



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelů:

a) **D. V.**
bytem X

b) **L. P.**
bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Přemyslem Šanovcem
sídlem Národní 416/37, 110 00 Praha 1

proti

odpůrkyni:

obec Chýně
sídlem Hlavní 200, 253 03 Chýně

zastoupená advokátem Mgr. Janem Tomaierem
sídlem Černokostelecká 281/7, 100 00 Praha 10

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021 – Územní plán obce Chýně
schváleného usnesením zastupitelstva obce Chýně č. 11/10/2021 ze dne 26. 10. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelé a) a b) jsou povinni zaplatit odpůrkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku rovným dílem na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Jana Tomaiera, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Navrhovatelé a) a b), kteří jsou spoluvlastníky pozemku p. č. XA, zapsaného na listu vlastnictví XB pro katastrální území Ch. (není-li dále stanoveno jinak, míní se toto katastrální území), se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dodaným Krajskému soudu v Praze dne 14. 11. 2022 do datové schránky, domáhají zrušení

v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadený územní plán“), a to v části vymezující plochu PV – Veřejná prostranství – veřejné prostory (dále jen „plocha PV“) na pozemku p. č. XB (dále jen „pozemek“, resp. „sporný pozemek“).

2. V návrhu navrhovatelé uvedli, že sporný pozemek nabyli na základě kupní smlouvy ze dne 9. 8. 2021 s právními účinky vkladu ke dni 11. 8. 2021 od společnosti EMBALADOR s.r.o., IČO 27940527, se sídlem Arbesovo náměstí 1064/3, Praha 4, (dále jen „předchozí vlastník“) a využívají jej jako zahradu ke svým rodinným domům na pozemcích p. č. st. XC [navrhovatel a)] a p. č. st. XD [navrhovatelka b)]. Napadeným územním plánem je pozemek zařazen do stabilizované plochy PV. Opatřením obecné povahy odpůrkyně č. 3/2004 (dále jen „předchozí územní plán“) byl oproti tomu pozemek zařazen do plochy Urbanizovaného území – ochranné a izolační zeleně s možným přesahem do smíšeného území (komerční aktivity s výrazným podílem zeleně), která nevylučovala užití pozemku jako zahrady.
3. Podle navrhovatelů bylo zasaženo do jejich vlastnického práva zařazením pozemku do stabilizované plochy PV. Navrhovatelé mají za to, že plocha měla být stanovena minimálně jako návrhová, a to s ohledem na „*vymezení využití pro plochu PV*“. Navrhovatelé se stali vlastníky pozemku až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti návrhu napadeného územního plánu, a proto jsou srozuměni s tím, že vstoupili do práv a povinností předchozího vlastníka pozemku tak, jak je sám uplatňoval a plnil. Navrhovatelé i tak považují svůj návrh za důvodný s odkazem na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS. Mají za to, že zařazení pozemku do plochy PV odporuje místním poměrům, přičemž spíše než zachycení stabilizovaného stavu představuje přání odpůrkyně, jaké by mělo být využití pozemku, aniž by tím hájila významný veřejný zájem a respektovala soukromé vlastnictví. Pozemek byl přitom zařazen do shodné plochy jako pozemek p. č. XF ve vlastnictví odpůrkyně, který je využíván jako pozemní komunikace, a pozemek p. č. XE ve vlastnictví předchozího vlastníka, na kterém je vybudována zpevněná plocha – chodník pro pěší, přičemž u obou těchto pozemků nebyla omezena jejich veřejná přístupnost. To ovšem neplatí pro pozemek navrhovatelů, u něž přístupnost omezil již předchozí vlastník, když přehradil pozemek řetězem a umístěním tabulky s textem „Soukromý pozemek – vstup zakázán“. V současné době je na pozemku vybudováno oplocení, které jeho veřejnou přístupnost zcela vylučuje.
4. Navrhovatelé dále poukázali na to, že odpůrkyně spolupracovala s předchozím vlastníkem na vymezení podmínek výstavby v lokalitě, kde se pozemek nachází, a to na základě smlouvy o podmínkách vzájemné spolupráce ze dne 21. 12. 2011, která byla několikrát měněna, mj. i dodatkem č. 4 ze dne 4. 9. 2019 (dále též „dodatek č. 4“). V dodatku č. 4 jsou zmíněny komplexní úpravy a další etapy výstavby, a dále tento dodatek řeší i umístění pozemních komunikací, přičemž na pozemku p. č. XG, který je rozměrově podobný pozemku navrhovatelů, měla být podle zmíněného dodatku vybudována komunikace v rámci IV. etapy. Navrhovatelé mají za to, že i kdyby byl pozemek v jejich vlastnictví ve smlouvě o podmínkách vzájemné spolupráce zmíněn, pak dodatek č. 4 toto znění plně nahradil, a je tak prokázáno, že veřejné využití jejich pozemku nebylo odpůrkyní plánováno. Podle navrhovatelů neexistoval na zařazení pozemku do plochy PV ani jakýkoli veřejný zájem. Pokud by měl sloužit jako pěší propojení lokalit, jednalo by se o nadbytečné propojení s ohledem na paralelní pěší propojení v blízké vzdálenosti z ulice M. do ulice B. Navrhovatelé mají za to, že k tomuto závěru došel i předchozí vlastník v rámci

realizace výstavby v dané lokalitě, jelikož z leteckých snímků je patrné, že na pozemku navrhovatelů nebylo vybudováno zpevněné pěší propojení. O tom, že je pozemek skutečně využíván jako zahrada, svědčí i skutečnost, že je pozemek navrhovatelů druhově označen katastrálním úřadem jako zahrada.

5. Navrhovatelé tak s ohledem na výše uvedené mají za to, že byl pozemek zařazen do stabilizované plochy PV ve zcela zjevném rozporu s realitou, která spíše odpovídá ploše BI – bydlení v rodinných domech, které je jednak plochou navazující ze stran pozemku, jednak odpovídá jeho reálnému využití a jednak v daném místě nevybočuje z charakteru využití pozemků v širší lokalitě. Navrhovatelé tak mají za to, že odpůrkyně nepostupovala tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tímto postupem zasáhla do vlastnického práva navrhovatelů nepřiměřeným způsobem a v rozporu s právními předpisy, když bylo omezeno jejich právo užívat pozemek.
6. Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu nejprve uvedla, že je návrh navrhovatelů nedůvodný, neboť napadený územní plán splňuje všechny zákonné náležitosti a byl vydán v souladu s právními předpisy při dodržení veškerých zákonných postupů. Vymezení veřejných prostranství na území obce je jejím autonomním právem, přičemž vymezení těchto ploch na pozemku navrhovatelů odpovídá požadavkům obce na rozvoj území obce a na ochranu jeho hodnot a jeho plošného a prostorového uspořádání. Odpůrkyně s odkazem na § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „stavební zákon“) a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence, ve znění vyhlášky č. 13/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) dovozuje, že jí z právní úpravy vyplývá jednoznačně právo na to, aby v rámci územního plánu vymezila plochy s rozdílným způsobem využití (včetně vymezení ploch infrastruktury a ploch veřejných prostranství) a stanovila podmínky pro využití těchto ploch. Naopak přístup navrhovatelů, podle kterého by obec nebyla s odkazem na domnělé dotčení práv třetích osob oprávněna vymezit veřejné prostranství v místě, ve kterém považuje takové uspořádání území za potřebné, a v zájmu obce a jejích obyvatel, by narušoval právo obce na samosprávu garantované v Ústavě. Podle odpůrkyně nelze přijmout závěr, že dotčení práv vlastníků pozemků brání v regulaci podmínek využití území na základě územního plánu (k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Určení způsobu využití daného území je podle odpůrkyně výlučně v kompetenci obce a soudu nepřísluší do rozhodnutí o způsobu využití území zasahovat (k tomu odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68, a ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42). Odpůrkyně vymezila veřejné prostranství tak, jak to odpovídá jejím potřebám, přičemž v tomto ohledu vychází požadavek na vymezení ploch veřejné zeleně přímo ze zákona, resp. z § 7 odst. 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 360/2021 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) a dále to odpovídá i vymezení pojmu veřejné prostranství podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 236/2019 Sb. (dále jen „zákon o obcích“)
7. Podle odpůrkyně není relevantní námitka navrhovatelů, že vymezení pozemku jako plochy PV neodpovídá původnímu způsobu užití, jak byl stanoven předchozím územním plánem, neboť podle ustálené rozhodovací praxe soudů neexistuje právo na zachování stejného funkčního využití, jaké měl pozemek v dosavadním územním plánu (k tomu

odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 6 Ao 4/2009-104, a ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76).

8. Dále odpůrkyně poukázala na to, že pozemek navrhovatelů byl původním vlastníkem pozemku určen jako plocha veřejného prostranství a navrhovatelé jej s tímto vědomím koupili, proto se napadený územní plán ani nedotýká práv navrhovatelů. Navrhovatelé navíc nabyli pozemek až v průběhu procesu pořizování územního plánu, a bylo jim tedy známo, že má být tento pozemek zahrnut do plochy PV s převažujícím využitím jako zeleň. Tato skutečnost byla navrhovatelům známa nejen z toho, že návrh územního plánu byl již několik let projednáván a uveřejněn na úřední desce odpůrkyně, ale především tuto informaci navrhovatelům sdělila přímo odpůrkyně. Navrhovatelka b) se totiž před uzavřením kupní smlouvy s předchozím vlastníkem pozemku obrátila na odpůrkyni se žádostí o vyjádření k záměru navrhovatelů a dalších osob na odkoupení tohoto pozemku a jeho rozparcelování. V návaznosti na to odpůrkyně kontaktovala předchozího vlastníka pozemku se žádostí o vysvětlení, neboť dle dohody mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem měl být tento pozemek využit jako průchod a později zařazen do plochy zeleně, přičemž předchozí vlastník ujistil odpůrkyni, že v případě prodeje pozemku předpokládá zachování jeho využití jako zeleně. Na základě této komunikace odpověděla odpůrkyně navrhovatelce b), že bere záměr navrhovatelů na vědomí a upozornila je na účelové určení pozemku pro zeleň a na nemožnost jeho oplocení. Odpůrkyně tak poukazuje na to, že není pravdivé tvrzení navrhovatelů, že využití jejich pozemku jako veřejného prostranství neplánovala. Navrhovatelé již více než rok před nabytím vlastnického práva k pozemku věděli, že podle dohody mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem je pozemek určen k využití jako veřejné prostranství (s využitím jako zeleň), že je s tímto využitím počítáno v návrhu (nyní napadeného) územního plánu a že odpůrkyně do budoucna jiné využití pozemku (ani jeho oplocení) nepřipouští. Záměr ohledně využití pozemku jako veřejné zeleně vyplývá rovněž z územní studie, kterou nechal vypracovat předchozí vlastník. V předchozím územním plánu byl přitom pozemek zařazen v ploše Ochranná a izolační zeleň, která měla oddělit smíšené území (plochy výroby, skladů a služeb) od komunikací a obytné zástavby. V rámci jednání odpůrkyně a předchozího vlastníka o podobě území obce v lokalitě N. Ch. bylo využití pozemků ve vlastnictví předchozího vlastníka pro jeho záměr podmíněno tím, že bude sporný pozemek sloužit jako veřejné prostranství s určením pro veřejnou zeleň. Pozemek, který navrhovatelé koupili, tak nikdy nebyl určen k využití jako soukromá zahrada a toho si museli být vědomi. Navrhovatelé využívají sporný pozemek jako zahradu v rozporu s jeho účelovým určením. Podle odpůrkyně se tak navrhovatelé snaží důsledky svého rozhodnutí koupit pozemek dotčený návrhem územního plánu přenést na odpůrkyni, ovšem tyto soukromoprávní dopady jednání navrhovatelů nemají v procesu vydání územního plánu místo a nemohou mít vliv na právo obce v rámci vlastní samosprávy upravit využití svého území dle svých potřeb, pokud postupuje v mezích zákona. Proto nejsou v tomto ohledu podle odpůrkyně použitelné závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53. Podle odpůrkyně není vymezení stabilizované plochy PV na sporném pozemku v příkrém rozporu s realitou, naopak využití pozemku jako PV této realitě odpovídá, když s tímto využitím bylo od počátku počítáno a pozemek byl i obyvateli obce využíván jako veřejný průchod.
9. Odpůrkyně pak poukazuje na to, že i ze snímku z katastrální mapy je zjevné, že již při parcelaci pozemku bylo počítáno s tím, že bude pozemek sloužit veřejnosti jako průchod či pěšina mezi ulicemi Z. a B. Na skutečnost, že má pozemek povahu veřejného prostranství,

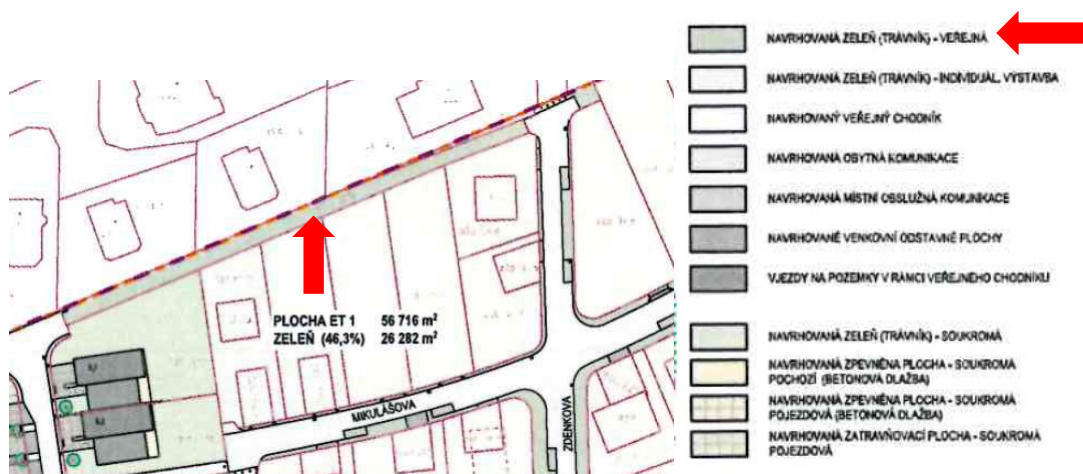
nemůže mít vliv ani námitka navrhovatelů, že je pozemek nyní oplocen, a že je tím jeho využití jako veřejného prostranství znemožněno. Je totiž zjevné, že navrhovatelé chtěli rozšířit své zahrady o sporný pozemek, přestože s tím nebylo počítáno a přes výslovný nesouhlas odpůrkyně, která navrhovatele opakovaně upozorňovala na určení pozemku pro veřejné prostranství.

10. V replice navrhovatelé uvedli, že je argumentace odpůrkyně v rozporu s obsahem předložených listin. Ačkoli odpůrkyně tvrdí, že nikdy nepřestala usilovat o to, aby byl pozemek veřejným prostranstvím, přesto uzavřela s předchozím vlastníkem pozemku dodatek č. 4, kterým vypustila pozemek ze svého cíle bez dalšího. Toto odpůrkyně nenapravila ani následně, proto je vyjádření odpůrkyně z roku 2020 v rozporu s tím, co uvádí ve vyjádření k návrhu. Podle navrhovatelů je také důležitá jejich vůle jakožto vlastníků pozemku, kteří mají právo rozhodovat o tom, zda jejich soukromý majetek má být přístupný ostatním či nikoliv. Omezení tohoto aspektu vlastnického práva je totiž možné jen za splnění dalších zákonných podmínek. V tomto ohledu tak není rozhodné, kdo a kdy zamezil veřejné přístupnosti pozemku, ale skutečnost, že přístup veřejnosti omezen byl a je. Územní plán je pořízením *pro futuro*, a proto vymezením veřejného prostranství v místě, kde dosud není, se činí první krok, následným krokem je pak dále změna využití tohoto pozemku na veřejné prostranství, avšak že by k tomu došlo a opravňovalo to odpůrkyni označit plochu jako stabilizovanou namísto návrhové nebo plochy přeměny, odpůrkyně již netvrdí ani neprokazuje. Navrhovatelé nakonec poukázali i na to, že odpůrkyně nijak neprokazuje, že by nabyli do svého vlastnictví veřejné prostranství. Odpůrkyně ničím neprokazuje naplnění všech znaků veřejného prostranství u pozemku.
11. Odpůrkyně v duplice k replice navrhovatelů uvedla, že je podstatné, že odpůrkyně od počátku realizace celé lokality počítala s tím, že sporný pozemek bude sloužit jako veřejné prostranství s převažujícím užitím jako zeleň, což bylo podmínkou obce, aby souhlasila s vymezením zastavěných ploch a parcelace v dané lokalitě. Odpůrkyně považuje tuto dohodu mezi ní a předchozím vlastníkem za nespornou. Dále považuje za nesporné, že navrhovatelé byli na skutečnost, že má pozemek sloužit jako veřejné prostranství, upozorněni. Jestliže navrhovatelé koupili sporný pozemek, který byl odpůrkyní určen v návrhu napadeného územního plánu jako veřejné prostranství, a jestliže ani předchozí vlastník neuplatnil proti návrhu napadeného územního plánu žádné námitky, nemohou nyní namítat, že byla zahrnutím sporného pozemku do plochy veřejného prostranství dotčena jejich práva ke spornému pozemku. Odpůrkyně poukázala i na to, že navrhovatelé prokazatelně oplotili pozemek až po vydání napadeného územního plánu, neboť původní oplocení bylo realizováno v rozporu se stavebním zákonem a bylo na základě rozhodnutí stavebního úřadu (byť až po stanovené lhůtě) odstraněno, a nové oplocení tak bylo vybudováno až v průběhu roku 2022 (poté, co odpůrkyně informovala stavební úřad, že termín pro odstranění oplocení stanovený ve výzvě k odstranění oplocení do 31. 12. 2021 nebyl dodržen), tedy v rozporu s napadeným územním plánem. Odpůrkyně dále uvedla, že konzistentně prosazovala svůj záměr ohledně účelového určení sporného pozemku, který měl sloužit jako propojka mezi ulicemi Z. a B. s prvky zeleně.
12. V průběhu jednání konaného dne 8. 2. 2023 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

13. K důkazním návrhům soud poznamenává, že neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází.
14. Soud provedl při jednání důkaz výpisem z katastru nemovitostí pro katastrální území Ch. k listu vlastnictví č. XB, ze kterého vyplývá, že pozemek p. č. XB vlastní navrhovatelé a) a b) a že je pozemek evidován jako zahrada.
15. Soud provedl dokazování kupní smlouvou uzavřenou mezi navrhovatelem a předchozím vlastníkem pozemku dne 9. 8. 2021, jejímž předmětem je převod vlastnického práva předchozího vlastníka ke spornému pozemku na navrhovatele. V čl. V odst. 1 písm. a) je uvedeno, že je předmět koupě zahrnut do územního plánu obce Ch. jako smíšené území s výrazným podílem zeleně pro polyfunkční využití s více druhovou skladbou objektů a funkcí (areály komerční občanské vybavenosti, skladového hospodářství, sportovně zábavných aktivit a obytných objektů); v čl. V odst. 1 písm. e) je uvedeno, že je předmět koupě oplocen ze všech čtyř stran. V čl. V odst. 2 písm. c) navrhovatelé prohlásili, že se důkladně seznámili se stavem předmětu koupě, a to na základě obecně dostupných informací a informací a podkladů, které jim k tomu poskytl předchozí vlastník, zejména také s podmínkami nutnými pro zastavitelnost sporného pozemku vzhledem k jeho původnímu charakteru, jež jsou specifikovány v příloze 2 kupní smlouvy (pravidla zastavitelnosti). V příloze č. 2 Pravidla zastavitelnosti pozemků v projektu „N. Ch.“ pro individuální výstavbu a napojení na infrastrukturu (inženýrské sítě) je v čl. I odst. 4 uveden regulativ, že část pozemku, která se nachází v pásmu izolační zeleně, je nezastavitelná, nebudou zde povolovány stavby.
16. Soud dále provedl dokazování i e-mailovou komunikací mezi navrhovatelkou b) a odpůrkyní (ze dne 26. 5. a 4. 6. 2020) a mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem (ze dne 28. 5. a 29. 5. 2020), ze které vyplývá, že se navrhovatelka b) obrátila na odpůrkyni s informací o záměru odkoupit [s dalšími osobami vč. navrhovatele a)] sporný pozemek od předchozího vlastníka a dále se záměrem podat do budoucna žádost o rozparcelování pozemku. Odpůrkyně se v této souvislosti obrátila na předchozího vlastníka pozemku se žádostí o vysvětlení situace, přičemž poukázala na to, že původně měl pozemek sloužit jako průchod, následně byl ale započítán do plochy veřejné zeleně. Předchozí vlastník odpůrkyni odpověděl, že předpokládá, že se využití pozemku nijak nezmění a bude v kategorii zeleně. Odpůrkyně následně odpověděla navrhovatelce b), že bere záměr navrhovatelů na vědomí, avšak poukázala na to, že předchozí vlastník měl pozemek zahrnutý do plochy veřejné zeleně, která měla být v dané lokalitě naplněna z 20 %, což předchozí vlastník těsně splnil, přičemž parcelace pozemku je možná, avšak není možné oplocení pozemku.
17. Soud dokazoval též podnětem odpůrkyně k zahájení řízení o odstranění stavby (plotu) na sporném pozemku ze dne 12. 8. 2021, ve kterém odpůrkyně žádala Městský úřad Hostivice, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), o prověření stavby plotu na sporném pozemku z důvodu, že pozemek je dle platného územního plánu veřejným prostranstvím, které musí zůstat veřejně přístupné a neoplocené. Stavební úřad oznámením ze dne 7. 9. 2021 informoval zúčastněné strany o provedení státního stavebního dozoru a pozval dotčené osoby k ústnímu jednání a místnímu šetření. Dne 10. 11. 2021 vyzval stavební úřad vlastníka stavby, tj. předchozího vlastníka pozemku, ke zjednání nápravy, a to k odstranění oplocení ve lhůtě do 31. 12. 2021, neboť oplocení bylo provedeno bez souhlasu odpůrkyně a je umístěno na hranici s veřejným prostranstvím bez minimální

odstupové vzdálenosti 2 m. Dne 19. 1. 2022 se odpůrkyně obrátila na stavební úřad se žádostí o zjednání nápravy závady: oplocení sporného pozemku mělo být odstraněno do 31. 12. 2021, avšak nestalo se tak. Dne 11. 4. 2022 podala odpůrkyně další podnět stavebnímu úřadu k prošetření stavby na sporném pozemku. Odpůrkyně v podnětu poukázala na to, že navrhovatelka b) má na části pozemku připraveny zpevněné plochy pro umístění drobných staveb. Plot s původní brankou je odstraněn a pevný plot je umístěn 2 m od hranice pozemku. Ze strany navrhovatele a) je původní plot odstraněn a nová masivní brána je umístěna též 2 m od hranice pozemku. Navrhovatel a) má pozemek uzamčen na masivní bránu. Dne 18. 5. 2022 podala odpůrkyně podnět stavebnímu úřadu k zahájení řízení o odstranění stavby – oplocení umístěného na sporném pozemku. Odpůrkyně uvedla, že má za to, že vlastníci nedodrželi zákonem stanovené postupy a nemají vydané územní rozhodnutí k výstavbě oplocení – oplocení je vybudováno na funkční ploše PV, přičemž na této ploše nesmí být žádné oplocení umístěno. Dne 11. 7. 2022 odeslal stavební úřad odpůrkyni sdělení, ve kterém ji informoval o tom, že pozemek byl ke dni 11. 11. 2021 podle předchozího územního plánu považován za ochrannou izolační zeleň, a nikoli za veřejné prostranství, do veřejného prostranství byl zařazen až od účinnosti napadeného územního plánu, tj. od 16. 11. 2021, a proto nemůže stavební úřad naříditi odstranění stavby.

18. Z fotografií předložených navrhovateli vyplývá, že dne 21. 5. 2021 byl sporný pozemek na obou stranách zahrazen řetízkem a označen cedulkou označující soukromý pozemek a zakazující vstup.
19. Z fotodokumentace předložené odpůrkyní soud zjistil, že se na sporném pozemku nacházelo oplocení přiléhající k pozemní komunikaci, z dalších fotografií pak vyplývá, že bylo oplocení posunuto, avšak přibýly zde základy pro 2 drobné stavby. Ze snímku z portálu mapy.cz ze dne 7. 7. 2018 je pak patrné, že na pozemku není žádné oplocení bránící vstupu ani cedulka, která by zakazovala vstup. Pozemek byl zarostlý trávou.
20. Ze studie rozvoje území vypracované pro investora – předchozího vlastníka pozemku v červnu 2018 vyplývá, že byl sporný pozemek zahrnut v ploše označené jako navrhovaná zeleň (trávník) – veřejná. Pro názornost soud přikládá výřez této studie (soudu nebyla předložena kopie ve vysokém rozlišení, proto je legenda hůře čitelná).



21. Dále soud provedl dokazování leteckými snímky pořízenými Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním (dostupné zde: <https://ags.cuzk.cz/archiv/>) ze dne 3. 6.

2019, ze kterých je patrné, že v té době byla na sporném pozemku zeleň a vyšlapaná úzká pěšina.

22. Nakonec soud provedl dokazování printscreeny obrazovky zachycující letecké mapy dané oblasti z webových stránek www.geoportalpraha.cz, ze kterých nelze určit, k jakému konkrétnímu datu byly pořízeny, ale je z nich zřejmá proměna daného území co do jeho zastavěnosti. Snímky lze chronologicky zařadit a přibližně časově určit díky porovnání se snímky pořízenými Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním. Ze snímků není patrné, zda byl sporný pozemek oplocen (opatřen brankami); i na nejnovějším snímku je jeho stav srovnatelný s porovnávanými snímky, tj. je na něm patrná zeleň a vyšlapaná úzká pěšina.

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních podmínek

23. Soud ověřil, že návrh byl podán včas ve lhůtě 1 roku ode dne nabytí účinnosti napadené změny v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. a obsahuje veškeré požadované náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Dále se soud zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
24. V dané věci je zjevné, že napadený územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a stavebního zákona. Vyhláška oznamující vydání napadeného územního plánu byla vyvěšena dne 1. 11. 2021 a napadený územní plán nabyl účinnosti v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu (srov. § 25 odst. 2 správního řádu) patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 16. 11. 2021. Návrh podaný dne 14. 11. 2022 je proto včasný.
25. Aktivně procesně legitimovaným k podání návrhu na zrušení 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. Mezi účastníky řízení je nesporné (a soud si též ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí), že navrhovatelé a) a b) vlastní nemovitost v území regulovaném napadeným územním plánem, a jejich vlastnické právo tak může být napadenou regulací dotčeno. Soud má tudíž za to, že navrhovatelé a) a b) předložili dostatečné tvrzení o možném dotčení své právní sféry, a jsou proto aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení části napadeného územního plánu.
26. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného územního plánu (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Obsah správního spisu

27. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci:
28. Z předchozího územního plánu soud ověřil, že pozemek navrhovatelů byl zařazen do funkční plochy ochranná a izolační zeleň (srov. grafickou část výroku – Hlavní výkres), a to jako plocha návrhová. Toto funkční zařazení pozemku nebylo dotčeno žádnou ze změn předchozího územního plánu. Pro názornost soud přikládá výřez z Hlavního výkresu po změně č. 3, který je součástí správního spisu na CD a umožňuje přiblížení výřezu části

plochy s rozlišením na jednotlivá parcelní čísla. Pozemek p. č. XB je zdůrazněn žlutou šipkou:

(mapa zanonymizována)

29. V čl. 7 závazné textové části předchozího územního plánu je stanovena struktura funkčního využití území a vymezení pojmů následovně:

„1. Urbanizované území obsahuje současně zastavěné plochy a plochy určené územním plánem k budoucí zástavbě – tvoří je: a) čistě obytná území, b) historicky a architektonicky cenné objekty, c) smíšené území (komerční aktivity s výrazným podílem zeleně), d) areály a objekty občanské vybavenosti, e) plochy pro volný čas, sport a rekreaci, f) plochy výroby, skladů a služeb, g) plochy technického vybavení, h) dopravní plochy, i) veřejná zeleň.

2. Neurbanizované území tvoří ostatní nezastavěné pozemky, které nejsou určeny k výstavbě (pole, louky a pastviny, zahrady a sady, lesy, krajinotvorná zeleň, vodní plochy a toky, neplodná půda.“

30. Na str. 8 závazné textové části předchozího územního plánu je popsána funkční regulace území Veřejná zeleň následovně: *„Na těchto plochách je přípustná parková úprava ploch s květinovou výzdobou, lavičkami a s dětskými hřišti, přičemž květinová výzdoba a výsadba dřevin musí vycházet ze speciální studie. Na těchto plochách je podmíněně přípustné zřizování menších hřišť pro míčové hry a zookoutků. Na těchto plochách je nepřípustné zřizování včelínů (včetně pojízdných), parkování vozidel a zřizování objektů, které neslouží pro ukrytí obyvatel před deštěm a před sluncem.“* Na str. 43 směrné textové části předchozího územního plánu je uveden účel veřejné zeleně tak, že *„[s]louží pro zvýšení estetického prostředí sídel, biologického potenciálu krajiny a jako protihluková a izolační ochrana“.*

31. V napadeném územním plánu je pozemek navrhovatelů zařazen ve stabilizované ploše PV – veřejná prostranství, veřejné prostory (srov. grafickou část výroku – Hlavní výkres), přičemž na str. 31 výroku textové části napadeného územního plánu je popsáno hlavní využití, přípustné využití, podmíněně přípustné využití a nepřípustné využití pro plochu PV – veřejná prostranství – veřejné prostory. Jako hlavní využití jsou uvedena veřejná prostranství, podmíněně využití je definováno takto:

*„Stavby, zařízení, terénní úpravy a opatření související a podmiňující hlavní či přípustné využití, s výjimkou staveb pro reklamu
Tělovýchova, sport a rekreace slučitelná s účelem veřejného prostranství
Doplňkové stavby a zařízení veřejného prostranství
Dopravní a technická infrastruktura a vodohospodářství slučitelné s hlavním využitím, s výjimkou fotovoltaických elektráren, apod.
Zeď“*

Jako nepřípustné využití jsou uvedeny *„[v]šechny ostatní činnosti, stavby, zařízení a terénní úpravy a opatření, které nesouvisí s hlavním a přípustným či podmíněně přípustným využitím“.* Pozemek navrhovatelů není zařazen mezi veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo (srov. výrok A/I.8 textové části).

32. V dodatku č. 4 ke smlouvě o podmínkách vzájemné spolupráce (plánovací smlouva) uzavřené dne 21. 12. 2011 ze dne 4. 9. 2019 uzavřeném mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem sporného pozemku není výslovně stanoveno, jakou funkci má pozemek mít.

Ovšem v čl. 2 odst. 1 písm. c) je uvedeno, že se investor zavazuje vybudovat vedle veřejné zeleně i izolační zeleně, keřové porosty a také revitalizaci území pod plánovaným supermarketem, které není součástí Projektu, v rozsahu cca 3 000 m² a dále na místech, jak je uvedeno v plánu tvořícím přílohu č. 3. Předchozí vlastník (investor) se pak v čl. 2 odst. 1 písm. h) zavázal, že není oprávněn snižovat celkovou rozlohu zelených ploch ve smyslu písm. c). V příloze č. 3 je pak plocha zeleně v lokalitě se sporným pozemkem vyčíslena shodně jako ve studii rozvoje území z června 2018.

Posouzení návrhu soudem

33. V úvodu vypořádání návrhu soud poukazuje na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36). Uvedená zásada zdrženlivosti vychází z principu dělby moci, v rámci které je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Je tak třeba přihlídnout i k tomu, že regulace území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 AOs 2/2007-73).
34. Navrhovatelé předně namítají zásah do jejich vlastnického práva k pozemku z důvodu, že je zařazen do stabilizované plochy PV, přičemž mají za to, že tato plocha měla být vymezena jako návrhová, neboť s ohledem na vymezení využití plochy PV je zařazení pozemku do této plochy v rozporu s jeho skutečným využitím.
35. Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleně, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
36. Předně je třeba poukázat na to, že navrhovatelé nabyli vlastnické právo k pozemku až poté, co uplynula lhůta pro podání námitek v rámci procesu pořizování územního plánu. Původní vlastník pozemku uplatnil v průběhu pořizování napadeného územního plánu řadu námitek, avšak žádná se nevztahovala ke spornému pozemku. Mezi účastníky ostatně ani není sporné, že v rámci pořizování územního plánu nebyly ke spornému pozemku žádné námítky uplatněny. Pro uplatnění limitů využití daného pozemku je přitom určující zařazení do konkrétní funkční plochy, nikoli to, zda se jedná o plochu stabilizovanou či změnovou. Na vlastnická práva navrhovatelů nemůže mít vliv, zda bude sporný pozemek v územním plánu zařazen v ploše stabilizované nebo návrhové, poněvadž v obou případech se uplatní funkční omezení využití daného území pro plochu PV (srov. výčet přípustného/podmíněně přípustného a nepřípustného využití v odst. 31 – *pozn. soudu*).

37. Rozdíl mezi vymezením konkrétní plochy jako stabilizované, a nikoli změnové je pak v nárocích na odůvodnění této úpravy. V případě, že je konkrétní plocha vymezena jako plocha změnová, tj. vyjadřuje představu pořizovatele územního plánu o tom, jak a k čemu by měla v budoucnu daná plocha sloužit, je nezbytné, aby územní plán obsahoval odůvodnění tohoto záměru. Prostřednictvím odůvodnění se pak nejen vlastník pozemku dotčeného návrhem změny funkčního využití dozví o důvodech, pro které by měl snést zásah do svého vlastnického práva v podobě jiného (změněného) funkčního využití pozemku. Typicky budou nároky na odůvodnění přísnější v situacích, kdy dochází k významné změně využití, např. když se mění zastavitelná plocha určená pro bydlení na nezastavitelnou plochu – zeleně, apod.
38. Oproti tomu u ploch, které jsou vymezeny jako stabilizované, je předpoklad, že toliko vymezují stávající stav, tj. nemění limity využití dané plochy/pozemku, a proto je i logické, že vymezení stabilizovaných ploch není třeba ani nijak odůvodňovat, neboť oproti návrhovým plochám, u kterých je třeba obhájit navrženou změnu v území, není třeba obhajovat setrvání na stávajícím funkčním využití (nebylo-li v průběhu pořizování územního plánu rozporováno).
39. Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS, učinil právní závěr, na který odkazují i navrhovatelé, a to že *„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 žalobní 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, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.“* Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku věcně přezkoumával správnost vymezení plochy jako stabilizované, byť přímo nevysvětlil, jak se taková skutečnost dotýká práv navrhovatele. Proto se soud z opatrnosti i přes své přesvědčení o nemožnosti dotčení práv navrhovatelů také bude touto otázkou věcně zabývat.
40. Soud se tak nyní může s ohledem na to, že nebyly v průběhu pořizování napadeného územního plánu uplatněny námitky a zároveň je plocha PV na sporném pozemku vymezena jako stabilizovaná, zabývat toliko tím, zda nebyla tato plocha PV vymezena ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou.
41. Nejprve soud poukazuje na to, že určení skutečného stavu sporného pozemku je výrazně ovlivněno dynamikou změn, které v dané lokalitě v posledních letech zjevně proběhly, neboť je zjevné, že zde byla realizována rozsáhlá bytová výstavba. Podle předchozího územního plánu se jednalo o lokalitu smíšeného území pro komerční aktivity s výrazným zastoupením zeleně, jež byla ohraničena protihlukovou a izolační zelení, která byla i přímo vymezena na sporném pozemku. Obě plochy byly přitom v předchozím územním plánu vymezeny jako změnové, nikoli stabilizované. V průběhu několika let před schválením napadeného územního plánu se tak faktické využití sporného pozemku měnilo právě s ohledem na realizovanou výstavbu. V době výstavby sloužil patrně toliko jako přístup na staveniště (to je zřejmé zejména ze snímků z mapového portálu mapy.cz z roku 2016), a tedy nemohl sloužit a zjevně nesoužil jako zahrada a ani jako veřejné prostranství, byť

mohl být veřejnosti přístupný. Po dokončení výstavby je patrné, že na sporném pozemku rostla toliko tráva (srov. fotografie Českého úřadu zeměměřického a katastrálního – *pozn. soudu*), avšak z toho není patrné, zda se jedná o veřejnou zeleň nebo o zahradu (soukromou zeleň).

42. Zároveň je ovšem faktické využití pozemku (po dokončení výstavby) ovlivněno i jednáním navrhovatelů (a předchozího vlastníka), kteří oproti záměrům odpůrkyně a dohodě odpůrkyně s předchozím vlastníkem, se kterými byli prokazatelně seznámeni v příloze kupní smlouvy, pozemek opakovaně oplocovali, ačkoli jim bylo známo, že má pozemek sloužit jako průchod, resp. veřejná zeleň (toto funkční vymezení přitom podle názoru soudu nevylučuje využití pozemku ani jako průchodu – veřejného prostranství). Jak předchozí vlastník, tak navrhovatelka b) byli seznámeni se záměry odpůrkyně, jakou funkci má tento pozemek mít, a navíc předchozí vlastník s tímto využitím výslovně souhlasil a ani v průběhu pořizování územního plánu nepodal námitky proti zařazení pozemku do plochy PV. Navrhovatelé pak sice i přes výslovné negativní stanovisko odpůrkyně pozemek opakovaně oplocovali, a od 21. 5. 2021 (datum vyplývá z fotografie, na které je pozemek poprvé zachycen s překážkou – řetízkem zamezujícím vstupu) tak prokazatelně zamezovali faktickému přístupu veřejnosti na pozemek, avšak odpůrkyně se tomuto jednání aktivně bránila. Přitom ale případné bránění přístupu veřejnosti na pozemek, které by nebylo v souladu se zákonem, nemůže přinést prospěch osobám, které takto činí. Takové osoby by se nemohly dovolávat toho, že pozemek nebyl fakticky veřejně přístupný, v souladu s obecnou právní zásadou *ex iniuria ius non oritur* (z bezprávní nemůže povstat právo), jež má odraz i v základních zásadách činnosti správních orgánů – např. podle § 2 odst. 3 správního řádu musí správní orgán šetřit jen práva nabytá v dobré víře. Navrhovatelé se tak mýlí, pokud mají za to, že je podstatné pouze to, že byl přístup na pozemek omezen. Omezení přístupu musí být v souladu se zákonem, aby mohlo vyvolat navrhovateli očekávané účinky. Zároveň soud upozorňuje i na to, že ustanovení § 34 zákona o obcích, které upravuje definici veřejného prostranství, výslovně zmiňuje i veřejnou zeleň, jakožto možný typ (podmnožinu) veřejných prostranství. Již samotné přívěskové „veřejná“ pak předznamenává, že má sloužit všeobecnému (nikoliv jen individuálnímu) prospěchu, a z toho důvodu by též měla být veřejnosti přístupná, pokud ji to v její funkci neohrožuje.
43. Veřejná prostranství přitom vznikají *ex lege* naplněním zákonných znaků, které jsou uvedeny v § 34 zákona o obcích (veřejná přístupnost, užívání ze strany veřejnosti, určenost dotčeného pozemku k uspokojování potřeb občanů). Aby bylo možné učinit závěr o tom, že určitý prostor (pozemek či jeho část) je *ex lege* veřejným prostranstvím, je třeba naplnit veškeré tyto znaky, přičemž je ještě třeba zohlednit, zda se takové prostranství nachází na pozemku ve vlastnictví veřejnoprávní korporace nebo obce. V případě, že se jedná o pozemek ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, postačuje, pokud dojde k naplnění znaků uvedených výše, avšak v případě, že jde o pozemek v soukromém vlastnictví, musí být prokázáno ještě i to, že dal vlastník pozemku s takovým užíváním souhlas (ať už výslovný nebo konkludentní). Jednou vyslovený souhlas vlastníka pozemku s jeho užíváním veřejností je přitom nevratný a přechází i na jeho právní nástupce, tj. pokud by byly naplněny veškeré znaky veřejného prostranství a pokud dal předchozí vlastník souhlas s veřejným užíváním dotčeného pozemku, nemůže nový vlastník pozemku prostým zahrazením (oplocením) pozemku omezit právo veřejného užívání sporného pozemku (výjimkou jsou pouze případy, kdy došlo k nabytí pozemku v restituci, což ale není projednávaný případ).

44. Soud má pak za to, že předchozí vlastník vyjádřil souhlas s veřejným užíváním pozemku, a to prostřednictvím plánovací smlouvy uzavřené s odpůrkyní, jejíž přílohou byla i studie rozvoje území, ve které byl sporný pozemek zařazen v ploše veřejná zeleň. Podle soudu pak pro závěr o tom, že předchozí vlastník souhlasil s veřejným užitím sporného pozemku, svědčí i průběh e-mailové komunikace mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem, ve které se odpůrkyně dovolávala dohody s předchozím vlastníkem o tom, že má sporný pozemek sloužit jako průchod, resp. veřejná zeleň, a v níž předchozí vlastník reagoval potvrzením této dohody, resp. deklarací, že převodem vlastnického práva nedojde ke změně účelu sporného pozemku. Tomu pak odpovídá i odkaz v kupní smlouvě na pravidla zastavitelnosti, jež výslovně žalobce upozorňovaly na nezastavitelnost pásma izolační zeleně. Zdejší soud tak nemá pochyb o tom, že byl sporný pozemek určený k užívání veřejností, a zároveň letecké záběry svědčí o tom, že přinejmenším v letech 2018 a 2019 mohl být a patrně i byl veřejností k tomuto účelu využíván (z předložené fotografie vyplývá, že ke dni 7. 7. 2018 nebyl oplocen a ze záznamů leteckých snímků pořízených Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním vyplývá, že se ke dni 3. 6. 2019 na pozemku nacházela pěšina). Ačkoli navrhovatelé při jednání poukazovali na to, že případná vychozená pěšina mohla být vyšlapána vlastníky přilehlých nemovitostí, neboť neprochází přes celý pozemek, tak netvrdili, a ani tedy neprokazovali, že by předmětný pozemek tito vlastníci užívali na základě soukromoprávního ujednání s předchozím vlastníkem, přičemž předchozí vlastník ani v rámci komunikace s odpůrkyní neuváděl, že by se změnilo užívání sporného pozemku, naopak v odkazované mailové komunikaci deklaroval, že účel pozemku bude zachován v souladu s plánovací smlouvou. Není tedy důvod, proč by nemohli být i tito vlastníci sousedních nemovitostí považováni za veřejnost, která sporný pozemek užívala, čímž naplnili jeden z definičních znaků veřejného prostranství. Soud tak má za to, že pozdější oplocení pozemku bylo v rozporu s dohodou předchozího vlastníka a odpůrkyně, tj. s veřejným věnováním pozemku, jež bylo doprovázeno i faktickým využíváním pozemku jako veřejného prostranství (pěší komunikace). Navrhovatelé se tak nemohou úspěšně dovolávat pozdějšího faktického zamezení vstupu veřejnosti na sporný pozemek a práva vyloučit třetí osoby z užívání jejich majetku, jež jim ale v rámci převodu sporného pozemku nebylo převedeno, jelikož se jej předchozí vlastník veřejným věnováním vzdal.
45. Zároveň je třeba poukázat i na to, že odpůrkyně v návaznosti na dohodu s předchozím vlastníkem činila vše pro to, aby byl pozemek využíván dle dohody jako veřejná zeleň a byl veřejně přístupný, tj. podávala podněty stavebnímu úřadu k odstranění oplocení. Tvrdí-li pak navrhovatelé, že je pozemek ve skutečnosti využíván jako zahrada, o čemž má svědčit zejména druhové označení pozemku v katastru nemovitostí, k tomu soud musí uvést, že evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí není závazným údajem a nevypovídá o faktickém využití tohoto pozemku. Formální označení pozemku v katastru nemovitostí ani sporné oplocování pozemku tak nepředstavují skutečnosti, ze kterých by muselo být dovozováno, že před přijetím napadeného územního plánu byl pozemek zahradou, a nikoli veřejnou zelení. Soudu tak nebyly předloženy důkazy, ze kterých by jednoznačně vyplývalo, že pozemek v souladu s právem fakticky sloužil před přijetím napadeného územního plánu jako zahrada, resp. že je skutečné využití pozemku ve zcela zjevném a příkrém rozporu s jeho funkčním vymezením v napadeném územním plánu, naopak se jeví jako pravděpodobnější opak. Důkazní břemeno ohledně prokázání skutečného užívání pozemku přitom leží na navrhovatelích (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS).

46. Zároveň soud poukazuje i na to, že rozdíl mezi využitím pozemku jako veřejné zeleně, resp. veřejného prostranství je velmi malý; byl-li sporný pozemek vyhrazen jako veřejná zeleň (a veškeré úkony odpůrkyně vedly k tomu, aby tak využíván byl), tak takový faktický stav pozemku nesvědčí o zjevném a příkrém rozporu s úpravou uvedenou v napadeném územním plánu. A byť byl formálně vymezen sporný pozemek v předchozím územním plánu jako ochranná a izolační zeleň, tak podle názoru soudu bylo možné tuto plochu považovat za podmnožinu kategorie veřejná zeleň. Pro tento závěr svědčí zejména vzájemný vztah mezi grafickou a (závaznou) textovou částí předchozího územního plánu. Grafická část předchozího územního plánu totiž vymezuje celkově více kategorií jednotlivých ploch, než kolik jich definuje textová část. Zároveň je ale patrné, že podkategorie uvedené v grafické části lze zařadit do *hlavních* kategorií uvedených toliko v textové části. Grafická část zachovává dělení na urbanizované a neurbanizované území, avšak nad rámec textové části zavádí pro urbanizované území dvě podkategorie, a to například i pro plochy čistě obytného území (individuální rodinné domy a bytové domy). Zcela nad rámec závazné textové části pak definuje dvě stabilizované plochy smíšené centrální obytné území a smíšené obytné a rekreační území. Samostatně pak definuje plochu zahrádkářská kolonie a plochu hřbitov. A dále definuje tři plochy, které lze podřadit právě pod hlavní kategorii veřejná zeleň, a to konkrétně plochy veřejná parková zeleň, ochranná izolační zeleň a veřejná zeleň s náročnou parkovou úpravou (tomu ostatně odpovídá i řazení legendy v grafické části předchozího územního plánu). Podobně jako u plochy čistě obytného území zavádí grafická část pouze konkrétní podkategorie, avšak podmínky využití pozemků jsou v textové části předchozího územního plánu stanoveny společně pro *hlavní* kategorie těchto ploch. Textová část tak obsahuje pouze podmínky využití veřejné zeleně, nikoli podmínky využití ploch veřejné parkové zeleně, ochranné a izolační zeleně a veřejné zeleně s náročnou parkovou úpravou, zároveň ovšem grafická část neobsahuje žádnou plochu, která by byla nazývána pouze veřejnou zelení. Je tak zřejmé, že podmínky využití ploch veřejné zeleně se vztahují na všechny odpovídající podkategorie vyznačené v grafické části, včetně ploch ochranné a izolační zeleně.
47. I když předchozí územní plán neobsahoval výslovné pravidlo pro možnost umístění oplocení v plochách veřejné zeleně, jež považoval za urbanizované (zastavitelné) území, již z názvu a z charakteru takové plochy plyne, že oplocení je přípustné jen tehdy, není-li na újmu veřejnému užívání takové plochy. Z toho soud dovozuje, že i kdyby snad nebyly v minulosti naplněny všechny podmínky pro vznik veřejného prostranství, i tak by bylo znemožnění přístupu veřejnosti umístěním oplocení nezákonné pro rozpor s předchozím územním plánem. Navrhovatelé se jej tak nemohou s úspěchem dovolávat. A i kdyby bylo přeci jen možné dovodit, že by bylo oplocení ochranné a izolační zeleně v souladu s předchozím územním plánem, neboť by se na tuto plochu pohlíželo mimo kategorii veřejné zeleně, tak je podstatné i to, že odpůrkyně upozorňovala stavební úřad v lednu 2022 na to, že oplocení nebylo odstraněno ve lhůtě do 31. 12. 2021, což byla lhůta, kterou stanovil stavební úřad ve výzvě z 10. 11. 2021. Z toho lze dovodit, že k posunutí oplocení (jeho nové výstavbě) muselo dojít již za účinnosti napadeného územního plánu, který nabyl účinnosti již 16. 11. 2021 a umístění oplocení nedovoloval. Bylo-li oplocení realizováno v rozporu s napadeným územním plánem, nemohou se navrhovatelé s úspěchem dovolávat toho, že zamezili veřejnosti přístup na sporný pozemek.

48. Odpůrkyně nejen že činila v době platnosti předchozího územního plánu veškeré kroky k tomu, aby zajistila u sporného pozemku zachování jeho funkčního využití jako veřejné zeleně, ale navrhovatelé i předchozí vlastník pozemku byli se záměrem odpůrkyně ohledně užívání sporného pozemku jako veřejné zeleně srozuměni. To, že v napadeném územním plánu pak sporný pozemek vymezila odpůrkyně nikoli jako veřejnou zeleň, ale jako veřejné prostranství, není ve zjevném rozporu se skutečným stavem. Ve zjevném rozporu by bylo například to, pokud by odpůrkyně jako stabilizovanou plochu PV vymezila pozemek, který by byl zastavěn například rodinnými nebo bytovými domy nebo průmyslovou halou či jiným objektem, který zjevně neplní funkci veřejného prostranství. Blízká funkční využitelnost ploch veřejná zeleň a veřejné prostranství nesvědčí o tom, že by odpůrkyně v napadeném územním plánu porušila ustanovení § 3 správního řádu a nezjistila stav věci, o němž nejsou pochybnosti. Odpůrkyně byla naopak s charakterem daného pozemku podrobně seznámena, a dokonce činila aktivně kroky k tomu, aby nebyl zmařen účel jeho užití (veřejná zeleň/průchod) – jednak prostřednictvím dohod s předchozím vlastníkem pozemku ujednala, že pozemek bude sloužit jako veřejná zeleň/průchod, a jednak se i snažila bránit oplocení pozemku, které by znemožňovalo jeho veřejné užívání.
49. Zdejší soud tedy nemá za to, že by z předložených důkazů vyplývalo, že by bylo vymezení stabilizované plochy PV ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou. Zdejší soud nemá za prokázané, že by sporný pozemek plnil před schválením napadeného územního plánu v souladu s právem fakticky úlohu zahrady, naopak má za to, že sporný pozemek plnil s největší pravděpodobností funkci veřejné zeleně (tj. veřejně přístupné plochy), případně, že je možné jeho tehdejší legální funkční využití považovat za nejasné, což však ke konstatování zjevné rozpornosti napadeného územního plánu s realitou nepostačuje. Existují-li přinejmenším vážné pochyby o legálnosti vyloučení veřejnosti z užívání sporného pozemku v době přijetí napadeného územního plánu, nemohou být navrhovatelé s námitkou rozporu funkčního vymezení v napadeném územním plánu se skutečným stavem (v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, publ. pod č. 4090/2020 Sb. NSS) úspěšní.
50. Dále soud ještě nad rámec výše uvedeného doplňuje, že není důvodný argument navrhovatelů, že v dodatku č. 4 jsou výslovně uvedeny konkrétní pozemky (ve vlastnictví odpůrkyně), které navrhovatelé považují za srovnatelné s jejich pozemkem a u kterých bylo výslovně uvedeno, že se plánuje jejich využití jako pozemní komunikace. Tato argumentace není přiléhavá, neboť předmětem soudního přezkumu nejsou pozemky ve vlastnictví odpůrkyně, a navíc sporný pozemek není v napadeném územním plánu vymezen jako pozemní komunikace, ale toliko jako PV, proto pozbývá smyslu srovnávat ho s jinými pozemky, které mají sloužit výslovně jako pozemní komunikace. Navíc v průběhu pořizování napadeného územního plánu nebyly proti vymezení plochy PV na sporném pozemku uplatněny námitky, proto nyní nemůže soud ani hodnotit, zda postupovala odpůrkyně ve vztahu ke spornému pozemku srovnatelně jako k typově podobným pozemkům. Navrhovatelé pak sice upozorňovali i na to, že ve výše uvedeném dodatku č. 4 není o pozemku navrhovatelů cokoli uvedeno, to ale podle soudu neprokazuje závěr, že by určení pozemku pro veřejné využití nebylo odpůrkyní plánováno. Z e-mailové komunikace mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem je totiž zřejmé, že se odpůrkyně dohodla s předchozím vlastníkem na tom, že sporný pozemek bude sloužit jako průchod, resp. veřejná zeleň, čímž došlo k jeho věnování ve prospěch veřejnosti. O tom svědčí i to, že sporný pozemek byl výslovně zařazen ve studii rozvoje

území; k ploše, ve které se nacházel, bylo uvedeno, že zeleň tvoří 26 282 m², a tato rozloha byla zachována i v příloze č. 3 dodatku č. 4. Skutečnost, že není plánované využití pozemku navrhovatelů výslovně upraveno v dodatku č. 4, tak neprokazuje, že mezi odpůrkyní a předchozím vlastníkem nebyla uzavřena dohoda o faktickém využití tohoto pozemku. Ostatně veřejné věnování nelze zpětně odvolat ani smlouvou s obcí. O dohodě využívat pozemek jako veřejnou zeleň byla nadto prostřednictvím e-mailu informována právě i navrhovatelka b).

51. Nakonec soud uvádí, že není přípustný ani argument navrhovatelů, že zde nebyl veřejný zájem na vymezení veřejného prostranství na sporném pozemku. Tato námitka je ve fázi soudního přezkumu napadeného územního plánu opožděná. Jak již soud konstatoval výše, v průběhu pořizování napadeného územního plánu nebyly uplatněny žádné námitky týkající se vymezení plochy PV na sporném pozemku. Navrhovatelé tak nyní nemohou namítat nedostatek veřejného zájmu na tomto vymezení, neboť v situaci, kdy nebyly uplatněny námitky proti funkčnímu vymezení pozemku PV, je možné namítat toliko porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, bod 17). Předmětem tohoto soudního řízení tak není posouzení, zda byla odpůrkyně oprávněna vymezit na pozemku navrhovatelů plochu PV, ale zda mohla tuto plochu vymezit jako stabilizovanou, a nikoli jako návrhovou. Veřejný zájem na vymezení veřejného prostranství na konkrétním pozemku je pak toliko předpokladem pro vlastní vymezení veřejného prostranství, nikoli předpokladem pro rozhodnutí, zda jde o plochu stabilizovanou či návrhovou. Pasivitou předchozího vlastníka došlo k tomu, že není možné přezkoumávat předpoklady pro vymezení plochy PV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
53. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch.
54. Ve správním soudnictví obvykle není přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení „profesionálním“ správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří poměrně často právě agenda soudního přezkumu opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Odpůrkyně je menší obcí, která nemá vlastní úřad územního plánování, a proto soud považuje náklady odpůrkyně na zastoupení advokátem za účelně vynaložené. S ohledem na její plný procesní úspěch jí náleží jejich plná náhrada.
55. Soud jí přiznal odměnu za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu a účast na jednání podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a tři paušální částky jako náhradu hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 10 200 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že

advokát je plátcem DPH, soud zvýšil náhradu o částku 2 142 Kč odpovídající náhradě za DPH ve výši 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč jsou navrhovatelé povinni rovným dílem uhradit k rukám zástupce odpůrkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližze 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 jej 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 8. února 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu