



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelů: **a) J. D., b) V. D.**, zast. JUDr. Tomášem Davidem, advokátem, se sídlem Dláždění 1586/4, Praha 1, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) V. D., II) A. Z., III) J. Š., , IV) J. K., V) J. B., VI) Ing. M. K., Ph.D., o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2014, č. j. 79 A 9/2013 – 56,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### **Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Návrhem ze dne 20. 12. 2013 na zrušení části zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 22. 12. 2010, č. 16/1426 (dále též „napadené opatření obecné povahy“ nebo „zásady územního rozvoje“), navrhovatelé navrhli, aby soud zrušil napadené opatření obecné povahy, konkrétně aby z textové části, kapitola D.IV. Plochy a koridory pro ÚSES (územní systémy ekologické stability), a kapitola G.II. Veřejně prospěšná opatření, z tabulek vymezujících neregionální ÚSES – biocentra, vypustil záměr 92a Poodří-jih, a z tabulek vymezujících regionální ÚSES – biocentra, vypustil záměr 137 Hrabí (pokud je v jednotlivých tabulkách uveden seznam dotčených obcí, pak navrhovatelé navrhli vypuštění pouze ve vztahu k obci Bernartice

nad Odrou), a dále aby uvedené záměry vypustil z grafické části zásad územního rozvoje, konkrétně z výkresu A.2. Plochy a koridory nadmístního významu, ÚSES a územní rezervy a z výkresu A.4. Výkres veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření.

[2] Ve vztahu ke svojí aktivní procesní legitimaci k podání návrhu navrhovatelé uvedli, že navrhovatel a) je vlastníkem pozemků, které se nacházejí částečně v lokalitě Poodří-jih a částečně v lokalitě Hrabí (zapsány na listu vlastnictví č. 139), a navrhovatelka b) je vlastníkem pozemků, které se nacházejí v lokalitě Poodří-jih (zapsány na listu vlastnictví č. 636, pozemky na obou listech vlastnictví v katastrálním území Bernatice nad Odrou., zapsány v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Moravskoslezský kraj, Katastrální pracoviště Nový Jičín). Co do vlastních důvodů návrhu namítali, že za situace, kdy byly jejich pozemky zařazeny do předmětných územních systémů ekologické stability (dále též „ÚSES“), jsou omezení ve svém vlastnickém právu, které může být dokonce předmětem vyvlastnění, jak na to odpůrce v textové části zásad územního rozvoje rovněž výslovně poukazuje (kapitola G.2, bod 106), aniž by však konkretizoval důvody pro takový postup.

[3] Navrhovatelé vyložili, že jejich pozemky tvoří ve svém celku zemědělský statek, na němž je jejich synem provozována zemědělská prvovýroba. Pozemky v lokalitě Poodří-jih byly přitom od nepaměti užívány jako louka (sečeny za účelem získání sena pro dobytek) a pozemky v lokalitě Hrabí plní funkci lesa (přírozené zásobárny dřeva pro statek). S dotčenými pozemky tak bylo již před vydáním zásad územního rozvoje fakticky nakládáno, jako by se jednalo o součást ÚSES; navrhovatelé proto nevidí důvod pro jejich výslovné zahrnutí do ÚSES, s nímž je spojena možnost vyvlastnění. Tyto pozemky byly navíc již před přijetím zásad součástí Chráněné krajinné oblasti Poodří (dále též „CHKO“) a soustavy Natura 2000, resp. podléhaly režimu zákona č. 89/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů; podle navrhovatelů se tak jedná o (nadbytečnou) vícenásobnou ochranu. Zahrnutí pozemků do ÚSES představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva, kterým byla porušena zásada minimalizace zásahů a požadavek proporcionality. Navrhovatelé zdůraznili, že primárním důvodem pro podání návrhu není zřízení ÚSES jako takové, nýbrž navazující potenciální ohrožení jejich vlastnického práva; v případě realizace vyvlastnění by totiž jejich zemědělský statek přišel o významnou část svého ekonomického zázemí; tato možnost je přitom o to reálnější, že v lokalitě Poodří-jih byla vyhrazena územní rezerva pro vybudování vodního koridoru (průplavu) Dunaj – Odra – Labe (záměr D517).

[4] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 3. 2014, č. j. 79 A 9/2013 – 56, návrh zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků ani žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění neshledal pochybnosti o aktivní procesní legitimaci navrhovatelů. Následně obrátil svoji pozornost k přezkumu důvodnosti návrhu, přičemž vyšel z ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni vydání opatření obecné povahy (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“); předmětné ÚSES byly vymezeny jako veřejně prospěšná opatření ve smyslu § 2 písm. m) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném ke dni vydání opatření obecné povahy (dále jen „stavební zákon“).

[5] Krajský soud konstatoval, že zahrnutí pozemků ve vlastnictví navrhovatelů do ÚSES pojmově představuje zásah do jejich vlastnických práv, neboť při nakládání s pozemky jsou omezení v jednání, která jsou neslučitelná s účelem ÚSES. Dospěl nicméně k závěru, že navrhovatelé fakticky nebrojí proti zahrnutí svých pozemků do ÚSES, nýbrž výhradně proti ohrožení svého vlastnického práva pro případ potenciální realizace vyvlastnění. Konstatoval, že z žádné právní normy nelze dovodit, že by pozemky, které jsou již součástí například CHKO, nemohly být současně zahrnuty do ÚSES; u pozemků vysoké ekologické hodnoty je zakotvení

pokračování

jejich širší právní ochrany právě naopak žádoucí. Uvedení možnosti vyvlastnění v textové části zásad územního rozvoje je pak třeba interpretovat pouze jako odkaz na právní úpravu § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a navazujících ustanovení zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Takový odkaz nemůže mít sám o sobě žádné právní následky; současně nelze požadovat, aby byly v zásadách územního rozvoje vymezeny jednotlivé pozemky, kterých by se vyvlastnění mohlo týkat, neboť jejich vymezení je vázáno teprve na následné posouzení v konkrétních případech. Zejména se pak jedná toliko o možnost vyvlastnění – z prostého odkazu v zásadách nelze dovozovat, že by k němu do budoucna kdy muselo dojít. Realizace vyvlastnění je přitom vázána na naplnění zákonných podmínek a provedení odpovídajícího správního řízení.

[6] V této souvislosti krajský soud poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013 – 30, podle nichž je třeba rozlišovat mezi vymezením systému ekologické stability, tj. vytvořením jeho plánu v rámci zásad územního rozvoje, a následným vytvářením, a to v podobě realizace konkrétních projektů. V daném případě došlo toliko k vymezení ÚSES, přičemž proces jeho vytváření v dané fázi není a ani nemůže být znám, neboť tento je odvislý od konkrétních projektů, které je zpravidla třeba projednat v územním řízení. Krajský soud se ztotožnil s tvrzením odpůrce, že budou-li dané ÚSES, resp. biocentra ve smyslu § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“), funkční, pak možnost vyvlastnění vůbec nepřipadá v úvahu. Uzavřel, že dotčení vlastnického práva navrhovatelů zařazením jejich pozemků do ÚSES nelze pojímat jako porušující zásadu minimalizace zásahů či zásadu proporcionality. Nemohl se přitom blíže zabývat námitkou týkající se vymezení územní rezervy pro vybudování průplavu Dunaj – Odra – Labe, neboť tato byla vznesena toliko ve zcela obecné rovině.

[7] Proti rozsudku krajského soudu se navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) bránili kasační stížností ze dne 24. 4. 2014, ve znění doplnění kasační stížnosti ze dne 22. 5. 2014, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i napadené opatření obecné povahy v části napadené u krajského soudu; současně navrhli, aby jim byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši zaplacených soudních poplatků. V návaznosti na svá tvrzení v předchozím řízení setrvali na přesvědčení, že zařazení pozemků v jejich vlastnictví do ÚSES bylo nadbytečné, provedené na základě nezákonného a nepřezkoumatelného procesu, přičemž jejich vlastnické právo je v důsledku tohoto aktu ohroženo vyvlastněním. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že za situace, kdy jsou předmětné pozemky součástí CHKO a soustavy Natura 2000, jsou dlouhodobě ekologicky stabilizovány, a fakticky tak plnily funkci ÚSES již před vydáním zásad, nebyl důvod, aby byly výslovně zahrnuty do (zásadami nově vymezených) biocenter.

[8] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud pochybil, pokud shledal dostatečným prostý odkaz na možnost vyvlastnění pozemků navrhovatelů v bodě 106 textové části zásad územního rozvoje. Z takto formulovaného odůvodnění není zřejmé, proč je dána možnost vyvlastnění i ohledně pozemků, které jsou dlouhodobě ekologicky stabilizovány a i před vydáním zásad územního rozvoje fakticky plnily funkci ÚSES; mělo být rovněž uvedeno, z jakých důvodů nelze zajištění odpovídajícího stupně ochrany přírody dosáhnout i jinými, mírnějšími prostředky než vyvlastněním. Brojili proti závěru krajského soudu, že odkaz na možnost vyvlastnění v textové části zásad je fakticky nadbytečný, neboť vyvlastnění by bylo možno provést i bez něj. Zdůraznili, že institut vyvlastnění by při vytváření ÚSES neměl být nadužíván. V kontextu rozlišování fáze vymezení ÚSES a jeho následného vytváření vyjádřili přesvědčení,

že možnost vyvlastnění by měla být případně zvažována teprve ve fázi vytváření, tj. realizace konkrétních opatření. Setrvali na svém přesvědčení, že zahrnutím pozemků do ÚSES došlo k nepřiměřenému zásahu do jejich vlastnického práva.

[9] Osoba zúčastněná na řízení VI) ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 6. 2014 uvedla, že je vlastníkem pozemků v katastrálním území Bernartice nad Odrou, ohledně kterých usiluje o změnu druhu z orné půdy na pozemky určené pro výstavbu. To je podmíněno vydáním nového územního plánu obce, přičemž proces jeho vydání byl zahájen v roce 2007 a dosud nebyl dokončen; v případě vyhovění kasační stížnosti by došlo k jeho dalšímu zdržení.

[10] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 6. 2014 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Zdůraznil, že v případě zařazení pozemků do ÚSES, CHKO a soustavy Natura 2000 se jedná o svébytné prostředky ochrany přírody, které slouží různým cílům a které nelze zaměňovat; vymezení jednoho z nich nevyklučuje současné použití jiného. Pakliže byly určité pozemky zařazeny do ÚSES, vyplývá možnost jejich vyvlastnění přímo ze zákona, přičemž podmínky vyvlastnění nelze prostřednictvím územně plánovací dokumentace žádným způsobem modifikovat; v případě namítaného bodu 106 textové části zásad se jedná o prostý odkaz na zákonnou úpravu vyvlastnění, který se týká celého souboru pozemků a který i s ohledem na rozsah území regulovaného zásadami územního rozvoje pojmově nelze blíže specifikovat; obecný odkaz na navazující zákonnou úpravu vyvlastnění sám o sobě nemohl znamenat zásah do vlastnického práva navrhovatelů.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelé podali z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelé namítali, že zařazení pozemků v jejich vlastnictví do ÚSES bylo nadbytečné, přičemž jejich vlastnické právo je v důsledku tohoto aktu ohroženo vyvlastněním.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[16] Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny „*ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny.*“ Podle § 3 odst. 1 písm. a) téhož zákona „*územní systém ekologické stability krajiny (dále jen „systém ekologické*

pokračování

*stability) je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.“* Podle § 4 odst. 1 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny „*vymezení systému ekologické stability, zajišťujícího uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny stanoví a jeho hodnocení provádějí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství.“* Podle § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb. je v rámci vymezení typů územních systémů ekologické stability krajiny zakotveno biocentrum jako „*biotop [§ 3 písm. i) zákona] nebo soubor biotop; v krajině [§ 3 písm. k) zákona], který svým stavem a velikostí umožňuje trvalou existenci přirozeného či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému [§ 3 písm. j) zákona].“*

[17] Podle § 2 odst. 1 písm. m) stavebního zákona „*se rozumí veřejně prospěšným opatřením opatření nestavební povahy sloužící ke snižování obrožení území a ke rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.“* Podle § 36 odst. 1 věta první téhož zákona „*zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.“* Podle § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „*práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšné opatření, a to snižování obrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví.“* Podle odst. 3 téhož ustanovení „*řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, příslušnost k jeho vedení a podmínky vyvlastnění upravuje zvláštní právní předpis“* (v poznámce pod čarou je veden odkaz na zákon o vyvlastnění).

[18] Předmětem posouzení v nyní projednávané věci jsou zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje, konkrétně v části vymezení záměrů územních systémů ekologické stability, a to biocentra Poodří-jih (položka 92a), a biocentra Hrabí (položka 137), a to vždy toliko v části zasahující do katastrálního území obce Bernartice nad Odrou, v němž stěžovatelé vlastní pozemky, které byly zahrnuty do předmětných ÚSES.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, resp. zrušení zásad územního rozvoje v části vymezení biocenter Poodří-jih a Hrabí, kterého se stěžovatelé domáhají na základě toho, že z vymezení ÚSES vyplývá možnost vyvlastnění pozemků do nich zařazených. Stěžovatelé přitom v řízení opakovaně zdůraznili, že nebrojí proti vymezení ÚSES jako takovému, nýbrž že se cítí dotčeni výhradně z něj plynoucí možností vyvlastnění pozemků; tuto možnost vnímají jako nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. V této souvislosti je třeba poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013 – 30, publikován pod č. 2986/2014 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)>), které je třeba obdobně aplikovat i na nyní projednávanou věc a podle nichž vymezení biocentra v zásadách územního rozvoje obecně představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biocentra zahrnut. V daném případě ovšem stěžovatelé žádný takový zásah netvrdí, ba naopak sami uvádějí, že s předmětnými pozemky je dlouhodobě nakládáno způsobem, který odpovídá standardu ÚSES. Stěžovatelé brojí výhradně proti možnosti vyvlastnění, kterou zákon stanoví pro případ, že by odpovídající úroveň ochrany přírody nemohlo být dosaženo jinak.

[20] Stěžovatelé vycházejí z nesprávné úvahy, pokud se domnívají, že samo zahrnutí jejich pozemků do ÚSES do budoucna nutně povede k odnětí či omezení jejich vlastnického práva k těmto pozemkům. Možnost vyvlastnění práv k pozemkům, potřebných pro uskutečnění veřejně

prospěšných opatření, v daném případě pro vytváření ÚSES, jak je zakotvena v § 170 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, je třeba chápat jako poslední prostředek (*ultima ratio*), který nastupuje teprve pro případ, že se odpovídajícího standardu ochrany přírody, jak je zakotven v zákoně o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhlášce č. 395/1992 Sb., nepodaří dosáhnout jinými – mírnějšími prostředky. I sám odpůrce přitom v řízení před krajským soudem poukázal na to, že pro vyvlastnění by nebyl žádný důvod – a toto by bylo ze zákona vyloučeno – pokud by byl standard ochrany odpovídající zákonným definičním prvkům ÚSES zajištěn i jinak.

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že možnost vyvlastnění pozemků, které jsou v zásadách územního rozvoje zařazeny do ÚSES, vyplývá přímo ze zákona; tato možnost není žádným způsobem odvislá od vymezení v zásadách územního rozvoje. Pokud tedy odpůrce v textové části napadeného opatření obecné povahy možnost vyvlastnění zmínil, jedná se toliko o obecný odkaz na navazující zákonnou úpravu; odpůrci ani nepřísluší podmínky případného vyvlastnění v zásadách jakýmkoli způsobem blíže specifikovat. Pokud by do budoucna bylo případně nutno k vyvlastnění přistoupit, byly by podmínky a rozsah vyvlastnění stanoveny v rámci zvláštního správního řízení, které by bylo prováděno odlišnými správními orgány jako vyvlastňovacími úřady a které by podléhalo úpravě podle zvláštního zákona o vyvlastnění. Teprve v takovém, do budoucna případně zahájeném řízení by bylo možno přistoupit k omezení, popř. odnětí práv stěžovatelů k pozemkům, které byly zahrnuty do biocenter Poodří-jih a Hrabí, přičemž by se jednalo o zásah, který by ze zákona nesměl překročit meze toho, co by bylo nezbytné k zajištění odpovídající úrovně ochrany přírody; pokud by bylo možno zákonem požadovaný standard ochrany přírody zajistit jinak, byla by jakákoli forma vyvlastnění vyloučena. To platí i v případě stěžovatelů, u nichž ani žalovaný nepochybně, že by své pozemky užívali způsobem nevyhovujícím požadovanému standardu ochrany přírody. V této souvislosti lze poukázat na § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který výslovně stanoví (přísné) zákonné podmínky vyvlastnění a podle něhož: *„Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.“*

[22] Pokud tedy odpůrce v bodě 106 textové části napadeného opatření obecné povahy uvedl, že zásady územního rozvoje *„vymezují níže uvedené plochy a koridory veřejně prospěšných opatření, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit“*, jedná se toliko o obecný odkaz na případnou budoucí, zákonem garantovanou možnost práva potřebná pro zajištění odpovídajícího standardu ochrany přírody v nutném rozsahu vyvlastnit. Provedený odkaz nelze v žádném případě interpretovat tak, že by k vyvlastnění do budoucna mělo či muselo být přistoupeno. Na odpůrci přitom nebylo lze požadovat, aby v zásadách územního rozvoje jako dokumentu vymezujícím rámec pro využití ploch a koridorů na území (celého) kraje předjímal, kterých pozemků by se vyvlastnění do budoucna mohlo týkat, popř. jaká forma vyvlastnění by ohledně jednotlivých pozemků mohla připadat v úvahu. Takto konkretizované úvahy by nejen že vybočovaly ze zákonem vymezeného rámce zásad územního rozvoje, ale navíc by se jednalo o nemístné předjímaní budoucího vývoje a zasahování do pravomoci a působnosti vyvlastňovacích úřadů, které by pro případ, že by v budoucnu bylo vyvlastňovací řízení ohledně konkrétních pozemků zahájeno, byly příslušné k jeho provádění a k vlastnímu rozhodování o vyvlastnění.

[23] Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud konstatoval, že zmínění možnosti vyvlastnění v textové části zásad nemá žádné právní následky; odpůrcem provedený odkaz na zvláštní úpravu zákona o vyvlastnění fakticky slouží toliko tomu, aby byly osoby, které mohou být zásadami územního rozvoje dotčeny (a mezi něž patří rovněž navrhovatelé), informovány o tom, že pokud by nebylo možno dosáhnout patřičné ochrany přírody ve vymezených plochách a koridorech jinak, zákon umožňuje potřebná

pokračování

práva v nezbytném rozsahu vyvlastnit, neboť možnost vyvlastnění pozemků, potřebných pro uskutečnění veřejně prospěšných opatření spočívající v založení ÚSES vymezených v územně plánovací dokumentaci, vyplývá přímo ze zákona [§ 170 odst. 1 stavebního zákona]. Zmínka o možnosti vyvlastnění v textové části zásad územního rozvoje tak nemá žádný vliv na případné budoucí vyvlastnění konkrétních práv k pozemkům, a není tak v rozporu ani s obecným pravidlem, na které poukazují stěžovatelé a s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, totiž že institut vyvlastnění by neměl být nadužíván, resp. že tento institut nesmí být aplikován v rozsahu větším než nezbytném. Stejně tak nelze než souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že k přezkumu podmínek a rozsahu případného vyvlastnění nelze přistupovat ve fázi vymezení ÚSES (což ostatně nečinil ani odpůrce, který v zásadách územního rozvoje na tuto možnost toliko v obecné rovině poukázal), nýbrž teprve ve fázi jeho následného případného vytváření, resp. teprve v návaznosti na realizaci konkrétních (potenciálních) opatření v dané lokalitě, za jejichž účelem bude zpravidla třeba provést odpovídající územní řízení. Prostý odkaz na to, že do budoucna může být případně u příslušného vyvlastňovacího úřadu iniciováno řízení o vyvlastnění, tak nemohl znamenat (nepřiměřený) zásah do vlastnického práva stěžovatelů.

[24] Pokud stěžovatelé namítají, že za situace, kdy jsou předmětné pozemky součástí CHKO a soustavy Natura 2000, jsou dlouhodobě ekologicky stabilizovány, a fakticky tak plnily funkci ÚSES již před vydáním zásad, nebyl důvod, aby byly výslovně zahrnuty do (zásadami nově vymezených) biocenter, je třeba se ztotožnit s tvrzením odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, totiž že v případě zařazení pozemků do ÚSES, CHKO a soustavy Natura 2000 se jedná o svébytné prostředky ochrany, které slouží různým cílům a které nelze navzájem zaměňovat; vymezení jednoho z nich nevylučuje (současně) použití jiného, když tyto se právě naopak mohou navzájem doplňovat. Zatímco totiž vymezení ÚSES náleží mezi výchozí obecná opatření na úseku ochrany přírody a krajiny, CHKO představuje jednu ze specifických kategorií zvláště chráněných území ve smyslu § 14 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 25 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny. Od obou uvedených typů opatření je pak třeba odlišovat soustavu Natura 2000 jako celistvou evropskou soustavu vybraných území ve smyslu § 3 odst. 1 písm. r) ve spojení s § 45a a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. výchozí právní úpravu směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů).

[25] Pokud stěžovatelé namítají, že zařazení jejich pozemků do ÚSES bylo provedeno na základě nezákonného a nepřezkoumatelného procesu, pak nejen že tuto námitku uplatnili poprvé v kasační stížnosti, a jedná se tak o námitku, která je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná, ale toto své tvrzení ani žádným způsobem nekonkretizovali a ponechali je ve zcela obecné rovině. V této souvislosti lze nicméně podotknout, že sami stěžovatelé v řízení před krajským soudem uvedli, že se o vymezení ÚSES dozvěděli (teprve) ze samotných zásad územního rozvoje; žádným způsobem se tedy nepodíleli na procesu jejich přijímání, zejména neuplatnili námitky k navrhovanému zahrnutí svých pozemků do biocenter Poodří-jih a Hrabí.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, napadeného opatření obecné povahy a další spisové dokumentace k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. výrokem I. zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli ve věci úspěch a odpůrci žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti vzniklých osobám zúčastněným na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v intencích § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož *„osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“* Vzhledem k tomu, že žádné z osob zúčastněných na řízení soud neuložil splnění žádné povinnosti a nejsou dány ani jiné důvody pro přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud o nákladech řízení vzniklých těmto osobám výrokem III. tak, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. října 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu