



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelů:

a) Ing. K. S.

bytem X

b) J. S.

bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Pavlem Musilem, Ph.D.
sídlem Hellichova 1, Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Nová Ves

sídlem Nová Ves 154, Nová Ves

zastoupena advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kapitána Jaroše 3, Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu Nová Ves –
vydaného usnesením zastupitelstva obce Nová Ves č. 3/7/2021 ze dne 26. 7. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

- II. Navrhovatelé jsou povinni zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Davida Zahumenského, advokáta

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhají zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územního plánu Nová Ves – vydaného usnesením zastupitelstva obce Nová Ves ze dne 26. 7. 2021 (dále jen „územní plán“ nebo „napadené OOP“). Uvádí, že jsou vlastníky pozemků p. č. Xa a Xb v k. ú. N. O. (všechny dále označené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, není-li uvedeno jinak), jejichž část územní plán zařadil mezi plochy veřejných prostranství (VP_O) – místní komunikace III. třídy, v pasportu komunikací s označením 46c, ačkoli ke vzniku veřejného prostranství neudělili souhlas (výslovný ani konkludentní) a ani je o něj nikdo nepožádal. Současně neexistuje žádný právní titul pro užívání soukromého pozemku navrhovatelů jako veřejného prostranství. Místní komunikace III. třídy není na pozemku obce a ani nebylo o změně majitele pozemku pod touto komunikací jednáno. Pro užívání pozemků ve vlastnictví navrhovatelů pro umístění místní komunikace nesvědčí odpůrkyni žádný řádný právní titul. Podle předcházejícího územního plánu byly pozemky zařazeny do funkční plochy smíšená obytná. Veřejnému užívání nesloužily, široká veřejnost je nikdy nijak nevyužívala.
2. Navrhovatelé se po zjištění změn v územním plánu obrátili e-mailem na starostu odpůrkyně, který jim sdělil, že podle názoru odpůrkyně se jedná o veřejně přístupnou komunikaci, která obsluhuje nejen nemovité věci navrhovatelů, ale i sousední garáž, k níž její vlastník nemá jiný přístup. Je pravděpodobné, že přístup k této garáži byl i podmínkou pro povolení stavby navrhovatelů a důvodem k tomu, aby zde vznikla cesta. Není nic výjimečného, že komunikace nebo veřejné prostranství je na pozemcích soukromých vlastníků. Navrhovatelé se proti relevanci těchto argumentů ohrazují, neboť jejich soused měl vždy příjezd na pozemek zajištěn z obecní komunikace (pozemek p. č. Xc). Na svém pozemku vybudoval bazén a atrakce pro děti. Původně volný pozemek si postupně od roku 2015 zastavěl tak, že si omezil přístup k plochám a objektům „za domem“. Činil tak přesto, že jej navrhovatelé již od počátku upozorňovali, že jejich pozemek může využívat pouze v nezbytných případech na základě předchozí dohody. Nadto sjezd do garáže, resp. na pozemek k vlastní stavbě nelze označit za veřejnou komunikaci. Soukromý zájem na zřízení přístupu k soukromému pozemku konkrétního vlastníka nelze zaměňovat s veřejným zájmem na zřízení veřejného prostranství. Navrhovatelé proto zaslali dne 8. 11. 2021 dopis, v němž navrhli mimosoudní řešení. Starosta se k tomuto dopisu vyjádřil dne 6. 12. 2021, přičemž navrhovatelé nesouhlasí s jeho vyjádřením, že od roku 1997 strpěli užívání části pozemku p. č. Xb jako veřejně přístupné komunikace. Tento pozemek nikdy nebyl využíván jako veřejně přístupná komunikace, nebylo tedy co strpět. Navrhovatelům není znám žádný zájem obce či veřejnosti o využívání pozemku.
3. Prvním dokumentovaným pokusem obce o legalizaci pozemku jako komunikace je jeho zařazení do pasportu komunikací obce v lednu 2019 jako místní komunikace III. třídy (Xg). V této záležitosti nebylo s navrhovateli jednáno a není jim známo ani rozhodnutí

silničního správního úřadu. Zavádějící je patrně skutečnost, že se jedná o zčásti neoplocenou plochu. Navrhovatelům však není známa povinnost soukromý pozemek oplocit. Je to pouze jejich právo, které nevyužili. Ani argumentace územním rozhodnutím ze dne 26. 5. 1997 a územním rozhodnutím ze dne 15. 8. 1997, č. j. RR/ÚP 328-1667/97 (dále jen „územní rozhodnutí“), které upřesňuje popis stavby na pozemku, není přílehlavá. Posledně jmenovaným rozhodnutím byl pozemek upraven v důsledku katastrálních úprav spojených se změnou vlastnictví a hranic pozemku p. č. Xb. Existence objektů propanové stanice a žumpy si vyžádala neprůjezdnou manipulační plochu pro jejich obsluhu, která byla dispozičně a stavebně (zeď) oddělena od obytné části pozemku. Označení manipulační plochy jako „komunikace“ bylo v daných souvislostech pouze obecné a nepřesné. Toto označení proto bylo ve stavebním a kolaudačním řízení vypuštěno. Manipulační plocha byla a je toliko zpevněnou plochou a organizační a majetkovou součástí pozemku p. č. Xb bez jakékoli potřeby veřejnosti vstupovat na tento pozemek. Odpůrkyně při posuzování „komunikace“ nevzala v úvahu legislativu platnou v roce posuzování či vydání rozhodnutí. Odpůrkyně zcela pomíjí, že rozhodnutím Pozemkového úřadu, Okresního úřadu Mělník ze dne 15. 5. 1996 došlo k vrácení pozemku p. č. Xb původním majitelům s tím, že původní pozemky p. č. Xb a Xd byly sloučeny a do katastru nově zaneseny jako pozemek p. č. Xb. To znamená, že pozemek p. č. Xb v roce 1995 není shodný s pozemkem p. č. Xb v roce 1997. Pro legalizaci komunikace v lednu 2019 protiprávně zařazené do pasportu místních komunikací odpůrkyně argumentuje změnou podmínky územního rozhodnutí, podle níž *„přístup bude zajištěn z místní komunikace č. k. n. Xc, a to přes nově vytvořenou komunikaci umístěnou jižně od budoucí novostavby“*. „Nově vytvořená komunikace“ byla pouze označením vjezdu na pozemek p. č. Xb určeného pouze pro potřeby majitelů pozemku. To, co odpůrkyně označuje jako „nově vytvořenou komunikaci umístěnou jižně od budoucí stavby“, bylo a je neprůjezdnou, neprůchozí a převážně oplocenou plochou, kterou navrhovatelé používají pro skladování stavebního materiálu a přístup k domu. Část této plochy je připravena pro chov domácího zvířectva. Všechny sousední nemovitosti jsou napojeny přímo na místní komunikace na pozemcích p. č. Xc, Xe a Xf v majetku obce. Navrhovatelům není znám žádný zájem veřejnosti či obce o využívání jejich pozemku p. č. Xb v minulých letech. Z uvedených skutečností vyplývá nesprávnost a protiprávnost územního plánu.

Vyjádření odpůrkyně

4. Odpůrkyně ve vyjádření uvádí, že návrh se nevyjadřuje k samotnému územnímu plánu z hlediska jeho zákonnosti nebo přiměřenosti. Navrhovatelé argumentaci zužují pouze na otázku, zda jejich pozemky jsou, či nejsou veřejným prostranstvím. Odpůrkyně poukazuje na pasport komunikací, v němž je místní komunikace III. třídy Xg M. vyznačena na výkresech C9 a C10. Na základě faktického stavu a na základě pasportu Obecní úřad Nová Ves rozhodl dne 31. 1. 2019 o tom, že je tato komunikace zařazena do kategorie místních komunikací III. třídy. Daná komunikace slouží nejen ke zpřístupnění pozemků souseda navrhovatelů, ale i dalších pozemků, kupř. polí za domy. Je faktem, že navrhovatelé umístili na místní komunikaci zábranu (bránu), čímž brání jejímu veřejnému užívání. To ale nic nemění na tom, že jde o místní komunikaci. Brána je na komunikaci podle názoru odpůrkyně umístěna nezákonně a nepředstavuje legální nesouhlas s užíváním veřejného prostranství. Brána je „novinkou“, v předchozích letech byla komunikace běžně užívána veřejností, aniž by užívání kdokoli bránil. Navrhovatelé po schválení a vydání územního plánu začali s odpůrkyní komunikovat, přičemž tato komunikace dokládá, že s existencí

pozemní komunikace na daných pozemcích se dlouhodobě počítalo a navrhovatelé od roku 1997 trpěli užíváním pozemní komunikace. Vydáním územního plánu tak nemohlo dojít k žádnému, natož zásadnímu, zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, neboť pozemní komunikace v území existuje dlouhodobě, o tomto faktu navrhovatelé věděli a územní plán na celé situaci nic nezměnil.

5. Odpůrkyně upozorňuje, že navrhovatelé byli po celou dobu pořizování územního plánu pasivní, odpůrkyně tak nemohla znát jejich názor na věc, navrhovatelé se nevyjádřili ani k pasportu komunikací. Procesní pasivita navrhovatelů nebyla zapříčiněna žádnými zásadními objektivními okolnostmi. Soud by k této okolnosti měl přihlídnout při hodnocení případného rozporu územního plánu s právními předpisy i při hodnocení přiměřenosti a vzít v úvahu práva osob, které doufají, že budou mít zajištěn přístup k nemovitosti a možnost využívat veřejné prostranství k zajišťování svých dopravních potřeb. Navrhovatelé neuvádí, že považují územní plán a jím přijaté řešení za neproporcionální, brojí jen velmi obecně proti tomu, že jsou jejich pozemky vymezeny jako veřejné prostranství. Podle odpůrkyně nejsou splněny podmínky pro zrušení části územního plánu, neboť pouhým vymezením návrhové plochy nedošlo k porušení žádných kogentních norem. Samotným územním plánem žádné veřejné prostranství nevzniká. Odpůrkyně poukazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29, který se vyjadřoval k obdobné situaci, a shrnuje, že by se soud návrhem prakticky neměl zabývat, neboť navrhovatelé nesplnili podmínku věcné legitimace. Návrh nesplňuje ani další zákonné požadavky, zejména z něj nevyplývá, jaké jsou konkrétní návrhové body, v čem navrhovatelé považují opatření obecné povahy nezákonné a v čem spatřují nepřiměřenost přijaté regulace.

Replika navrhovatelů

6. Navrhovatelé v replice uvádí, že k zařazení jejich pozemků mezi místní komunikace v pasportu komunikací odpůrkyně v lednu 2019 došlo v rozporu s § 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), bez jejich souhlasu. Nejsou proto splněny podmínky podle § 6 odst. 1 a § 9 odst. 1 téhož zákona, aby pozemky byly do této kategorie zařazeny. Zásadní je, že tato plocha se nenachází na pozemku obce, což muselo být odpůrkyni zřejmé, a přesto konala v rozporu s § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatelé nebyli přizváni jako účastníci do řízení o vydání rozhodnutí o zařazení pozemků do kategorie místních komunikací III. třídy, rozhodnutí jim nebylo doručováno a nebylo s nimi o zařazení jejich pozemků do pasportu komunikací nijak jednáno. Protiprávní zanesení pozemku navrhovatelů do pasportu komunikací nemůže založit účinky, které by bylo možno spojit s vznikem institutu veřejného užívání pozemku.
7. Nejedná se o místní komunikaci, která by zajišťovala přístup k pozemku souseda navrhovatelů a přístup k dalším pozemkům. Plocha je pouze vjezdem k domu navrhovatelů a dlouhodobě používána pro skladování stavebního materiálu, navíc je neprůjezdná, neprůchozí a veřejností nepoužívaná. Oplocení (brána) slouží k ochraně skladovaného materiálu. Předloženou fotodokumentaci navrhovatelé dokládají, že od doby nabytí pozemky nesloužily k přístupu na další pozemky. Odpůrkyně se snaží vytvořit dojem, že územní rozhodnutí ze dne 15. 8. 1997 stanovilo jako jednu z podmínek výstavby domu navrhovatelů vznik veřejné pozemní komunikace. Tak tomu však v žádném případě nebylo, neboť z místní situace a stavu právních vztahů je jasné, že se jedná jen o

přístupovou cestu po soukromém pozemku navrhovatelů. Navrhovatelé následně podrobně popisují skutečnosti nastalé od roku 1995, které mají uvedený názor podporovat. Na základě dosavadního průběhu jednání ohledně veřejného prostranství se lze právem domnívat, že hlavním a jediným důvodem pro vznik místní komunikace III. třídy v roce 2019 byla ochrana zájmů souseda navrhovatelů. Navrhovatelé dále citují odbornou literaturu, podle které obec nemůže z právního hlediska „zřizovat“ nová veřejná prostranství na cizích pozemcích. Veřejné prostranství může vzniknout jedině splněním zákonných znaků, z nichž nejdůležitější je věnování pozemku pro veřejné účely jeho vlastníkem. Shodný závěr (tedy, že ke vzniku veřejného prostranství se vyžaduje souhlas jeho vlastníka) vyplývá podle navrhovatelů též z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016. Navrhovatelé nesouhlasí s nepodloženými tvrzeními odpůrkyně o strpění veřejného užívání v minulosti. Z listin včetně fotodokumentace vyplývá, že souhlas s veřejným užíváním dán nebyl a nebylo ani možné nic strpět, protože území označené odpůrkyní za veřejné prostranství veřejnost nikdy takto nevyužívala.

8. Navrhovatelé dále poukazují na judikaturu (rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017 – 41, a ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 – 83), podle které vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možnosti budoucího využití pozemku. Navrhovatelé zdůrazňují, že namítají omezení vlastnického práva nepřipustným způsobem, neboť je bez jejich svolení zřizováno veřejné užívání části jejich pozemku, aniž by takové veřejné užívání dříve vzniklo. Nejedná se tedy o deklarování fakticky vzniklého stavu.
9. K otázce procesní pasivity při pořizování územního plánu navrhovatelé uvádějí, že z pěti návrhů na zrušení částí územního plánu podaných u zdejšího soudu je zřejmé, že odpůrkyně námítky a připomínky občanů ve fázích přípravy územního plánu nerefletovala. Neaktivitě navrhovatelů proto nelze přičítat, že územní plán byl přijat v daném znění, tedy že došlo k nerespektování vlastnických práv navrhovatelů. Otázka vlastnictví je seznatelná z katastru nemovitostí, nejedná se tedy o připomínku takového charakteru, aby ji odpůrkyně mohla zjistit teprve z námitek. Námitka odpůrkyně, že navrhovatelé nebrojili proti územnímu plánu, je proto ryze účelová. Je zřejmé, že odpůrkyně by záměr využít soukromé pozemky za účelem zřízení veřejného prostranství bez souhlasu vlastníků realizovala nehledě na podané námítky.

Duplika odpůrkyně

10. Odpůrkyně v duplice opětovně zdůrazňuje, že se navrhovatelé prostřednictvím návrhu snaží dosáhnout změny regulace vyplývající již z rozhodnutí Obecního úřadu Nová Ves ze dne 31. 1. 2019, č. j. 0116/19/OU (dále jen „rozhodnutí o pozemní komunikaci“), kterým byla pozemní komunikace ev. č. 46c zařazena do kategorie místních komunikací III. třídy. Navrhovatelé přitom byli v obou řízeních procesně zcela pasivní, proti rozhodnutí o pozemní komunikaci dokonce neuplatnili ani opravný prostředek.
11. Odpůrkyně se ohrazuje proti tvrzení, že argumentace procesní pasivitou je ryze účelová. Pokud by se snad navrhovatelé snažili dále tvrdit, že i přes procesní pasivitu mají aktivní legitimaci k podání návrhu, zdůrazňuje odpůrkyně, že i kdyby snad bylo rozhodnutí o pozemní komunikaci nezákonné (přičemž nic takového navrhovatelé ani netvrdí), mělo by

to za následek pouze to, že by na pozemku neexistovala místní, ale pouze historicky vzniklá veřejně přístupná účelová komunikace, tj. do vlastnických práv navrhovatelů nemohl zasáhnout územní plán, který na pozemku nevymezuje místní komunikaci, ale pouze veřejné prostranství. Vedle toho se odpůrkyně domnívá, že navrhovatelé zaměňují různé druhy podání a pletou si cesty, kterými lze práva u soudu bránit. Jednak brojí proti rozhodnutí o pozemní komunikaci, které ale měli napadnout odvoláním a následně případně žalobou. Odpůrkyně zde poukazuje na zásadu presumpce správnosti veřejnoprávního aktu. Vedle toho se domáhají, aby soud určil, zda existuje, či nikoli veřejné prostranství. Toho se ale musí domáhat před civilním soudem. Odpůrkyni proto nadále není zřejmé, o co vlastně navrhovatelům ve vztahu k územnímu plánu jde (v čem přesně spatřují jeho nezákonnost nebo nepřiměřenost, vychází-li z rozhodnutí o pozemní komunikaci a dlouhodobého faktického stavu v území). Odpůrkyně v této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53.

12. V územním rozhodnutí se uvádí, že musí být vytvořena nová komunikace (viz jeho podmínka č. 6). V rozhodnutí se neuvádí nic o tom, že by se mělo jednat pouze o sjezd (resp. tzv. komunikační přípojku), který by sloužil výhradně vlastníkům nové nemovité věci, ale hovoří se o komunikaci, čímž byla podle odpůrkyně míněna (veřejně přístupná) účelová komunikace. Z žádných podkladů předložených navrhovateli nevyplývá opak, jde jen o subjektivní domněnky. Pokud je na pozemní komunikaci nějaká pevná překážka, měla by být odstraněna, aby nebránila veřejnému užívání této komunikace. I kdyby bylo rozhodnutí o pozemní komunikaci zrušeno, neznamenalo by to, že na daném pozemku neexistuje žádná dopravní cesta, ale existovala by zde veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Namítají-li navrhovatelé, že nebyly splněny podmínky § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích pro zařazení pozemní komunikace do jiné kategorie, pak tím fakticky připouštějí, že jsou srozuměni s existencí účelové komunikace (protože jinak by nebylo co kam zařazovat a k čemu dávat souhlas).
13. Odpůrkyně závěrem zdůrazňuje, že plochy veřejných prostranství se nemusí v územním plánu vymezovat samostatně, ale mohou být součástí jiných ploch. Navíc, jestliže existuje komunikace historicky, ani novější vymezení funkční plochy odlišné od veřejného prostranství by zpětně nemělo na existenci pozemní komunikace vliv. Navrhovatelé nejsou nijak zasaženi ve vlastnickém právu, neboť územní plán pozemní komunikaci nezřídil, ale pouze reflektoval faktický i právní stav.

Vyjádření navrhovatelů k duplice

14. Navrhovatelé uvádějí, že judikatura „poměrování důležitých veřejných zájmů s dotčenými právy jednotlivců“ by byla přílehavá, pokud by se jednalo o změny v území, které by se dotýkaly jiných pozemků, nikoli však zásahu do vlastnických práv navrhovatelů, které v důsledku vedou ke změně ze soukromého užívání na veřejné užívání jejich pozemku. O tom, že skutečně jde o změnu a nikoli konstatování faktického stavu, svědčí navrhovateli předložená dokumentace a letecké mapy, prohlášení sousedů a bývalých starostů a dalších členů orgánů obce, že pozemek jako cesta nikdy nebyl užíván, nepočítaje historické využití pozemku jako černé skládky a příjezdu vozidel k této skládce, nacházející se na v místech nynějšího domu navrhovatelů. Toto užívání však skončilo v roce 1996. Navrhovatelé na důkaz stavu věcí předkládají vyjádření Ing. arch. H., zpracovatele přípravné technické dokumentace domu, který byl se situací v době přípravy záměru i stavby domu podrobně obeznámen. Rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021 – 21, na který poukazuje

odpůrkyně, není pro věc přiléhavý kvůli skutkovým odlišnostem. Navrhovatelé nejsou v pozici, kdy by brojili proti územnímu plánu ve snaze dosáhnout příznivějších podmínek pro vlastní výstavbu v obci a její napojení na veřejnou infrastrukturu. Brání se proti snaze odpůrkyně učinit z jejich pozemku veřejné prostranství. Z citovaného rozsudku naopak vyplývá, že soud může ke zrušení opatření obecné povahy přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, a to bez ohledu na to, zda byl navrhovatel v procesu pořizování územního plánu pasivní. Navrhovatelé jsou ve věku 73 a 71 let, a nelze po nich proto spravedlivě požadovat, aby sledovali internetové stránky obce včetně úřední desky, a přičítat jim k tíži, pokud na vyvěšené a poměrně obtížně dohledatelné informace o dopadu změny územního plánu na jejich pozemek nereagovali. Tvzení odpůrkyně, že na pozemku existuje pozemní komunikace, je v objektivním rozporu s řadou jasných důkazů včetně fotodokumentace a leteckých map. Navrhovatelé ponechávají na úvaze soudu hodnocení, která ze stran sporu používá nepravdivá tvrzení.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

15. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.
16. Z územního plánu obce Nová Ves z roku 2001 ve znění změn č. 1-3 (předchozí územní plán) vyplývá, že pozemky navrhovatelů byly zařazeny do funkční plochy BV – obytná zástavba vesnického typu.
17. Na zasedání zastupitelstva odpůrkyně bylo dne 8. 2. 2016 usnesením č. 6/2/2016 schváleno pořízení nového územního plánu. Dne 12. 6. 2017 bylo usnesením č. 7/6/2017 zastupitelstva odpůrkyně schváleno zadání nového územního plánu a v návaznosti na to byl Městským úřadem Kralupy nad Vltavou (dále jen „pořizovatel“) jakožto příslušným úřadem územního plánování pořízen návrh územního plánu. Dne 24. 6. 2019 se uskutečnilo dle § 50 odst. 2 stavebního zákona společné jednání bez účasti veřejnosti. Dne 15. 1. 2020 byl návrh územního plánu odpůrkyně poprvé veřejně projednán. Dne 4. 1. 2021 se uskutečnilo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu. Navrhovatelé v průběhu procesu pořizování územního plánu neuplatnili žádné námitky.
18. Návrhem napadené opatření obecné povahy nahradilo předchozí územní plán obce Nová Ves. Území je členěno na plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou rozděleny na cesty a oblasti. Mezi cesty patří mimo jiné plochy veřejných prostranství VP. Z grafické části územního plánu (hlavní výkres) soud zjistil, že část pozemků navrhovatelů p. č. Xa a Xb je zahrnuta do ploch s rozdílným způsobem využití VP_O – veřejná prostranství ostatní. Pro tyto plochy územní plán jako přípustné využití stanoví pozemky veřejných prostranství ostatních, nezbytná dopravní a technická infrastruktura; vedlejší stavby a činnosti doplňující stavbu hlavní; zatravněné a parkově upravené plochy, dřeviny, vodní plochy a toky; veřejná prostranství a cestní síť v krajině. Podmíněné přípustné využití – související činnosti a stavby drobné architektury pro sport a odpočinek, pokud neomezují účel veřejného prostranství. Z koordinačního výkresu (část II.a grafické části územního plánu) vyplývá, že na sporné části pozemků navrhovatelů je vymezena místní komunikace III. třídy (světle šedá nepřerušovaná linka).
19. Výrok opatření obecné povahy v části I.d – *Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování*, stanoví jako zásady ochrany a rozvoje infrastruktury obce mimo jiné: chránit a rozvíjet specifický charakter a kompozici veřejných prostranství a zástavby N. V., V., N. O., S. O. a M., posilovat doplnění a propojení a zokruhování sítě

veřejných prostranství obce, rozvoj veřejných prostranství a občanského vybavení musí sledovat specifický charakter zástavby a rozvíjet infrastrukturu v návaznosti na stávající síť a účelně je sdružovat. Podle části I.f/2.1 výroku územního plánu jsou *veřejná prostranství stabilizována* a doplněna jako plochy s rozdílným způsobem využití a jsou zobrazena ve výkrese č. I.b. Dělí se na hlavní (VP_H), vedlejší (VP_V) a ostatní (VP_O). Veřejná prostranství spolu s plochami přírodními pobytovými souvisle navazují a umožňují prostupnost území, dostupnost aktivit a návaznost na pěší cesty v krajině.

20. Odůvodnění územního plánu pak v části I.d – *Infrastruktura* mimo jiné uvádí, že veřejné prostranství M. je ulicového charakteru podél nábřeží V. s potenciálem rozvoje rekreačního vybavení v návaznosti na turistické a cyklistické trasy. Územní plán stabilizuje význam a funkci prostranství vymezením veřejného prostranství vedlejšího a dává mu potenciál vzniku základního vybavení (s. 17 odůvodnění). Rozvoj infrastruktury je podmínkou rozvoje struktury. Pro obsluhu a uspořádání zastavitelných ploch jsou vymezena veřejná prostranství se stanovením jejich významu a napojena na stávající síť i dále do krajiny. Tyto plochy jsou řešeny tak, aby zajistily jak dopravní napojení nové zástavby, tak zajištění potřebných sítí technické infrastruktury, které v uličním profilu sdružuje. Návrhem veřejných prostranství plán dále rozvíjí prostupnost území a řešení některých dopravních problémů, nebo v kombinaci s interakčními prvky řešení opatření proti erozi a retenci a odvádění srážkových vod (s. 18 odůvodnění).

Posouzení návrhu soudem

Podmínky řízení

21. Soud v první řadě zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34). Těmito podmínkami jsou samotná existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu.
22. Územní plán se v souladu s § 43 odst. 4 větou poslední stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ze správního spisu soud zjistil, že napadený územní plán byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně dne 26. 7. 2021. Opatření obecné povahy bylo v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrkyně dne 10. 8. 2021 a sejmuta dne 26. 8. 2021. Veřejná vyhláška byla vyvěšena po předepsanou patnáctidenní lhůtu a územní plán nabyl účinnosti dne 26. 8. 2021. O existenci napadeného opatření obecné povahy není sporu, napadený akt je opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je splněna.
23. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se zakládá tvrzením o dotčení na jeho právech. Z katastru nemovitostí plyne, že navrhovatelé vlastní ve společném jmění manželů pozemky p. č. Xa a Xb. Soud má současně za to, že navrhovatelé v návrhu předestřeli tvrzení o možném dotčení své právní sféry. Byť jsou jejich tvrzení značně obecná, je z nich patrné, že dotčení na vlastnickém právu spatřují v možnosti užívání části jejich pozemků jako pozemní komunikace širokou veřejností v důsledku regulace nově zavedené územním plánem, s čímž nesouhlasí. Otázku aktivní procesní legitimace jako

podmínku přípustnosti návrhu nicméně nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem požadovaná (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS). K posouzení této otázky soud přistoupí níže.

24. Jak bylo uvedeno výše, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé jednoznačně vymezili, čeho se domáhají, tj. požadují zrušení textové i grafické části napadeného opatření obecné povahy vymezující plochu veřejného prostranství (VP_o) na jejich pozemcích p. č. Xa a Xb, má soud za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.
25. Soud dále konstatuje, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti opatření obecné povahy v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Soud v tomto ohledu nepřisvědčil odpůrkyni, podle které v návrhu absentují návrhové body. Z návrhu je totiž patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považují navrhovatelé část územního plánu za nezákonnou (stručně řečeno, že nebyly splněny podmínky pro zařazení části jejich pozemků do dané funkční plochy). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci požadavek na konání jednání nevznesli a k posouzení věci dostačoval obsah správního spisu. Co se týče provedení důkazů navrhovaných účastníky řízení, část z nich byla součástí správního spisu, jímž se dokazování v řízení před správními soudy neprovádí. K otázce neprovedení dalších navržených listinných důkazů se soud vyjádří níže v rámci vypořádání návrhových bodů.
26. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Důvodnost návrhu

27. Podstatou argumentace navrhovatelů je nesouhlas s vymezením funkční plochy veřejného prostranství na části jejich pozemků p. č. Xa a Xb, konkrétně pak navrhovatelé namítají, že na části těchto pozemků se nenachází a nikdy nenacházela pozemní komunikace.
28. Podle § 7 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb. (dále jen „vyhláška o požadavcích“), se plochy veřejných prostranství obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem. Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, slučitelné s účelem veřejných prostranství.
29. K otázce vymezení veřejných prostranství soud předesílá, že v souladu s § 34 zákona č. 128/2000Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jsou veřejným

prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Jedná se tedy o prostory veřejně přístupné, tj. přístupné každému bez omezení, což vymezuje zákonodárce i jinými slovy tak, že slouží obecnému užívání. O veřejné prostranství se tak nejedná v případě, kdy jeho obecnému užívání brání faktická překážka, zejména zeď, plot, zátaras či cedule zákazu vstupu, z níž lze dovodit vůli vlastníka, že daný prostor není přístupný každému bez dalšího.

30. Druhým znakem veřejného prostranství, který lze dovodit z demonstrativního výčtu typů prostor, které jsou veřejným prostranstvím, je existence určitého veřejně prospěšného účelu, k němuž veřejné prostranství slouží. Jedná se především o účel dopravní (ulice, chodníky, cesty), o účel hospodářský a sociální (náměstí, tržště) či o účel rekreační (veřejná zeleň, parky). Pokud určitý prostor takový účel plnit nebude, nepůjde o veřejné prostranství.
31. Co se týče souhlasu vlastníka s obecním užíváním, na jehož absenci navrhovatelé opakovaně poukazují, je nutno zdůraznit, že judikatura skutečně dovodila, že se jedná o jednu z podmínek, která musí být při vzniku veřejného prostranství naplněna (srov. rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Z judikatury současně vyplývá, že souhlas vlastníka s obecním užíváním je nutný pro vznik veřejného prostranství, nevyžaduje se však nezbytně pro jeho další existenci. Obecné užívání totiž nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci; vlastník i jeho právní nástupci jsou vysloveným souhlasem vázáni.
32. Jsou-li splněny shora vyjmenované podmínky vyplývající z § 34 obecního zřízení, stává se prostor splňující tyto zákonné znaky veřejným prostranstvím *ex lege* (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Pro kategorizaci určitého prostoru (pozemku) jako veřejného prostranství proto není bez dalšího rozhodující, zda byl tento prostor jako veřejné prostranství označen ve správním aktu, zejména v obecně závazné vyhlášce, v opatření obecné povahy či ve správním rozhodnutí; stejně tak není podstatné, zdali určitý pozemek je ve vlastnictví obce coby veřejnoprávní korporace či soukromé osoby (viz rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 21/02, či rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004 – 77).
33. Na základě uvedeného je nutno učinit první pro věc podstatný závěr a to, že souhlas vlastníka, který představuje jednu z nutných podmínek pro vznik veřejného prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení, není skutečností, která by měla být zjišťována při zařazování určitého pozemku do funkční plochy veřejného prostranství ve smyslu § 7 vyhlášky o požadavcích. Jak totiž soud zdůraznil výše, takové vymezení totiž nevede ke vzniku veřejného prostranství, to vzniká při naplnění stanovených podmínek přímo ze zákona, přičemž regulace provedená územním plánem nemůže mít na vznik veřejného prostranství žádný vliv. To ostatně vyplývá též z toho, že zařazení pozemku do konkrétní funkční plochy podle účinné právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně nepodléhá souhlasu vlastníka daného pozemku. Veškerá návrhová argumentace směřující k otázce (ne)prokázání souhlasu navrhovatelů s obecním užíváním jejich pozemků jako veřejného prostranství se tak mýlí s předmětem tohoto řízení a je pro posouzení důvodnosti návrhu bezpředmětná. S ohledem na uvedené soud považuje za irelevantní též veškeré důkazní návrhy, které navrhovatelé učinili právě za účelem prokázání skutečnosti, že k obecnému užívání svých pozemků nikdy nedali souhlas a tyto pozemky jako veřejné prostranství

nebyly užívány (jde zejména o vyjádření bývalého starosty pana K., bývalé starostky paní P. a bývalého místostarosty pana Č. a k nim přiložené listiny).

34. Existence souhlasu vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku může mít svou relevanci v jiných řízeních, např. v řízení o negatorní žalobě podle § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, v němž by se navrhovatelé mohli domáhat ochrany vlastnického práva před tvrzenými neoprávněnými zásahy opírajícími se o oprávnění vyplývající z norem veřejného práva (tedy opírající se o tvrzení o existenci veřejného prostranství). Obrana vlastníka v takovém případě může být úspěšná za předpokladu, že určitý subjekt neoprávněně zasahuje do jeho vlastnického práva, přičemž jako předběžná otázka se v takovém řízení bude posuzovat, zda subjekt, který do vlastnického práva zasahuje, užívá vlastníkovu věc na základě veřejného užívání, tedy zda je daný pozemek skutečně veřejným prostranstvím, či nikoli (k tomu srov. již výše citovaný rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2378/2016).
35. Druhá rovina návrhové argumentace spočívá v tvrzení, že na dotčených pozemcích se nenachází pozemní komunikace, k čemuž navrhovatelé poukazují zejména na rozhodnutí správních orgánů týkající se stavby domu ve vlastnictví navrhovatelů vydaná v 90. letech minulého století a na fotodokumentaci přiloženou k návrhu, která má jejich tvrzení prokazovat.
36. Soud k této argumentaci předeseílá, že podle judikatury jsou pozemní komunikace podmnožinou veřejných prostranství, a to včetně účelových komunikací, není-li omezeno či vyloučeno jejich veřejné užívání podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (viz rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010 – 46). Z toho vyplývá, že úprava pozemních komunikací je *lex specialis* ve vztahu k úpravě veřejných prostranství. Posouzení vzniku a existence pozemní komunikace na určitém pozemku, je proto třeba posoudit podle zákona o pozemních komunikacích. Pokud by z takového posouzení vyplynulo, že určitý pozemek je pozemní komunikací, bylo by třeba s ohledem na vztah veřejných prostranství a pozemních komunikací učinit závěr, že je i veřejným prostranstvím. V opačném případě by bylo třeba zkoumat, zdali předmětný pozemek nespĺňuje alespoň znaky pro vznik veřejného prostranství.
37. Obdobně jako je tomu ve vztahu k vymezování veřejných prostranství, NSS v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 - 74, shledal, že obec nemůže vydáním územního plánu rozhodovat o zařazení komunikace do kategorií pozemních komunikací. Jak již bylo uvedeno, ve vztahu k určení pozemku jako pozemní komunikace je stěžejní zákon o pozemních komunikacích, který rozlišuje v § 2 odst. 2 tyto komunikace - dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace. Pro zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice a místní komunikace je určující § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého o tom rozhoduje příslušný silniční správní úřad. K zařazení pozemní komunikace do těchto 3 kategorií je proto nutné **konstitutivního individuálního správního aktu příslušného silničního správního úřadu**.
38. Odlišná koncepce určení komunikace za účelovou je zvolena zákonem o pozemních komunikacích v případě účelových komunikací, neboť zákon nestanoví žádnému orgánu veřejné moci pravomoc o této věci konstitutivně rozhodovat. Komunikace se tedy stane účelovou komunikací naplněním znaků podle § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž je irelevantní, jak byl pozemek v pozemkových knihách, v katastru nemovitostí,

popř. v ostatních listinách, označován či evidován (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66).

39. V dané věci nicméně otázka, zda se na částech pozemků navrhovatelů nachází (veřejně přístupná) účelová komunikace, není podstatná, neboť, jak vyplývá z grafické části územního plánu (koordinální výkres), v daných místech se podle územního plánu nachází místní komunikace III. třídy, nikoli veřejně přístupná účelová komunikace (která by byla v územním plánu vyznačena světle šedou čerchovanou linkou). Veškerá argumentace účastníků řízení zabývající se otázkou, zda sporné části pozemků navrhovatelů naplňují znaky veřejně přístupné účelové komunikace, je tak mimoběžná s předmětem řízení. Pokud by mezi účastníky řízení panoval spor ohledně této otázky, bylo by nutno jej řešit v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, v němž by argumentace stran naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace měla svou relevanci. Vzhledem k tomu, že územní plán na pozemcích navrhovatelů veřejně přístupnou účelovou komunikaci nevymezuje, je nutno v nynějším řízení takovou argumentaci ponechat stranou.
40. Z uvedeného plyne (obdobně jako je tomu v případě veřejných prostranství), že vymezení pozemní komunikace v územním plánu samo o sobě nezakládá ani neosvědčuje existenci zakreslené pozemní komunikace (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017 - 41). To platí i v případě místní komunikace vymezené na pozemcích navrhovatelů napadeným územním plánem.
41. To, že vymezení plochy veřejného prostranství (resp. pozemní komunikace) v územním plánu není konstitutivní, však podle judikatury neznamená, že nemůže vlastníka takového pozemku zkrátit na jeho právech. V rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83, NSS shledal, že vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i **při následném rozhodování v území**. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku.
42. Na tomto místě lze poukázat na závěry konstantní judikatury, konkrétně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, podle kterého „*podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez nábrady.*“ V bodě 47 téhož usnesení zdejší soud vyložil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního*

plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásady do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“

43. V nyní posuzované věci je však podstatné, že navrhovatelé byli v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní, k funkčnímu vymezení části svých pozemků jako veřejného prostranství (resp. místní komunikace III. třídy) neuplatnili žádné námitky. Pasivitu navrhovatelů v procesu pořizování územního plánu přitom nelze omluvit hypotetickým tvrzením, podle kterého by odpůrkyně námitky navrhovatelů stejně nereflekovala, či tvrzením že „otázka vlastnictví je seznatelná z katastru nemovitostí“, a nejedná se tedy o připomínku takového charakteru, aby ji odpůrkyně mohla zjistit teprve z námitek, neboť se jedná o tvrzení, kterými by mohl svou pasivitu obhajovat v zásadě jakýkoli navrhovatel, čímž by byl zcela vyprázdňen požadavek na řádné uplatnění námitek. Takový přístup by fakticky vedl k obecné povinnosti pořizovatele vypořádat všechny hypotetické námitky týkající se všech osob, jichž se opatření obecné povahy dotýká a jejichž vlastnické (či jiné věcné) právo je seznatelné z katastru nemovitostí. Za nepřipadné považuje soud též vyjádření, podle které navrhovatelé nebrojili proti územnímu plánu námitkami, neboť i vzhledem k jejich věku „po nich nelze spravedlivě požadovat, aby sledovali internetové stránky obce včetně úřední desky, a přičítat jim k tíži, pokud na vyvěšené a poměrně obtížně dohledatelné informace o dopadu změny územního plánu nereagovali“. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, k návrhu územního plánu podalo námitky více než osmdesát osob (všech věkových kategorií) – lze jen s těžší předpokládat, že za takové situace byli informace týkající se pořizování územního plánu „těžko dohledatelné“, pokud na ně bylo schopno reagovat několik desítek osob. Odpůrkyně o průběhu pořizování územního plánu řádně informovala, a to nejen na elektronické úřední desce, ale též na „klasické“ úřední desce. Navrhovatelům nic nebránilo zúčastnit se veřejného projednání návrhu územního plánu a vznést následně námitky proti připravované regulaci. Navrhovatelé tedy netvrdí žádné výjimečné objektivní okolnosti (jak je vymezuje judikatura, srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29), kterými by mohla být překonána překážka spočívající v pasivitě navrhovatelů v procesu pořizování nového územního plánu. Projevili-li navrhovatelé určitou aktivitu až poté, co územní plán nabyl účinnosti (poprvé až v rámci podání ze dne 8. 11. 2021 adresovaném starostovi odpůrkyně), stalo se tak zjevně opožděně a zcela mimo rámec procesních postupů spojených s pořizováním nového územního plánu. K těmto opožděně vzneseným námitkám a reakcím starosty odpůrkyně na ně, které se navrhovatelé v rámci projednávání návrhu snaží vyvrátit, tak nelze přihlížet. Ze stejného důvodu proto soud neprovedl důkaz listinami zachycujícími tuto komunikaci (podání navrhovatelů ze dne 8. 11. 2021 a vyjádření odpůrkyně ze dne 6. 12. 2021), neboť jsou pro posouzení důvodnosti návrhu bezpředmětné.
44. Soud se proto dále zabýval tím, jaké má procesní pasivita navrhovatelů důsledky z hlediska přezkumu napadeného opatření obecné povahy. Podstatné je v této souvislosti připomenout, že plocha veřejného prostranství nebyla na pozemcích navrhovatelů vymezena jako návrhová (jak uvádí ve svém vyjádření odpůrkyně), ale jako plocha stabilizovaná (viz část I.f/2.1 výroku územního plánu). Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne

25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019 – 53, č. 4090/2020 Sb. NSS, pokud by se jednalo o plochu návrhovou, tedy měnící současný způsob využití, byla by odpověď vcelku nasnadě. Z ustálené judikatury plyne, že pokud byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, a poté je navrhuje zrušit, značně to omezuje rozsah soudního přezkumu (viz rozsudek ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38, a mnohé další tam přehledně uvedené). Soud v takovém případě nezkontroluje, zda je omezení plynoucí z přijaté právní regulace přiměřené (proporcionální); námitky neproporcionality zásahu do vlastnického práva v takových případech nebudou úspěšné (což plyne, jak shrnul Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, ze stávající zákonné koncepce správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy, která se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy ve smyslu § 5 s. ř. s.). Jiná porušení práva pak mohou vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud jde o porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Typicky se jedná o procesní vady, jež navrhovateli znemožnily podat včas námitky, a o vady obsahu, jež měla obec odhalit sama z úřední povinnosti, např. rozpor územního plánu s klíčovými ustanoveními právních předpisů na ochranu životního prostředí.

45. V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná v tom, že územní plán nestanovuje změnu stávajícího způsobu využití, nýbrž označuje veřejné prostranství na pozemcích navrhovatelů za již existující, tedy za stávající skutečnost, z níž územní plán jen vychází. Navrhovatelé nebrojí proti tomu, že nově zavedená právní regulace je nezákonná či nepřiměřená, nýbrž vytýkají odpůrkyni, že nesprávně tvrdí, resp. že nedostatečně zjistila skutečný (stávající) stav v území. Stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území (srov. § 25 a § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní soud proto musí být k žalobní námitce oprávněn přezkoumat přinejmenším dodržení těchto pravidel, neboť jde o otázku zákonnosti.
46. Podle rozsudku NSS č. j. 6 As 151/2019 – 53 proto v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. **Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat**, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu **nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu**. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu

s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chceli závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.

47. V projednávané věci navrhovatelé předkládají množství důkazů, které dle jejich tvrzení mají svědčit o tom, že se na jejich pozemcích místní komunikace III. třídy (a tedy veřejné prostranství) nenachází. Jedná se zejména o rozhodnutí správních orgánů a další listiny týkající se umístění, povolení a kolaudace domu navrhovatelů vydané ve druhé polovině devadesátých let minulého století, která navrhovatelé vykládají tak, že pojem „komunikace“ v nich obsažený, označoval pouze soukromý vjezd (obslužnou plochu) na pozemek navrhovatelů, a dále fotodokumentaci stavu pozemků v letech 1995 a 1997. Veškerá tato tvrzení (doprovázená též důkazními návrhy) však soud považuje za bezpředmětná, a to s ohledem na již shora zdůrazněnou skutečnost, že posouzení vzniku a existence pozemní komunikace na určitém pozemku, je třeba provést podle zákona o pozemních komunikacích.
48. Zatímco účelové komunikace vznikají z úředního hlediska „samovolně“ samotným naplněním zákonných znaků a obdobně i zanikají, do ostatních kategorií je třeba pozemní komunikaci zařadit správním rozhodnutím. Tím příslušná komunikace vznikne po právní stránce - tedy teprve okamžikem, kdy rozhodnutí o jejím zařazení nabude právní moci, stává se pozemní komunikace dálnicí, silnicí nebo místní komunikací (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 4. 2010, sp. zn. 22 Co 129/2010). Obec nemůže vydáním územního plánu rozhodnout o zařazení komunikace do kategorií pozemních komunikací (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 – 74), neboť o zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie rozhoduje konstitutivním rozhodnutím příslušný silniční úřad (srov. § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).
49. Mezi účastníky řízení přitom není sporné, že rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 0116/19/OU, byla část pozemků navrhovatelů zařazena jako pozemní komunikace ev. č. 46c do kategorie místních komunikací III. třídy. Existuje zde tedy (ve vztahu k výše vyjmenovaným podkladům aktuálnější) individuální správní akt příslušného silničního správního úřadu, který podle § 3 zákona o pozemních komunikacích určil pozemky navrhovatelů jako místní komunikaci III. třídy. Navrhovatelé se proto mýlí, pokud tvrdí, že obci nesvědčí žádný právní titul k užívání pozemní komunikace na části jejich pozemků, neboť tímto „právním titulem“ je právě rozhodnutí silničního správního úřadu, na jehož základu došlo ke vzniku místní komunikace III. třídy na pozemku navrhovatelů. Právě v řízení o zařazení místní komunikace bylo povinností silničního správního úřadu zjistit skutkový stav ve vztahu k existenci pozemní komunikace a posoudit hlediska pro její zařazení do příslušné kategorie (tedy její určení, dopravní význam a stavebně technické vybavení). Jsou-li navrhovatelé přesvědčení, že se na jejich pozemcích nenachází pozemní komunikace, kterou by bylo možno zařadit do kategorie místních komunikací, měli tyto námitky uplatnit v řízení podle § 3 zákona o pozemních komunikacích, v němž došlo k vydání rozhodnutí, které se následně stalo podkladem pro vydání územního plánu. Namítají-li navrhovatelé, že o tomto řízení nebyli zpraveni a nebylo jim oznámeno ani rozhodnutí o místní komunikaci, musí soud opětovně konstatovat, že se jedná o námitky, které nemohou být předmětem přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť směřují do údajných procesních pochybení vzniklých ve zcela odlišném (byť souvisejícím) řízení. Navrhovatelé, kteří by byli jako vlastníci pozemku pod pozemní komunikací účastníky daného řízení podle § 27

odst. 2 správního řádu, mohli, pokud byli v tomto řízení skutečně opomenuti, podle § 84 odst. 1 správního řádu podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem rozhodování, dozvěděli (nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků). S ohledem na to, že lhůty pro obranu proti rozhodnutí o pozemní komunikaci již zjevně uplynuly, nabízí se navrhovatelům též možnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu, který spočívá v nezákonném vedení pozemků žalobců v pasportu místních komunikací (viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 279/2017 – 32).

50. Nad rámec nutného pak soud k námitkám mířícím proti zákonnosti zařazení částí jejich pozemků do kategorie místních komunikací III. třídy uvádí, že zákon jako podmínku pro zařazení nestanoví souhlas vlastníků pozemků pod pozemní komunikací. Absence souhlasu navrhovatelů tak nemohla bránit vydání rozhodnutí o pozemní komunikaci. Není podstatné ani to, že místní komunikace neleží na pozemku ve vlastnictví odpůrkyně, ale na pozemku navrhovatelů, neboť u místních komunikací (stejně jako u dálnic a silnic) zákon i judikatura předpokládá jejich oddělené vlastnictví od pozemku pod nimi. Zařazení mezi místní komunikace tedy nebrání, pokud je vlastníkem pozemku pod místní komunikací osoba odlišná od obce, která je vlastníkem místních komunikací ze zákona (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Soud proto neprováděl důkaz ani navrhovateli předloženou katastrální mapou s vyznačením pozemků ve vlastnictví odpůrkyně. Rozhodující není ani to, zda mají vlastníci nemovitých věcí sousedících se zřizovanou místní komunikací možnost přístupu ke svým nemovitým věcem z jiné pozemní komunikace. Řešení této otázky by bylo podstatné v řízení o určení, zda se na pozemcích navrhovatelů nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a to při posuzování naplnění znaku nezbytné komunikační potřeby. V případě místních komunikací však takový znak naplněn být nemusí.
51. Z hlediska přezkumu napadené části opatření obecné povahy je tedy podstatné, že rozhodnutím silničního správního úřadu došlo ke (konstitutivnímu) zařazení částí pozemků navrhovatelů mezi místní komunikace III. třídy. Tato skutečnost se pak promítá též do pasportu komunikací odpůrkyně, v němž je daná pozemní komunikace vedena jako místní komunikace III. třídy 46c. Jak přitom vyplývá ze s. 298 odůvodnění územního plánu, podkladem při pořizování územního plánu, byl mimo jiné právě pasport pozemních komunikací odpůrkyně. Odpůrkyně tak při vymezování stabilizovaných ploch respektovala podklady, které měla k dispozici (rozhodnutí silničního správního úřadu a pasport pozemních komunikací), a nedostala se s nimi do rozporu. Není proto pochybením, pokud mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nezdůvodnila, ale poukázala toliko na pasport místních komunikací jako na podklad, z něhož bylo v procesu přípravy územního plánu vycházeno.
52. Soud proto uzavírá, že navrhovatelům se nepodařilo vyvolat důvodné pochybnosti, že jejich pozemky nejsou místní komunikací (a tedy veřejným prostranstvím). Současný stav zachycený v napadeném územním plánu není na první pohled v rozporu s podklady, které měl pořizovatel územního plánu k dispozici, naopak je s nimi v souladu. Námitky navrhovatelů, podle kterých je existence místní komunikace v rozporu se skutkovým stavem, pak měly být uplatněny v odlišném řízení, nikoli v rámci nyní projednávaného návrhu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

53. Jelikož soud neshledal návrh důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
54. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 129 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a dupliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o 21 % DPH ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč jsou navrhovatelé povinni uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

Poučení

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 28. června 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu