



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

navrhovatele: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, IČO 25110161
sídlem Bělohorská 2428/203, 169 00 Praha 6
zastoupený advokátkou Mgr. Evou Krajovou, LL.M.
sídlem U Ryšánky 1534/21, 147 00 Praha 4

proti
odpůrci: **město Domažlice**, IČO 00253316
sídlem nám. Míru 1, 344 20 Domažlice
zastoupené advokátkou Mgr. Jiřinou Endrštovou
sídlem Poštovní 18, 269 01 Rakovník

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 6/2016 – Územního plánu Domažlice, schváleného usnesením Zastupitelstva města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, č. 1184, v částech, které zahrnují do ploch veřejného prostranství pozemky parc. č. 5393 a parc. č. 5409, obec Domažlice, k.ú. Domažlice

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Zastupitelstvo města Domažlice usnesením ze dne 19. 10. 2016, č. 1184, schválilo opatření obecné povahy č. 6/2016 – Územní plán Domažlice (dále též jen „ÚP Domažlice“ nebo „Územní plán“).
2. Návrhem ze dne 21. 12. 2018 se navrhovatel domáhal zrušení ÚP Domažlice v částech, které zahrnují do ploch veřejného prostranství pozemky parc. č. 5393 a č. 5409, k.ú. Domažlice, obec Domažlice.
3. Soud poznamenává, že Zastupitelstvo města Domažlice na svém 34. zasedání dne 18. 10. 2017 pod č. 1622 schválilo toliko zadání změny č. 1 Územního plánu Domažlice.
4. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. 5393 a parc. č. 5409 v k.ú. Domažlice, obec Domažlice (dále též jen „Pozemky“). Na těchto pozemcích se nachází parkoviště pro zákazníky a plocha pro zásobování přiléhajícího nákupního areálu navrhovatele. V ÚP Domažlice je část uvedených pozemků označena jako plocha veřejného prostranství. Tato skutečnost znemožnila navrhovateli regulovat dopravu a parkování třetích osob na předmětných pozemcích a omezila jej tak v jeho vlastnickém právu k nim.
5. Územní plán se podle § 43 odst. 4 věty čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.
6. K provedení stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo mj. vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“).
7. Obce jsou upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Návrhové body

8. 1) Vady řízení o ÚP Domažlice: Procesní postup správního orgánu při vydání Územního plánu byl zmatečný. Z mnoha jeho projednávání nebylo dostatečně zřejmé, že Pozemky budou dotčeny změnou, tj. zařazením do a označením za veřejné prostranství. Pro navrhovatele bylo značně obtížné, resp. téměř nemožné zjistit, jakou podobu budou připravované změny v Pozemcích mít a v jaké fázi se proces přípravy Územního plánu vůbec nachází. Nesrozumitelné zařazení části Pozemků do veřejného prostranství bylo provedeno až na základě zapracování stanoviska města Domažlice, a to navíc bez náležitého odůvodnění. V řízení o vydání Územního plánu rovněž nebyly dodrženy procesní postupy a lhůty stanovené v § 54 a násl. stavebního zákona.
9. 2) Nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost ÚP Domažlice: Textová část, grafická část a odůvodnění Územního plánu musí zcela jasně a bez jakýchkoliv pochybností definovat, kterých pozemků se dotčená změna týká.
10. Ohledně konkrétního popisu vyznačení dotčených (částí) Pozemků Územní plán stanoví v textové části v bodu d) na str. 11, že: „*plochy veřejného prostranství sloužící k veřejnému užívání jsou vymezeny v hlavním výkrese v grafické části Územního plánu*“, a zároveň v textové části v bodu c) na str. 7 zahrnuje nejasně a neurčitě části Pozemků do ploch přestavby pod indexem plochy P56. V hlavním výkrese je část pozemku parc. č. 5393 vyznačena čtvercovým šedým zvýrazněním, které dle legendy označuje veřejná prostranství, která jsou

předmětem změny vytvořené Územním plánem. Část pozemku parc. č. 5393 je ohraničena modrou barvou jako plocha s indexem P56, která podléhá změnám v Územním plánu. Část pozemku parc. č. 5409 je v hlavním výkrese vyznačena plným šedým zvýrazněním, které dle legendy označuje veřejná prostranství, která patří mezi plochy stabilizované.

11. S ohledem na nepřesné a nejasné vymezení Pozemků, resp. jejich částí v grafické části a textové části Územního plánu je zcela nejasné a zmatečné, které části Pozemků jsou a/nebo mají být označeny jako veřejné prostranství, neboť (i) jediná alespoň částečně (i když pochybně) určující specifikace Pozemků je obsažena na str. 64 Územního plánu (tj. odůvodnění Územního plánu), což je navíc část vypořádávající se toliko se stanovisky dotčených orgánů, kde se v rámci návrhu na provedení plánovaných změn hovoří o parcelních číslech pozemků. Tyto ovšem ani neodpovídají grafické části Územního plánu a obsahují „překlepy“ v číslech Pozemků, když ani neobsahují správná parcelní čísla Pozemků; (ii) navíc část pozemku parc. č. 5409 je dle grafického znázornění v hlavním výkrese zařazena mezi pozemky, které by již v minulosti měly patřit (tedy netýká se ho změna) mezi veřejná prostranství, ačkoli tomu tak nikdy nebylo.
12. Územní plán je tak ve vztahu k Pozemkům zcela nejasný, rozporný, zmatečný, a nesplňuje proto ani základní náležitosti stanovené stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb.
13. **3) Rozpor ÚP Domažlice s hmotným právem:** Pozemky navrhovatele nejsou veřejným prostranstvím (viz § 34 zákona o obcích). V nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, Ústavní soud konstatoval, že prostor, který splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím *ex lege*, aniž by bylo zvlášť nutné vymezovat jej v územním plánu. Z uvedeného ustanovení zákona o obcích mimo jiné vyplývá, že definičním znakem veřejného prostranství je skutečnost, že je přístupné každému bez omezení, tedy slouží obecnému užívání. Dle odborné literatury je znakem přístupnosti každému bez omezení to, že lze užívat věci (materiální statky) způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů a bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Dle navrhovatele nejsou u Pozemků v předmětném případě naplněny obecné znaky obecného užívání mimo jiné z následujících důvodů:
14. (i) Parkoviště bylo postaveno na Pozemcích ve vlastnictví navrhovatele jako součást nákupního areálu navrhovatele za účelem vybudování parkoviště pouze pro jeho zákazníky, tedy nikoliv pro všechny potenciální „návštěvníky“ centra města. Uvedené zcela jasně vyplývá mimo jiné z těchto individuálních správních aktů: územní rozhodnutí ze dne 5. 9. 2005, stavební povolení ze dne 22. 6. 2007, dočasné povolení stavby - příjezdová komunikace ze dne 24. 1. 2013, dočasné povolení stavby - obchodní centrum s parkovištěm ze dne 30. 4. 2013, kolaudační souhlas s užíváním stavby ze dne 6. 4. 2009 a sdělení Městského úřadu Domažlice, odbor výstavby a územního plánování, ze dne 17. 7. 2013. V souladu s uvedeným účelovým určením jsou taktéž na Pozemcích a v jejich bezprostředním okolí odpovídající dopravní značky a informační tabule, které výslovně uvádějí, že parkoviště (nacházející se na Pozemcích) je placené (s uvedením, že zákazníci nákupního areálu navrhovatele mají parkování po dobu devadesáti minut zdarma a každá další započatá hodina je zpoplatněna částkou 50 Kč) a že provozní doba parkoviště odpovídá otevírací době nákupního areálu navrhovatele, tj. denně od sedmé do dvanácté hodiny.
15. (ii) Navrhovatel od samotného počátku plánování i budování parkoviště na Pozemcích účelovým určením omezil, resp. vyloučil obecné užívání Pozemků. Navíc podle stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 15/2009 je parkoviště sice

pozemek veřejné přístupný, ale neslouží předem neomezenému okruhu uživatelů. Vztáhneme-li uvedené na tento případ, užívání parkoviště (na Pozemcích) je omezeno navrhovatelem stanovenými podmínkami, tj. pouze na zákazníky nákupního areálu navrhovatele a po dobu devadesáti minut. I z těchto důvodů je zřejmé, že obecné užívání Pozemků/parkoviště bylo od samého počátku navrhovatelem zamýšleno, vybudováno a provozováno pro „omezené“ užití třetími osobami a ve smyslu zákona i předmětného stanoviska parkoviště (na Pozemcích) není veřejným prostranstvím.

16. (iii) Definičním znakem obecného užívání je skutečnost, že konkrétní věc lze užívat bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. To lze jinými slovy vyjádřit tak, že vlastník věci se proti tomuto užívání žádným způsobem nebrání, ba naopak svým postojem dává k takovému obecnému užívání souhlas (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Navrhovatel zdůrazňuje, že nikdy výslovně ani jinak nesouhlasil s prohlášením Pozemků za veřejné prostranství, ani nebyl srozuměn s tím, že ze strany města Domažlice tak má či může být učiněno, ani žádný takový záměr nedával najevo; naopak od samého počátku budování a následného provozování nákupního areálu s parkovištěm bylo navrhovatelem užívání parkoviště (na Pozemcích) „omezeno“.
17. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že Pozemky nejsou veřejným prostranstvím, jelikož není naplněn ani jeden ze znaků obecného užívání, tj. že lze Pozemky užívat způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli navrhovatele. Pozemky jsou parkovištěm účelově určeným pouze pro zákazníky nákupního areálu navrhovatele (a to jen za výše stanovených podmínek), aniž by navrhovatel udělil svůj souhlas s obecným užíváním parkoviště mimo uvedená pravidla, resp. jsou prostorem určeným k zásobování a manipulaci se zbožím pro nákupní areál navrhovatele a jeho dodavatele.
18. **4) Nedostatečné odůvodnění ÚP Domažlice:** Navrhovatel nesouhlasí ani s odůvodněním změny zařazení Pozemků v části IIA bodě b2 odůvodnění Územního plánu (str. 63).
19. Navrhovatel předně uvádí, že od počátku výstavby nákupního areálu navrhovatele včetně parkoviště (již v rámci územního/stavebního/kolaudačního řízení) je zcela zřejmé, že pro provozování nákupního areálu navrhovatele je jako pro vlastníka Pozemků zásadní, aby přiléhající parkoviště (na Pozemcích) bylo využíváno pouze zákazníky nákupního areálu navrhovatele. Takto bylo a je parkoviště po jeho dokončení navrhovatelem také jednoznačně provozováno.
20. Navrhovatel dále uvádí, že považuje odůvodnění samotného zařazení Pozemků jakožto veřejného prostranství v rámci Územního plánu za zmatečné, nedostatečné, a z toho důvodu tedy za nepřezkoumatelné. Podle § 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona musí být součástí odůvodnění územního plánu komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. V tomto odůvodnění je zapotřebí přesvědčivě vysvětlit, proč je plocha regulována navrženým způsobem, v čem převažuje veřejný zájem nad právy vlastníků dotčených nemovitostí a také zda je dodržena proporcionalita zásahu do práv vlastníků dotčených nemovitostí. Odpůrce se ve své argumentaci v poslední větě odůvodnění opírá pouze a toliko o ochranu veřejného zájmu, aniž by tento neurčitý právní pojem definoval nebo blíže rozvedl. Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem, který nelze vymezit nebo s dostatečnou určitostí právně definovat a který ani není ze své podstaty stálý (tj. přizpůsobuje se svou definicí konkrétním podmínkám), by měl správní orgán vždy blíže definovat a zcela jasně odůvodnit na základě společenské nutnosti jeho užití. V případě argumentace veřejným

zájmem tak odpůrce měl a musí přesně uvést, v čem veřejný zájem v daném místě a čase a za daných společenských okolností spatřuje, měl a musí jej konfrontovat s ostatními možnými zájmy zainteresovaných subjektů a především v případě, kdy dochází k podstatnému zásahu do vlastnického práva, měl a musí argumentačně odůvodnit, proč veřejný zájem převážil nad právem soukromoprávním (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Vzhledem k výše popsanému chybnému odůvodnění nadřazení veřejného zájmu nad zájem soukromoprávní (tj. navrhovatele) i samotnému vysvětlení, co je odpůrcem považováno za veřejný zájem, považuje navrhovatel napadenou část Územního plánu za nepřezkoumatelnou.

21. 5) Nepřiměřený zásah do ústavně zaručených základních práv navrhovatele: V zařazení Pozemků do veřejného prostranství spatřuje navrhovatel porušení svých základních práv garantovaných čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (vlastnické právo a svoboda podnikání). Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod lze nuceně omezit vlastnické právo pouze ve veřejném zájmu a za náhradu. Veřejný zájem nelze v daném případě prokázat a ani druhá základní podmínka nuceného omezení vlastnického práva nebyla odpůrcem splněna, když za omezení vlastnického práva navrhovateli neposkytl jakoukoliv náhradu. Navrhovatel své parkoviště využívá k provozu svého podnikání, pro své zákazníky, své zaměstnance a dodavatele a plochy určené pro zásobování a manipulaci se zbožím užívá k zajištění provozu nákupního areálu a průběžnému doplňování zboží a čerstvých potravin, což je nejen zásadní podmínka pro jeho úspěšného podnikání, ale v mnoha směrech i zákonná povinnost, která je navrhovateli stanovena relevantními právními předpisy, přičemž její nesplnění je důsledně sankcionováno příslušnými orgány státní správy. Zásah odpůrce do práv navrhovatele může mít a má za následek omezení možnosti zákazníků, zaměstnanců a dodavatelů dojet svým automobilem k nákupnímu areálu navrhovatele a také omezení možnosti zásobování navrhovatele, které může vyústit v uložení peněžních a jiných sankcí orgány státní správy, nadto je navrhovatel omezen v možnosti regulovat vstup na Pozemky ve svém vlastnictví, případně za užívání svých Pozemků požadovat úplatu.

Písemné vyjádření odpůrce k návrhu

22. 1) K namítaným vadám řízení o ÚP Domažlice odpůrce uvedl, že tyto námitky jsou ve zcela obecné poloze (není označena konkrétní vada procesního postupu, není uvedeno, která lhůta, jak a o kolik nebyla dodržena apod.). Navrhovatel tak v podstatě požaduje, aby soud nahrazoval jeho vlastní aktivitu a vyhledával vady, což podle názoru odpůrce není na místě. Navrhovatel byl v řízení, v němž byl územní plán projednáván, pasivní, procesu se nijak neúčastnil, neuplatňoval žádné připomínky ani námitky a nyní po několika letech přichází s obecnými námitkami proti procesu. Pokud navrhovatel nezjistil, v jaké fázi se přípravy územního plánu nacházejí a jak má územní plán řešit jím vlastněné pozemky, je to výsledek jeho nezájmu o přípravu územního plánu a nikoli následek procesních vad.
23. 2) K namítané nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti ÚP Domažlice se odpůrce vyjádřil tak, že sám navrhovatel jasně uvádí (a tedy z územního plánu jasně vysledoval), jak jsou do územního plánu pojety jeho pozemky. Již z toho je celkem zřejmé, že k rozpornosti nebo zmatečnosti nedošlo, navrhovatel se pouze snaží hledat ryze formalistické námitky. Na str. 5 textové části územního plánu (v rámci části „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“) je uvedeno, že „Návrh plošného i prostorového uspořádání je patrný z hlavního výkresu č. 2, jednotlivé zastavitelné plochy a plochy přestavby jsou označeny indexy uvedenými v grafické i textové části ÚP

Domažlice s následující specifikací ...“. Po této úvodní formulaci následuje výčet ploch přestavby, ve kterém je na str. 7 zmíněna plocha č. P56. V rámci popisu této plochy je pak na stejném místě (kde je poprvé zmíněna) uvedeno, že jde o „veřejné parkoviště Komenského/pivovar“. V hlavním výkresu č. 2 je tato plocha (P56) jasně vyznačena, je zřejmé, jaké má být využití této plochy. Ve výkresu jsou navíc jasně patrné také hranice pozemků (parcelní hranice). Podle názoru odpůrce tedy nemohou vznikat pochybnosti o tom, jak je daná plocha územním plánem řešena, zcela zřejmé je i to, které pozemky, resp. části území jsou regulací dotčeny. Na závěru uvedeném v předcházejícím odstavci nemění nic ani to, že na str. 64 textové části jsou zmíněny pozemky p.č. 5393 a 5490. Je pravdou, že místo správného čísla pozemku p.č. 5409 je uvedeno 5490, avšak jde o zcela zjevnou písařskou chybu, která vzhledem ke všem okolnostem nemůže působit žádnou nejasnost (ostatně na str. 64 se přímo zmiňuje, že jde o plochu „parkoviště u obchod. centra prodejny Kaufland“).

24. 3) Namítanému rozporu ÚP Domažlice s hmotným právem oponoval odpůrce tím, že sporné pozemky jsou přístupné každému a bez omezení. Nikdo zjevně nebrání komukoliv, aby na toto prostranství vstoupil, chodil přes něj k příslušné prodejně a zase od ní odcházel, zastavil se před prodejnou na takovém parkovišti, aby si (po libovolnou dobu, třeba i v nočních hodinách) popovídal se známým apod. Samotné parkování na daném prostranství, na které se navrhovatel argumentačně soustředil, je jen jedním ze způsobů možného užívání daného prostranství. Zásadní přitom podle názoru odpůrce je, že veřejnosti není bráněno na prostranství vstupovat a zdržovat se tam (a to v jakoukoliv dobu a po jakoukoliv dobu). Veřejnost ani zaměstnanci navrhovatele nemají pro přístup k prodejně k dispozici jiný prostor, tedy jak veřejnost, tak i zaměstnanci procházejí k prodejně právě přes tuto plochu. Dopravní značka týkající se zpoplatnění parkoviště je umístěna na pozemku odpůrce p. č. 5618. Odpůrce však nedohledal, že by se kdy k jejímu umístění vyjádřil nebo že by kdy odsouhlasil umístění značky na svém pozemku. Je tudíž přesvědčen, že k umístění předmětné značky došlo v rozporu právními předpisy. Předmětné parkoviště představuje součást veřejné přístupné účelové komunikace (§ 12 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb.). K omezení veřejného přístupu na předmětné parkoviště (jako součást účelové komunikace) podle přesvědčení odpůrce legálně nedošlo.
25. 4) K namítanému nedostatečnému odůvodnění ÚP Domažlice se odpůrce vyslovil tak, že podle jeho názoru je odůvodnění dostačující, a to zvláště ve spojení s ostatními částmi územního plánu. Navrhovatel nyní cestou návrhu nahrazuje nedostatek aktivity při přípravě a projednávání územního plánu, kdy žádné námitky neuplatnil, změny nerozporoval, zůstal pasivní. Na takové námitky (vycházející z aktivity potenciálně dotčené osoby) by pak bylo možné podrobněji reagovat a blíže argumentovat. Zůstal-li navrhovatel pasivní a nic nenamítal, stěží je na místě vytýkat, že na nyní přednášené námitky nebylo ve všech možných podrobnostech reagováno. Stěží se lze totiž podrobně vypořádávat s námitkou, která nezazněla.
26. 5) K namítanému nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených základních práv navrhovatele odpůrce uvedl, že definice veřejného prostranství je uvedena v zákoně. Naplňuje-li určitá plocha definiční znaky, jde o veřejné prostranství (a to patrně bez ohledu na to, jak je plocha vymezena v územním plánu). Právní předpisy znají celou řadu veřejnoprávních omezení vlastnického práva, neboť taková omezení jsou nutná pro fungování státu a společnosti. Otázka náhrady je podle názoru odpůrce otázkou odlišnou, v případě sporu ji přísluší řešit soudům v jiném řízení. Navíc i v tomto ohledu nelze podle

názoru odpůrce pominout, že navrhovatel byl v minulosti zcela pasivní a nijak nepoukazoval na možné negativní dopady příslušné regulace na jeho zájmy.

Jednání před soudem dne 9. 10. 2019

27. Na začátku jednání předseda senátu usnesením vyslovil, že v řízení přerušeném usnesením ze dne 12. 3. 2019, č.j. 59A 16/2018-216, se pokračuje.
28. Při jednání před soudem zástupci účastníků řízení setrvali na argumentacích obsažených v písemných podáních, tj. v návrhu a ve vyjádření k návrhu.
29. Vlastnictví navrhovatele k Pozemkům bylo prokázáno výpisem z katastru nemovitostí. Další údaje o těchto pozemcích byly zjišťovány z katastrální mapy a katastrální mapy + ortofoto dostupných na adrese: <http://sginahlizenidokn.cuzk.cz/marushka/default.aspx?themeid=3&&MarQueryId=2EDA9E08&MarQParam0=2806050401&MarQParamCount=1&MarWindowName=Marushka>.
30. Skutečnosti týkající se Územního plánu Domažlice byly zjišťovány jednak ze spisové dokumentace k němu předložené odpůrcem a jednak z jeho digitalizované podoby dostupné na oficiálních stránkách města Domažlice na adrese: <https://www.domazlice.eu/mestsky-urad/uzemni-planovani/uzemni-plany/domazlice-/?ftresult=%C3%9Azemn%C3%AD+pl%C3%A1n+m%C4%9Bsta+Doma%C5%BEllice>.
31. K návrhu navrhovatele provedl soud důkaz příslušnými částmi těchto listin: územní rozhodnutí vydané Městským úřadem Domažlice dne 5. 9. 2005 pod č.j. OVÚP-10603/05/Ze, stavební povolení vydané Městským úřadem Domažlice dne 22. 6. 2007 pod č.j. OVÚP-38339/06/Ze, dodatečné povolení stavby vydané Městským úřadem Domažlice dne 24. 1. 2013 pod sp. zn. OVÚP-1135/2012, č.j. MeDO-3730/2013-Sd, dodatečné povolení stavby vydané Městským úřadem Domažlice dne 30. 4. 2013 pod sp. zn. OVÚP/749/2012/Sd, č.j. MeDO-18373/2013-Sd, kolaudační souhlas vydaný Městským úřadem Domažlice dne 6. 4. 2009 pod č.j. OVÚP-3684/09-11514/2009/Ze, sdělení Městského úřadu Domažlice ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. OVÚP-4275/2013, č.j. MeDO-30043/2013-Sd, fotografie informačních cedulí označujících parkoviště a stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 15/2009.
32. K návrhu odpůrce provedl soud důkaz fotografií umístění značky z aplikace mapy.cz.
33. K zařazení předmětných pozemků v předchozím Územním plánu sídelního útvaru Domažlice si soud vyžádal a obdržel textový a grafický podklad od odpůrce.
34. Zvukový záznam z jednání je založen v soudním spisu.

Posouzení věci krajským soudem

35. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.).
36. Navrhovatel, který je vlastníkem pozemků parc. č. 5393 a parc. č. 5409 v k.ú. Domažlice, obec Domažlice, má k podání návrhu na zrušení označené části Územního plánu Domažlice legitimaci, neboť je oprávněn tvrdit, že byl zařazením těchto pozemků do plochy veřejného prostranství zkrácen na svých právech.
37. Územní plán Domažlice nabyl účinnosti dne 7. 11. 2016. Návrh na zrušení části tohoto územního plánu byl podán a došel soudu dne 21. 12. 2018. Podle § 101b odst. 1 věty první s. ř.

s. (ve znění účinném od 1. 1. 2018) *návrh* [na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části] lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Podle čl. XXXVIII bodu 3 zákona č. 225/2017 Sb., kterým bylo uvedené ustanovení s účinností od 1. 1. 2018 změněno, *v případě opatření obecné povahy, která nabyla účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění tohoto zákona, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud lhůta podle tohoto ustanovení, ve znění ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, neuplynula přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo neuplyne za dobu kratší než 1 rok ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

38. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
39. Návrh není důvodný.
40. V návrhovém bodu 1) navrhovatel namítá vady řízení o Územním plánu Domažlice.
41. Ze správního spisu bylo zjištěno, že Zastupitelstvo města Domažlice na svém 19. zasedání dne 20. 6. 2012 pod č. 703 schválilo zadání Územního plánu Domažlice podle podkladu zpracovaného Městským úřadem Domažlice, odborem výstavby a územního plánování (= pořizovatel), v květnu 2012.
42. Na základě schváleného zadání a pokynů k úpravě byl zpracován návrh Územního plánu Domažlice.
43. V souladu s § 50 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel oznámil, že společné jednání o návrhu Územního plánu Domažlice se koná dne 15. 1. 2014. Do 30 dnů ode dne doručení návrhu územního plánu mohl každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky (§ 50 odst. 3 věta druhá a třetí stavebního zákona). Město Domažlice uplatnilo připomínky k návrhu územního plánu ve vyjádření ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. OSM-1613/2014, č.j. MeDO-52775/2013-De. Pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání a výsledku řešení rozporů zajistil upravení návrhu územního plánu.
44. V souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel oznámil, že veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu Územního plánu Domažlice se koná dne 4. 11. 2014. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohl každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 (= zejména vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení) své námitky proti upravenému a posouzenému návrhu územního plánu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Pořizovatel vyhodnotil výsledky veřejného projednání a zpracoval s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Pořizovatel zajistil úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.
45. V souladu s § 53 odst. 2 větou třetí ve spojení s § 52 stavebního zákona pořizovatel oznámil, že opakované veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu Územního plánu Domažlice se koná dne 18. 11. 2015. V příslušné veřejné vyhlášce je obsaženo poučení o možnosti podávat námitky a uplatňovat připomínky. Pořizovatel vyhodnotil výsledky opakovaného veřejného projednání a zpracoval s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.
46. V souladu s § 53 odst. 2 větou třetí ve spojení s § 52 stavebního zákona pořizovatel oznámil, že druhé opakované veřejné projednání upravených částí návrhu Územního plánu Domažlice se koná dne 23. 5. 2016. V příslušné veřejné vyhlášce je obsaženo poučení o možnosti

podávat námitky a uplatňovat připomínky. Pořizovatel vyhodnotil výsledky druhého opakovaného veřejného projednání a zpracoval s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.

47. Dne 20. 10. 2016 Zastupitelstvo města Domažlice oznámilo, že na svém 23. zasedání dne 19. 10. 2016 usnesením č. 1184 vydalo v souladu s § 54 odst. 2 stavebního zákona a v souladu s § 171 a 172 správního řádu opatření obecné povahy – Územní plán Domažlice.
48. K tomu soud konstatuje, že námitka navrhovatele, že postup správního orgánu při vydání Územního plánu byl zmatečný, nemá oporu v obsahu správního spisu. Připomínka města Domažlice týkající se doplnění plochy parkoviště u obchodního centra prodejny Kaufland v Pivovarské ul. do ploch veřejného prostranství byla uplatněna po společném jednání o návrhu Územního plánu Domažlice konaném dne 15. 1. 2014 (§ 50 stavebního zákona) a do návrhu byla zapracována před prvním veřejným projednáním upraveného a posouzeného návrhu Územního plánu Domažlice konaném dne 4. 11. 2014 (§ 52 stavebního zákona). Ve veřejné vyhlášce ze dne 26. 9. 2014, oznamující zahájení řízení o Územním plánu Domažlice a veřejné projednání jeho návrhu dne 4. 11. 2014, je uvedeno, že do upraveného a posouzeného návrhu územního plánu je možné nahlédnout od 1. 10. 2014 do 3. 11. 2014 u pořizovatele, na internetových stránkách města Domažlice (jsou specifikovány) a v obci, pro kterou se územní plán pořizuje. Vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení byli řádně poučeni o možnosti podat proti návrhu územního plánu námitky. Stav řízení, resp. rozhodný obsah návrhu územního plánu (včetně zařazení pozemků parc. č. 5393 a č. 5409 do plochy veřejného prostranství) byl seznatelný nejen při osobní návštěvě na městském úřadu, ale i dálkově, z internetových stránek města. Není tu proto objektivní důvod pro tvrzení navrhovatele, že bylo pro něj značně obtížné, resp. téměř nemožné zjistit, jakou podobu budou připravované změny v Pozemcích mít a v jaké fázi se proces přípravy Územního plánu vůbec nachází. Námitka, že v řízení o vydání Územního plánu nebyly dodrženy procesní postupy a lhůty stanovené v § 54 a násl. stavebního zákona, je pak neprojednatelná pro naprostou obecnost i nevyjevení dopadu do právní sféry navrhovatele.
49. V návrhovém bodu 2) navrhovatel namítá nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost Územního plánu Domažlice.
50. K tomu soud uvádí, že v Územním plánu Domažlice jsou plochy veřejných prostranství označeny zkratkou PV. V hlavním výkresu je pro plochy veřejného prostranství použita barva šedobéžová. Mezi plochy jako takové patří plochy stabilizované a plochy změn I. etapa. V hlavním výkresu jsou plochy stabilizované vyznačeny plně a plochy změn I. etapa čtverečkovaně. Na hranice a indexy ploch přestavby byla použita modrá barva. Hranice těchto ploch jsou vyznačeny tlustou čerchovanou čarou se dvěma tečkami a indexy uvedených ploch se skládají z písmene „P“ a příslušného čísla.
51. Ve výroku textové části územního plánu je v části c) „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ na str. 5 uvedeno: „Návrh plošného i prostorového uspořádání je patrný z Hlavního výkresu č. 2, jednotlivé zastavitelné plochy a plochy přestavby jsou označeny indexy uvedenými v grafické i textové části ÚP Domažlice s následující specifikací: ...“ a na str. 7 je u plochy s indexem P56 uvedeno: funkce „PV“, výměra (m²) „3975,295“ a popis plochy/podmínky „*veřejné parkoviště Komenského/pivovar*“. V odůvodnění textové části územního plánu je v části b) „Vyhodnocení splnění požadavků Zadání, vyhodnocení souladu s pokyny k úpravě návrhu

územního plánu“ na str. 64 uvedeno: „Město Domažlice, ze dne 13. 2. 2014 / Ke stávajícímu stavu návrhu ÚP Domažlice uplatňuje: 1. Do ploch veřejného prostranství navrhujeme doplnit tyto plochy – plochu parkoviště u obchod. centra prodejny Kaufland v ul. Pivovarské - na pozemku p.č. 5393, 5490. – *doplněna plocha P56 - veřejné prostranství (PV) návrh*“. Uvedení nesprávného parcelního čísla „5490“ namísto správného „5409“ lze považovat za zřejmý omyl.

52. Z porovnání údajů z katastru nemovitostí s grafickou částí územního plánu plyne, že v hlavním výkresu je spodní část parcely č. 5393 (o celkové výměře 5052 m²), která tvoří plochu P56, označena jako plocha veřejného prostranství – plocha přestavby (plocha změn I. etapy) a parcela č. 5409 (o výměře 310 m²), která se nachází těsně pod plochou P56, je označena jako plocha veřejného prostranství – plocha stabilizovaná. Z uvedeného lze dovodit, že podle textové části územního plánu plocha P56 zahrnuje jak parcelu č. 5393, tak parcelu č. 5409, kdežto grafická část tohoto plánu zahrnuje do plochy P56 toliko parcelu č. 5393. Jedná se tu tedy o určitý rozpor. Soud však v tomto rozporu neshledává nepřekročitelnou překážku, ať už jde o územní plán jako celek nebo o předmět tohoto sporu. Mezi účastníky soudního řízení je spor o zařazení předmětných pozemků do plochy veřejného prostranství. Že byl výrazně menší z těchto pozemků v grafické části územního plánu zařazen do plochy stabilizované, tudíž soud nepovažuje za kruciální.
53. Vzhledem k tomu soud nesouhlasí s námitkou, že Územní plán Domažlice je ve vztahu k Pozemkům zcela nejasný a nesplňuje proto ani základní náležitosti stanovené stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb.
54. V návrhovém bodu 3) navrhovatel namítá, že jeho Pozemky nejsou veřejným prostranstvím.
55. K tomu soud konstatuje, že navrhovatel zastává názor, že předmětné pozemky jsou parkovištěm účelově určeným pouze pro zákazníky jeho nákupního areálu (a to jen za výše stanovených podmínek), aniž by navrhovatel udělil svůj souhlas s obecným užíváním parkoviště mimo uvedená pravidla.
56. V odůvodnění textové části územního plánu je v části b) „Vyhodnocení splnění požadavků Zadání, vyhodnocení souladu s pokyny k úpravě návrhu územního plánu“ na str. 64 převzato z vyjádření města Domažlice ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. OSM-1613/2014, č.j. MeDO-52775/2013-De, toto odůvodnění zařazení předmětných pozemků do plochy veřejného prostranství: *„Již při jednání o investičních záměrech, před realizací těchto staveb, bylo deklarováno, že parkoviště budou sloužit veřejnosti jako záchytná parkoviště. Počet parkovacích míst v centru města je nedostatečný a případné jakékoliv omezení provozu těchto parkovišť (např. parkováním pouze pro návštěvníky ...) je nežádoucí. Zařazení těchto ploch do veřejného prostranství zdůvodňujeme ochranou veřejného zájmu.“*.
57. Z listin předložených navrhovatelem byly zjištěny tyto skutečnosti: Ve výrokové části územního rozhodnutí vydaného Městským úřadem Domažlice dne 5. 9. 2005 pod č.j. OVÚP-10603/05/Ze je v bodě 4 podmínek pro umístění a projektovou přípravu stavby uvedeno: *„Parkoviště o kapacitě 164 parkovacích míst, z toho 9 pro tělesně a zdravotně postižené osoby, bude řešeno v areálu obchodního domu.“*. Ve výrokové části stavebního povolení vydaného Městským úřadem Domažlice dne 22. 6. 2007 pod č.j. OVÚP-38339/06/Ze je povolovaná stavba označena jako *„novostavba obchodního střediska Kaufland s parkovištěm“* a dále se uvádí, že *„Stavba obsahuje ... SO 04 - Komunikace a zpevněné plochy - 04B - areálové komunikace a zpevněné plochy“*. Ve výrokové části dodatečného povolení stavby vydaného Městským úřadem Domažlice dne 30. 4. 2013 pod sp. zn. OVÚP/749/2012/Sd, č.j. MeDO-

18373/2013-Sd, se dodatečně povoluje stavba „*Obchodní centrum Kaufland s parkovištěm*“. Ve výrokové části kolaudačního souhlasu vydaného Městským úřadem Domažlice dne 6. 4. 2009 pod č.j. OVÚP-3684/09-11514/2009/Ze je uvedeno: „*Vymezení účelu užívání stavby ... SO 04 - Komunikace a zpevněné plochy - 04B - areálové komunikace a zpevněné plochy*“. Ve sdělení Městského úřadu Domažlice ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. OVÚP-4275/2013, č.j. MeDO-30043/2013-Sd, se hovoří o stavbě „*Obchodní centrum Kaufland s parkovištěm*“.

58. Z územního rozhodnutí vydaného Městským úřadem Domažlice dne 5. 9. 2005 pod č.j. OVÚP-10603/05/Ze však soud zjistil i jinou podstatnou skutečnost. Proti umísťované stavbě byla podána řada námitek. Některé z nich podaly společnost DORKA, spol. s r.o., občanské sdružení TUSTA, Ing. arch. V.V. a Ing. A.O. Každá z námitek těchto účastníků řízení byla zamítnuta. Ve všech těchto případech stojí zamítnutí námitek mimo jiné na této argumentaci: „*V souladu s uváděnou strategií města Domažlice se uskutečněním záměru vytvoří další veřejná bezúplatná parkovací místa v docházkové vzdálenosti na náměstí Míru a bude sloužit ke zlepšení podmínek dopravy a klidu přímo v MPR a jejím nejbližším okolí*“.
59. K tomu soud konstatuje, že uvedená rozhodnutí se jistě týkala „obchodního centra Kaufland s parkovištěm“. Z odůvodnění územního rozhodnutí je však patrné, že se tím nerozumělo parkoviště účelově určené pouze pro zákazníky nákupního areálu, nýbrž veřejné bezúplatné parkoviště v docházkové vzdálenosti na náměstí Míru. Nelze pochybovat o tom, že žadatel – společnost InterCora, spol. s r.o. – musel o této skutečnosti vědět. Jelikož hlavním důvodem zamítnutí výše uvedených námitek je právě to, že budou vytvořena další veřejná bezúplatná parkovací místa, je možné dojít i k tomu, že kdyby bylo ze strany žadatele trváno na účelově určeném parkovišti, nebyla by stavba „obchodního centra Kaufland s parkovištěm“ vůbec umístěna a povolena.
60. Ve stanovisku č. 15/2009, jehož se navrhovatel dovolává, zaujal odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k dotazu *Je veřejným prostranstvím parkoviště?* toto stanovisko: „*Z § 34 zákona o obcích vyplývá, že nikoho není možno omezit v užívání veřejného prostranství, protože veřejné prostranství dle zákona slouží k obecnému užívání a je přístupné každému bez omezení, a to bez zásahů do vlastnického práva. Vlastník pozemku, který pozemek pronajal jako parkoviště, stanovil účel jeho užívání a tím jeho obecné užívání omezil. Veřejné hlídané parkoviště slouží ke stání silničních motorových vozidel každému za úplatu. Je to tedy pozemek veřejně přístupný, který může užívat každý, ale neslouží každému bez omezení k obecnému užívání. Každý je omezen v obecném užívání tohoto prostranství ve smyslu Nálezu Ústavního soudu č. 8/2002, neboť toto prostranství může užívat každý k účelu, k němuž slouží, pouze za úplatu. Zpoplatnění zvláštního užívání (umístění lunaparků) na veřejném hlídaném parkovišti ve vyhlášce o místních poplatcích by bylo v rozporu s § 34 zákona o obcích (nejedná se o pozemek, který by byl z vůle vlastníka přístupný neomezeně každému k obecnému bezúplatnému užívání). Závěrem lze shrnout, že každému bez omezení slouží parkoviště pouze v případě, že se na něm za stání nevybírání. V takovém případě by se jednalo o veřejné prostranství, jehož obecné užívání by nebylo omezeno*“.
61. Z tohoto stanoviska plyne, že parkoviště může, ale nemusí být veřejným prostranstvím. Jestliže se na něm za stání nevybírání, jde o veřejné prostranství. A *eo ipso* jestliže se na něm za stání vybírání, nejedná se o veřejné prostranství. S tím soud nesouhlasí. Uvedený názor především nebere v úvahu rozlišování veřejného užívání na obecné (nebývá zpoplatněno) a zvláštní (obvykle je zpoplatněno). Sled uvedené úvahy by navíc mohl vést k těžko řešitelným situacím. Ve smyslu § 1 písm. c) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou obce jako místní poplatek vybírat poplatek za užívání veřejného

prostranství. Podle logiky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ovšem jde o veřejné prostranství jenom tehdy, jestliže se na něm poplatek nevybírání. Kdyby tedy obec chtěla vybrat poplatek za užívání veřejného prostranství, učinit by tak nemohla, protože jakmile by poplatek stanovila, přestalo by příslušné prostranství být veřejným a z nikoli veřejného prostranství by se poplatek za užívání veřejného prostranství prostě vybírat nemohl. V přezkoumávané věci je ovšem rozhodné to, že faktické omezování parkování a eventuální vybírání úplaty za ně, které je však v rozporu s vůlí města Domažlice, nemůže odpůrce připravit o oprávnění pojmout předmětné pozemky do plochy veřejného prostranství.

62. Současně je na místě poznamenat, že navrhovatel nevyvrátil pochybnosti odpůrce o svém oprávnění umístit na pozemku města uvedenou omezující dopravní značku.
63. Vzhledem k uvedenému se soud neztotožňuje s námitkami navrhovatele, že zařazením předmětných pozemků do plochy veřejných prostranství dochází k rozporu Územního plánu Domažlice s hmotným právem.
64. V návrhovém bodu 4) navrhovatel namítá nedostatečné odůvodnění Územního plánu Domažlice.
65. K tomu soud uvádí, že ve výroku textové části územního plánu je v části c) „Urbanistická koncepce včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně“ na str. 5 uvedeno: *„Zároveň je v ÚP Domažlice jako komplexní územně plánovací dokumentaci zakotveno doplnění veřejných prostranství a zařízení technické infrastruktury jako nutné podmínky pro rozvoj sídla a celého řešeného území.“* a v části d) „Koncepce veřejné infrastruktury včetně podmínek pro její umísťování“ je na str. 11 uvedeno: *„V hlavním výkrese jsou vymezeny plochy veřejných prostranství (PV) sloužící obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví pozemků. Jedná se o veřejná prostranství k umístění všech druhů pěších i vozidlových komunikací místního významu ke stávající i nové zástavbě, ploch pro umístění dětských hřišť, ploch veřejné zeleně apod.“*. V odůvodnění textové části územního plánu se pak v části d) „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty“ na str. 84 - 85 uvádí: *„V souladu s příslušnými předpisy (stavební zákon, zákon o obcích) jsou vymezeny plochy veřejných prostranství sloužící obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví pozemků. Jedná se o veřejná prostranství k umístění všech druhů pěších i vozidlových komunikací místního významu ke stávající i nové zástavbě, ploch pro umístění dětských hřišť, ploch veřejné zeleně apod.“*.
66. K výzvě soudu odpůrce doložil, že v předchozím Územním plánu sídelního útvaru Domažlice se celý areál bývalého domažlického pivovaru (zahrnující i dnešní areál obchodního centra Kaufland včetně pozemků parc. č. 5393 a parc. č. 5409) nacházel v území smíšeném městském (SM-M). Podle čl. 5 odst. 4 vyhlášky Městského úřadu v Domažlicích č. 24/1997, o závazných částech Územního plánu sídelního útvaru Domažlice, SM-M smíšené území městské slouží pro bydlení a umístění ostatních zařízení, která podstatně neruší bydlení, a mezi přípustným využitím se uvádějí i odstavná a parkovací stání, hromadné garáže.
67. Navrhovatel nepodal proti návrhu územního plánu žádné námítky.
68. Rozdílné názory na následky neuplatnění námitek proti návrhu opatření obecné povahy sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: *„Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.)*

s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“ (usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

69. Že navrhovatel neuplatnil proti návrhu územního plánu námitky, nebylo v daném případě způsobeno faktory objektivními, protože v řízení před soudem nevyšlo najevo, že by příslušný správní orgán nerespektoval zákonem stanovený postup při projednávání návrhu územního plánu (zejména § 52 stavebního zákona) nebo že by tu existovaly nějaké skutečně objektivní okolnosti, které by společnosti Kaufland Česká republika v.o.s. znemožnily se o probíhajícím řízení dozvědět a námitky vlastníka nemovitosti podat.
70. Ve svrchu citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010-116, se dále praví: „[28] Především s odkazem na již učiněný výklad procesní legitimace je tak zřejmé, že pro zkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc správního orgánu ve věci vydat opatření; nepřekročení působnosti tohoto orgánu) je nerozhodné, zda osoba, obracející se na soud, uplatnila námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. Jde tu o tak vážná pochybení s tak fatálními možnými důsledky (včetně nicotnosti aktu), že soud takové otázky bude zkoumat i z povinnosti úřední; postačí tu návrh procesně legitimované osoby, kterou je – jak ukázáno – kdokoli, kdo tvrdí, že byl přijetím opatření na svých právech zkrácen, je-li to s ohledem na jeho tvrzení myslitelné. [...] [32] Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“.
71. Právo podat námitky proti návrhu územního plánu je základním oprávněním vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem řešení (§ 52 odst. 2 stavebního zákona). Je-li námitka uplatněna, může se soud věnovat námitce navrhovatele, odpůrcovu rozhodnutí o ní a relaci mezi námitkou a odůvodněním rozhodnutí o ní. Podle názoru soudu je na místě zohledňovat to, jak dotčená osoba své námitky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď toho, kdo je povinen o námitkách rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. V případě skutkové a právně propracované argumentace se pochopitelně vyžaduje skutkově a právně propracovaná odpověď. Zde jsou inspirativní názory Nejvyššího správního soudu: „Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“ (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48) a

„Pochopitelně platí, že čím obecněji je připomínka formulována, tím obecnější může být i odůvodnění jejího zamítnutí v územním plánu. Jestliže dotčená osoba vyslovila pouze nesouhlas se zásahem do vlastnického práva bez bližšího vysvětlení, pak odpůrce není povinen domýšlet za ni všechny možné myslitelné výtky vůči zvolenému řešení. Své povinnosti dostojí i stručnou obhajobou závažnosti veřejného zájmu, jež navrhované funkční zařazení pozemku sleduje.“ (rozsudek ze dne 18. 1. 2017, č.j. 6 As 237/2016-33). I když Nejvyšší správní soud výslovně hovoří o připomínkách, není tu racionálního důvodu jeho závěry nevztáhnout *per analogiam* rovněž na námitky. Jelikož však v daném případě navrhovatel neuplatnil žádnou námitku, je nutno i výše uvedené spíše strohé odůvodnění zařazení předmětných pozemků do plochy veřejného prostranství považovat za dostačující.

72. V návrhovém bodu 5) navrhovatel namítá nepřiměřený zásah do svých ústavně zaručených základních práv.
73. K námitce porušení vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) soud konstatuje, že v daném případě byl prokázán veřejný zájem a otázka náhrady není záležitostí územního plánu. K námitce porušení svobody podnikání (čl. 26 Listiny základních práv a svobod) soud uvádí, že zařazení navrhovatelových pozemků do plochy veřejného prostranství neznamená, že na určité části těchto pozemků nemůže být povolen zvláštní režim, který bude navrhovateli umožňovat zejména zásobování a manipulaci se zbožím k zajištění provozu nákupního areálu a průběžnému doplňování zboží a čerstvých potravin jako zásadní podmínku pro jeho úspěšné podnikání a pro plnění zákonné povinnosti, která je mu stanovena relevantními právními předpisy a jejíž nesplnění je důsledně sankcionováno příslušnými orgány státní správy. Soud se tak neztotožňuje s námitkou nepřiměřeného zásahu do ústavně zaručených základních práv navrhovatele.

Rozhodnutí soudu

74. Jelikož návrh není důvodný, soud jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

75. Náhrada nákladů řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se řídí zejména ustanovením § 60 s. ř. s. Ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. účastník, který měl ve věci plný úspěch, zásadně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
76. V daném případě odpůrci, který měl ve věci plný úspěch, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátkou. V této souvislosti se ovšem soud musel zabývat tím, zda tyto náklady byly vynaloženy důvodně. V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. V roce 2012 se pak Ústavní soud zabýval i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš obezřetně. Obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných práv, specializované orgány a odborný

aparát. Od města významu Domažlic lze očekávat, že jeho orgány a příslušní pracovníci budou schopni kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. O výjimce z tohoto pravidla by bylo možno u takto významných měst uvažovat např. ve zvlášť složitých případech nebo v případech s mezinárodním přesahem. Soud nemůže bránit městu Domažlice, aby se dalo v řízeních před správním soudem zastupovat advokáty, je však oprávněn výdaje na takové zastoupení – až na výjimky, mezi něž však přezkoumávaná věc ještě nepatří – nepovažovat za důvodně vynaložené náklady řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č.j. 2 As 104/2012-35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS).

77. Vzhledem k uvedenému soud rozhodl, že v daném případě na náhradu nákladů řízení nemá právo žádný z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 9. října 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu