



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

navrhovatelky:

Tenisový klub 1999, a.s.

sídlem Nad Klikovkou 1438/35, 150 00 Praha

zastoupena advokátkou JUDr. Ivanou Kožíškovou

sídlem Buzulucká 678/6, 160 00 Praha

proti

odpůrci:

město Rudná

sídlem Masarykova 94/53, 252 19 Rudná

zastoupen advokátem Mgr. Jindřichem Šimberským

sídlem Hořejší nábřeží 786/21, 150 00 Praha

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územního plánu Rudná, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 30. 5. 2022, č. 6/2022,

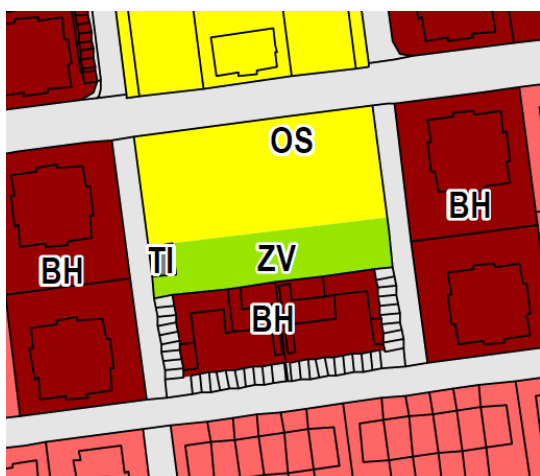
takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jindřicha Šimberského, advokáta.

Odůvodnění

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále „napadený územní plán“ či „územní plán“), a to v rozsahu jižní části pozemku parc. č. 215/249 v katastrálním území Hořelice zahrnuté do plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň (dále jen „dotčený pozemek“; všechny dále uvedené pozemky se nachází v témže katastrálním území).
2. Pro přehlednost vkládá soud již na toto místo výřez z hlavního výkresu grafické části napadeného územního plánu a snímek dotčeného pozemku pořízený z veřejně přístupné aplikace Nahlížení do katastru nemovitostí. Dotčený pozemek vlastněný navrhovatelkou byl územním plánem z větší části zařazen do plochy OS – sport a v jižní části do již zmiňované plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň.



3. Navrhovatelka se cítí být zkrácena na svém vlastnickém právu k dotčenému pozemku tím, že územní plán bez dostatečného odůvodnění a v rozporu s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2016, č. j. 50 A 28/2013-168 (dále jen „rozsudek 50 A 28/2013-168“), vymezuje na jižní části dotčeného pozemku plochu ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Rozsudkem 50 A 28/2013-168 byla zrušena část opatření obecné povahy č. 1/2013 – Změny č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná v rozsahu jižní části dotčeného pozemku, neboť bez náležitého odůvodnění a vypořádání se s námitkami neoprávněně částečně změnilo funkční využití dotčeného pozemku na veřejné prostranství.
4. Dle navrhovatelky nepostupoval odpůrce při pořizování napadeného územního plánu v souladu s veškerými právními předpisy. Rozhodnutí o námitkách neobsahuje ve vztahu k navrhovatelkou podaným námitkám ani ke změně funkčního využití dotčeného pozemku žádné odůvodnění. Ing. arch. Z. K. vykonávající pořizovatelskou činnost se přitom v neformální odpovědi zavázal, že postup odpůrce bude v souladu s rozsudkem 50 A 28/2013-168. Odpůrce jej však nerespektoval a i v tomto případě porušil § 26 odst. 1, § 27 odst. 2 a § 79 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023 (dále jen „stavební zákon“).
5. Městský úřad Rudná (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 11. 6. 2012 územní rozhodnutí, č. j. 03802/12/DJi, kterým rozhodl o umístění novostavby bytových domů na pozemky parc. č. 215/249, 215/360, 215/515 a 215/516 (dále jen „územní rozhodnutí ze dne

11. 6. 2012“). Dle něj má být současně na dotčeném pozemku a pozemku parc. č. 215/516 umístěna zeleň u bytových domů – park, který má být veřejně přístupný, otevřený celoročně a oplocený. Přístup do parku má být zabezpečen uzavíratelnými brankami (jejich otevření zajišťuje správce podle návštěvního řádu parku). Dne 22. 8. 2013 vydal stavební úřad stavební povolení, č. j. 05986/13/MUR/DJi, kterým výše uvedenou novostavbu bytových domů povolil (dále jen „stavební povolení ze dne 22. 8. 2013“). Navrhovatelka dne 7. 6. 2011 uzavřela s odpůrcem smlouvu o spolupráci, v níž bylo mimo jiné dohodnuto, že park na dotčeném pozemku bude oplocený, s herními sestavami pro děti a veřejně přístupný a že otevírání branek, údržbu a správu parku bude na vlastní náklady zajišťovat navrhovatelka. Sjednaným způsobem je jižní část dotčeného pozemku užívána dodnes.

6. Odpůrce však vydáním územního plánu porušil podmínky výše specifikovaných rozhodnutí, neboť ve výrokové části územního plánu uvedl, že veřejné prostranství je plochou umožňující prostupnost bez omezení, tj. 24 hodin denně. Zavedení neomezené přístupnosti dotčeného pozemku je ale v přímém rozporu s územním rozhodnutím ze dne 11. 6. 2012 a uzavřenou smlouvou. Územní rozhodnutí i stavební povolení jsou limitem využití území a jejich platnost nemůže být narušena tím, že se vypustí z územního plánu. Odpůrce v územním plánu nepřednesl důvody pro zásah do vlastnického práva navrhovatelky a pro nerespektování rozhodnutí stavebního úřadu.
7. Navrhovatelka dále uvádí, že pro umístění stavby bytových domů platily dle tehdejšího územního plánu regulativy, které určovaly mimo jiné i procento zastavěnosti pozemku a procento zeleně. Veřejné prostranství by ale nemohlo být započteno do plochy pozemku pro stavbu bytových domů a procento zastavěné plochy by nešlo vyvažovat příslušným procentem zeleně. Hodnota dotčeného pozemku se proto úpravou v územním plánu snížila oproti tomu, kdyby dotčený pozemek zůstal pozemkem, který veřejným prostranstvím a veřejnou zelení není. Dle navrhovatelky vykazuje postup odpůrce znaky svévole a není v souladu s principem proporcionality. Přijátá regulace je nepřiměřená, neboť bylo porušeno právo navrhovatelky na stejný obsah a ochranu vlastnického práva jako u jiných vlastníků dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Odpůrce ani nedeklaroval závažný veřejný zájem a navrhovatelce za omezení vlastnického práva neposkytl žádnou náhradu.

Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce s podaným návrhem nesouhlasí. Upozorňuje na to, že ve sporné části dotčeného pozemku byl veřejně přístupný park vybudován na základě územního rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavebního povolení ze dne 22. 8. 2013. Po jeho zřízení byla v roce 2015 mezi navrhovatelkou a odpůrcem uzavřena smlouva o provozu a údržbě parku na Hořelickém náměstí v Rudné, ve které se navrhovatelka mimo jiné zavázala odpůrci umožnit veřejné užívání a údržbu parku. Příslušná část dotčeného pozemku slouží jako veřejně přístupný park do dnešního dne.
9. V minulosti byla dotčená lokalita vymezena jako plocha bydlení, ale v důsledku soudních sporů se odpůrci nepodařilo tuto plochu uvést do souladu s faktickým stavem. Při vymezení plochy ZV na dotčeném pozemku odpůrce již plně respektoval faktické využití plochy a postupoval v souladu s právními předpisy i metodikami (např. metodikou MINIS). Potřebnost zachování stávajících ploch zeleně odpůrce odůvodnil na stranách 128 a 129 odůvodnění územního plánu.
10. Odpůrce dále podotýká, že funkční využití předmětné plochy se v procesu pořizování územního plánu od společného jednání nijak neměnilo. Navrhovatelka své námitky

uplatnila až ve fázi opakovaného veřejného projednání, a tedy opožděně. Odpůrce k nim nemohl přihlížet. Z toho důvodu by se neměl proporcionality přijatého řešení zabývat ani soud. Nejedná se ani o judikaturou dovozený případ zásahu dosahujícího značné intenzity. Plocha veřejného prostranství je vymezena jen na části dotčeného pozemku [ani omezení v rozsahu 30 % neshledal Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) takovým zásahem] a již řadu let je zde umístěn veřejně přístupný park (v souladu s již konzumovanými rozhodnutími, dohodami s odpůrcem a vůlí navrhovatelky). S ohledem na faktický stav dotčeného pozemku nemohl odpůrce ani postupovat jinak.

11. Dnešní situace se zásadně odlišuje od právního a skutkového stavu, dle něhož rozhodoval Krajský soud v Praze v rozsudku 50 A 28/2013-168. Navrhovatelka tehdy podala včas své námitky, proč soud mohl návrh přezkoumat v plném rozsahu. V té době ani nebyl povolený stavební záměr realizován. V současnosti jsou již oba bytové domy postaveny a severně od nich se nachází park. Rozhodnutí vydaná stavebním úřadem byla konzumována realizací stavby včetně požadavku na procento zeleně. Tehdejší úvahy soudu o vhodnosti a potřebnosti plochy veřejného prostranství na dotčeném pozemku jsou proto překonány. Z rozhodnutí soudu ale ani neplyne, že by na dotčený pozemek nebylo možné plochu veřejného prostranství umístit.
12. Navrhovatelka se mýlí, dovozuje-li z územního plánu časově neomezenou přístupnost parku na dotčeném pozemku. V praxi je běžné, že návštěvní řády omezují přístup do oplocených parků z důvodu bezpečnosti a veřejného pořádku, stejně jako tomu je u dotčeného pozemku. Odpůrce nemá v úmyslu na této skutečnosti nic měnit. V neposlední řadě platí, že navrhovatelka není vlastníkem bytových domů a sousedních pozemků.

Replika navrhovatelky

13. V replice navrhovatelka uvádí, že odpůrci bylo prokazatelně od roku 2013 velmi dobře známo, že navrhovatelka se změnou části dotčeného pozemku na veřejné prostranství – veřejnou zeleň nesouhlasí. Stejná změna již byla na návrh navrhovatelky zrušena rozsudkem 50 A 28/2013-168. Navrhovatelka nikdy nic nenamítala proti tomu, aby se na dotčeném pozemku nacházel park, který bude udržován městem a veřejně přístupný. Navrhovatelka však brojí proti tomu, aby byl dotčený pozemek zařazen do plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Takto určená plocha totiž značně omezuje práva vlastníka (včetně práva pozemek oplotit). Této podstatě sporu se odpůrce ve svém vyjádření vyhýbá.
14. Jižní část dotčeného pozemku neměla být územním plánem vůbec řešena, protože ve vztahu k ní stavební úřad vydal územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavební povolení ze dne 22. 8. 2013. Odpůrce je ale nerespektuje. Navrhovatelku ani nenapadlo, že by si odpůrce dovolil ignorovat rozsudek 50 A 28/2013-168. Chybný je závěr odpůrce, že soud nemůže přezkoumat proporcionalitu přijatého řešení, neboť odpůrci musel být zásah do vlastnického práva navrhovatelky zřejmý již od roku 2013. Tento zásah navíc dosahuje značné intenzity. I dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva znamená dlouhodobá ztráta schopnosti vlastníka účinně vykonávat vlastnické právo ke svým pozemkům *de facto* jejich vyvlastnění. Pokud by chtěl odpůrce získat část dotčeného pozemku do svého vlastnictví jako veřejné prostranství, musel by ji odkoupit či vyvlastnit. Namísto toho ale odpůrce volí k vytvoření veřejného prostranství nezákonný postup v podobě excesivního vymezení veřejného prostranství – veřejné zeleně v územním plánu. Dále platí, že i po dokončení výstavby bytových domů musí být minimální procento zeleně naplněno. To, že navrhovatelka bytové domy a okolní pozemky nevlastní, je zcela bez významu.

15. Odpůrcova úvaha, že veřejná prostranství nemusí být neomezeně přístupná, je v rozporu s § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o obcích“). Ze smlouvy o spolupráci ze dne 7. 6. 2011 je zřejmé, že se o veřejné prostranství nejedná a že příslušná část dotčeného pozemku k obecnému užívání neslouží.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

16. Soud ověřil, že byl návrh podán v zákonné roční lhůtě (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), že po obsahové stránce netrpí vadami (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a že jej učinila osoba k tomu oprávněná (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatelka je vlastníkem dotčeného pozemku a v té souvislosti v návrhu přdestřela plausibilní tvrzení o vztahu mezi její právní sférou a regulací přijatou v územním plánu, tj. vymezením plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň na dotčeném pozemku (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
17. Soud vycházel při přezkumu napadeného územního plánu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Skutečnosti soudu známé z úřední činnosti

18. Soud o návrhu rozhodl bez jednání, neboť s tímto postupem účastníci implicitně souhlasili (viz § 51 odst. 1 s. ř. s.). Zároveň nebylo třeba provádět dokazování při ústním jednání, neboť si soud při posouzení věci vystačil s obsahem dokumentace zachycující proces pořizování územního plánu, z níž bez dalšího vychází.
19. Další navrhovatelkou navržené důkazy (např. smlouva o spolupráci ze dne 7. 6. 2011, územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavební povolení ze dne 22. 8. 2013) jsou soudu známé z předchozí rozhodovací činnosti, neboť mu byly předloženy již dříve ve věci sp. zn. 50 A 28/2013, v níž s nimi byli navrhovatelka i odpůrce seznámeni.
20. Soud předesílá, že podle čl. 3 odst. 2 smlouvy o spolupráci pro stanovení postupu a spolupráce při dokončení Hořelického náměstí v Rudné ze dne 7. 6. 2011, uzavřené mezi společnostmi BEMETT, a. s. (stavebník bytových domů u parku na dotčeném pozemku) a odpůrcem (dále jen „smlouva o spolupráci“) je možné v parku na dotčeném pozemku umístit herní sestavy pro děti, dále má být park veřejně přístupný a vstup do něj bezplatný, ale zároveň je ujednáno, že park bude oplocený a opatřený uzavíratelnými brankami; údržbu a správu parku má na své náklady zajišťovat navrhovatelka, konkrétně má provoz parku probíhat dle návštěvního řádu, který je přílohou smlouvy o spolupráci; v návštěvním řádu se mimo jiné uvádí, že park je otevřený celoročně od 9:00 do 16:00, kdy jsou otevřeny všechny vchody, v době letní sezóny od 1. dubna do 31. října se otevírací doba prodlužuje na dobu od 8:00 do 21:00, otevření vchodů zajišťuje správce. Podle územního rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 má být na sporné části dotčeného pozemku vybudována zeleň u bytových domů, konkrétně park; podle podmínky č. 11 má být park veřejně přístupný a celoročně otevřený, zároveň ale oplocený a zabezpečený uzavíratelnými brankami, jejichž otevření má zajišťovat správce dle návštěvního řádu. Stavební povolení ze dne 22. 8. 2013 pak ve vztahu k dotčenému pozemku obsahuje shodnou podmínku jako územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 (viz jeho podmínka č. 19).
21. Nadto je z vyjádření účastníků zjevné, že jsou s obsahem uvedených listin navzájem obeznámeni a jejich obsah nikterak nerozporují. Skutečnosti vyplývající ze shora uvedených listin tak lze označit i za nesporné.

22. Soud neprováděl dokazování ani metodikou MINIS předloženou odpůrcem a dále jím navrhovanými výpisy z katastru nemovitostí, které mají prokazovat, jaké nemovitosti vlastní navrhovatelka v okolí řešené lokality. Tyto navržené důkazní prostředky mají totiž prokazovat okolnosti, které nejsou pro rozhodnutí soudu podstatné. K důkazu nebylo třeba provádět ani tři snímky dotčeného pozemku z ortofotomapy a webového portálu mapy.cz ke dni 24. 7. 2019, neboť mezi účastníky není sporu o faktickém využití příslušné části dotčeného pozemku jako oploceného parku s dětským hřištěm. Pro rozhodnutí ve věci je též nepodstatná předložená e-mailová komunikace s Ing. arch. Z. K., jelikož pro vypořádání návrhových bodů je rozhodující až výsledné znění napadeného územního plánu, dle něhož soud posuzuje, zdali byly uplatněné námitky navrhovatelky vypořádány správně a zdali nebyl postup odpůrce v rozporu s rozsudkem 50 A 28/2013-168.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

23. Před vydáním napadeného územního plánu platil Územní plán sídelního útvaru Rudná, který byl postupně měněn. Před jeho změnou č. 3 se dotčený pozemek nacházel v návrhové ploše čistého

bydlení. Změna č. 3 předchozího územního plánu zahrnula část dotčeného pozemku do plochy veřejných prostranství VP1 – veřejná zeleň. Soud dodává, že změna č. 3 byla v této části zrušena rozsudkem 50 A 28/2013-168.

24. O porřízení nyní napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrce svým usnesením ze dne 28. 1. 2015.
25. Již v návrhu územního plánu pro společné jednání byl dotčený pozemek zařazen z větší části do plochy OS - sport a v jeho menší (jižní) části do plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Stejnou regulaci dotčeného pozemku obsahoval i návrh pro veřejné projednání, které se konalo dne 25. 3. 2019. Ve stanovené lhůtě nebyla k návrhu řešení dotčeného pozemku podána žádná námitka.
26. Dne 15. 7. 2020 se uskutečnilo opakované veřejné projednání. Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by byl návrh územního plánu ve vztahu k dotčenému pozemku od veřejného projednání měněn.
27. Navrhovatelka podala proti návrhu územního plánu námitky dne 20. 7. 2020. Uvedla v nich, že je v rozporu s rozsudkem 50 A 28/2013-168 na dotčeném pozemku opět vymezována plocha veřejného prostranství – veřejné zeleně. Upozornila na oplocení dotčeného pozemku a na něm vybudovaná sportoviště. Požadovala, aby územní plán reflektoval stávající právní stav a bylo z něj patrné, že se jedná v celém rozsahu o plochu OS – sport.
28. K námitce navrhovatelka přiložila novější smlouvu o provozu a údržbě parku na Hořelickém náměstí v Rudné uzavřenou mezi společností BEMETT nemovitostní uzavřený investiční fond, a.s. (investor výstavby bytových domů), navrhovatelkou a odpůrcem dne 28. 1. 2016 (dále jen „smlouva o provozu“). V čl. I odst. 3 smlouvy o provozu je konstatováno, že investor stavby provedl stavbu parku na části dotčeného pozemku. Jeho užívání bylo povoleno kolaudačním souhlasem vydaným stavebním úřadem ze dne 15. 5. 2015. Dle následujícího odstavce se stavba parku stala součástí dotčeného pozemku a tím i vlastnictvím navrhovatelky. Odpůrce ve smlouvě o provozu deklaroval zájem na veřejném provozu parku a na jeho řádném provozu a údržbě. Dle čl. 2 odst. 2 smlouvy o provozu se plocha parku na dotčeném pozemku stává po dobu účinnosti této smlouvy veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona o obcích. Navrhovatelka se zavázala umožnit odpůrci

veřejné užívání a údržbu části dotčeného pozemku, na němž je zřízena stavba parku. Odpůrce se zavázal zajistit správu a údržbu parku. Popsané účinky smlouvy o provozu nastaly předáním parku navrhovatelkou odpůrci (viz příložený předávací protokol podepsaný všemi smluvními stranami ze dne 18. 4. 2016). Dle čl. 3 odst. 3 smlouvy o provozu nenáleží navrhovatelce za veřejné užívání parku coby veřejného prostranství a jeho údržbu žádná odměna. Dle čl. 4 odst. 1 se smlouva o provozu uzavírá na dobu neurčitou.

29. Dotčený pozemek zůstal i ve výsledné podobě územního plánu (i po druhém opakovaném veřejném projednání) zařazen v jeho sporné části do plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. V odůvodnění územního plánu je u podané námitky navrhovatelky uvedeno „*mimo rámec projednávání*“, aniž by se jí odpůrce věcně zabýval.

Posouzení návrhu soudem

30. Navrhovatelka návrh strukturovala podle přezkumného algoritmu, jenž je správními soudy používán při přezkumu opatření obecné povahy. V prvních třech krocích soud zkoumá pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy, dále zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti a otázku, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Teprve v rámci posledních dvou kroků soud materiálně zkoumá obsah napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem a z hlediska jeho proporcionality (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98).
31. Uvedený algoritmus se však použije v plné míře pouze tehdy, pokud navrhovatel uplatní návrhové body odpovídající všem pěti částem přezkumného algoritmu, jelikož soud je při rozhodování vázán jak rozsahem, tak důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s., dále srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138).
32. Navrhovatelka uplatnila návrhové body až od třetího kroku přezkumného algoritmu. Tvrdí, že odpůrce nepostupoval vždy v souladu s právními předpisy. Soud k takto obecně pojatému návrhovému bodu odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, který vymezil podstatu žalobního bodu podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozšířený senát NSS konstatoval, že „*náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.*“ (viz bod 33 citovaného rozsudku). Uvedené závěry lze přiměřeně vztáhnout i k návrhovému bodu podle § 101b odst. 2 s. ř. s. Navrhovatelka proto byla povinna třeba stručně, ale srozumitelně a jednoznačně vymezit skutkové a právní důvody nezákonnosti nebo procesních vad opatření obecné povahy tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2021, č. j. 8 Ao 7/2021-44, body 30 a 31).
33. Navrhovatelka však zůstala jen u obecného tvrzení o pochybení v procesu pořizování územního plánu, aniž by jakkoliv specifikovala, v čem spatřuje vadný postup odpůrce. Soud nemůže za navrhovatelku domýšlet, jakých nezákonností se měl odpůrce dopustit. V takovém případě by soud vystoupil z role nestranného rozhodčího sporu a převzal by funkci navrhovatelčina advokáta, což mu nepřísluší (viz odkazované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). V návrhu

navrhovatelka jen popsala postup přijímání napadeného územního plánu, ale z daného popisu nelze seznat, proti čemu konkrétně navrhovatelka brojí a čím měla být zkrácena na svých právech. Z toho důvodu ani soud nemůže ve vztahu k tvrzením navrhovatelky o nezákonném postupu odpůrce učinit žádný hodnotící závěr.

34. Z návrhu dále plyne, že navrhovatelka brojí proti nevypořádání její námítky proti návrhu územního plánu. Z obsahu dokumentace zachycující proces pořizování územního plánu vyplývá, že navrhovatelka své námítky uplatnila až po opakovaném veřejném projednání. Soud se proto musel zabývat tím, zdali byl odpůrce povinen takto uplatněné námítky věcně vypořádat.
35. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona platí, že dotčené osoby mohou podat námítky do 7 dnů ode dne veřejného projednání. K později uplatněným námítkám se nepřihlíží. Pokud na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu, projedná se dle § 53 odst. 2 stavebního zákona upravený návrh **v rozsahu těchto úprav** na opakovaném veřejném projednání.
36. Soud již v rozsudku ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50, č. 3212/2015 Sb. NSS, dovodil, že námítky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny. K námítkám, které se netýkají provedených úprav, se proto v této fázi přijímání územního plánu nepřihlíží (též rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 35).
37. Z jednotlivých verzí návrhu územního plánu pro veřejné projednání a opakované veřejné projednání je zjevné, že regulace dotčeného pozemku nebyla jakkoliv měněna. Navrhovatelkou uplatněné námítky by tak byly včasné jedině tehdy, pokud by je uplatnila v zákonem stanovené lhůtě již po prvním veřejném projednání, které se uskutečnilo dne 25. 3. 2019. Navrhovatelka však bez omluvitelného důvodu zůstala pasivní a námítky podala až dne 20. 7. 2020, tj. několik dní po proběhlém opakovaném veřejném projednání, jehož předmětem však nebyly žádné úpravy týkající se dotčeného pozemku. Soud konstatuje, že odpůrce postupoval zcela správně, pokud k opožděným námítkám navrhovatelky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona nepřihlížel.

Navrhovatelka se proto nemůže dovolávat věcného vypořádání opožděných námítek. Návrhový bod není důvodný.

38. Nepodání námítek zákonem předvídaným způsobem má zásadní vliv na rozsah odůvodnění přijatého řešení u jednotlivých pozemků. Povinnost konkrétnějšího odůvodnění totiž vyvstává až v případech řádně vznesených a odůvodněných námítek jejich vlastníků (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33). Navrhovatel, který nepodal námítky, zpravidla nemá nárok na to, aby se odpůrce v odůvodnění územního plánu vypořádal se změnou funkčního využití konkrétně jeho pozemků. Obecnost odůvodnění územního plánu tak bude představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo (viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29). V posledně odkazovaném rozsudku NSS přihlížel též k tomu, že přezkoumával zcela nový územní plán, nikoli změnu toho stávajícího. Přijetím nového územního plánu totiž dává politická reprezentace najevo, že změny oproti předchozí koncepci mají být rozsáhlejší, protože by vlastníci pozemků měli

proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což ale navrhovatelka v nyní projednávaném případě zjevně neučinila (viz bod 20 odkazovaného rozsudku).

39. Napadený územní plán vymezil v jižní části dotčeného pozemku plochu ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Z grafické části plyne, že se jedná o plochu stabilizovanou, tj. nikoli o plochu změn. Odpůrce tedy vycházel z toho, že se na dotčeném pozemku veřejné prostranství s veřejnou zelení již nachází. Územní plán by tak měl toliko reflektovat stávající stav území [viz § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti]. Uvedené lze vyvodit ze stran 128 a 129 odůvodnění územního plánu, z nichž se podává, že součástí systému veřejných prostranství na území města je mimo jiné Hořelické náměstí jako centrum novodobé rezidenční čtvrti v jižní části města (zde se nachází dotčený pozemek). Dle odůvodnění územního plánu plní uvedená veřejná prostranství svou společenskou funkci (setkávání obyvatel) jen omezeně, protože „v minulosti došlo u některých ploch k potlačení jejich primárního účelu a upřednostnění jiné „vhodnější“ funkce. (...) [V] případě Hořelického náměstí došlo k ještě většímu extrému a z původního veřejného prostranství, které umožňovalo krátkodobou rekreaci celého rozsáhlého obytného území v jižní části města, zbyl pro veřejné užití v podstatě jen zlomek původní výměry. Kvalita obytného prostředí v navazujícím území tím výrazně utrpěla a město takto přišlo o další plochy veřejně přístupné zeleně, která byla v urbanistické struktuře města zastoupena jen okrajově. Z tohoto důvodu jsou zbývající plochy veřejné zeleně důsledně chráněny v zájmu prevence další degradace území.“
40. Shodnou skutkovou situací (vymezením stabilizované plochy veřejného prostranství na pozemku vlastníka, který nepodal včasné námitky) se zabýval i NSS v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS. Podle NSS v těchto případech postačí, „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 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.“ (viz bod 19 citovaného rozsudku; zvýraznění doplnil zdejší soud).
41. V návaznosti na shora uvedené má soud za to, že odpůrce nijak nepochybil, pokud v odůvodnění územního plánu konkrétně nerozvedl, proč vymezil na dotčeném pozemku stabilizovanou plochu ZV. Nepodala-li navrhovatelka včasné námitky, nebylo povinností odpůrce, aby se v odůvodnění zabýval výslovně jejími pozemky, resp. aby zdůvodňoval, proč považuje část dotčeného pozemku za veřejné prostranství, a to včetně odůvodnění

jednotlivých znaků veřejného prostranství (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, body 28 a 29). Úkolem odpůrce bylo, aby argumenty podpořil zejména své záměry ohledně navržených změn v území. Oproti tomu u stabilizovaných ploch platí 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).*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 59 A 39/2022-40, bod 38).

42. Je pravdou, že předchozí územně plánovací dokumentace nevymezovala na dotčeném pozemku žádnou plochu veřejného prostranství a veřejné zeleně. Nicméně vzhledem k tomu, že odpůrce přijal zcela nový územní plán, navrhovatelka mohla a měla počítat s tím, že odpůrce opětovně posoudí poměry v území a bude se snažit zachytit v napadeném územním plánu změny v území, které od přijetí předchozího územního plánu nastaly a které se stabilizovaly. Bez řádně podaných námitek nemohl odpůrce předvídat, že se navrhovatelka s přijatou regulací neztotožňuje.
43. Tento závěr soud činí i s vědomím toho, že se navrhovatelka v minulosti bránila vymezení plochy veřejného prostranství na dotčeném pozemku, kterou předvíдалa změna č. 3 předchozího územního plánu. Zdejší soud tehdy navrhovatelce vyhověl a rozsudkem 50 A 28/2013-168 změnu č. 3 předchozího územního plánu v příslušné části zrušil. Avšak změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná byla schválena usnesením zastupitelstva odpůrce dne 17. 4. 2013, tj. 9 let před přijetím nyní napadeného územního plánu. V mezidobí se ale mohly poměry v území podstatně změnit a následně stabilizovat, stejně jako postoj navrhovatelky, proto odpůrce nemohl bez dalšího předpokládat, že navrhovatelka bude s regulací dotčeného pozemku nesouhlasit.
44. Soud shrnuje, že ani v rámci třetího kroku přezkumného algoritmu neshledal pochybení odpůrce, které by zakládalo pochybení s vlivem na zákonnost územního plánu. Námítky podala navrhovatelka opožděně, pročez k nim odpůrce nemohl přihlížet, a tedy je ani nemusel věcně vypořádávat. Ve vztahu k dotčenému pozemku proto ani nebylo třeba, aby odpůrce konkrétně uváděl důvody, proč na něm vymezil **stabilizovanou** plochu ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleně.
45. Dále se soud zabýval tvrzeným rozporem napadeného územního plánu s hmotněprávními předpisy. Podle rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, se soudní přezkum v tomto případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zdali se odpůrce neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl k dispozici, a zda není vymezení plochy ZV na dotčeném pozemku ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou.
46. Navrhovatelka přitom namítá, že se odpůrce od územně analytických podkladů podle § 26 odst. 1 a § 27 odst. 2 stavebního zákona odchýlil. Poukazuje na územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavební povolení ze dne 22. 8. 2013 a dále na smlouvu o spolupráci. Dle navrhovatelky z těchto listin plyne, že se na dotčeném pozemku veřejné prostranství nenachází.
47. Pokud by měla navrhovatelka pravdu, odpůrce by vymezením veřejného prostranství na dotčeném pozemku do jejích práv skutečně zasáhl. I v případě stabilizovaných ploch totiž územní plán stanovuje určitá omezení tak, aby se výstavba či jiné změny ve způsobu užívání

pozemků vyžadující přivolení stavebního úřadu nedostaly do rozporu se stávajícím, územním plánem fixovaným

způsobem užívání dané plochy jako veřejného prostranství (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS, bod 13). Proto se soud zabýval tím, zdali odpůrce neporušil zákon tím, že v územním plánu zahrnul část dotčeného pozemku do stabilizované plochy veřejného prostranství.

48. Soud souhlasí s navrhovatelkou potud, že pravomocná územní rozhodnutí, případně i stavební povolení, představují limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Vydaná územně plánovací dokumentace by je proto měla zohledňovat. Z judikatury NSS dále vyplývá, že je přinejmenším vhodné, aby v nově pořizovaném územním plánu byla na pozemku vymezena plocha odpovídající obsahu územního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 118/2017-60).
49. Na rozdíl od navrhovatelky má ale soud za to, že územní plán v případě dotčeného pozemku plně respektuje jak stavebním úřadem vydaná rozhodnutí, tak i účastníky řízení předložené smlouvy.
50. Podle § 34 zákona o obcích 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 zákon 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.
51. Dalším znakem veřejného prostranství, který lze z § 34 zákona o obcích dovodit 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 (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 43 A 29/2022-58, bod 30).
52. Z judikatury lze dále dovodit podmínku souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku, který je nutný ke vzniku veřejného prostranství. Souhlas už však není nezbytně vyžadován pro jeho další existenci, neboť obecné užívání nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, který souhlas udělil, a to ani jeho právními nástupci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016).
53. Jsou-li splněny shora vyjmenované podmínky vyplývající z § 34 zákona o obcích, 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, či rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77).
54. Soud dospěl k závěru, že všechny výše uvedené podmínky pro vznik veřejného prostranství na dotčeném pozemku jsou dány.

55. Podle územního rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavebního povolení ze dne 22. 8. 2013 byl na dotčeném pozemku vybudován veřejně přístupný park. Z doložených smluv a vyjádření účastníků lze dále zjistit, že v něm bylo zřízeno dětské hřiště. Soud tak má za splněnou podmínku veřejně přístupného prostoru, který vymezuje § 34 zákona o obcích. Na překážku tomu není fakt, že bylo kolem parku vybudováno oplocení s uzavíratelnými brankami. Podstatné je, že je park s dětským hřištěm na pozemku celoročně veřejně přístupný. Oplocení s brankami má zjevně sloužit k ochraně jednotlivých dětských prvků a dalšího majetku umístěného v parku, k udržování veřejného pořádku a též i k ochraně uživatelů parku a dětského hřiště, tj. zejména dětí, před vlivy z okolí (kolem dotčeného pozemku se nachází pozemní komunikace, tudíž plot s přístupnými brankami jistě brání vybíhání dětí na okolní pozemní komunikace, na nichž jezdí dopravní prostředky). Oplocení tak v tomto případě nelze považovat za okolnost, která by vylučovala neomezené účelové využívání dotčeného pozemku jako parku a dětského hřiště (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 6. 2019, č. j. 52 A 38/2019-96, bod 34).
56. Z vyjádření účastníků v řízení před soudem rovněž plyne, že park je skutečně i v současnosti veřejně užíván a že jeho provoz a údržbu uskutečňuje odpůrce, jak bylo sjednáno ve smlouvě o provozu.
57. Navrhovatelka však tvrdí, že vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu je v rozporu s výše zmíněnými podklady, jelikož územní plán ukládá časově neomezenou přístupnost dotčeného pozemku. K tomu soud nejprve uvádí, že navrhovatelka se mylí, domnívá-li se, že dotčený pozemek se stal veřejným prostranstvím až vymezením plochy ZV na něm územním plánem. Jsou-li splněny podmínky, veřejné prostranství vzniká *ex lege*, a to zcela nezávisle na regulaci funkčního využití pozemku v územním plánu. Územně plánovací dokumentace by naopak měla respektovat faktický stav v území, tedy i faktické využití pozemku jako veřejného prostranství. Územní plán ve své výrokové části na straně 12 toliko opakuje zákonnou definici veřejného prostranství v § 34 zákona o obcích, aniž by tento pojem definoval odlišně. Rozhodné je, zdali se na dotčeném pozemku veřejné prostranství fakticky nachází.
58. Soud nepřehlédl, že podle návštěvního řádu je park s dětským hřištěm přístupný v podstatě pouze v denní dobu (v období listopadu až března od 9:00 do 16:00 a v období dubna až října od 8:00 do 21:00). Ani tuto skutečnost však soud nevnímá jako rozpornou s definicí veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích.
59. Zákon o obcích v § 34 konkretizuje podmínku přístupnosti veřejného prostranství každému bez omezení tak, že daný prostor slouží obecnému užívání. Obecné užívání je nutno chápat jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, přičemž možnost obecného užívání je daná přímo ze zákona (oproti zvláštnímu užívání, k němuž je typicky třeba určitého správního aktu) [viz STAŠA, Josef. Kapitola XIV (Veřejné užívání). In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219-221].
60. Vzhledem k tomu, že obecné užívání veřejně přístupného statku by mělo odpovídat jeho účelovému určení, je dle soudu nutné při výkladu podmínky neomezené přístupnosti veřejného prostranství přihlížet k tomu, k jakému veřejně prospěšnému účelu veřejné prostranství slouží. V posuzovaném případě nemá soud pochyby o tom, že park s dětským hřištěm na dotčeném pozemku naplňuje zejména rekreační účel, neboť bude veřejností navštěvován k provozování volnočasových aktivit a odpočinku. Lze zároveň předpokládat, že jej budou navštěvovat především návštěvníci s dětmi, a to vzhledem k umístění dětského

hřiště. Toto účelové určení současně i předurčuje dobu, kdy do parku veřejnost zavítá. Obvykle totiž parky s dětskými hřišti jejich uživatele navštěvují přes den a nikoliv v noci. Tomu dle soudu zcela odpovídá i vymezení provozní doby v návštěvním řádu, který v měsících s vyššími teplotami a delší dobou slunečního svitu určuje návštěvní dobu od rána od 8 hodin do večerních 21 hodin a v chladnějších měsících, kdy se později rozednívá a dříve stmívá, od 9 hodin do 16 hodin odpoledne. Dle soudu tak vymezená provozní doba parku s dětským hřištěm ve svém důsledku neznamená omezení přístupnosti, které by vylučovalo existenci veřejného prostranství v tomto prostoru, neboť fakticky bude dotčený pozemek obvykle veřejností užíván právě v tuto dobu. Ke shodnému závěru dospívá i část odborné literatury (viz např. ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 807; opačný závěr viz HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 366-371).

61. Odlišně by bylo nutno hodnotit situaci, pokud by byla návštěvní doba stanovena například jen na dvě hodiny denně nebo třeba jen na určité dny v týdnu. V takovém případě by již nešlo hovořit o neomezeném užívání za obvyklým účelem. Taková situace ale nenastala, neboť park s dětským hřištěm je přístupný celoročně a bezplatně, a to v dobu, po kterou veřejnost obdobné prostory obvykle užívá. Jinak by soud nahlížel i na jiné druhy veřejných prostranství, neboť například u ulic, které slouží jako nutné komunikační spojnice a které jsou za běžného stavu věcí přístupné neustále, si lze stěží představit, že by byly pravidelně průchozí jen v omezenou denní dobu (nebyl-li by k tomu dán zvláštní důvod či by přístupnost nebyla omezena ze zákonných důvodů či za účelem zvláštního užívání apod.).
62. Nelze odhlédnout ani od zájmu vlastníka pozemku, resp. dětského hřiště na ochraně majetku a veřejného pořádku v prostoru dětského hřiště. Za tím účelem je dle soudu legitimní přijmout taková opatření, která vedou ke snížení rizika poškození majetku, ale současně nevylučují obvyklé (obecné) užívání daného prostoru. Dětské hřiště, které zpravidla není veřejností užíváno za jeho obvyklým účelem v noci, je přitom racionální chránit před aktivitami, které by jej mohly poškozovat a znečišťovat a ke kterým by docházelo především v nočních hodinách. Nezbytně nutné omezení návštěvní doby a zřízení oplocení takovými opatřeními jistě jsou. Zájem na ochraně majetku a veřejného pořádku tak ospravedlní dočasné uzavření hřiště, které ale, jak soud vyložil, nebrání obecnému užívání daného prostoru za jeho obvyklým účelem.
63. Ostatně zákon o obcích umožňuje obcím v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnosti například k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, či může obec stanovit, že některé činnosti narušující veřejný pořádek, dobré mravy, bezpečnost, zdraví či majetek jsou na veřejných prostranstvích zakázány (viz § 10 zákona o obcích). Zákon o obcích tedy přímo předpokládá, že lze užívání veřejných prostranství určitým způsobem omezit za některým z uvedených účelů. Soud proto nevidí důvod, proč by mělo omezení návštěvní doby za obdobným účelem, které neznemožňuje obvyklé užívání daného veřejného prostranství, vyloučit samu existenci veřejného prostranství.
64. Z výše uvedeného plyne, že má soud v případě parku s dětským hřištěm na dotčeném pozemku za splnění první dvě podmínky pro existenci veřejného prostranství, tedy veřejně přístupného prostoru, který slouží obecnému užívání a veřejně prospěšnému účelu. Zbývá proto posoudit, zdali navrhovatelka se vznikem veřejného prostranství vyslovila svůj souhlas.

65. Podle soudu již samotný fakt, že s realizací veřejně přístupného a celoročně otevřeného parku na dotčeném pozemku počítají územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a stavební povolení ze dne 22. 8. 2013, svědčí ve prospěch závěru, že navrhovatelka se vznikem veřejného prostranství souhlasila. Nezbytnou podmínkou k vydání specifikovaných rozhodnutí je totiž souhlas vlastníka pozemku, na němž má být stavební záměr realizován (viz § 184a odst. 1 stavebního zákona). Navrhovatelka daný souhlas nesporně udělila, a to s vědomím, že dotčený pozemek bude užit za účelem vzniku veřejného parku. Navrhovatelka tedy nepochybně souhlasila s veřejným užíváním celoročně otevřeného parku na svém pozemku. Souhlas navrhovatelky s veřejným užíváním dále vyplývá i ze smlouvy o spolupráci (viz čl. 3 odst. 2 ohledně veřejné přístupnosti a bezplatnosti parku) a ze smlouvy o provozu, v níž se navrhovatelka zavázala umožnit odpůrci veřejné užívání a údržbu dotčeného pozemku s parkem a v níž je i výslovně konstatováno, že se příslušná část dotčeného pozemku stává veřejným prostranstvím dle § 34 zákona o obcích. Veřejné prostranství samozřejmě nevzniká jeho prohlášením ve smlouvě, ale dané ujednání prokazuje, že si navrhovatelka byla vědoma, za jakým účelem a kým bude dotčený pozemek užíván. Navrhovatelka ve smlouvě o provozu souhlasila i s tím, že jí za užívání parku jako veřejného prostranství nebude náležet žádná odměna. Mezi účastníky nadto není sporu o tom, že park s dětským hřištěm veřejnost i fakticky užívá, čemuž navrhovatelka nijak nebrání.
66. Soud na základě všech výše konstatovaných důvodů dospěl k závěru, že sporná část dotčeného pozemku s parkem a dětským hřištěm je veřejným prostranstvím podle § 34 zákona o obcích. Odpůrce proto nepochybil, pokud v souladu se skutečným stavem území a v souladu s územně analytickými podklady, které měl k dispozici, vymezil na dotčeném pozemku stabilizovanou plochu
- ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň. Nadto soud konstatuje, že současný stav zachycený v územním plánu rozhodně není na první pohled ve zcela zjevném a příkrém v rozporu s realitou. Sama navrhovatelka v řízení před soudem uvedla, že nemá nic proti tomu, aby se na dotčeném pozemku nacházel park přístupný občanům a aby jej udržoval odpůrce. I ve skutečnosti je tímto způsobem příslušná část dotčeného pozemku užívána, tj. jako veřejnosti přístupná plocha. Nic na tom nemůže změnit ani částečné omezení návštěvní doby parku, neboť i přes tuto skutečnost užívání příslušné části dotčeného pozemku odpovídá obvyklému užívání veřejných prostranství s parky, u nichž návštěvní doba omezena není. Navrhovatelce se proto nepodařilo prokázat, že by vymezení plochy ZV bylo ve zjevném rozporu se skutečným stavem ve smyslu již citovaného rozsudku NSS č. j. 6 As 151/2019-53. V příkrém rozporu s realitou by bylo například to, pokud by odpůrce vymezil stabilizovanou plochu ZV na pozemku, který by byl zastavěn rodinnými či bytovými domy či jiným objektem, který zjevně neplní funkci veřejného prostranství. V projednávané věci však nemá soud za to, že by odpůrce nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Navrhovatelka tak v řízení před soudem důkazní břemeno neunesla.
67. K dílčím námitkám navrhovatelky soud uvádí následující. Není pravdou, že by územní plán zaváděl neomezenou přístupnost dotčeného pozemku, jelikož ten jen reflektuje faktický stav v území, tedy i užívání části dotčeného pozemku jako veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích. A jak soud odůvodnil výše, existenci veřejného prostranství nebrání vymezení provozní doby v návštěvním řádu ani oplocení dotčeného pozemku. Přijatá regulace tudíž ani nevede k tomu, že by byla navrhovatelka povinna stávající oplocení odstranit či že by musela být měněna provozní doba parku. Územní plán sice na straně 12 výrokové části u vymezení pojmu „veřejná prostranství“ vysvětluje, že se jedná o plochu umožňující

prostupnost bez omezení, tj. 24 hodin denně. Avšak dle soudu je zjevné, že daná definice vychází z § 34 zákona o obcích, z níž lze výkladem dovodit existenci veřejného prostranství i při částečně regulaci provozní doby, jako je tomu v nyní projednávaném případě. Nadto územní plán se nijak nedotkl územního rozhodnutí a stavebního povolení k dotčenému pozemku. Ta zůstávají nadále v platnosti. Režim užívání parku na dotčeném pozemku tak nebyl územním plánem jakkoliv změněn.

68. Odpůrce nepostupoval ani v rozporu s rozsudkem 50 A 28/2013-168, neboť ten se týkal jiného opatření obecné povahy, které soud přezkoumával za jiných skutkových okolností. Předně má odpůrce pravdu v tom, že v tam projednávané věci navrhovatelka podala námitky, pročez bylo třeba klást podstatně vyšší nároky na odůvodnění přijatého řešení. I z toho důvodu zdejší soud navrhovatele v minulosti vyhověl a vyslovil, že odpůrce změnu funkčního využití dotčeného pozemku dostatečně neodůvodnil, pročez byla změna č. 3 územního plánu sídelního útvaru Rudná nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (viz strany 16 a 17 rozsudku 50 A 28/2013-168). K nyní napadenému územnímu plánu je ale nutné přistupovat individuálně a zohlednit veškeré okolnosti projednávané věci, zejména pasivitu navrhovatelky v procesu pořizování územního plánu a změnu skutkových okolností, jelikož v mezidobí byl park s dětským hřištěm vybudován, pročez jej územní plán správně reflektuje zahrnutím dotčeného pozemku do stabilizované plochy ZV. Lze dodat, že již ve věci 50 A 28/2013 měl zdejší soud za to, že pravomocné územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 a smlouva o spolupráci nejsou rozporné se záměrem vymezit na dotčeném pozemku plochu veřejného prostranství, resp. veřejné zeleně (viz stranu 15 odkazovaného rozsudku). Opakované dovolávání se rozsudku 50 A 28/2013-168 tudíž není ze strany navrhovatelky namístě.

69. Důvodná není ani námitka, že odpůrce porušil § 18 odst. 3 stavebního zákona, argumentuje-li navrhovatelka tím, že odpůrce naprosto nerefletoval soukromý záměr navrhovatelky vyjádřený v rozhodnutích stavebního úřadu a v uzavřených smlouvách. V této souvislosti lze totiž odkázat na odůvodnění výše, v němž soud podrobně rozvedl, proč je územní plán zcela souladný jak se smlouvou o spolupráci a smlouvou o provozu, tak s rozhodnutími stavebního úřadu. Ze shodného důvodu nemůže být opodstatněnou též námitka, že veřejné prostranství by nešlo započítat do plochy pozemku pro stavbu bytových domů a minimálního podílu zeleně. Počítalo-li

územní rozhodnutí ze dne 11. 6. 2012 se vznikem veřejně přístupného parku u bytových domů, byl tento požadavek i ve skutečnosti zcela naplněn. Napadený územní plán na tom nic nemohl změnit. Nadto soud opakuje, že jen potvrzuje faktický stav území, který byl nastolen právě v důsledku vydaného územního rozhodnutí, potažmo stavebního povolení, kterých se navrhovatelka dovolává.

70. V posledku se navrhovatelka domnívá, že odpůrce postupoval svévolně a že územní plán je v rozporu se zásadou proporcionality.

71. Jak ale vyplývá z konstantní judikatury, soudům ve správním soudnictví nepřísluší hodnotit přiměřenost přijatého řešení „v první linii“. Soud může toliko zhodnotit, jak se s touto otázkou vypořádal odpůrce v odůvodnění napadeného územního plánu (viz rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, bod 32, včetně navazujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, bod 16), ovšem pouze za předpokladu, že v rámci procesu pořizování napadeného územního plánu byly vzneseny příslušné námitky či připomínky. Již výše soud vyložil, že navrhovatelka byla při pořizování územního plánu

pasivní, neboť námitky neuplatnila ve fázi projednávání návrhu, kdy k tomu byla oprávněna.

72. Důsledky procesní pasivity v procesu přípravy opatření obecné povahy se opakovaně zabývala judikatura. Například v rozsudku ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, NSS dovodil, že „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“. Obdobně v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, NSS vyložil, že „pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nabrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu.“
73. Navrhovatelka v řízení před soudem neuvedla žádné objektivní důvody, pro které by nemohla námitky včas podat. Nemohla předpokládat, že odpůrce bude vycházet z toho, že s regulací dotčeného pozemku nesouhlasí, pokud takový nesouhlas projevila před 9 lety při projednávání jiného opatření obecné povahy. Nadto ani z rozsudku 50 A 28/2013-168 nemohla navrhovatelka nabýt dojmu, že je vymezení plochy veřejného prostranství na dotčeném pozemku provždy vyloučeno. Jestliže tehdy napadená regulace neobstála pro nedostatečné zdůvodnění, neznamená to, že by odpůrce nemohl přijmout stejné řešení v budoucnu řádným způsobem.
74. Soud proto konstatuje, že předchozí pasivita navrhovatelky v procesu přípravy napadeného územního plánu znemožňuje vyhovět návrhovým bodům, ve kterých je argumentováno nepřiměřeností regulace z pohledu práv navrhovatelky nebo svévolí odpůrce (i např. snížením hodnoty pozemku).
75. Navrhovatelka odkazuje na výjimku, dle níž je pořizovatel územního plánu povinen vyhodnotit přiměřenost řešení obsaženého v návrhu územního plánu, i když proti němu nebyla podána námitka. Je tomu tak tehdy, kdy mu zásah do vlastnického práva musel být zcela zjevný již v době přípravy územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, a v něm citovanou judikaturu). O takovou situaci se však v projednávaném případě nejedná, neboť vymezení plochy ZV – veřejná prostranství – veřejná zeleň jen na menší části dotčeného pozemku se neblíží vyvlastnění nemovitostí navrhovatelky. Odpůrce přílehavě odkázal na uvedený rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, v němž NSS dovodil, že požadavek spočívající v tom, že 30 % řešeného území má být využito pro veřejné prostory (mimo jiné i veřejná prostranství a veřejnou zeleň), není onou zjevnou situací, která je výjimkou z pravidla. I v projednávaném případě je většina dotčeného pozemku zařazena do plochy OS – sport, proti čemuž navrhovatelka nijak nebrojí. Lze přihlídnout též k tomu, že ve smlouvě o provozu uzavřené v roce 2016 navrhovatelka výslovně souhlasila s tím, že se na dotčeném pozemku nachází veřejné prostranství, proč se mohl odpůrce domnívat, že určené funkční využití dotčeného pozemku v územním plánu, které je i v souladu s faktickým stavem, nebude navrhovatelka vnímat jako intenzivní zásah do svých práv (byť v řízení před soudem tvrdí opak). Soud nesouhlasí s navrhovatelkou ani v tom, že by nemohla účinně vykonávat své vlastnické právo, neboť pozemek je veřejností užíván v souladu s její vůlí, jak sama v replice uvedla (viz odst. 2 na straně 2 repliky). Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982, věc *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. 7151/75 a 7152/75, a ze dne 17. 7. 2007, věc

Rosinski proti Polsku, č. 17373/02, nejsou v nynější věci vůbec přílehlavé, neboť u dotčeného pozemku nebyla územním plánem stanovena možnost jeho vyvlastnění.

76. Závěrem soud uvádí, že není přípustný argument, že odpůrce neuvedl veřejný zájem na vymezení veřejného prostranství na dotčeném pozemku. Tato námitka je ve fázi soudního přezkumu napadeného územního plánu opožděná. Jestliže nebyly uplatněny námitky proti funkčnímu vymezení pozemku ZV řádně a včas, je možné namítat toliko porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, bod 17). Předmětem tohoto soudního řízení tak není posouzení, zda byl odpůrce oprávněn vymezit na pozemku navrhovatelky plochu ZV, ale zda mohl tuto plochu vymezit jako stabilizovanou, a nikoli jako návrhovou. Jak konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2023, č. j. 59 A 39/2022-40: „*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 navrhovatelky tedy došlo k tomu, že není možné přezkoumávat předpoklady pro vymezení plochy ZV.

Závěr a náklady řízení

77. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, návrh na zrušení části napadeného územního plánu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s., výrok I).
78. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému odpůrci vycházel soud předně ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle kterého se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu vlastního územního plánu v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrce. Soud na jednu stranu zohlednil, že odpůrce není zcela malou obcí, neboť k datu 1. 1. 2023 měl evidováno 5 290 obyvatel (lze ověřit např. na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112023>), a vykonává též agendu stavebního úřadu. Na druhou stranu musel soud vzít v potaz, že odpůrce není obcí s pověřeným obecním úřadem (srov. vyhlášku č. 314/2002 Sb.) a ani obcí s rozšířenou působností (§ 1 odst. 5 a contrario vyhlášky č. 346/2020 Sb.), není tedy úřadem územního plánování (§ 6 odst. 1 stavebního zákona) a jeho kompetence na úseku pořizování územního plánu jsou tudíž omezené. Rozšířený senát NSS přitom ve výše citovaném usnesení naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost. Jde o řízení o návrhu na zrušení územního plánu u obce, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Podle soudu nelze předpokládat, že odpůrce disponuje zaměstnancem, který by byl schopen územní plán v soudním řízení kvalifikovaně obhajovat. Současně po odpůrci nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy spíše mimořádné – činnosti zaměstnával vlastního právníka. S přihlédnutím k těmto okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrce nelze obhajobu napadeného územního plánu vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.
79. Soud proto odpůrci přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 8 228 Kč, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsání vyjádření

k návrhu) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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 dvě paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek, neboť zástupce odpůrce je plátcem této daně. Náhradu nákladů za vyjádření ze dne 29. 8. 2023 soud odpůrci nepřiznal, neboť v něm toliko opakuje argumentaci obsaženou již ve vyjádření k návrhu, proč je nemá soud za důvodně vynaložené podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Náhradu nákladů řízení uložil soud navrhovatelce zaplatit odpůrci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 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 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 25. září 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu