v rozsahu pozemků

navrhovatelky zrušil. Kasační stížnost obce zamítl Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) rozsudkem ze dne 7. 8. 2025, č. j. 2 As 118/2024-84. V mezidobí obec zahájila proces pořizování změny č. 2 územního plánu, která by oborní chov opětovně znemožnila. Tím však fakticky obchází zrušující rozsudek krajského soudu.

6. Co se týče samotného OOP, pokládá jej navrhovatelka za nepřiměřeně omezující a nepřípustně zasahující do jejích vlastnických práv. Předně sporuje důvody, které odpůrce k přijetí OOP vedly. Nesouhlasí s tím, že by zřízení obory bylo v rozporu se zájmem na ochraně přírody a krajiny. V oborním chovu nemůže dojít k tzv. přezvěření. Již ze zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, navrhovatelce vyplývá povinnost regulovat stavy zvěře. Dosažení tohoto cíle je v oboře jednodušší. Snaha obce bránit veškerému oplocení v lesích naopak nevedla k ochraně lesních porostů, což dokládá i odborné vyjádření ke stavu lesních porostů v LHC Bražce. Rovněž závazná stanoviska, která byla vydána v době, kdy navrhovatelka žádala o povolení ke zřízení obory, potvrzují, že obora neúměrně les neomezí ani neohrozí.

7. Navrhovatelka též uvádí, že realizace obory neomezí průchodnost krajiny nežádoucím způsobem. Opakovaně deklarovala, že průchodnost krajiny zachová umístěním průchodů do oborního oplocení. Omezení průchodnosti krajiny neshledaly ani dotčené orgány při projednávání záměru. Navrhovatelka nehodlala neoprávněně omezit vstup do lesů. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále „stavební zákon 2021“), nadto řadí oplocení obor mezi drobné stavby nevyžadující povolení. Jejich zřízení a případné částečné omezení vstupu je tak zcela v souladu se zákonem.

8. Odpůrce v odůvodnění OOP odkazoval na fragmentované odborné zdroje, které se zmiňují o negativních aspektech oborního chovu zvěře. Tyto případy ale odpůrce nepřípustně paušalizuje a předpokládá, že by i záměr navrhovatelky měl obdobné negativní dopady. Neobstojí ani argumentace existencí ÚSES na řešeném území. Ta totiž nebránila kladným stanoviskům dotčených orgánů při projednávání záměru. ÚSES paušálně nevylučuje zřízení oborního oplocení na navrhovatelčiných pozemcích.

9. Podle navrhovatelky je OOP v rozporu s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Navrhovatelka je povinna na pozemcích hospodařit v souladu se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), a lesním hospodářským plánem. OOP přitom nemůže obsahovat takovou regulaci, která by vlastníku lesa bránila zákonné povinnosti dodržovat. Dotčené pozemky jsou též součástí honitby. Navrhovatelka myslivost aktivně vykonává a prosazuje dodržování zákona o myslivosti v honitbě. Pokud je zřízení oplocení v lesích ve prospěch jmenovaným veřejným zájmům, nemůže ani OOP ukládat navrhovatelce podobné zákazy.

10. Navrhovatelka má OOP rovněž za diskriminační, protože se stavební uzávěra týká jen jejích pozemků (ostatní pozemky uvedené v OOP buď zanikly nebo byly přečíslovány). Odpůrcem uváděné důvody ale vedou k tomu, že by se stavební uzávěra měla vztahovat na všechny lesní pozemky. Tak tomu ale není. Proč se OOP vztahuje jen na navrhovatelku, odpůrce neodůvodnil.

11. Napadené OOP neobstojí ani v testu proporcionality. Přijatá regulace není schopna naplnit zamýšlený cíl, tj. chránit přírodu a krajinu. Odpůrce nezkoumal, zda sledovaného cíle nelze dosáhnout mírnějšími prostředky. Odpůrce nejenže vyloučil oborní chov, ale bez legitimního důvodu vyloučil veškeré oplocení až na jedinou výjimku. OOP je v rozporu i

s kritériem potřebnosti. Vlastnické právo navrhovatelky omezuje téměř absolutně. Na dotčených pozemcích nemůže realizovat ani to, k čemu jsou určeny. Neexistuje žádný veřejný zájem na tom, aby bylo navrhovatelce bráněno ve výkonu jejích vlastnických práv. Kolizi s vlastnickým právem navrhovatelky odpůrce nezvážil a neodůvodnil.

12. Závěrem navrhovatelka namítá, že se odpůrce snaží vzkřísit soudem již jednou zrušenou regulaci v územním plánu, a tím tak soudní rozhodnutí obcházet. Namísto zjednání nápravy odpůrce navrhovatelku omezil na dobu 6 let. Dobu trvání stavební uzávěry považuje navrhovatelka za nepřípustnou. V tomto případě je nepřiměřeně dlouhá, neboť obec by mohla změnu č. 2 přijmout v průběhu jen několika měsíců. Takový stav je v rozporu s právem na spravedlivý proces a právem na účinné opravné prostředky.

Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce navrhuje návrh zamítnout. V prvé řadě se ohrazuje proti tomu, že by navrhovatelka mohla na základě předchozí podoby územního plánu legitimně očekávat, že bude moci oboru realizovat. Nic nezákonného odpůrce nespatřuje ani ve změně přístupu k záměru a k související regulaci území. Navrhovatelka dále nesprávně vykládá rozsudek č. j. 59 A 10/2024-70. Krajský soud totiž změnu č. 1 zrušil čistě kvůli procesnímu pochybení, nikoli kvůli její nezákonnosti, nepřiměřenosti či diskriminaci navrhovatelky. Odpůrce jej tak může stěží obcházet.

14. K návrhovým bodům odpůrce uvádí, že v OOP dostatečně vysvětlil, proč se obává, že by oborní chov zvěře mohl mít negativní dopady na přírodu a krajinu. Opakuje-li navrhovatelka, že by musela dodržovat právní předpisy, jistě tak musela činit i v oborách, kde k uváděným problémům dochází. Příliš vysoký tlak na přírodu v oborách totiž plyne z podstaty oborního chovu zvěře. Na omezeném prostoru zvířata jednoduše nemají možnost chovat se jinak než spásat zejména bylinné a keřové patro, a tím ničit součásti přírody.

15. Odpůrce argumentuje, že existence ÚSES je dalším indikátorem, proč by zřízení obory mohlo mít závažný dopad na přírodu. Daná část krajiny je hodnotnější, a je tedy třeba ji více chránit před negativními dopady oborního chovu zvěře. Nachází se zde i turisticky významné místo, tzv. Solenická podkova. Obec má proto zájem na tom, aby právě kvůli tomuto místu byla zachována přístupnost krajiny. Odpůrce v OOP předestřel, proč považuje velký oplocený blok za nevhodný. Navrhovatelka pomíjí, že průchodnost krajiny je důležitá i pro zvěř. Z hlediska její migrace je velká překážka v území nežádoucí. Argument, že oborní oplocení spadá mezi drobné stavby nevyžadující povolení, je lichý. I ty lze totiž umisťovat pouze v souladu s územním plánem, nikoli jen tak dle přání vlastníka.

16. Nepřípadnou je i námitka ohledně diskriminace navrhovatelky. OOP se logicky týká pouze pozemků, jejichž regulaci zrušil soud rozsudkem č. j. 59 A 10/2024-70. Na zbylých lesních plochách stále platí regulace obsažená v územním plánu, která realizaci oplocení až na stanovené výjimky omezuje. OOP paradoxně jako výjimku připouští ještě vyšší oplocení, než které je přípustné dle územního plánu. A právě vzhledem k tomu, že OOP umožňuje umisťovat stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejména před zvěří do výšky max. 2,2 m, není jasné, v čem je navrhovatelka omezena ve výkonu povinností lesního hospodáře.

17. Odpůrce závěrem konstatuje, že je zcela běžné, že se obec rozhodla „vzkřísit“ dříve zrušenou regulaci změnou č. 2. Pokud by tak neučinila, platila by ve vztahu k pozemkům navrhovatelky a ostatním pozemkům v plochách ZL jiná regulace, což je nevhodné. Doba

trvání stavební uzávěry pak dle odpůrce zcela odpovídá řešení obsaženému ve stavebním zákoně 2021.

Replika navrhovatelky

18. Navrhovatelka v replice zdůrazňuje, že vyvrátila argumenty odpůrce ohledně dopadů oborního chovu na přírodu a krajinu. Obory nejsou plošně škodlivé. Též na její straně existují veřejné zájmy (výkon práva myslivosti a hospodaření v lese), které svědčí o nepřiměřenosti OOP. Odpůrce omezil navrhovatelčina práva, aniž by sledoval legitimní cíl. Vyjádření odpůrce nic nemění na tom, že je navrhovatelka uvrhnuta do koloběhu soudních řízení. Již jednou se zrušení napadené regulace v územním plánu domohla. Nyní je nucena podávat k soudu další návrh. Vzhledem k postupu odpůrce, který se snaží navrhovatelce bránit v užívání vlastních pozemků, ale nemá jinou možnost.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. Soud ověřil, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou (není sporu o tom, že se na navrhovatelčiny pozemky vztahuje stavební uzávěra a že ji omezuje v jejich užívání) a obsahuje všechny formální náležitosti na něj kladené (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.).

20. Odpůrce rozhodl o pořízení napadeného OOP usnesením ze dne 27. 5. 2024, č. 2024/6. V souladu s § 326 odst. 5 ve spojení s § 334a odst. 2 stavebního zákona 2021 jej proto pořizoval ještě podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále „stavební zákon 2006“). V souladu s § 97 odst. 1 větou první stavebního zákona 2006 stavební uzávěru vydal formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

21. Navrhovatelka v návrhu sice označila jako odpůrkyni obec Zduchovice, nicméně podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem „*ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno*.“ Bez ohledu na skutečnost, koho za odpůrce označí v návrhu navrhovatel, je tak správní soud povinen jednat jako s odpůrcem s tím, kdo napadené opatření obecné povahy skutečně vydal (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2023, č. j. 1 Aos 2/2013-135, odst. 38).

22. Územní opatření o stavební uzávěře vydává podle § 98 odst. 1 zákona stavebního zákona 2006 v přenesené působnosti rada obce. V obcích, kde se rada nevolí, přechází tato kompetence podle § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona 2006 na zastupitelstvo obce [srov. § 99 odst. 3 *in fine* obecního zřízení]. To je případ i obce Zduchovice. Jak dovodil rozšířený senát NSS, vydává-li opatření obecné povahy orgán obce v přenesené působnosti, je tento orgán v řízení o návrhu na jeho zrušení odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s., nikoliv samotná obec (viz usnesení ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017-94, č. 3911/2019 Sb. NSS).

23. Jelikož bylo OOP vydáno ještě podle stavebního zákona 2006, nejsou citované závěry dotčeny ani tím, že podle stavebního zákona 2021 vydává rada, resp. zastupitelstvo obce územní opatření o stavební uzávěře v samostatné působnosti (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2025, č. j. 4 As 11/2025-58, odst. 34).

24. Odpůrcem je proto v posuzované věci Zastupitelstvo obce Zduchovice, které OOP vydalo. Byť soud adresoval prvotní poučení obci Zduchovice, nemohlo mít toto pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť doručováno bylo do shodné datové schránky a za obec i zastupitelstvo v řízení před soudem jedná starosta obce (v tomto případě je ale

odpůrce zastoupený advokátem). Navíc k návrhu se vyjadřovalo přímo Zastupitelstvo obce Zduchovice, které i upozornilo na chybně označenou odpůrkyni v návrhu. Odpůrce tedy zjevně neměl pochybnosti o svém procesním postavení v tomto řízení. Žádné námitky v tomto směru nevznesl ani na ústním jednání, při kterém soud otázku, komu v tomto řízení přísluší postavení odpůrce, vyjasnil.

25. Soud se dále zabýval přípustností podaného návrhu podle § 307 odst. 2 stavebního zákona 2021, jehož použití připadá v úvahu z důvodu zahájení soudního řízení až po nabytí jeho účinnosti. Dle tohoto ustanovení je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nepřípustný také „*obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*“

26. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, dovodil, že nepřípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 307 odst. 2 stavebního zákona 2021 má být spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení o vydání opatření obecné povahy vedeném podle tohoto (nového) zákona. Na návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona 2006 nedopadá (viz jeho odst. 53–58; obdobně viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2025, č. j. 63 A 8/2024-134, odst. 19, nebo rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 8. 2025, č. j. 61 A 8/2025-146, odst. 56–57; srov. dále rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47, č. 4679/2025 Sb., který dospěl k obdobným závěrům ve vztahu k podobně konstruovanému § 307 odst. 1 stavebního zákona 2021 upravujícímu přípustnost žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu).

27. Soud neshledal důvod se od citovaných závěrů odchýlit. Jelikož tedy odpůrce pořizoval OOP podle stavebního zákona 2006, ustanovení § 307 odst. 2 stavebního zákona 2021 se v tomto případě neuplatní.

28. Soud proto uzavírá, že jde o návrh přípustný a věcně projednatelný.

29. Při meritorním přezkumu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při tomto přezkumu je soud současně vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Ústní jednání a dokazování

30. Při jednání účastníci odkázali na svá písemná vyjádření a stručně je shrnuli. Soud se jich výslovně dotázal na stanovisko k tomu, že v době vydání napadeného OOP (12. 11. 2024) projednávaný návrh změny č. 2b územního plánu pro opakované veřejné projednání již nepočítal s podrobnější regulací výstavby oplocení v plochách LU – lesní všeobecné, ale naopak ji zaváděl v plochách ÚSES. Navrhovatelka nato uvedla, že stavební uzávěra ji stále omezuje v rozsahu, v jakém byla vydána, což ji činí nepřiměřenou. Vzhledem k popsaným změnám je dle ní otázkou, zda neměl být rozsah stavební uzávěry upraven. K tomu ale nedošlo. Odpůrce k výzvě uvedl, že pozemky, na které dopadá stavební uzávěra, do OOP zahrnul, protože se jich připravovaná změna č. 2b dotýká a proces jejího pořizování stále probíhá. Navíc navrhovatelka dle odpůrce netvrdí, že by pro ni zúžení stavební uzávěry přineslo výhodu (např. v možnosti realizovat konkrétní stavby; v případě obory je třeba zachovat celistvé oplocení).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

31. Při posouzení věci soud vycházel z dokumentace zachycující proces vydávání OOP, jíž se dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Jejími součástmi byly i námitky navrhovatelky proti návrhu OOP či odborné vyjádření ke zdravotnímu stavu lesních porostů v LHC Bražce vypracované Ing. J. C., Ph.D. dne 16. 1. 2023, a proto je soud samostatně k důkazu neprováděl.

32. Soud činil skutková zjištění rovněž na základě provedeného dokazování:

33. Z výpisů z katastru nemovitostí soud zjistil, že navrhovatelka spoluvlastní pozemky parc. č. 184, 185, 186/1, 261, 323, 332/1 a 334/1.

34. Ze závazného stanoviska Městského úřadu Příbram (dále „městský úřad“) ze dne 13. 8. 2021, č. j. MeUPB 69271/2021/OZP/Kor, soud zjistil, že jmenovaný orgán ochrany přírody souhlasil se zrušením jedné stezky/pěšiny vedoucí mimo zastavěné území obce skrze lesní pozemek parc. č. 186/1 podle § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to v souvislosti s realizací záměru stavby „Oplocení obory Jelení vyhlídka“. Jeho přílohou je i mapa se zobrazením průchodů oborním oplocením. Navrhované vstupy do obory dokládá i samostatný mapový podklad doložený navrhovatelkou.

35. Ze závazného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) ze dne 7. 12. 2020, č. j. 168219/2020/KUSK, soud zjistil, že jím krajský úřad mění závazné stanovisko městského úřadu ze dne 26. 10. 2020, sp. zn. MeUPB 93763/2020/SÚÚP/Fil, k záměru „Oplocení obory – Jelení vyhlídka“ tak, že záměr je z hledisek jmenovaných v § 96b stavebního zákona 2006 přípustný.

36. Z hlavního výkresu územního plánu ve znění změny č. 1 soud zjistil, že pozemky navrhovatelky jsou zařazeny do plochy ZL – Lesy a že na ně částečně zasahují i prvky ÚSES. Z jeho textové části soud zjistil, že mezi přípustná využití plochy ZL patří i „*stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 1,6 m*.“ Nepřípustným využitím této plochy naopak je „*jakákoliv stavba nebo činnost neuvedená v hlavním a přípustném využití, zejm. skládky a veškeré stavby oplocení jiné než přípustné, především je nepřípustné oplocení sloužící pro oborní, farmový a podobný chov zvěře*.“

37. Soud si dále vyžádal dokumentaci k pořizování změny č. 2b územního plánu, z níž při dokazování zjistil následující skutečnosti:

- Odpůrce rozhodl dne 23. 10. 2023 o pořízení změny č. 2 územního plánu (viz usnesení odpůrce ze dne 23. 10. 2023, č. 2023/10). Následně dne 27. 5. 2024 odpůrce schválil doplnění obsahu zadání změny č. 2 o plochy ZL – lesy, jichž se týkal zrušující rozsudek zdejšího soudu č. j. 59 A 10/2024-70. Současně odpůrce změnu č. 2 rozdělil na změnu č. 2a, jejímž účelem je převést územní plán do jednotného standardu, a změnu č. 2b obsahující věcné řešení (viz usnesení odpůrce ze dne 27. 5. 2024, č. 2024/6).
- Z koordinačního výkresu a výkresu širších vztahů návrhu změny č. 2b pro veřejné projednání z června 2024 soud zjistil, že pozemky navrhovatelky jsou zařazeny do plochy LU – lesní všeobecné. Současně alespoň částečně zasahují na její pozemky parc. č. 185, 186/1, 332/1 a 334/1 (tento jediný pozemek je celý v ploše ÚSES) prvky ÚSES – biocentrum RBC 856 Na altánku, které návrh změny č. 2b oproti územnímu plánu ve

znění změny č. 1 rozšiřuje, a biokoridor NRBK 14. Zbývající pozemky parc. č. 261 a 323 jsou zařazeny výlučně do plochy LU, aniž by na nich byl vymezován prvek ÚSES.

- Z textové části návrhu změny č. 2b územního plánu pro veřejné projednání soud zjistil regulativy plochy LU – lesní všeobecné, které jsou následující:

  „Hlavní využití je:

  - hospodaření v lese na základě lesního hospodářského plánu a ochrana lesa (zejm. obnova, ochrana, výchova nebo těžba lesních porostů a omezení vlivu škodlivých činitelů);

  - rekreace slučitelná s požadavky na ochranu lesa.

  Přípustné využití je:

  - stavby pozemních komunikací a stavby technického vybavení pro účely hospodaření v lese dle hlavního využití (seníky, sklady nářadí)

  - zabezpečovací prvky starých důlních děl ve smyslu § 35 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v platném znění

  - stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 2,2 m.

  Nepřípustné využití je:

  - jakákoliv stavba nebo činnost neuvedená v hlavním a přípustném využití, zejm. skládky a veškeré stavby oplocení jiné než přípustné, především je nepřípustné oplocení sloužící pro oborní, farmový a podobný chov zvěře.“

- Veřejné projednání návrhu změny č. 2b se uskutečnilo dne 15. 7. 2024 (viz protokol o veřejném projednání ze dne 15. 7. 2024). Navrhovatelka brojila námitkami proti regulativům plochy LU týkajících se oplocení (viz námitky navrhovatelky ze dne 22. 7. 2024).

- K návrhu změny č. 2b pro veřejné projednání uplatnil nesouhlasné stanovisko orgán státní správy lesů, který nesouhlasil s navrženým nepřípustným využitím plochy LU, a to pro rozpor s § 20 a 32 odst. 8 lesního zákona (viz stanovisko městského úřadu ze dne 16. 7. 2024, č. j. MeUPB 77792/2024/OŽP/Hai).

- Dne 23. 9. 2024 se konalo opakované veřejné projednání návrhu změny č. 2b (viz protokol o opakovaném veřejném projednání ze dne 23. 9. 2024).

- Z textové části návrhu změny č. 2b pro opakované veřejné projednání soud zjistil, že oproti návrhu pro veřejné projednání byly změněny regulativy pro plochu LU – lesní všeobecné následovně:

  „Hlavní využití je:

  - obhospodařování pozemků v souladu s ustanovením lesního zákona

  Přípustné využití je:

  - doplňkové stavby, zařízení, aktivity, které nevyžadují odnětí pozemků plnění funkcí lesa nebo omezení využití pozemků pro plnění funkcí lesa, např. drobné vodní plochy, oplocenky.

Podmíněně přípustné využití:

- účelné stavby, zařízení, aktivity, které vyžadují předchozí souhlas orgánu státní správy lesů ve formě dočasného / trvalého odnětí (částí) pozemků plnění funkcí lesa nebo dočasné / trvalé omezení využití (částí) pozemků pro plnění funkcí lesa a nebudou mít negativní vliv na obhospodařování navazujících lesních pozemků, pozemků určených k plnění funkcí lesa, např. technická, dopravní infrastruktura, cyklostezky, altánky.

Nepřípustné využití je:

- jakákoliv stavba nebo činnost neuvedená v hlavním a přípustném využití"

Současně v podmínkách pro využití ploch ÚSES, které jsou dle návrhu nadřazené vůči podmínkám využití ploch, které překrývají, jsou mezi přípustná využití zahrnuty též (i.) oplocení lesních školek a oplocení za účelem ochrany lesních porostů před zvěří v maximální výši 2,5 metrů ve smyslu lesního zákona a (ii.) ohradníky pastvin hospodářských zvířat mimo lesní plochy, které negativně neovlivní průchodnost krajiny, prvky ÚSES a volně žijící živočichy vytvářením migrační bariéry. Do nepřípustného využití naopak mj. patří (i.) umisťování nových staveb včetně staveb sloužících pro výrobu energie, neprůchodného oplocení či ohrazení a (ii.) stavby neprůchodného nebo částečně průchodného oplocení ploch zejména pro oborní a farmový chov zvěře (z důvodu zajištění veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, zajištění přirozeného průchodu a migrace malých, středních a velkých savců, zajištění podpory biologické rozmanitosti, prostupnosti krajiny a k zajištění podmínek pro zachování a obnovu biotopů rostlin a živočichů).

- Z odůvodnění návrhu změny č. 2b pro opakované veřejné projednání soud zjistil, že pořizovatel respektoval nesouhlasné stanovisko městského úřadu ze dne 16. 7. 2024, č. j. MeUPB 77792/2024/OŽP/Hai, a proto regulaci z lesních ploch vypustil. Nově regulativy vztáhl pouze na plochy ÚSES.
- Z hlavního výkresu návrhu změny č. 2b pro opakované veřejné projednání soud zjistil, jaký je navržený rozsah ÚSES na pozemcích navrhovatelky. Ve srovnání s návrhem pro první veřejné projednání se neliší.
- Z návrhu odůvodnění změny č. 2b pro opakované veřejné projednání ve verzi z listopadu 2024 soud zjistil, že obsahuje návrh vypořádání námitek navrhovatelky na stranách 22 a 23. Z něj mj. plyne, že podrobnější regulace oplocení se nebude týkat všech lesních ploch všeobecných, ale pouze těch, které se prolínají s ÚSES. Tím jsou šetřena vlastnická práva tak, aby nebyli omezeni všichni vlastníci pozemků v plochách lesních všeobecných, ale jen ti, kdo vlastní pozemky v přírodně cenných lokalitách, tj. tam, kde je vymezený ÚSES. Toto řešení bylo zvoleno také na základě stanovisek dotčených orgánů, dle nichž nemělo dojít k omezení oplocení na všech plochách lesních všeobecných.
- Ze stanoviska městského úřadu ze dne 24. 9. 2024, č. j. MeUPB 103738/2024/OŽP/Hai, k návrhu změny č. 2b územního plánu pro opakované veřejné projednání soud zjistil, že orgán státní správy lesů s tímto návrhem souhlasí.

38. Soud neprováděl dokazování rozsudky č. j. 59 A 10/2024-70 a č. j. 2 As 118/2024-84, neboť jsou jako všechna ostatní rozhodnutí správních soudů, na které soud odkazuje v tomto rozsudku, veřejně dostupné na www.nssoud.cz a oběma účastníkům je jejich obsah znám.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

Mezi odpůrcem a navrhovatelkou nebylo sporné, že navrhovatelka vlastní honební pozemky v území dotčeném stavební uzávěrou. V té souvislosti proto nebylo třeba provádět dokazování.

Posouzení věci soudem

Obecná východiska

39. Územní opatření o stavební uzávěře představuje dočasné opatření, jehož smyslem je v nezbytném rozsahu zakázat nebo omezit stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace nebo jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Stavební uzávěrou nelze omezit nebo zakázat udržovací práce (§ 97 odst. 1 a § 99 odst. 1 stavebního zákona 2006).

40. Pro vydání územního opatření o stavební uzávěře stanoví § 97 odst. 1 stavebního zákona 2006 tři podmínky:

(i.) existence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny,

(ii.) zakázaná, resp. omezená stavební činnost by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace,

(iii.) omezení, resp. zákaz, stavební činnosti je provedeno v nezbytném rozsahu, a to jak prostorovém, věcném, tak i časovém (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS, a ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 14).

Z hlediska přezkoumatelnosti napadeného OOP je tak třeba se zabývat jeho důvody ve vztahu k výše vyjmenovaným třem podmínkám.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

41. V té souvislosti je rovněž nutné předeslat, že cílem stavební uzávěry je pouze to, aby stavební činnost v řešeném území neztížila nebo neznemožnila budoucí využití území podle připravovaného územního plánu či jeho změny. Uvedené vyplývá z charakteru stavební uzávěry jako dočasného opatření, přičemž podobně jako u jiných zatímních opatření je důvodem vydání stavební uzávěry zajištění realizace řešení konečného, které dosud nebylo účinně prosazeno (rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2023, č. j. 6 As 103/2022-16, odst. 12).

42. V řízení o přezkumu stavební uzávěry se proto neposuzují důvody, které obec vedou k přípravě nové územně plánovací dokumentace, byť by vůči nim navrhovatel vznášel sebepádnější námitky (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74, a rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 131/2014-43).

43. Při vydávání stavební uzávěry – a tedy ani při jejím soudním přezkumu – nelze zkoumat, zda je řešení připravované v územním plánu správné. Tyto otázky mají své místo až v procesu přípravy územního plánu, případně při jeho soudním přezkumu (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, ze dne 31. 8. 2021, č. j. 4 As 14/2021-30, odst. 19, a ze dne 21. 9. 2023, č. j. 10 As 56/2022-33, odst. 17).

44. Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy proto bude představovat zásadní nezákonnost, pro níž je třeba je zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70).

45. Prizmatem výše uvedeného soud posuzoval jednotlivé návrhové body.

Napadené OOP je přezkoumatelné

46. V prvé řadě navrhovatelka namítá, že odůvodnění OOP neobstojí. V návrhu konkrétně zpochybňuje jednotlivé důvody, které odpůrce k přijetí OOP vedly. Argumentuje, že (i.) oborní chov zvěře není v rozporu se zájmem na ochraně přírody a krajiny, (ii.) existence prvků ÚSES zřízení obory nebrání a že (iii.) v případě zřízení oplocení by nebyla nežádoucím způsobem omezena průchodnost krajiny.

47. Při vypořádání tohoto návrhového bodu soud vyšel z judikatury citované výše, neboť je na projednávaný případ plně přiléhavá. Ve stručnosti proto soud opakuje, že účelem přezkumu OOP, které na vymezeném území vyhlašuje stavební uzávěru, není dopodrobna zkoumat, zda je regulace v připravované změně územního plánu věcně správná.

48. Shrnutými tvrzeními se přitom navrhovatelka fakticky snaží zpochybnit samotnou snahu odpůrce regulovat výstavbu oplocení na lesních pozemcích ve změně č. 2b územního plánu. Jak ale soud výše uvedl, v řízení o přezkumu územního opatření o stavební uzávěře není místo pro podrobné vypořádání těchto námitek, neboť se tak má stát přímo v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, resp. v případném soudním řízení o návrhu na její zrušení. V opačném případě by soud posuzoval dvakrát tytéž otázky.

49. Soud nicméně rozumí, proč navrhovatelka formulovala návrh právě tímto způsobem. Odpůrce totiž v odůvodnění napadeného OOP podrobně vyjevil, proč považuje za nutné oborní oplocení na dotčeném území regulovat, čímž současně obhajoval jím chtěnou regulaci ve změně územního plánu. Soud se tedy k těmto námitkám vysloví jen v rozsahu, v jakém se týkají zdůvodnění přijetí samotné stavební uzávěry. Z níže uvedeného proto nelze bez dalšího vyvozovat závěry ohledně zákonnosti připravované regulace ve změně územního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

50. Z hlediska přezkoumatelnosti OOP je rozhodující, že z něj vyplývají důvody, pro které má odpůrce hmotněprávní podmínky podle § 97 odst. 1 stavebního zákona 2006 za splněné.

51. Ve vztahu k první podmínce z odůvodnění OOP vyplývá, že odpůrce přijal dne 23. 10. 2023 usnesení č. 2023/10 o pořízení změny č. 2 územního plánu. Následně dne 27. 5. 2024 usnesením č. 2024/6 rozhodl o doplnění obsahu změny č. 2 o plochy ZL, jichž se týkal zrušující rozsudek zdejšího soudu č. j. 59 A 10/2024-70. Poté odpůrce změnu č. 2 rozdělil na změnu č. 2a, jejímž účelem je převést územní plán do jednotného standardu, a změnu č. 2b obsahující věcné řešení. Jejím předmětem je mj. stanovení a úprava regulativů pro oplocení lesních pozemků, mezi něž spadají i pozemky navrhovatelky. S ohledem na doplnění změny č. 2 územního plánu a její následné rozdělení a nedokončené projednání návrhu změny č. 2b vydal odpůrce napadené OOP (viz jeho str. 13).

52. K druhé podmínce odpůrce na stranách 4 a 5 OOP podotkl, že připravovaná změna č. 2b územního plánu počítá s přesnějším vymezením regulativů týkajících se možnosti zřízení oplocení lesních ploch v nezastavitelném území obce. Činí tak za účelem ochrany životního prostředí nezastavěné volné krajiny a zachování její celistvosti a průchodnosti pro volně žijící organismy. Po zrušení části změny č. 1 územního plánu kvůli procesním pochybením má změna č. 2b územního plánu prověřit a stanovit určitou regulaci ve vztahu k umisťování, resp. povolování staveb oplocení na lesních plochách tak, aby bez řádného odůvodnění nedošlo k poškození ÚSES v důsledku přezvěření, narušení celistvosti nezastavěné volné krajiny a její průchodnosti a k nežádoucímu omezení vstupu do lesů (navíc v turisticky velmi cenné lokalitě). Účelem OOP (stavební uzávěry) je proto zamezit do doby projednání a schválení změny č. 2b nežádoucí výstavbě oplocení lesních ploch na území obce.

53. Konečně k odůvodnění rozsahu stavební uzávěry z hlediska prostorového, věcného a časového lze poukázat zejména na následující pasáže OOP. Na jeho straně 14 odpůrce popsal, že z obecného zákazu výstavby oplocení na řešeném území stanovil výjimky vztahující se na udržovací práce, stavby oplocení lesních ploch týkající se zabezpečovacích prvků starých důlních děl a stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení ÚSES), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 2,2 m. Dále odpůrce konstatoval, že ze zákazu je možné povolit výjimku, která neohrozí účel sledovaný stavební uzávěrou a která bude v souladu s veřejnými zájmy a zájmy obce a jejích obyvatel. Odpůrce přistoupil k vydání OOP, aby efektivně ochránil území obce před nežádoucí výstavbou oplocení, která by byla v rozporu s připravenou regulací. Podle stavebního zákona 2021 je oborní oplocení drobnou stavbou (nevyžaduje tak povolení záměru), tudíž odpůrce nemá jiný nástroj než stavební uzávěru k ochraně svého území, než nabude účinnosti změna č. 2b územního plánu. Do této doby je také omezena doba trvání stavební uzávěry (nejdéle ale na 6 let, jak obecně stanovuje i stavební zákon 2021). K územnímu rozsahu stavební uzávěry se odpůrce vyjádřil tak, že se týká pozemků, jejichž regulaci obsaženou v územním plánu zrušil soud rozsudkem č. j. 59 A 10/2024-70. V případě ostatních lesních ploch tato regulace stále platí, a proto není třeba na ně stavební uzávěru vztahovat.

54. Soud konstatuje, že OOP je přezkoumatelné. Ke každé podmínce nutné pro soulad územního opatření o stavební uzávěře se zákonem odpůrce vyslovil přezkoumatelné závěry. Z věcného hlediska soud přezkoumává toto odůvodnění k návrhovým bodům až

v souvislosti s tvrzenou nepřiměřeností OOP, neboť s naplněním zejména druhé a třetí podmínky úzce souvisí.

Ochrana přírody a krajiny je legitimním důvodem pro dočasné omezení stavební činnosti

55. Dále se soud vyjádří k důvodům, které odpůrce uvedl v odůvodnění OOP v souvislosti s ochranou přírody a krajiny. Nejdříve ale soud opětovně připomíná, že tak činí v rozsahu, v jakém je to potřeba pro posouzení zákonnosti napadeného OOP, tj. stavební uzávěry. Nepředjímá tak, zda tyto či obdobné důvody obstojí i při případném přezkumu změny č. 2b územního plánu.

56. Předně je třeba předeslat, že odpůrce vyhlásil stavební uzávěru mimo jiné z důvodu ochrany životního prostředí nezastavěné volné krajiny, nenarušování její celistvosti, zachování průchodnosti pro volně žijící organismy a k předcházení poškození ÚSES v důsledku přezvěření. Rovněž sledoval ochranu krajinného rázu, který by mohl být narušen velkým oploceným celkem. Ochrana těchto hodnot přitom vyplývá z cílů územního plánování (srov. § 18 odst. 1 a 4 či § 43 odst. 1 stavebního zákona 2006). Soud již při přezkumu územního opatření o stavební uzávěře, které odpůrce vydal usnesením ze dne 12. 5. 2021, č. 2021/5, a které podobně jako napadené OOP zakazovalo realizaci oplocení lesních ploch v nezastavitelném území obce, dovodil, že omezení možnosti realizace staveb do doby vydání nové územně plánovací dokumentace z důvodu ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí je zcela legitimní (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107, odst. 102). To platí i v projednávaném případě.

57. Namítá-li navrhovatelka, že v případě umístění obory je jednodušší regulovat stavy zvěře, která jinak poškozuje lesní porosty, odkazuje soud na strany 19 a 20 odůvodnění OOP. Zde se odpůrce s naprosto totožnou námitkou navrhovatelky podanou v procesu pořizování OOP pečlivě vypořádal. S jeho argumentací navrhovatelka nepolemizuje. Smyslem soudního přezkumu však není podrobně opakovat již jednou vyřčené, proto lze v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného aktu odkázat na toto odůvodnění (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

58. Soud se přitom s názorem odpůrce ztotožnil. Podle § 3 odst. 2 zákona o myslivosti je uživatel honitby povinen zajišťovat v honitbě chov zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem zvěře, které jsou určeny v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o uznání honitby. Tato povinnost jej tíží, ať je honitba oborou, či nikoli. Existence obory má vliv pouze na určení normovaných stavů zvěře, ne na povinnost zajistit chov zvěře ve stanoveném rozmezí (srov. § 2 odst. 3 a § 5 odst. 5 vyhlášky č. 491/2002 Sb., o způsobu stanovení minimálních a normovaných stavů zvěře a o zařazování honiteb nebo jejich částí do jakostních tříd).

59. Podle § 32 odst. 5 lesního zákona platí, že vlastníci lesů, uživatelé honiteb a orgány státní správy lesů jsou povinni dbát, aby lesní porosty nebyly nepřiměřeně poškozovány zvěří. Zákon tuto povinnost stanovuje bez ohledu na to, zda jde o lesní porosty v oboře. Vyhlášená stavební uzávěra proto nemá vliv na dodržování povinností, které navrhovatelce plynou z právních předpisů. Odpůrce netvrdil, že „*co nejvolnější pohyb zvěře zajistí to, že nedojde k okusu porostů*“, jak tvrdí navrhovatelka. Odpůrce zastává stanovisko, že oborní chov zvěře vede k většímu tlaku na porosty, než by tomu bylo při volném pohybu zvěře. To soud pokládá za logické, neboť oborou je druh honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře

s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat [viz § 2 písm. j) mysliveckého zákona]. Soustředí-li se zvěř na menším prostoru, přirozeně existuje vyšší riziko poškození tamního lesního porostu.

60. Odpůrce zohlednil i navrhovatelkou předložené odborné vyjádření ke zdravotnímu stavu lesních porostů v LHC Bražce ze dne 16.1.2023 zpracované Ing. J. C., Ph.D. Z něj plyne, že v hodnocené lokalitě LHC Bražce, v níž se nachází i území dotčené stavební uzávěrou, početnost spárkaté zvěře (především jelena evropského) znemožňuje efektivní pěstování lesních porostů. Proto doporučuje nejprve objektivně zjistit početní stavy spárkaté zvěře v řešené honitbě, analyzovat myslivecký management (zejm. plánování a výši lovu zvěře) a následně „*stanovit vstřícné plány lovu zvěře, které budou odpovídat cílové hodnotě s ohledem na snížení neúměrného tlaku spárkaté zvěře na lesní porosty*“ (viz část *Závěry a doporučení* odborného vyjádření). Z tohoto posudku tudíž neplyne, že by doporučeným řešením k ochraně lesních porostů bylo výlučně zřízení obory, ale úprava plánů lovu zvěře. Jen na jeho základě proto nelze argumentovat, že by samotné zřízení obory nebo oplocení vedlo k efektivní regulaci stavů zvěře.

61. Na výše uvedeném nemohou nic změnit ani závazná stanoviska městského úřadu ze dne 12. 4. 2021, č. j. MěÚPB 34311/2021/OŽP/Dan, a krajského úřadu ze dne 7. 12. 2020, č. j. 168219/2020/KUSK. Sama navrhovatelka uvádí, že se jednalo o závazná stanoviska vydaná pro účely řízení o povolení ke zřízení obory. K vlastnímu procesu projednání návrhu OOP se však nevztahují. Navrhovatelka zároveň netvrdí, že by došlo k vydání rozhodnutí o povolení ke zřízení obory, až na základě kterého by mohla dovozovat přípustnost záměru a od kterého by mohla odvozovat své legitimní očekávání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2022, č. j. 10 As 175/2022-87, odst. 22, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2022, č. j. 55 A 71/2022-205, odst. 41).

62. Nadto se odkazované závazné stanovisko krajského úřadu týkalo posouzení, zda je záměr přípustný z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování a z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, tedy zejména s územním plánem obce ve znění před jeho změnami. Proto z něj nelze vyvozovat závěry k přípustnosti omezení realizace oplocení mj. i z důvodu ochrany přírody a krajiny, případně k OOP, jehož účelem je zajistit, aby nebylo znemožněno budoucí využití území podle územního plánu obce ve znění jeho aktuálně projednávané změny č. 2b. Závazné stanovisko městského úřadu ze dne 12. 4. 2021, č. j. MěÚPB 34311/2021/OŽP/Dan, navrhovatelka soudu ani nedoložila. Jeho obsah ale není pro výše uvedené ve věci rozhodující.

63. Odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách reagoval i na navrhovatelčiny argumenty stran průchodnosti krajiny a jejích pozemků. Na stranách 18 a 19 OOP vysvětlil, že omezení vstupu do lesa se netýká jen lidí, ale že se snaží předcházet fragmentaci krajiny a omezení prostupnosti území i s ohledem na zvířata (střední a velké obratlovce). Těm vstupy do obory nepomohou. V té souvislosti připomněl, že ÚSES je soustavou ploch (biocenter) vzájemně propojených různě širokými pásy (biokoridory), která umožňuje přežívání volně žijících organismů a jejich migraci krajinou. Této migraci a propojení by velké překážky, jako je rozsáhlé oborní oplocení, bránily. S odkazem na Metodiku vymezování ÚSES dodal, že ochrana území před realizací rozsáhlého oborního oplocení je legitimní. Na stranách 10 a 11 OOP dále citoval Koncepci ochrany přírody a krajiny Středočeského kraje na období 2018–2028, která z hlediska prostupnosti krajiny shledává za problematické mj. oborní chovy zvěře a vyjmenovává negativní dopady fragmentace krajiny pro volně žijící organismy.

64. Tyto závěry má soud za racionální. Navrhovatelka s nimi v návrhu nepolemizuje. Setrvává jen na tom, že zřízení oplocení na jejích pozemcích nepovede ke snížení průchodnosti krajiny s ohledem na existenci průchodů (z kontextu plyne, že jimi navrhovatelka mínila brány a branky pro návštěvníky). Nicméně vzhledem k důrazu odpůrce na prostupnost území i pro zvířata odůvodnění OOP i v tomto rozsahu obstojí, a to i se zohledněním tvrzení navrhovatelky o zachování průchodnosti obory pro lidi.

65. K závaznému stanovisku městského úřadu ze dne 13. 8. 2021, č. j. MeUPB 69271/2021/OZP/Kor, platí již výše uvedené v odst. 61. Nadto k němu soud podotýká, že se týká souhlasu ke zrušení jedné stezky/pěšiny vedoucí skrze lesní pozemek parc. č. 186/1 podle § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Věnovalo se tak průchodnosti území pouze pro lidi, nikoli jeho prostupností pro volně žijící živočichy. Ani toto závazné stanovisko proto nemůže zvrátit závěry odpůrce.

66. Navrhovatelka dále zmiňuje, že žádný z dotčených orgánů v procesu pořizování OOP neshledal oborní chov na jejích pozemcích nepřípustným a v té souvislosti nevyjádřil obavy z omezení průchodnosti krajiny.

67. Ani této námitce nemohl soud přisvědčit. Předmětem posouzení ze strany dotčených orgánů byl totiž návrh OOP. Dotčené orgány konkrétně hodnotily, zda jím zaváděná regulace není v rozporu s chráněnými zájmy. K takovému závěru přitom nedospěly. Naopak, všechny dotčené orgány, které se do procesu pořizování OOP zapojily, s návrhem OOP vyslovily svůj souhlas, resp. neshledaly jeho nepřípustnost. Předmětem jejich posuzování tak vůbec nebyl záměr zřízení oborního chovu na řešeném území.

68. Navíc není pravdou, že by žádný dotčený orgán nevyslovil obavy z omezení průchodnosti krajiny. Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 23. 8. 2024, č. j. 107534/2024/KUSK, jako orgán ochrany přírody v odůvodnění přímo upozornil, že v řešeném území nesmí docházet k povolování staveb a zařízení, které by mohly ohrozit migrační funkce migračního koridoru č. 140 biotopu vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců, který se zde nachází. To dle krajského úřadu znamená, že záměry (mj. i oplocení), které mohou zhoršit kvalitu biotopu v důsledku omezení průchodnosti migračního koridoru pro cílové druhy, jsou považovány za škodlivý zásah do jejich přirozeného vývoje, což zakazuje § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rovněž konstatoval, že vzhledem k existenci biocentra RC 856 Na altánku je nutné respektovat plochy a koridory ÚSES jako nezastavitelné s využitím pro zvýšení biodiverzity a ekologické funkce krajiny.

69. Citované stanovisko krajského úřadu tudíž nekoresponduje s tvrzeními navrhovatelky, a naopak podporuje důvody, na kterých OOP stojí.

70. Navrhovatelka následně polemizuje s částí odůvodnění, v níž měl odpůrce uvést, že „*chce zabránit neoprávněnému omezení vstupu do lesů*“. V návaznosti na to se navrhovatelka brání, že na svých pozemcích vždy hospodařila v souladu se zákonem a že právo vstupu do lesů zakotvuje § 19 lesního zákona.

71. V tomto případě ale navrhovatelka zjevně doslovně převzala znění námitek podaných proti návrhu OOP. Odpůrce ale návrh odůvodnění OOP právě na základě námitky navrhovatelky upravil a na straně 5 upřesnil, že OOP sleduje mj. to, „*aby nedošlo k* ***nežádoucímu*** *omezení vstupu do lesů*“ (zvýraznění doplnil soud). Na straně 19 OOP k tomu konstatoval, že slovo „neoprávněný“ nahradil termínem „nežádoucí“, aby předešel

zbytečným sporům. Měl za to, že vytváření velkých oplocených ploch je v rozporu se zamezením fragmentace krajiny a zajištěním vstupu do lesů za účelem rekreace (díky existenci turisticky velmi významné lokality). Jelikož lesní zákon umožňuje volný vstup do lesů, je omezení tohoto vstupu dle odpůrce nežádoucí.

72. Odpůrce tedy i tuto námitku přiléhavě vypořádal. Soud proto nepokládá za nutné se blíže zabývat argumentací, která nesouvisí s výsledným zněním OOP.

73. Vzhledem k tomu, že oplocení obor je podle stavebního zákona 2021 drobnou stavbou nevyžadující povolení, považuje soud za vhodné upřesnit, že i stavby ve volném režimu musejí být v souladu s platnou územně plánovací dokumentací nebo s platným územním opatřením. Pokud by ji stavebník provedl v rozporu s nimi, je to důvod k jejímu odstranění [viz § 250 odst. 1 písm. h) stavebního zákona 2021]. Není přitom vyloučeno, že územně plánovací dokumentace po koordinaci veřejných a soukromých zájmů v dotčeném území s ohledem na místní podmínky vyloučí či omezí provádění staveb, které by jinak povolení stavebního úřadu nevyžadovaly. Změna územního plánu tak může stanovit, zda a za jakých podmínek bude v konkrétní ploše přípustné umisťovat stavby oborního oplocení.

74. Soud nespatřuje nic problematického ani v tom, že odpůrce na stranách 6 až 10 OOP citoval z více odborných zdrojů, kterými dokládal riziko přezvěření v oborách a v důsledku toho vyšší zatížení pro tamní lesní porost (zejména jeho bylinné a keřové patro). Navrhovatelka má sice pravdu, že na základě negativní praxe v jiných oborách nelze usuzovat na potenciální porušování právních předpisů i v jí zamýšlené oboře. Nicméně odpůrce logicky podložil poznatky z hospodaření v existujících oborách své obavy z dopadů zřízení oborního chovu na území dotčeném stavební uzávěrou. Odpůrcem uváděné příklady svědčí o tom, že je namístě přinejmenším prověřit přípustnost oborního oplocení v území, jehož se týká změna č. 2b územního plánu. Navíc navrhovatelka nenamítá, že by odpůrcem citované zdroje neodpovídaly realitě či že by z jiného důvodu byly nesprávné či nepoužitelné. Soud proto nevidí důvod, proč by na ně odpůrce nemohl odkázat k podpoře své argumentace.

75. Závěrem tohoto okruhu návrhových bodů navrhovatelka argumentuje, že prvky ÚSES paušálně nevylučují zřízení oborního oplocení na jejích pozemcích a že ani v minulosti nebránily vydání kladných stanovisek dotčených orgánů k jejímu záměru realizovat oboru.

76. Ani tato námitka není důvodná.

77. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje zejména ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny.

78. Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny se územním systémem ekologické stability krajiny rozumí vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.

79. Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mj. platí, že ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

80. Již z citovaných ustanovení je patrné, že územní systém ekologické stability sehrává významnou úlohu při ochraně přírody a krajiny. Proto je také jeho vytváření ve veřejném zájmu. Vlastníci pozemků, obce i stát tudíž musejí dbát na to, aby byly zajištěny všechny

předpoklady pro to, aby plnil svou úlohu. V kontextu projednávaného případu lze zejména zdůraznit, že se jedná o **vzájemně propojený** soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů. Odpůrce proto správně připomněl, že ÚSES je soustavou ploch (biocenter) vzájemně propojených různě širokými pásy (biokoridory), který umožňuje přežívání volně žijících organismů a jejich migraci krajinou (viz strana 18 OOP).

81. V Metodice vymezování ÚSES, z níž odpůrce na stranách 18 a 19 OOP rovněž vycházel, se s ohledem na výše uvedené konstatuje:

> *„Ideálem pro dosažení funkční spojitosti ÚSES je při uplatnění všech základních principů vymezování prostorově spojitého (tj. územně nepřerušovaného) ÚSES. V reálné krajině však dosažení absolutní prostorové spojitosti ÚSES není možné. Určitý vliv na prostorovou spojitost ÚSES mohou mít přírodní podmínky (zejména přírodní migrační bariéry), zásadní vliv pak mají způsoby využití krajiny člověkem (zejména antropogenní migrační bariéry)... Důsledkem existence uvedených systémů a bariér v krajině je nevyhnutelnost jejich určitých prostorových střetů se sítí ÚSES, která může způsobovat (a reálně také v řadě případů způsobuje) prostorovou nespojitost ve vymezení skladebných částí ÚSES... Za umělé migrační bariéry jsou někdy považovány i různé formy ohrazení či oplocení různě rozsáhlých ploch či území. Zatímco v zastavěných územích sídel jde zpravidla o dlouhodobě stabilizovaná ohrazení či oplocení s podstatným vlivem na vymezování ÚSES, jeho funkčnost a případně i prostorovou spojitost... 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 vymezování ÚSES, účelu ohrazení (oplocení) a specifik konkrétních území.*“

82. Z citované metodiky plyne, že absolutní prostorová spojitost ÚSES v krajině není reálně dosažitelná, protože ji vždy narušují přírodní i uměle vytvořené bariéry. Tyto překážky způsobují nespojitost skladebných částí systému a je nutné s nimi počítat při jeho vymezování. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zejména oploceným plochám, které v zastavěných územích představují dlouhodobé a stabilní bariéry s významným vlivem na funkčnost ÚSES, zatímco ve volné krajině jde spíše o překážky dočasné. Proto je dle metodiky nezbytné vymezovat jednotlivé prvky ÚSES individuálně, s ohledem na jeho účel, lokalitu a základní principy vymezování, aby byla zachována co nejvyšší funkční spojitost systému.

83. Soud na základě toho dovozuje, že v případě již existujícího ÚSES, je třeba i přípustné využití ploch, které do dotčeného území spadají, hodnotit vždy individuálně s přihlédnutím ke specifikům tohoto území. S navrhovatelkou se proto soud ztotožňuje do té míry, že existence ÚSES paušálně nevylučuje zřízení oborního oplocení. Nicméně stavby oplocení mohou představovat bariéru v krajině, která omezí funkčnost ÚSES na daném území (k tomu viz závěry krajského úřadu v koordinovaném stanovisku ze dne 23. 8. 2024, č. j. 107534/2024/KUSK, v odst. 68 výše). Je proto třeba pečlivě vážit jeho rozsah, účel a umístění. To vše jsou ale otázky, které musejí být posouzeny až v procesu pořizování změny č. 2b územního plánu. Není úkolem napadeného OOP je definitivně vyřešit. Nicméně vzhledem k riziku, které mohou oplocení pro funkčnost ÚSES přinést, soud považuje za legitimní, pokud OOP dočasně omezí jejich výstavbu až do přijetí změny č. 2b územního plánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

84. Namítá-li navrhovatelka, že ÚSES nebránil vydání kladných stanovisek dotčených orgánů, přestože na jejích pozemcích existoval již v době podání žádosti o veřejnoprávní povolení ke stavbě oborního oplocení, opět soud odkazuje na odůvodnění v odst. 61 výše. Nad rámec toho dodává, že změnou č. 2b mají být prvky ÚSES na jejích pozemcích výrazně rozšířeny. Veškerou stavební činnost proto bude třeba posuzovat v tomto novém kontextu.

OOP navrhovatelce nebrání v dodržování zákonných povinností

85. V dalším návrhovém bodu navrhovatelka tvrdí, že OOP je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny a že jí brání v dodržování zákonných povinností ohledně hospodaření v lese.

86. Soud se v rozsahu uplatněných námitek zabýval hodnocením odůvodnění napadeného OOP a shledal, že odpůrcem prezentované důvody pro omezení výstavby oplocení na řešeném území stavební uzávěrou jsou legitimní a racionální. Žádná z navrhovatelčiných výtek je relevantně nezpochybnila. Již proto soud odmítá premisu, že je OOP v rozporu se zájmem na ochraně přírody a krajiny. Navrhovatelka nevznesla žádný pádný argument, který by svědčil o opaku. Sama uvádí, že na svých pozemcích již v současnosti hospodaří v souladu s lesním zákonem a schváleným lesním hospodářským plánem. Dosavadní neexistence oborního oplocení jí tak v tom očividně nebrání.

87. Soudu není zřejmé, v čem by mělo OOP navrhovatelce znemožnit dodržování konkrétně § 32 odst. 1, 5 a 7 lesního zákona. Soud připomíná, že OOP obsahuje mj. výjimku pro stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení ÚSES). OOP tudíž navrhovatelce umožňuje, aby zřizovala oplocení za účelem ochrany lesních porostů, tedy aby lesní porosty chránila před zvěří, případně škodlivými činiteli, jak jí ukládá § 32 odst. 1 a 5 lesního zákona. Pokud by přeci jen považovala tuto výjimku za nedostatečnou, je oprávněna požádat odpůrce o individuální výjimku ze stavební uzávěry. Ten by podle čl. V OOP přihlížel mj. k tomu, zda je povolení výjimky v souladu s veřejnými zájmy, kterým ochrana lesa nepochybně je.

88. Navrhovatelka ani nepřibližuje, proč by ji mělo OOP omezovat ve výkonu myslivosti v honitbě, do níž jsou její pozemky zařazeny. Soud se nadto k této otázce vyjádřil již v odst. 58 a 59 výše, na které odkazuje. Stručně řečeno, existence obory není nutnou podmínkou pro výkon myslivosti. Přípustnost zřízení obory je pak třeba zhodnotit s ohledem na další veřejné zájmy v území, k čemuž jistě i vzhledem k námitkám navrhovatelky při pořizování změny č. 2b územního plánu dojde. Ani tento návrhový bod tudíž není důvodný.

OOP není diskriminační

89. Soud dále nedospěl k závěru, že by OOP bylo diskriminační.

90. Změnou č. 1 územního plánu obec změnila podmínky pro využití plochy ZL – Lesy. Jako přípustné v ní stanovila pouze stavby oplocení „*zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 1,6 m*“. Za nepřípustnou naopak označila jakoukoli stavbu nebo činnost neuvedenou v hlavním a přípustném využití, zejména skládky a veškeré „*stavby oplocení jiné než přípustné, především je nepřípustné oplocení sloužící pro oborní, farmový a podobný chov zvěře*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

91. Zdejší soud rozsudkem č. j. 59 A 10/2024-70 změnu č. 1 územního plánu zrušil ve vztahu k pozemkům p. č. 55, 178/1, 183/2, 184, 185, 186/1, 261, 317, 323, 328, 329, 330, 331, 332/1, 334/1 a 1035, ve výroku textové části v rozsahu, v němž byly v ploše ZL – Lesy stanoveny tyto regulativy:

    a) v rámci přípustného využití ve třetí odrážce ke stavbám oplocení ve znění: „*zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 1,6 m*“ a

    b) v rámci nepřípustného využití v první (a jediné) odrážce ve znění: „*stavby oplocení jiné než přípustné, především je nepřípustné oplocení sloužící pro oborní, farmový a podobný chov zvěře*“.

92. Obec se rozhodla regulaci zrušenou soudem na výše uvedených pozemcích opětovně zavést, resp. prověřit přípustnost oplocení na nich, a to právě změnou č. 2b územního plánu. Za tím účelem vydala přezkoumávané OOP, které se dotýká území, ve vztahu k němuž soud shora specifikovanou regulaci zrušil. OOP proto není diskriminační, pokud dopadá pouze na pozemky navrhovatelky. Soud nicméně na tomto místě nepředjímá, zda se ve vztahu k navrhovatelce jedná o omezení přiměřené. Jinou otázkou totiž je, zda v době vydání OOP stále trvala potřeba omezit výstavbu oplocení na pozemcích navrhovatelky v celé jejich šíři (k tomu viz níže).

93. Nicméně je zjevné, že stavební uzávěra se vztahuje právě jen na pozemky navrhovatelky z důvodu, že ve vztahu k těmto pozemkům soud regulativy týkající se oplocení zrušil. Odpůrce přiléhavě argumentuje, že na všechny ostatní pozemky patřící do plochy ZL – Lesy se omezení výstavby oplocení vztahuje podle územního plánu ve znění změny č. 1. Není tak pravdivé tvrzení, že na ostatních lesních pozemcích může vznikat oborní oplocení nebo i oplocení zahrad a sadů. Stávají znění územního plánu je vylučuje, neboť přípustné jsou pouze stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří do výšky max. 1,6 m. V těchto intencích odpůrce shodnou námitku navrhovatelky vypořádal na straně 18 OOP. Adekvátní odůvodnění, proč se OOP vztahuje jen na pozemky navrhovatelky, tedy v OOP nechybí.

94. Pro úplnost soud podotýká, že rozsudek č. j. 59 A 10/2024-70 zrušil změnu č. 1 i ve vztahu k pozemkům parc. č. 55, 183/2, 184 a 1035, které ve výčtu pozemků dotčených OOP chybí. Prvně tři jmenované jsou nyní jedním pozemkem parc. č. 184, který spoluvlastní navrhovatelka. Pokud se jej OOP netýká, nelze to vnímat jako indicii o jeho diskriminačním charakteru ve vztahu k navrhovatelce. Pozemek parc. č. 1035 již samostatně neexistuje.

95. Ostatně soud v tomto ohledu navrhovatelce nepřisvědčil již při přezkumu první stavební uzávěry, kterou odpůrce reguloval výstavbu oplocení na jejích pozemcích. Předně vysvětlil, že se tehdejší stavební uzávěra dotkla i celé řady pozemků jiných vlastníků. Necílila tedy jen na navrhovatelku. Účelovost stavební uzávěry nespatřoval ani v tom, že jí odpůrce zamezil ve vydání územního rozhodnutí k záměru, který nebyl v souladu s pořizovanou územně plánovací dokumentací a který by ztížil či zamezil plánovanému využití území. Překažení stavebního záměru stavebníka totiž není „naschválem“, nýbrž důsledkem, jenž plně odpovídá zákonem předvídanému účelu a cíli územního opatření o stavební uzávěře (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107, odst. 99 a 100).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

96. Tyto závěry jsou použitelné i ve vztahu k OOP. To sice reguluje jen pozemky navrhovatelky, ale je tomu tak z důvodu, že regulaci omezující výstavbu oplocení na lesních pozemcích ostatních vlastníků obsahuje nyní účinný územní plán. Stejně tak platí, že pokud kvůli OOP nemůže navrhovatelka realizovat svůj záměr oborního oplocení, nelze v této skutečnosti shledávat diskriminaci navrhovatelky, neboť stavební uzávěra má zamezit záměrům, které by byly v rozporu s připravovanou územně plánovací dokumentací. Tato námitka proto není důvodná.

Odpůrce neobchází rozsudek č. j. 59 A 10/2024-70

97. Navrhovatelka dále namítá, že se odpůrce snaží obejít rozsudek č. j. 59 A 10/2024-70 a vzkřísit regulaci, kterou zdejší soud označil za nezákonnou.

98. Pro vypořádání této námitky je stěžejní, jaké důvody soud vedly ke zrušení části změny č. 1 územního plánu.

99. Z rozsudku č. j. 59 A 10/2024-70 vyplývá, že soud tuto změnu ve vymezené části zrušil podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. z důvodu podstatného porušení ustanovení o procesu pořizování územního plánu, které současně zapříčinilo i její nepřezkoumatelnost. Obec totiž nepřistoupila k druhému opakovanému veřejnému projednání, přestože po prvním opakovaném veřejném projednání konaném o návrhu změny č. 1 došlo ve vztahu k ploše ZL – Lesy k zásadní úpravě návrhu. V důsledku toho navrhovatelka nemohla uplatnit k výsledné regulaci námitky, a obec se tak nezabývala relevantními otázkami souvisejícími zejména s její přiměřeností (viz odst. 55–59 a 62–65 rozsudku č. j. 59 A 10/2024-70).

100. Soud tedy nezrušil část změny č. 1 územního plánu proto, že by jí zaváděné regulativy shledal ve vztahu k pozemkům navrhovatelky nezákonnými či nepřiměřenými. Soud ji zrušil z důvodu procesní vady, která mu nakonec zabránila i v tom, aby námitky stran přiměřenosti a zákonnosti regulace oplocení na pozemcích navrhovatelky mohl vypořádat. Navrhovatelka se proto mýlí, tvrdí-li, že cílem OOP, resp. změny č. 2b územního plánu, je pouze převzít „*obsah, který soud již shledal rozporným se zákonem*“. K takovému závěru soud nedospěl. Odpůrce tudíž nemůže postupovat nezákonně či v rozporu se závazným právním názorem soudu jen proto, že se pokouší přijmout podobnou regulaci. Její zákonnost a přiměřenost bude moci soud posoudit až na základě případného návrhu navrhovatelky na zrušení změny č. 2b územního plánu po nabytí její účinnosti.

101. Navrhovatelkou odkazovaný rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2025, č. j. 3 As 148/2024-41, není pro projednávanou věc přiléhavý. NSS v něm posuzoval, zda může být nezákonným zásahem nečinnost obce spočívající v nevydání změny územního plánu poté, co jeho část zrušil krajský soud, a na pozemcích tamního navrhovatele tak bylo tzv. „bílé místo“. V nynějším případě ale soud rozsudkem č. j. 59 A 10/2024-70 částečně zrušil změnu územního plánu, nikoli územní plán samotný. V důsledku toho ve vztahu k pozemkům navrhovatelky platí územní plán ve znění před účinností změny č. 1 územního plánu. Nevzniklo na nich tzv. „bílé místo“. K tomu by došlo, pokud by soud zrušil část zcela nového územního plánu, který nahradil původní územní plán (viz rozsudek č. j. 3 As 148/2024-41, odst. 24).

102. Jelikož se navrhovatelka v řízení sp. zn. 59 A 10/2024 domohla zrušení jí sporované regulace (byť pro procesní pochybení), obnovily se regulativy podle původního znění územního plánu, které dle všeho navrhovatelka nepokládala za problematické. Soudu tak není zřejmé,

jakým způsobem by měla obec reflektovat změny vyvolané rozsudkem č. j. 59 A 10/2024-70, kterých by se chtěla navrhovatelka domoci žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu závěrů rozsudku č. j. 3 As 148/2024-41. Jak soud výše odůvodnil, toliko fakt, že se obec pokouší novou změnou územního plánu přijmout podobnou regulaci, nezákonnost nezakládá.

103. Návrhový bod není důvodný.

OOP je v části svého územního rozsahu v rozporu se zásadou přiměřenosti

104. Soud následně přistoupil k posouzení, zda je OOP v souladu se zásadou přiměřenosti. Navrhovatelka namítá, že OOP v testu proporcionality neobstojí a že se jím odpůrce blíže nezabýval.

105. Soud se otázkou přiměřenosti přijatého řešení může zabývat jen za předpokladu, že navrhovatel v procesu pořizování opatření obecné povahy podal námitky. V opačném případě by totiž odpůrce nedostal příležitost se k přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele vyjádřit v kontextu jeho individualizovaných tvrzení, a soud by tak o této otázce rozhodoval „v první linii". Tím by nepřípustně nahrazoval činnost pořizovatele opatření obecné povahy, resp. odpůrce (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116. č. 2215/2011 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č.j. 6 Aos 3/2013-29, a ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, a dále nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

106. Soud ze správního spisu zjistil, že navrhovatelka námitky proti návrhu OOP uplatnila. Nejprve v nich shrnula vývoj regulace dotčeného území. Poukázala na to, že odpůrce navzdory závěrům rozsudku č. j. 59 A 10/2024-70 rozhodl o zahájení řízení o pořízení změn č. 2a a č. 2b územního plánu, proti kterým navrhovatelka brojila námitkami (zejména nesouhlasila s omezením oborního chovu na jejích pozemcích). Dle navrhovatelky obec tyto námitky reflektovala, neboť v návrhu pro opakované veřejné projednání změny č. 2b od sporované regulace v ploše LU – lesní všeobecné v podstatě upustila. Následně se ale odpůrce přesto rozhodl přijmout OOP s tím, že způsob regulace lesních pozemků je nejasný. To ale navrhovatelka vnímala tak, že odpůrce nepřípustně činí veškeré možné kroky k tomu, aby jí zabránil ve využívání jejích pozemků k zamýšlenému cíli. Následně se text podaných námitek k návrhu OOP v zásadě shoduje s návrhem na zrušení OOP podaným k soudu, avšak s výjimkou části VIII návrhu, který se podrobněji týká namítané nepřiměřenosti OOP a který v námitkách absentuje.

107. Jelikož navrhovatelka nebyla v námitkách proti návrhu OOP tak konkrétní jako v soudním řízení, těžko může odpůrci vytýkat, že úvahy stran přiměřenosti OOP blíže nerozvádí. Na druhou stranu tento fakt soudu neznemožňuje, aby proporcionalitu přijatého řešení zkoumal. Lze totiž odkázat na závěry rozsudku ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, v němž NSS dovodil: „[P]*okud dotčená osoba dle § 52 odst. 2 stavebního zákona podá proti návrhu územního plánu konkrétní námitky, v nichž zpochybňuje navrhované řešení s poukazem na zásah do konkrétních práv či chráněných zájmů, je na odpůrci, aby zásah do těchto práv v rozhodnutí o námitkách odůvodnil. Tyto důvody musí být samy o sobě přiměřené (proporcionální) zásahu do práv, a to bez ohledu na skutečnost, zda dotčená osoba v námitkách výslovně pojem „přiměřenost" použila či nikoliv. Stejně tak je nepřípustné, aby tyto důvody byly vůči dotčené osobě diskriminační. Nejedná se přitom o situaci, kdy by měl soud hodnotit otázky, ke kterým se odpůrce v procesu územního plánu nevyjádřil. Odpůrce důvody funkčního zařazení*

pozemků stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí o námitkách předestřel. Právě ve vztahu k těmto důvodům je třeba zkoumat, zda je zvolené řešení přiměřené a zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky v řešeném území.“ (viz odst. 21 citovaného rozsudku).

108. Jak vyplývá z vypořádání předchozích návrhových bodů, odpůrce napadené OOP poměrně podrobně odůvodnil. Soud proto mohl posoudit, zdali se jedná o důvody přiměřené zásahu do práv navrhovatelky.

109. Soud však předesílá, že posuzování přiměřenosti regulace u daného typu opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře – je poněkud užší než u opatření obecné povahy jiných typů, zejména územního plánu. Jak totiž konstatoval Ústavní soud: „*Přísnější materiální přezkum z hlediska proporcionality omezení vlastnických práv soukromých osob, je-li namítána jeho kolize s veřejným zájmem, je možno provést až ve vztahu k finálnímu výstupu, do něhož vyústí celý proces, nikoliv ve vztahu k opatření, které je charakterizováno svou předběžností, a tudíž i časovou ohraničeností.* […] *Přiměřenost tohoto omezení vychází z postavení vlastníka v rámci celého procesu vytváření územního plánu, v němž mu nic nebrání účinně bránit svá práva, a v němž má následně zajištěn i přístup k soudu za účelem obrany svých práv.* […] *v případě územního opatření o stavební uzávěře nejde o neodčinitelný zásah do vlastnického práva stěžovatelky.*“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2691/09).

110. Proporcionalitu zásahu do práv v případě územního opatření o stavební uzávěře jakožto dočasného opatření je proto třeba posuzovat vzhledem k cíli, který sleduje, jímž je zabránit možnému ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2016, č. j. 45 A 52/2014-60).

111. Přitom je odpůrce povinen k dosažení vytyčeného cíle zvolit nejmírnější omezení stavební činnosti, které si lze vzhledem k zamýšleným změnám představit. Obecně je třeba nezbytnost chápat jako minimální úroveň omezení práv osob, která však ještě připouští naplnění účelu stavební uzávěry (viz rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 As 243/2022-48, odst. 16).

112. Při posuzování, zda se jedná o co nejmenší možný zásah do práv dotčených osob, je nutno zohlednit fázi pořizování změny územního plánu, v níž je stavební uzávěra vydávána (viz rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS). Je-li tedy stavební uzávěra přijímána v době, kdy ještě není a ani nemůže být zřejmé, jaká konkrétní regulace bude předmětem územního plánu či jeho změny, ale zároveň je zvažována relativně široká paleta regulativů, je zřejmé, že pro naplnění smyslu stavební uzávěry je třeba stavební činnost omezit v relativně široké míře (viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67, odst. 44).

113. Naopak, přijme-li odpůrce stavební uzávěru v pozdějších fázích pořizování územně plánovací dokumentace, lze omezení vyplývající ze stavební uzávěry přesněji zamířit. Odpůrce by totiž již měl mít konkrétnější představu, jaké regulativy pro dotčené území zvolí. S ohledem na ně je pak třeba posuzovat, jaká omezení stavební činnosti jsou potřebná k tomu, aby stavební uzávěra předešla možnému ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

114. Nicméně zároveň soud zdůrazňuje, že i v pozdějších fázích je územní plán či jeho změna stále ve stadiu pořizování a jednotlivé regulativy proto mohou doznat podstatných změn. Proto nelze trvat na tom, aby stavební uzávěra odrážela aktuální stav připravované změny územního plánu zcela, ale je nutné přihlédnout k důvodům a souvislostem, které k vydání stavební uzávěry vedly (srov. např. rozsudky Krajské soudu v Praze ze dne 8. 1. 2021, č. j. 55 A 72/2020-84, odst. 35, a ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107, odst. 85).

115. S ohledem na shrnutá východiska posuzování přiměřenosti stavební uzávěry soud zjišťoval, v jaké konkrétní fázi pořizování změny č. 2b územního plánu odpůrce vydal napadené OOP. Z provedeného dokazování vyplynulo, že v okamžiku vydání OOP dne 12. 11. 2024 proběhlo již opakované veřejné projednání návrhu změny č. 2b územního plánu, které se konalo dne 23. 9. 2024. Tato verze návrhu změny č. 2b již ale nepočítala s regulací omezující výstavbu oplocení v ploše LU – lesní všeobecné, jako tomu bylo ve verzi návrhu pro první veřejné projednání uskutečněné dne 15. 7. 2024. Po prvním veřejném projednání totiž pořizovatel návrh upravil tak, že regulativy týkající se oplocení přesunul do podmínek využití ploch ÚSES. Zjevně jej k tomu vedlo nesouhlasné stanovisko orgánu státní správy lesů ze dne 16. 7. 2024, který poukázal na to, že navržené nepřípustné využití plochy LU je v rozporu s lesním zákonem, konkrétně jeho § 20 a § 32 odst. 8. Proto se regulativy plochy LU v návrhu pro opakované veřejné projednání již o stavbách oplocení výslovně nezmiňují, a naopak jejich přísnější regulace je zavedena v plochách ÚSES, jejichž podmínky využití mají mít přednost před regulativy ploch, které překrývají.

116. Soud proto hodnotil, zda vzhledem k této fázi pořizování změny č. 2b územního plánu představuje OOP co nejmenší možný zásah do práv navrhovatelky. Dospěl přitom k závěru, že ve vztahu k části pozemků navrhovatelky nemůže stavební uzávěra obstát. Zavádí pro ně omezující regulaci, která je vzhledem k pokročilému stádiu projednávání návrhu změny č. 2b územního plánu již nepřiměřená.

117. Soud připomíná, že cílem stavební uzávěry je zabránit možnému ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. K jeho dosažení je odpůrce povinen zvolit nejmírnější omezení stavební činnosti, které si lze vzhledem k zamýšleným změnám představit. Přitom v době, kdy odpůrce stavební uzávěru vydal, již návrh změny č. 2b územního plánu nepočítal s omezením výstavby oplocení v ploše LU nad rámec omezení plynoucích přímo ze zákona. Návrh změny č. 2b v této verzi obsahuje podrobnější podmínky pro stavby oplocení jen v plochách ÚSES. Přesto napadeným OOP odpůrce zakázal veškerou stavební činnost spočívající v realizaci jakéhokoli druhu oplocení (se stanovenými výjimkami) na všech pozemcích navrhovatelky, které ale v celém rozsahu do ploch ÚSES nespadají (prvky ÚSES návrh změny č. 2b předpokládá jen na části z nich). Pro regulaci výstavby oplocení nad rámec zákona v tomto rozsahu proto již nebyl důvod.

118. Je pravdou, že odpůrce započal s procesem vydání OOP v květnu 2024, tedy v době, kdy návrh změny č. 2b územního plánu ještě počítal s tím, že přísnější regulaci oplocení zavede pro všechny pozemky zahrnuté do plochy LU. Nicméně i opatření obecné povahy musí reflektovat právní a skutkový stav v době svého vydání. Odpůrce proto měl zohlednit vývoj, k němuž v mezidobí došlo při projednávání návrhu změny č. 2b územního plánu. V době vydání OOP již připravovaná územně plánovací dokumentace nepředpokládala, že by v celém rozsahu plochy LU podrobněji regulovala výstavbu oplocení. Za takového stavu ale není přiměřeným zásahem do práv navrhovatelky zákaz výstavby jakéhokoli druhu oplocení na všech jejích pozemcích v celé šíři. Není totiž zřejmé, jak by mohla výstavba oplocení

v souladu se zákonem znemožnit či ztížit využití území v ploše LU, na níž současně není vymezován žádný prvek ÚSES, pokud připravovaný návrh změny č. 2b žádnou přísnější regulaci výstavby oplocení neobsahoval.

119. Nutno dodat, že sama navrhovatelka v námitkách proti návrhu OOP odpůrce upozorňovala na to, že ve verzi návrhu změny č. 2b pro opakované veřejné projednání obec od záměru jí sporované regulace v ploše LU v podstatě upouští. V té souvislosti proto namítala, že návrh OOP ji nepřípustně omezuje ve využívání jejích pozemků.

120. Přestože na jiné argumenty v námitkách odpůrce reagoval v odůvodnění OOP podrobně, k této části námitky se nevyjádřil vůbec. V odůvodnění OOP ani náznakem nevysvětlil, proč i v této fázi přípravy změny č. 2b územního plánu považuje za nutné omezit výstavbu oplocení v celém rozsahu plochy LU na dotčeném území, nikoli jen v částech, na které zasahuje i ÚSES. Přihlédnout je totiž třeba i k poměrně pokročilé fázi projednávání návrhu změny č. 2b. Odpůrce v době vydání OOP mohl a měl mít poměrně konkrétní představu o funkčním využití území, které chce změnou územního plánu docílit. Stavební uzávěru proto mohl zamířit přesněji a adresněji. V projednávaném případě odpůrce OOP nevydával na samém počátku pořizování změny územního plánu, kdy by ještě bylo možné připustit jeho širší rozsah vzhledem k teprve krystalizující se podobě konkrétních regulativů.

121. Soud nepomíjí, že podle judikatury (mj. zdejšího soudu) není možné trvat na tom, aby stavební uzávěra odrážela aktuální stav připravované změny územního plánu zcela, ale je nutné přihlédnout i k důvodům a souvislostem, které k vydání stavební uzávěry vedly. Jelikož se ale odpůrce k související námitce navrhovatelky blíže nevyjádřil, nepředestřel žádné důvody, které by svědčily o tom, že je i nadále nutné ochránit plochu LU před výstavbou oplocení v celém rozsahu.

122. Tímto důvodem podle soudu nemůže být fakt, že na ostatní pozemky ve stávající ploše ZL – lesy podle územního plánu ve znění změny č. 1 se omezující regulace oplocení vztahuje. Účelem stavební uzávěry je totiž ochránit území k využití dle připravované, nikoli stávající územně plánovací dokumentace. Přestože tedy soud rozumí, že není vhodné, aby na se na srovnatelné pozemky ve stejné funkční ploše vztahovala rozdílná regulace, podstatné je, jaké má odpůrce s daným územím plány do budoucna. Návrh změny č. 2b v době vydání OOP ale omezující regulaci oplocení na ploše LU (která odpovídá ploše ZL po převedení územního plánu do jednotného standardu) opustil. Nebyl proto důvod k zákazu výstavby oplocení v rozsahu celého dotčeného území.

123. Soud vzal v potaz i skutečnost, že ani návrh pro opakované veřejné projednání změny č. 2b není konečným výstupem celého procesu a že před schválením ještě může doznat změn. Nicméně v této věci je zjevné, že pořizovatel přistoupil k omezení výstavby oplocení jen v plochách ÚSES, nikoli v celém rozsahu plochy LU zejména z důvodu nesouhlasného stanoviska orgánu státní správy lesů. Podle odůvodnění návrhu změny č. 2b pro opakované veřejné projednání se pořizovatel rozhodl toto stanovisko respektovat a nepokusil se s dotčeným orgánem dohodnout na jiném řešení. Návrh proto upravil a nechal jej projednat na opakovaném veřejném projednání. S touto verzí návrhu orgán státní správy lesů ve stanovisku ze dne 24. 9. 2024 souhlasil. Je proto velmi pravděpodobné, že postoj dotčeného orgánu státní správy lesů i při dalším projednání návrhu změny č. 2b zabrání zavedení přísnější regulace oplocení v celém rozsahu plochy LU. Nadto i z návrhu vypořádání námitek navrhovatelky proti návrhu změny č. 2b pro veřejné projednání plyne, že se

regulativy týkající se oplocení zavádí jen v plochách ÚSES mj. i z důvodu mírnějšího omezení vlastnických práv vlastníků pozemků v ploše LU. Současně nic nenasvědčuje tomu, že by se měl při dalším projednávání návrhu změny č. 2b měnit územní rozsah ploch ÚSES. Ten je od návrhu pro první veřejné projednání totožný a dosud nezaznělo, že by měl být ještě rozšířen.

124. Soud shrnuje, že napadené OOP navrhovatelku nepřiměřeně omezuje ve výkonu jejího vlastnického práva k pozemkům v rozsahu, v jakém nespadají do předpokládané plochy ÚSES dle návrhu změny č. 2b územního plánu pro opakované veřejné projednání. Na tomto území totiž výstavba oplocení, která bude v souladu se zákonem, nemůže ohrozit využití území dle připravované územně plánovací dokumentace. V uvedeném rozsahu proto nemohlo OOP obstát. Ve vztahu k tomuto závěru není podstatné, zda bude navrhovatelka moci po částečném zrušení OOP realizovat oborní oplocení v celé šíři dle svých představ. OOP ji v rozsahu, v jakém jej soud zrušil, nepřiměřeně omezuje ve využití vlastních pozemků, ať už na nich nějaký stavební záměr v dohledné době realizovat hodlá, či nikoli.

125. Soud se ale s navrhovatelkou neztotožnil, že by bylo namístě pro nepřiměřenost zrušit OOP jako celek. Ve vztahu k území, na kterém má být vymezen ÚSES, totiž představuje přiměřený zásah do jejích práv.

126. Předně z provedeného dokazování vyplývá, že přípustnost výstavby oplocení v plochách ÚSES je předmětem projednávání návrhu změny č. 2b územního plánu. Verze návrhu pro opakované veřejné projednání, která je pro vydané OOP stěžejní, omezující regulativy ve vztahu k oplocení v místech s vymezenými prvky ÚSES zavádí. V tomto případě tak OOP plní svůj zákonný účel (sleduje legitimní cíl), neboť prostřednictvím zákazu výstavby oplocení brání ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Naplnění právě tohoto cíle je z hlediska vhodnosti přijaté regulace rozhodující. Navrhovatelka sice uvádí, že cílem OOP je chránit přírodu a krajinu. Nicméně pomíjí, že primárním účelem OOP je zabránit výstavbě, která by kolidovala s uvažovaným využitím území. Tak tomu v projednávané věci je. Odpůrcem uváděné důvody týkající se ochrany přírody a krajiny „jen“ dokládají, že omezení možnosti realizace staveb do doby vydání nové územně plánovací dokumentace z důvodu ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí je zcela legitimní (k tomu viz odůvodnění výše).

127. Odpůrce zároveň k dosažení předestřeného cíle zvolil prostředek, který pro navrhovatelku není nepřiměřeně zatěžující. Soud souhlasí s tím, že rozsah zakázané stavební činnosti s ohledem na stanovené výjimky je nejmírnějším omezením práv navrhovatelky, který ještě umožňuje dosáhnout stanoveného cíle. Návrh změny č. 2b pro opakované veřejné projednání stanovuje podmínky pro využití ploch ÚSES mj. tak, že mezi přípustná využití zahrnuje též (i.) oplocení lesních školek a oplocení za účelem ochrany lesních porostů před zvěří v maximální výši 2,5 metrů ve smyslu lesního zákona. Do nepřípustného využití naopak mj. patří (i.) umisťování nových staveb včetně staveb sloužících pro výrobu energie, neprůchodného oplocení či ohrazení a (ii.) stavby neprůchodného nebo částečně průchodného oplocení ploch zejména pro oborní a farmový chov zvěře.

128. Z uvedeného je patrné, že přípustnost výstavby oplocení na území s prvky ÚSES má být dle připravované územně plánovací dokumentace významně regulovaná. Z toho důvodu odpůrci nezbylo nic jiného než stavební uzávěrou v tomto území zakázat výstavbu veškerého oplocení, protože to by jinak mohlo kolidovat s uvažovaným využitím území.

Podstatné zároveň je, že se stavební uzávěra nevztahuje na (i.) udržovací práce, (ii.) stavby a oplocení lesních ploch týkající se zabezpečovacích prvků starých důlních děl a (iii.) stavby oplocení zřízené výlučně k ochraně lesních porostů zejm. před zvěří (tj. především oplocení lesních školek a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability), přičemž musí jít výlučně o jednořadé oplocení z lesnického pletiva v kombinaci z dřevěnými kůly nebo bradly do výšky max. 2,2 m.

129. Zejména třetí výjimka ze stavební uzávěry tak navrhovatelce umožňuje, aby plnila své povinnosti plynoucí jí z lesního zákona k ochraně lesních porostů před zvěří a dalšími škodlivými činiteli a aby na lesních pozemcích mohla dále hospodařit. Tím odpůrce dopady OOP do práv navrhovatelky významně omezil. Není tudíž pravdou, že by na svých pozemcích nemohla činit ani to, k čemu jsou určeny. Nadto navrhovatelce stále zůstává možnost požádat o individuální výjimku ze stavební uzávěry, pokud by se ukázalo, že za účelem ochrany veřejných zájmů nebo řádného hospodaření na nich potřebuje realizovat stavební činnost, na kterou by se obecně stanovené výjimky nevztahovaly.

130. Navrhovatelka ani nespecifikuje, jakou jinou (méně omezující) regulaci měl odpůrce zvolit, aby dosáhl požadovaného cíle, tedy dočasně ochránil území do doby přijetí změny č. 2b územního plánu. Navrhovatelka konkrétně zmiňuje jen možnost zřízení obory, avšak právě možnost zřizovat oplocení pro oborní chov zvěře v plochách ÚSES má být změnou č. 2b vyloučena. Je proto logické, že stavební uzávěra musí dopadat i na něj. Vzhledem ke stanovené výjimce ze stavební uzávěry pak soudu není jasné, jakou jinou stavbu oplocení by navrhovatelka chtěla nebo potřebovala za účelem ochrany přírody a krajiny realizovat. Soudu se jeví stanovené výjimky jako dostatečné a rozumné.

131. Soud proto jen v obecnosti podotýká, že pokud by stavební uzávěra mohla stanovit pouze mírnější restrikce, než se kterými nově počítá připravovaná územně plánovací dokumentace, popřel by se její účel (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2022, č. j. 55 A 63/2021-107, odst. 94).

132. Soud dále nepřisvědčuje navrhovatelce, že by „*komplexně vyvrátila*“ důvody, na kterých OOP stojí. Soud se výše odůvodněním OOP podrobně zabýval. V mezích uplatněných návrhových bodů jej neshledal nepřezkoumatelným a uzavřel, že odpůrcem tvrzené důvody pro dočasné omezení stavební činnosti mj. i z důvodu ochrany přírody a krajiny, prostupnosti území a ochrany krajinného rázu jsou legitimní. Podle soudu opodstatňují zásah do navrhovatelčiných práv, který pro dočasnou povahu stavební uzávěry není ani trvalým. Soud zdůrazňuje, že konečný materiální přezkum z hlediska proporcionality omezení vlastnického práva navrhovatelky je možné provést až ve vztahu ke konečné podobě územního plánu ve znění změny č. 2b po její účinnosti. Až v té souvislosti bude možné zkoumat, zda je trvalé vyloučení oborního oplocení v plochách ÚSES přípustným a přiměřeným zásahem do práv dotčených osob.

133. V tuto chvíli ale odpůrce předložil dostatečně pádné důvody, které dočasné omezení stavební činnosti na pozemcích navrhovatelky v plochách ÚSES ospravedlňují. Soud odkazuje především na odůvodnění výše, v němž posuzoval důvody, které odpůrce z hlediska ochrany přírody a krajiny k přijetí OOP vedly. Ve stručnosti ale lze zopakovat, že odpůrce vysvětlil, proč zřízení oborního oplocení považuje za rizikové pro ochranu lesních porostů (zejména bylinného a keřového patra), prostupnost území pro volně žijící živočichy nebo z hlediska ochrany krajinného rázu. Všechny tyto okolnosti postačují k tomu, aby navrhovatelka po

určitou dobu strpěla omezení týkající se výstavby oplocení na jejích pozemcích v plochách ÚSES, a to konkrétně do završení procesu přijímání změny č. 2b územního plánu, v rámci kterého je nutné tyto otázky definitivně vyřešit.

134. Soud proto uzavírá, že OOP v rozsahu, v jakém omezuje stavební činnost na pozemcích navrhovatelky s vymezovanými prvky ÚSES, nepřiměřeným neshledal.

135. Jen pro úplnost soud doplňuje, že navrhovatelka ve vztahu k nepřiměřenosti OOP nebyla v námitkách proti návrhu OOP tak konkrétní, jako v návrhu podanému soudu. Proto ani odpůrce nebyl povinen vyjadřovat se ke každému kroku testu proporcionality tak, jak jej navrhovatelka v návrhu rozvedla. Pro podrobné odůvodnění OOP ale soud mohl poměřit, zda se jedná o důvody ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelky přiměřené. Dovodil, že tomu tak u pozemků s ÚSES je.

Doba trvání stavební uzávěry není nepřiměřená

136. Podle poslední námitky je doba trvání stavební uzávěry nepřiměřeně dlouhá. Navrhovatelka má za to, že změnu č. 2 územního plánu lze přijmout v řádu měsíců. Dle ní není přípustné, aby obec těžila ze svého pasivního přístupu, pokud by navrhovatelku nechala vyčkávat až 6 let na konečnou podobu územního plánu.

137. Soud připomíná, že odpůrce stanovil dobu trvání stavební uzávěry do vydání změny č. 2b územního plánu, nejdéle však na dobu 6 let od nabytí účinnosti OOP.

138. Požadavky na vymezení doby trvání stavební uzávěry se judikatura NSS opakovaně zabývala. NSS především v řadě rozsudků připustil, že doba trvání stavební uzávěry může být stanovena do okamžiku, než nabude účinnosti připravovaná územně plánovací dokumentace (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66, odst. 32 a tam citovanou judikaturu).

139. NSS dále dovodil, že za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, lze považovat *teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost* obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno. Účinnost stavebních uzávěr tak může být stanovena i relativně neurčitě, tj. do okamžiku, kdy připravovaný územní plán nabude účinnosti; v případě neodůvodněně dlouhé doby přijímání připravovaného územního plánu ovšem nelze vyloučit, že soud v opětovném přezkumu shledá, že doba účinnosti dané uzávěry již přiměřená není (viz opět rozsudek č. j. 8 As 188/2023-66, odst. 32 a 33).

140. V projednávaném případě odpůrce stanovil dobu trvání stavební uzávěry v souladu s citovanou judikaturou, neboť ji navázal na vydání změny č. 2b územního plánu. Nadto nejdelší přípustnou dobu jejího trvání omezil na 6 let od její účinnosti, čímž se zjevně inspiroval úpravou v § 123 odst. 3 stavebního zákona 2021, dle kterého se územní opatření o stavební uzávěře vydává na nezbytně nutnou dobu, která však nesmí být delší než 6 let.

141. OOP je v současnosti účinné přibližně jeden rok, což není na první pohled nepřiměřená doba. Navrhovatelka se sice obává pasivity obce při přijímání změny č. 2b územního plánu, nicméně nenamítá, že by obec byla v procesu jejího pořizování nyní nečinná.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

142. Platí, že proces pořizování územně plánovací dokumentace (či její změny) je poměrně dlouhodobý dynamický proces, v jehož průběhu může docházet k větším či menším změnám v uvažovaném řešení (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2022, č. j. 1 As 132/2022-67, odst. 38). Správním soudům při posuzování opatření o stavební uzávěře nenáleží posuzovat rychlost a řádnost postupu obcí při přijímání územního plánu či jeho změny. Úkolem soudů v takovém řízení je bránit navrhovatele před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů co do doby pořizování změny územního plánu a z toho vyplývající délky působení napadené stavební uzávěry. Soud tedy nehodnotí detailně postup odpůrce, nýbrž kontroluje, zda nedochází ke zjevným excesům v procesu přijímání (viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS).

143. Ve věci navrhovatelky však zatím nic nenasvědčuje tomu, že by k nějakému zjevnému excesu v procesu přijímání změny č. 2b územního plánu mělo dojít. Z provedených důkazů soud zjistil, že proces pořizování změny č. 2b dosud probíhá standardně. Odpůrce rozhodl o pořízení změny č. 2 v říjnu 2023. V květnu 2024 ji pak rozdělil na změnu č. 2a a č. 2b. První veřejné projednání návrhu změny č. 2b následně proběhlo dne 15. 7. 2024 a opakované veřejné projednání dne 23. 9. 2024. Po něm byl vypracován další návrh v listopadu 2024, který by měl být dle všeho opětovně projednán na dalším veřejném projednání. K němu sice zatím nedošlo, avšak vzhledem k dosavadnímu průběhu pořizování změny č. 2b nemá soud za to, že by si odpůrce počínal svévolně či excesivně. Navrhovatelka k tomu nic konkrétního netvrdí. To nicméně neznamená, že se působením času tento fakt nemůže změnit. Pokud by se prozatím obecné obavy navrhovatelky naplnily a došlo by na neodůvodněně dlouhé trvání stavební uzávěry, judikatura nevylučuje možnost podání nového návrhu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2014, č. j. 50 A 6/2014-74). V tuto chvíli ale není stanovená délka trvání stavební uzávěry důvodem pro její zrušení.

Závěr a náklady řízení

144. Soud shrnuje, že vzhledem ke stavu projednávání změny č. 2b územního plánu v době vydání OOP představuje vyhlášená stavební uzávěra nepřiměřený zásah do práv navrhovatelky, a to v rozsahu, v jakém navrhovaná změna č. 2b nevymezuje na pozemcích parc. č. 185, 186/1, 261, 323, 332/1 žádný prvek ÚSES. V této části proto soud napadené OOP výrokem I zrušil podle § 101d odst. 2 s. ř. s. Z důvodu určitosti tohoto výroku, tedy pro vyloučení pochybností ohledně rozsahu zrušení OOP, soud učinil přílohou rozsudku hlavní výkres návrhu změny č. 2b územního plánu projednaného na opakovaném veřejném projednání dne 23. 9. 2024. Z něj je patrné, v jaké části na pozemky navrhovatelky zasahuje navržená plocha ÚSES a v jaké nikoli.

145. Jelikož ale žádný jiný návrhový bod nebyl důvodný, soud návrh výrokem II ve zbytku zamítl. OOP totiž obstálo i z hlediska souladu s principem proporcionality v rozsahu, v jakém je na pozemcích navrhovatelky změnou č. 2b navrhován ÚSES. S ohledem na navržené podmínky využití ploch ÚSES je právě toto území třeba stavební uzávěrou chránit před využitím, které by mohlo s předpokládanými regulativy ploch ÚSES kolidovat.

146. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Míru úspěchu účastníků nelze zcela exaktně stanovit v procentuálním vyjádření. Při kvantifikaci míry procesního úspěchu je třeba vycházet z celkového kontextu daného řízení a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení musí spravedlivě odrážet průběh a výsledek sporu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 185/2022-106, odst. 62).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

147. Soud jednak vycházel z toho, že rozsah, v němž OOP zrušil, je přibližně stejný jako rozsah, v němž návrh na jeho zrušení zamítl (k tomu viz hlavní výkres návrhu změny č. 2b územního plánu, z něhož plyne rozsah ÚSES na pozemcích navrhovatelky). Soud dále přihlédl ke zrušovacímu důvodu. Shledaná nepřiměřenost stavební uzávěry velmi úzce souvisí právě s jejím územním rozsahem. V době vydání OOP již nebylo namístě navrhovatelku stavební uzávěrou omezovat v možnostech využití jejích pozemků, na kterých nemá být vymezen žádný z prvků ÚSES. Naopak v případě pozemků a jejich částí, na kterých změna č. 2b územního plánu ÚSES vymezuje, je zásah do práv navrhovatelky přiměřeným. Proto i z tohoto hlediska lze uzavřít, že účastníci měli úspěch přibližně stejný. Proto soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

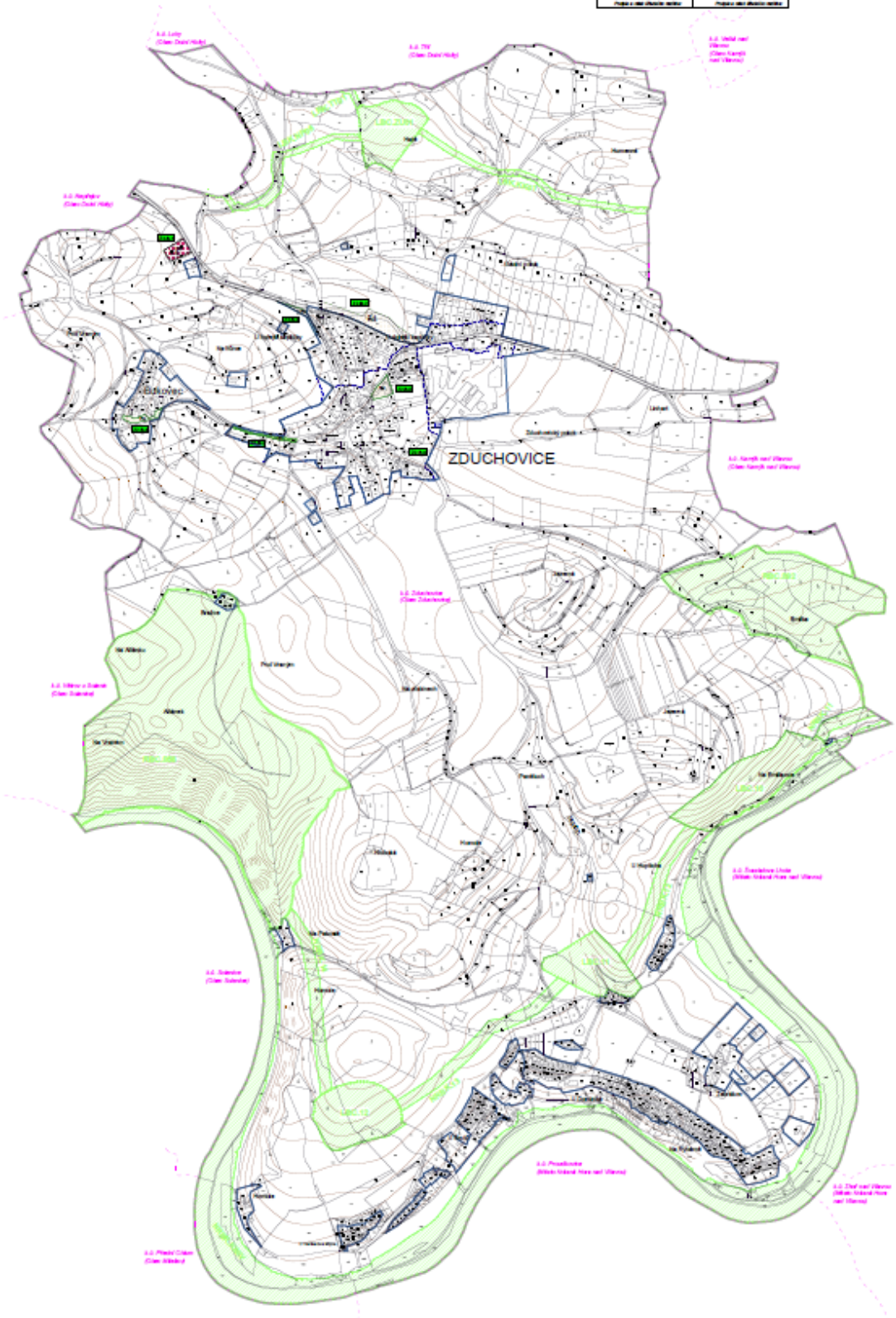
Praha 17. prosince 2025

Josef Straka v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

HLAVNÍ VÝKRES
1 : 5 000

ZMĚNA Č. 2.B ÚZEMNÍHO PLÁNU ZDUCHOVICE



SEZNAM ŘEŠENÝCH LOKALIT ZMĚNOU Č. 2.B

Na celém správním území je aktualizována nová katastrální mapa k datu 1. 4. 2024.
Na celém správním území je aktualizována hranice zastavěného území.
Na celém správním území byl zaveden elektronický plán ÚSES.

Lokalita 2.B.A.1
Změna funkčního využití zastavitelné plochy Z.6 výroba lehká VL na plochu občanské vybavenosti komerční OK.

Lokalita 2.B.A.2
Změna části funkčního využití zastavitelné plochy Z.1 bydlení venkovské BV na plochu veřejně prospěšného všeobecného využití - ostatní - PU.z.

Lokalita 2.B.A.3
Aktualizace plochy dle skutečného stavu na veřejně prospěšné všeobecné PU.

Lokalita 2.B.A.4
Změna funkčního využití zastavěné plochy bydlení venkovské BV na plochu veřejně prospěšného všeobecného PU.

Lokalita 2.B.A.5
Změna funkčního využití zastavěné plochy bydlení venkovské BV na plochu veřejně prospěšného všeobecného PU.

Lokalita 2.B.A.6
Vymezení hranice kulturní hodnoty H1.

Lokalita 2.B.A.7
Aktualizace plochy dle skutečného stavu na areál ZZ - zahrady a sady.

LEGENDA

- vymezení řešeného území změny č. 2.B vč. označení
- řešené území
- hranice katastrálního území
- hranice parcel
- vrstevnice
- zastavěné území vymezené ke dni 1. 4. 2024
- 2.B zastavitelné plochy

Plochy s rozdílným způsobem využití

- OK – OBČANSKÉ VYBAVENÍ KOMERČNÍ
- PU – VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÁ VŠEOBECNÁ
- PU.z – VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÁ VŠEOBECNÁ ostatní
- ZZ – ZELENĚ - ZAHRADY A SADY

Návrh územního systému ekologické stability

- nadregionální biokoridor
- regionální biocentrum
- lokální biocentrum
- lokální biokoridor

Vymezené hodnoty v území

- H1 vymezená kulturní hodnota

N2

PARÉ

ZMĚNA Č. 2.B ÚZEMNÍHO PLÁNU ZDUCHOVICE
HLAVNÍ VÝKRES