



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatele: **V. B.**, zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, Údolní 33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Husinec**, U Radnice 64, Husinec, zastoupena advokátem Mgr. Martinem Dymáčkem, LL.M., Na Poříčí 1067/25, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, čj. 54 A 100/2022-84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku **8 228 Kč** k rukám advokáta Mgr. Martina Dymáčka, LL.M., **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo dne 28. 3. 2022 opatření obecné povahy č. 1/2022 – Územní plán obce Husinec. Navrhovatel podal u krajského soudu návrh na zrušení územního plánu v textové a grafické části vymezující funkční plochu zeleně na veřejných prostranstvích (ZV) a plochu veřejného prostranství včetně zřízení předkupního práva ve prospěch odpůrkyně (PP1), a to na pozemku p. č. X, k. ú. H. u Ř., obec H.. Navrhovatel je vlastníkem uvedeného pozemku. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl.

2. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[2] Navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[3] Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud se odchýlil od judikatury (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, čj. 79 A 5/2019-32), aniž svůj postup dostatečně zdůvodnil. Zejména neuvedl, „*proč v daném případě skutečnost, že územní plán k dosažení navrženého způsobu využití pozemky zároveň nezařadil do pozemků s možností vyvlastnění, považoval za skutečnost, pro kterou působený zásah nedosahuje intenzity blížící se vyvlastnění*“.

[4] Stěžovatel rovněž namítá nesprávné posouzení intenzity zásahu do jeho vlastnických práv. Podle stěžovatele je vymezení veřejného prostranství na pozemku zásahem, který se blíží vyvlastnění, což plyne z ustálené judikatury (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, čj. 79 A 5/2019-32). Takový zásah je nutno v územně plánovací dokumentaci odůvodnit bez ohledu na to, zda vlastník pozemku podá námitky. Naopak není významné, zda územní plán vymezuje pro účely navrhovaného využití také možnost vyvlastnění pozemku. Podstatné není ani to, zda nová regulace představuje změnu oproti dřívějšímu stavu. Není pravda, že vymezení veřejného prostranství na pozemku stěžovatele představuje minimální zásah do jeho práv. Nový územní plán přináší podstatnou změnu, neboť dřívější územní plán předvídal možnost soukromého užívání (např. trvalý travní porost k zemědělské produkci, na němž lze umístit různá příslušenství, resp. zařízení). Pozemek bylo možné oplotit, což nyní nelze. Oproti tomu napadený územní plán předvídá poskytnutí pozemku stěžovatele pro veřejné účely, což zásadně mění jeho využitelnost, a tomu odpovídající omezení stěžovatele jako vlastníka. Krajský soud překrucuje reálné dopady územního plánu do práv stěžovatele. Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že odpůrkyně v územním plánu nedostatečně zdůvodnila, proč bylo nezbytné vymezit veřejné prostranství právě na pozemku stěžovatele, proč nešlo sledovaného účelu dosáhnout jinak a proč odpůrkyně považuje zásah do stěžovatelova vlastnického práva za úměrný sledovanému cíli.

[5] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení krajského soudu týkající se opožděného podání námitek k územnímu plánu. Stěžovatel připouští, že podal námitky k územnímu plánu opožděně, učinil tak ovšem z vážných, objektivních a omluvitelných důvodů. V době veřejného projednání územního plánu probíhalo dědické řízení po otci stěžovatele. Stěžovatel tedy nemohl pozemkem disponovat ani činit žádné úkony. Po smrti otce byl navíc ve špatném psychickém stavu, jenž mu neumožňoval řešit stav majetku. Územní plán byl přijat více než půl roku po podání stěžovatelových námitek a mezitím proběhlo ještě jedno veřejné projednání. Odpůrkyně tedy mohla a měla na stěžovatelovy námitky reagovat a vypořádat je, ale vědomě tak neučinila z ryze formalistických důvodů. Krajský soud se s otázkou opožděnosti námitek vypořádal formalisticky. Podle něj by špatný psychický stav mohl být omluvitelným důvodem, odpůrkyně se však s tímto tvrzením nemohla vypořádat, protože stěžovatel tuto skutečnost uvedl teprve v řízení před soudem. Podle stěžovatele je nesprávný názor krajského soudu, že konkrétní dopady úmrtí stěžovatelova otce na jeho psychický stav jsou novým návrhovým bodem, který je nepřijatelný. Stěžovatel totiž odpůrkyni spolu s námitkami sdělil, že důvodem jejich opožděného podání je úmrtí jeho otce – původního vlastníka pozemku. S tím přirozeně souvisí špatné psychické rozpoložení stěžovatele, jež je lidsky pochopitelné a očekávatelné. Uvedením konkrétních dopadů úmrtí otce stěžovatel precizoval již uplatněný návrhový bod, a to vadu územního plánu spočívající v absenci řádného zdůvodnění zásahu do práv stěžovatele a nevypořádání jeho námitek,

pokračování

ačkoliv byly dány omluvitelné důvody pro jejich opožděné podání. Pokud omluvitelné důvody byly krajskému soudu a odpůrkyni známy, měly k nim přihlídnout (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 7 As 150/2020-38). Opačný přístup je nepřipustným formalismem.

[6] Stěžovatel považuje za nesprávný názor krajského soudu, podle něhož stěžovatel mohl a měl požádat o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Citované ustanovení se totiž při procesu pořizování a vydávání územního plánu neuplatní (viz rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015-44).

[7] Podle stěžovatele odpůrkyně postupovala v rozporu s dobrými mravy, protože v době pořizování územního plánu věděla o špatném zdravotním stavu původního vlastníka – otce stěžovatele i o jeho nesouhlasu s veřejným užíváním pozemku. Následně i stěžovatel dal najevo svůj nesouhlas prostřednictvím námitek podaných v dostatečném předstihu před rozhodnutím o schválení územního plánu. Odpůrkyně měla zvážit proporcionalitu zásahu do práv stěžovatele, což neučinila. Krajský soud věc posoudil formalisticky a nesprávně.

[8] Stěžovatel namítá také nesprávné posouzení krajského soudu týkající se realizovatelnosti záměru odpůrkyně a diskontinuity původního a aktuálního územního plánu. Krajskému soudu ušla podstata žalobní námitky, že účel, pro který je stěžovatel omezován na svém právu, nemůže být naplněn, neboť s ním stěžovatel nesouhlasí (namísto krajským soudem vypořádávané situace, že stěžovatel se snad měl cítit být dotčen tím, že v územním plánu nebyla k jeho pozemku stanovena možnost vyvlastnění). Odpůrkyně zbytečně blokuje stěžovatelův pozemek a bezúčelně zasahuje do jeho práv. Stěžovatelův pozemek není užíván jako veřejné prostranství a ani tak nebyl vymezen původním územním plánem. Přechod z režimu pozemku pro soukromé účely na pozemek k uspokojování veřejných potřeb je zásadní změnou. Je tu dána diskontinuita ve smyslu rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 8 As 121/2015-53.

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a rovněž napadenou část územního plánu ke dni vyhlášení rozsudku a uložil odpůrkyni povinnost nahradit stěžovateli náklady řízení. Alternativně navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Odpůrkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a uvedla, že územní plán byl pořízen a vydán v souladu s právními předpisy, a to včetně vymezení plochy ZV a PP1 na pozemku stěžovatele. Stěžovatel podal námitky k návrhu územního plánu až několik měsíců po uplynutí lhůty podle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinného do 31. 12. 2023 (stavební zákon). Uvedl pouze, že probíhalo dědické řízení, ale nesdělil konkrétní objektivní důvody, které mu v řádném uplatnění námitek bránily (ty uvedl teprve při jednání u krajského soudu). Připomínky k návrhu územního plánu stěžovatel nepodal. Stěžovatel byl jediným zákonným dědicem po otci a za současné neexistence závěti mohl předpokládat, že se stane výlučným vlastníkem pozemku. Proto mohl a měl hájit svá vlastnická práva již v průběhu pořizování a přijímání územního plánu. Společné projednání návrhu územního plánu proběhlo již v červenci 2019. Stěžovatel i jeho právní předchůdce byli po celou dobu nečinní.

Pozemek ležel a do dnešního dne leží ladem bez jakéhokoliv zásahu či užívání. Stěžovatel se tedy nemůže úspěšně domáhat vyslovení nepřiměřenosti řešení přijatého územním plánem.

[11] Dále odpůrkyně uvedla, že regulace pozemku v územním plánu (vymezení plochy ZV a PP1) není srovnatelná s vyvlastněním. Toto vymezení stěžovateli nebrání užívat pozemek dosavadním způsobem (tj. přesněji řečeno nijak neužívat). Zřízení předkupního práva tak v případě dosavadní nečinnosti stěžovatele nemůže mít na skutečný výkon vlastnického práva reálný vliv. Zásah do práv stěžovatele je prakticky minimální a neodůvodňuje výjimečný postup, v rámci něhož by odpůrkyně vymezení plochy individuálně zdůvodnila. S ohledem na neuplatnění námitek ani připomínek je odůvodnění územního plánu dostatečné a reaguje na konkrétní urbanistické záměry, tj. zajištění ploch veřejné zeleně i uvnitř zastavěného území a usnadnění pěší prostupnosti územím. Možnost zřídit předkupní právo plyne z § 101 stavebního zákona; může být navrženo k již existujícímu veřejnému záměru, ale také v případě pouhého vyjádření záměru zřídit na konkrétní ploše veřejné prostranství.

[12] Podle odpůrkyně nové vymezení ploch není ani diskontinuální. Pozemek byl předchozím územním plánem vymezen jako nezastavitelné území (plocha SN). Judikatura citovaná stěžovatelem není přílehavá. Týká se funkčního využití zastavěných, případně zastavitelných ploch. Současný územní plán stěžovateli nově umožňuje některé stavby (oproti dřívějšímu) realizovat.

[13] Odpůrkyně navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit odpůrkyni náklady řízení.

[14] Stěžovatel ve vyjádření k vyjádření odpůrkyně rozvedl své úvahy a setrval na důvodech kasační stížnosti a návrhu výroku.

[15] Odpůrkyně v replice k vyjádření stěžovatele reagovala na úvahy stěžovatele a setrvala na svém stanovisku a návrhu.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

3.1. Podstatné skutkové okolnosti

[17] Ze správního spisu (a též spisu krajského soudu) plynou následující podstatné skutečnosti (podrobnější rekapitulaci viz v bodech V a VI napadeného rozsudku).

- Pozemek stěžovatele byl v předchozím územním plánu z roku 2010 zařazen do stabilizované *funkční plochy „smíšené nezastavěné plochy (SN)“ s návrhem na zařazení do zvlášť chráněného území (ZCHÚ)*. Jako hlavní funkční využití ploch SN bylo stanoveno *nezastavitelné polyfunkční území určené pro krajinné prostředí bez specifikace využití*. Přípustným využitím byly *trvalé travní porosty užívané k zemědělské produkci, přirozené louky, příbřežní porosty, náletová zeleň, mokřady, liniové a plošné keřové a nelesní stromové porosty pro ekologickou stabilizaci krajiny (stromořadí, remízy, meze, keřové pláště apod.), zeleň ploch územního systému ekologické stability – biokoridory, výsadba porostů lesního typu*

pokračování

a stavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, zvláště účelové, pěší a cyklistické komunikace a zařízení a sítě technické infrastruktury (přípustné pouze mimo stromové porosty). Jiné využití bylo vyloučeno.

- O pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně dne 13. 4. 2015. Již v návrhu zadání územního plánu z července 2016 je vymezen požadavek na vytvoření koncepce veřejných prostranství a zeleně (zveřejněno veřejnou vyhláškou). Doplněné zadání územního plánu bylo zastupitelstvem odpůrkyně opět projednáno a schváleno dne 18. 2. 2019.
- Dne 24. 6. 2019 odpůrkyně veřejnou vyhláškou oznámila vystavení návrhu územního plánu k veřejnému nahlédnutí (ve verzi k projednání podle § 50 stavebního zákona). V hlavním výkresu k návrhu územního plánu je stěžovatelův pozemek zakreslen jako *plocha ZV – zeleně na veřejných prostranstvích (veřejná, parková zeleně)*. Podle výkresu se jedná o stav pozemku (nikoliv o návrh či rezervu). Hlavní využití plochy je v návrhu územního plánu definováno jako *parky a parkově upravená zeleně tvořící souvislé plochy jako součást veřejných prostranství*. Jako přípustné využití jsou uvedeny *veřejné sady, pěší a cyklistické stezky, dětská hřiště do 400 m², vodní plochy, fontány, kašny, altány, uliční mobiliář, informační a turistická centra, veřejná hygienická zařízení, trasy veřejné technické infrastruktury, stávající památkově chráněné stavby, tedy občanské vybavení sloučitelné s hlavním využitím, související dopravní a technická infrastruktura, podzemní garážování pouze s minimálním úbytkem zeleně, max. celkový rozsah přípustného využití je povolen (vč. zpevněných ploch) do 15 % hlavního využití. Povoleny jsou vjezdy na pozemek, na tyto vjezdy se nevztahuje 15 % hlavního využití, proročenční opatření. Podmíněným přípustným využitím je umístění a povolování staveb a tras veřejné infrastruktury, pěších cest, cyklostezek a cyklotras, pokud budou procházet prvky VKP a ÚSES, podléhají projednání s orgánem ochrany přírody. Podle bodu 3.2 návrhu územní plán podporuje systém veřejné parkové zeleně a navrhuje stabilizaci systému veřejné parkové zeleně v zastavěném území. K plochám ZV se uvádí, že se jedná o plochy zeleně uvnitř zastavěného území, většinou parkově upravené a veřejně přístupné. Intenzita založení a údržby závisí na poloze – od reprezentačních úprav na frekventovaných místech obce po jednoduché úpravy na okrajích zastavěného území. Parkové plochy jsou výjimečně doplněny uliční zelení, zejména stromořadími, v rozvolněnějších typech zástavby zelenými pásy uliční zeleně. V bodě 6.3 odůvodnění návrhu územního plánu se uvádí, že pokud návrh veřejného prostranství bude vyžadovat nezbytný zásah do neveřejných pozemků, budou tyto pozemky navrženy pro uplatnění předkupního práva ve prospěch odpůrkyně podle § 101 stavebního zákona.*
- Dne 22. 1. 2021 zemřel otec stěžovatele. Usnesením ze dne 30. 6. 2021 (nabylo právní moci téhož dne) potvrdil Okresní soud Praha-západ, že stěžovatel jako jediný zákonný dědic nabyl do svého vlastnictví pozemek p. č. X, k. ú. H. u Ř., obec H..
- Veřejnou vyhláškou ze dne 1. 2. 2021 odpůrkyně oznámila, že dne 25. 3. 2021 se bude konat veřejné projednání návrhu územního plánu, který je k nahlédnutí na obecním úřadě odpůrkyně a rovněž zveřejněn na webových stránkách odpůrkyně. Vlastníci pozemků a staveb byli upozorněni, že ve lhůtě 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou podat námítky. V návrhu územního plánu pro veřejné projednání z prosince 2020 bylo k pozemku stěžovatele vymezeno předkupní právo a byl označen jako *veřejné prostranství PP1 – s možností uplatnění předkupního práva podle § 101 stavebního zákona* (viz též výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací). Specifikace funkční plochy ZV zůstala stejná (viz výše), přes pozemek stěžovatele ovšem v hlavním výkresu přibyla šipka (P2) značící *zajištění průchodu územím*.

- Dne 1. 8. 2021 podal stěžovatel námitky proti návrhu územního plánu. Uvedl, že pozemek p. č. X, k. ú. H. u Ř., nabyt do svého vlastnictví na základě dědického řízení ukončeného dne 30. 6. 2021. Otec stěžovatele zemřel dne 22. 1. 2021 a v době konání veřejného projednání byl již po smrti. Stěžovatel tedy nabyt vlastnické právo k pozemku až po uplynutí lhůty k podání námitek k návrhu územního plánu, proto své námitky podává dodatečně. Stěžovatel nesouhlasil se zařazením pozemku do plochy ZV a požádal o jeho zařazení do plochy BI. Pozemek není již několik let upravován či obhospodařován, není ani parkově upraven. Na pozemku je neudržovaná louka se vzrostlými náletovými dřevinami. Pozemek není a nikdy nebyl užíván veřejností, a proto ani vlastník pozemku nemusel aktivně bránit jejímu vstupu. Návrh územního plánu nevysvětluje, proč je pozemek zařazen do plochy ZV. Řešení je diskriminační, protože jiné pozemky v okolí jsou zařazeny do plochy BI. Dále stěžovatel požádal o vypuštění pozemku z plochy PP1. Zákonné podmínky pro vznik veřejného prostranství nejsou na pozemku splněny. Navíc takové vymezení je zásah značné intenzity a blíží se vyvlastnění, přesto jej odpůrkyně nezdůvodnila.
- V písemném sdělení ze dne 20. 9. 2021 odpůrkyně stěžovateli odpověděla, že vzhledem k § 52 odst. 3 stavebního zákona jsou námitky stěžovatele opožděné, neboť lhůta pro jejich podání uplynula dne 1. 4. 2021. Proto odpůrkyně nemůže vypořádat stěžovatelovu námitku. V rámci snahy o dobrou správu uvedla, že pozemek se ideálně hodí pro vybudování veřejného parku či jiné zelené plochy s veřejným přístupem. Pozemek nikdy nebyl určen k zastavění, a při jeho ponechání v nezastavitelném režimu dochází k minimalizaci zásahu do vlastnických práv. Odpůrkyně postrádá veřejně přístupné nezastavitelné plochy a stěžovatelův pozemek představuje jednu z mála možností, kde veřejné prostranství vymezit. Dále odpůrkyně uvedla, že se stěžovatelem a jeho otcem ještě před veřejným projednáním aktivně komunikovala a dotazovala se, zda by byli ochotni pozemek odpůrkyni prodat. Stěžovatel byl o navrhovaném zařazení pozemku včas informován, přesto námitky ve lhůtě nepodal. Odpůrkyně odmítla, že by v průběhu posledních deseti let stěžovatel či jeho otec požadovali změnu využití pozemku.
- Dne 25. 11. 2021 proběhlo opakované veřejné projednání. Žádná z projednávaných změn se netýkala pozemku stěžovatele.
- Dne 28. 3. 2022 zastupitelstvo odpůrkyně schválilo územní plán, v němž je pozemek stěžovatele vymezen jako plocha ZV se zřízením předkupního práva PP1 ve prospěch odpůrkyně.

[18] Podle NSS není mezi účastníky sporu o skutečnostech uvedených v bodě [17] tohoto rozsudku. Neshoda účastníků se týká právních důsledků.

3.2. Námitka nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[19] NSS neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Krajský soud vzal v úvahu stěžovatelem odkazované rozsudky (viz zejm. body 46 a 70 napadeného rozsudku). V odůvodnění rozsudku obsáhle vysvětlil, v čem je podle něj případ stěžovatele skutkově a právně odlišný od předchozí judikatury správních soudů. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti se závěry krajského soudu polemizuje a námitku nepřezkoumatelnosti spojil rovněž s námitkou nesprávného právního posouzení, což by jistě nebylo možné, pokud by byl rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

pokračování

[20] NSS připomíná, že nesouhlas stěžovatele s právním posouzením krajského soudu nemá vliv na jeho přezkoumatelnost. Stejně tak nemá vliv skutečnost, že stěžovatel interpretuje závěry předchozí judikatury odlišně než krajský soud. Stěžovatel se v kasační stížnosti ve velké míře opírá o judikaturu správních soudů. S jejich závěry však nepracuje objektivně, naopak je interpretuje v rozporu s jejich smyslem a účelem, který v nich NSS zamýšlí a jasně vymezuje. Stěžovatel dovozuje „jednoznačné teze“ ve svůj prospěch, které však ze skutkové a právně odlišných odkazovaných rozsudků neplynou.

3.3. Námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Dále se NSS zabývá námitkami nesprávného právního posouzení. NSS předznamenává, že posuzuje otázky související s vymezením plochy ZV na pozemku stěžovatele. Z povahy věci je pojednáno také o vymezení předkupního práva odpůrkyně PP1, byť se mu stěžovatel v kasační stížnosti ani následném vyjádření prakticky nevěnuje. Naopak se NSS nezabývá zřízením průchodu P2 přes pozemek stěžovatele, neboť jej stěžovatel vůbec nezahrnul do předmětu kasační stížnosti (ani návrhu). NSS ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že žádné z namítaných pochybení odpůrkyně nemohlo vést ke zrušení územního plánu v jeho napadené části. Odůvodnění napadeného rozsudku NSS místy koriguje.

[22] Stěžovatel v řízení před krajským soudem postupně rozvíjel svá skutková a právní tvrzení. V důsledku toho návrhové body splývají a nelze zcela jednoznačně vymezit, „kam přesně mají spadat“ jednotlivé argumenty. Také v kasační stížnosti stěžovatel nevymezuje jednotlivé námitky zřetelným způsobem. Ačkoliv se kasační námitky a argumenty stěžovatele prolínají, NSS jejich témata níže rozčleňuje, aby posouzení bylo přehledné.

3.3.1. Otázky související s opožděným podáním námitek, postup odpůrkyně v rozporu s dobrými mravy

[23] Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání [návrhu územního plánu] může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 [mj. vlastník pozemku dotčeného navrhovaným řešením] námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.*

[24] Podle § 172 odst. 5 správního řádu *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout.*

[25] Existuje bohatá judikatura k procesní pasivitě navrhovatele při pořizování a vydávání územního plánu a jejím důsledkům pro soudní přezkum. V usnesení ze dne 16. 11. 2010,

čj. 1 Ao 2/2010-116, rozšířený senát NSS konstatoval, že „procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“ Podle rozšířeného senátu návrh na zrušení opatření obecné povahy nemůže být náhradkou opomenutí či liknavosti navrhovatele, neboť věcné spory o využití území „zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít. [...] pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus iura*).“ Usnesení rozšířeného senátu navázalo na tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který se po novele § 101d odst. 1 s. ř. s. (od 1. 1. 2012) použije omezeně, resp. v modifikované podobě. Soud je totiž od té doby vázán nejen rozsahem, ale také důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Přesto se závěry rozšířeného senátu i nadále uplatní. Soud v rámci jednotlivých tvrzených důvodů návrhu posoudí význam a vliv pasivity navrhovatele v procesu projednávání opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2014, čj. 4 As 141/2014-39). V rozsudku ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 18/2023-31, NSS konstatoval, že „v případě pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy [v rámci tvrzených návrhových bodů, pozn. NSS] pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku. Z téhož rozsudku dále plyne, že koná-li se opakované veřejné projednání (§ 53 odst. 2 stavebního zákona), lze v takovém případě podat a vypořádat toliko námitky týkající se tam projednávaných změn a úprav návrhu územního plánu. Na běh lhůty k uplatnění námitek k dříve projednávané verzi územního plánu (§ 52 odst. 3 stavebního zákona) nemá opakované veřejné projednání žádný vliv.

[26] NSS ve vztahu k danému případu odkazuje rovněž na judikaturu civilních soudů týkající se univerzálního dědice ze zákona. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. 24 Cdo 972/2019, plyne, že dědické právo spočívá i nadále na principu přechodu práv a povinností ze zůstavitele na dědice ze zákona zásadně okamžikem smrti zůstavitele, ačkoliv to zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, výslovně neupravuje. Platná právní úprava totiž nevyžaduje, aby dědic učinil projev vůle směřující k přijetí dědictví, ani konstitutivní rozhodnutí příslušného orgánu (podrobněji viz citovaný rozsudek). Uvedený závěr má dopad také na aktivní legitimaci dědice. Nejvyšší soud v citovaném rozsudku pro příklad uvádí, že „jelikož se dědictví nabyvá smrtí zůstavitele, dědici jsou oprávněni uplatnit nárok na

pokračování

vydání bezdůvodného obohacení i před tím, než bylo pravomocně rozhodnuto o vypořádání dědictví (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. 33 Odo 1277/2004), nebo že jediný dědic zůstavitele je i před skončením řízení o dědictví věcně legitimován k uplatnění nároku na náhradu škody, který na něj přešel smrtí zůstavitele“. Citovaný rozsudek podle NSS poskytuje vodítko pro otázku oprávněnosti jediného dědice podat námitky proti návrhu územního plánu.

[27] Ve vztahu k nyní projednávané věci NSS konstatuje, že námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona mohl stěžovatel podat jako univerzální dědic ze zákona, a to i před skončením řízení o dědictví (jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí soudu o potvrzení dědictví konkrétnímu dědici). Jinými slovy, na včasném uplatnění námitek proti návrhu územního plánu je třeba trvat i tehdy, jestliže právní předchůdce dotčeného vlastníka pozemku (a dědice) zemře v průběhu pořizování územního plánu.

[28] Také v popsané situaci se uplatní závěry judikatury citované v bodě [25] tohoto rozsudku). Proto soud k návrhovému bodu (námitce) navrhovatele bude zkoumat, zda existovaly objektivní a vážné omluvitelné důvody pro neuplatnění námitek či jejich opožděné uplatnění, u nichž by mohlo převážet právo navrhovatele nad ochranou práv třetích osob. NSS připomíná, že navrhovatel musí svá skutková tvrzení prokázat (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.).

[29] V nyní projednávané věci NSS neshledal, že by stěžovatel řádně a včas tvrdil a prokázal objektivní a vážné omluvitelné důvody pro opožděné uplatnění námitek.

[30] Není sporné, že otec stěžovatele zemřel dne 22. 1. 2021. Rovněž není sporu o tom, že odpůrkyně řádně zveřejnila informace, kdy, jak a v jaké lhůtě mohou být podány námitky k návrhu územního plánu. Lhůta pro podání námitek ve smyslu § 52 odst. 3 stavebního zákona uplynula dne 1. 4. 2021. Do té doby stěžovatel ani jeho otec (právní předchůdce stěžovatele) nepodali žádné námitky či připomínky, a to ani v předcházejících fázích pořizování územního plánu. Opakované veřejné projednání se netýkalo pozemku stěžovatele, ale odlišných změn návrhu územního plánu, a proto je pro posouzení nyní projednávané věci irelevantní. NSS považuje za důležitý právě tento kontext, a sice že stěžovatel a jeho otec byli po celou dobu pořizování územního plánu zcela pasivní. NSS připomíná, že důsledky pasivity právního předchůdce v procesu pořizování územního plánu zpravidla plně dopadají na jeho nástupce (viz rozsudky NSS ze dne 6. 11. 2014, čj. 7 As 186/2014-49, a ze dne 25. 9. 2020, čj. 6 As 151/2019-53). Stěžovatel, resp. jeho otec se přitom mohli a měli zajímat o proces územního plánování v obci. Za takové situace by od počátku věděli, že odpůrkyně klade důraz na vytvoření koncepce veřejných prostranství a zeleně, a následně také, jaká funkční plocha má být vymezena u jejich pozemku (podrobněji níže). NSS je shodného názoru jako krajský soud, že stěžovatel a jeho právní předchůdce byli základním způsobem informováni o podobě návrhu územního plánu, jehož základní koncepce byla vyslovena již v roce 2015 a postupně byla konkretizována. Odpůrkyně vždy řádným způsobem zveřejňovala relevantní informace (a verze návrhu územního plánu) veřejnou vyhláškou, a proto je zde dána fikce doručení ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu.

[31] Stěžovatel byl již v době podání opožděných námitek zastoupen advokátem, tj. právním profesionálem, a jako důvod opožděného podání námitek uvedl toliko skutečnost, že pozemek nabyt do svého vlastnictví až po uplynutí lhůty k podání námitek, neboť jeho otec zemřel dne 22. 1. 2021 a dědické řízení bylo ukončeno dne 30. 6. 2021. Nic dalšího stěžovatel nesdělil.

[32] Jak je uvedeno výše, pouhá skutečnost, že bylo vedeno dědické řízení, sama o sobě nemůže být omluvitelným důvodem k nepodání námitek. NSS vzal v úvahu, že od smrti otce stěžovatele do konce lhůty k uplatnění námitek (1. 4. 2021) uplynuly více než dva měsíce, což je obecně dostatečně dlouhá doba na to, aby si stěžovatel urovnal záležitosti související s úmrtím otce a dědictvím, zorientoval se ve svých právech a povinnostech a případně včas podal řádně zdůvodněné námitky k návrhu územního plánu. Stěžovatel mohl při přiměřené péči o svá práva odpůrkyni sdělit, že probíhá dědické řízení a on přichází v úvahu jako jediný dědic pozemku, a z tohoto titulu podat včasné námitky podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Odpůrkyně by v takové situaci byla povinna námitky stěžovatele vypořádat a rozhodnout o nich. NSS tedy nepovažuje důvod pro opožděné podání námitek stěžovatelem za objektivní a omluvitelný.

[33] NSS zdůrazňuje, že v žádném případě nechce bagatelizovat stěžovatelovu těžkou situaci a jeho psychické rozpoložení. Z lidského hlediska je pochopitelné, že se smrtí blízké osoby je velmi těžké se vyrovnat. Nelze ji však považovat za obecnou skutečnost, kterou by správní orgány a soudy měly bez dalšího předpokládat a vypořádat ji, přestože ji stěžovatel netvrdí a neprokazuje.

[34] Pro úplnost a v reakci na argumentaci stěžovatele NSS konstatuje, že stěžovatelem namítaný rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015-44, skutečně říká, že § 41 správního řádu se vzhledem ke znění § 172 odst. 5 správního řádu neuplatní. V nyní projednávané věci však nebylo třeba zabývat se tím, zda má být citované rozhodnutí aplikováno, či nikoliv. Body 54 až 56 napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud případnou aplikací citovaného ustanovení zabývá, jsou v dané věci nepřiléhavé a nadbytečné. Na celkovou správnost posouzení krajského soudu ovšem toto dílčí pochybení nemá vliv (viz dále).

3.3.2. *Precizace návrhového bodu*

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že uvedením konkrétních dopadů úmrtí otce toliko precizoval již uplatněný návrhový bod, a sice vadu spočívající v absenci řádného zdůvodnění návrhu územního plánu. Proto měly krajský soud a odpůrkyně k těmto skutečnostem přihlédnout.

[36] NSS konstatuje, že není ani tak významné, zda a jaký konkrétní návrhový bod stěžovatel precizoval. V daném ohledu je podstatné, že stěžovatel uvedl zcela nová skutková tvrzení, a to až v replice ze dne 11. 1. 2023 k vyjádření odpůrkyně (která navíc nijak nedoložil). Přitom je mohl a měl uplatnit již dříve (resp. z ničeho neplyne, že tak učinit nemohl). Za popsané situace nelze odpůrkyni vyčítat, že se výslovně nevypořádala s tvrzeními stěžovatele o nemoci otce, nezbytnosti péče a špatném psychickém stavu stěžovatele v důsledku smrti otce, jež byla uplatněna teprve před soudem. Naopak, ačkoliv

pokračování

NSS lidsky stěžovatele chápe, je s podivem, že se tvrzené důvody pro opožděné podání námitek značně vyvíjely, přestože byl stěžovatel „od počátku“ zastoupen advokátem (právním profesionálem). Podle NSS tato geneze svědčí nikoliv o pochybení odpůrkyně či krajského soudu, ale spíše o účelovosti tvrzení, případně o nedostatku spolupráce advokáta s klientem, špatně zvolené procesní taktice advokáta apod. Nic z toho ovšem nemůže jít k tíži odpůrkyně.

[37] Z téhož důvodu nelze nová skutková tvrzení stěžovatele považovat ani za rozšíření již uplatněného návrhového bodu, jak se domnívá stěžovatel. Žádné takové úzké a logické propojení s námitkou „*spočívající v absenci řádného zdůvodnění návrhu územního plánu*“ NSS ve shodě s krajským soudem neshledal. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud se nezabýval argumenty o dopadech úmrtí otce stěžovatele s odkazem na § 101b odst. 2 s. ř. s.

[38] Podle NSS dále z ničeho neplyne, že by odpůrkyně pořizovala územní plán v části týkající se stěžovatelova pozemku účelově a vědomě v rozporu s deklarovaným zájmem jeho vlastníka. Zde je opět třeba zmínit, že o pořízení nového územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce již v roce 2015. Stěžovatel a jeho otec byli od počátku pasivní a neuplatnili žádné námitky ani připomínky. NSS neshledal, že by odpůrkyně postupovala v rozporu s dobrými mravy – a to ani tím, že otcí stěžovatele telefonovala a projevila zájem o odkup jeho pozemku za účelem zřízení veřejného prostranství (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, čj. 7 As 18/2023-31). Takovým jednáním se naopak odpůrkyně patrně snaží plnit úkoly a cíle územního plánování a prosazovat zájmy veřejnosti, což lze hodnotit kladně.

[39] NSS ve vztahu k bodům 3.3.1 a 3.3.2 tohoto rozsudku shrnuje, že námitky stěžovatele podané dne 1. 8. 2021 byly opožděné, a proto odpůrkyně nebyla povinna o nich rozhodnout a věcně je vypořádat. Vzhledem k tomu, že námitky stěžovatele nesměřovaly do změn a úprav řešených při opakovaném veřejném projednání, nemělo konání tohoto projednání žádný dopad na hodnocení včasnosti stěžovatelových námitek. V tomto ohledu se tedy odpůrkyně nedopustila žádného procesního pochybení. Krajský soud posoudil argumenty ohledně důvodů opožděnosti námitek (s výjimkou bodů 54 až 56 napadeného rozsudku) správně jako nedůvodné.

3.3.3. *Námitka nesprávného právního posouzení intenzity zásahu do stěžovatelových práv*

[40] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že vymezení veřejného prostranství na pozemku je zásahem, který se blíží vyvlastnění, a proto měl být odůvodněn bez ohledu na to, zda stěžovatel podal námitky. Územní plán značně zasahuje do stěžovatelových soukromých práv. Podle stěžovatele v něm není dostatečně zdůvodněno, zda nešlo sledovaného cíle dosáhnout jinak.

[41] Napadený územní plán vymezuje na pozemku stěžovatele plochu ZV – zeleň na veřejných prostranstvích (veřejná, parková zeleň) a PP1 – veřejné prostranství s možností předkupního práva podle § 101 stavebního zákona.

[42] Podle § 43 odst. 6 stavebního zákona *náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis.*

[43] Podle § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, účinné do 31. 12. 2023 (dále jen jako vyhláška), *obecným požadavkem na vymezování ploch je vytvářet a chránit bezpečně přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách, chránit stávající cesty umožňující bezpečný průchod krajinou a vytvářet nové cesty, je-li to nezbytné.*

[44] Podle § 7 odst. 2 věty druhé vyhlášky *pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.*

[45] Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), *veřejným prostranstvím jsou 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.*

[46] Podle § 101 odst. 1 stavebního zákona *k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má obec nebo kraj anebo stát (dále jen „oprávněná osoba“) v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo; to neplatí, pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene. Předkupní právo se v územním plánu nebo regulačním plánu vymezuje označením nemovitosti podle zvláštního právního předpisu a stanovením oprávněné osoby. [...] Vlastník pozemku nebo stavby, u kterých vzniklo předkupní právo podle tohoto zákona (dále jen „povinný vlastník“), má povinnost v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout oprávněné osobě tyto k odkoupení postupem a za podmínek podle tohoto zákona.*

[47] O skutkově a právně podobném případě rozhodoval NSS v rozsudku ze dne 14. 12. 2022, čj. 7 As 188/2022-32. V něm stěžovatelka napadla územní plán v části týkající se jejího pozemku, jehož funkční plocha byla změněna na veřejné prostranství a bylo k němu zřízeno předkupní právo ve smyslu § 101 stavebního zákona. Také v citované věci stěžovatelka neuplatnila včas námitky, ačkoliv tak při přiměřené péči o svá práva mohla učinit. NSS konstatoval: *„Přijetí konkrétního územního plánu je, jak NSS opakovaně zdůrazňuje, otázkou politické úvahy zastupitelstva obce a projevem jejího práva na samosprávu. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí principy zdrženlivosti, proporcionality a subsidiarity. Ke zrušení územního plánu soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, tj. intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či korigovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob jeho funkčního využití či regulace. Soud pouze zkoumá, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v procesu jeho vydání v souladu se zákonem. Opačný postup by byl porušením dělby moci. [...] Ačkoliv NSS souhlasí se stěžovatelkou v tvrzení, že přezkum přítomnosti a kvality odůvodnění změny územního plánu neodvisí pouze od skutečnosti, zda stěžovatelka uplatnila v řízení o vydání změny územního plánu námitky, současně nelze od této skutečnosti zcela odhlédnout. Podoba a rozsah odůvodnění se logicky odvíjí od uplatněných námitek, na něž je třeba v odůvodnění reagovat. Uplatnila-li by stěžovatelka námitky, musela by se s nimi odpůrkyně vypořádat a požadavky soudního přezkumu na odůvodnění by ve vztahu k takovým námitkám byly*

pokračování

pochopitelně přísnější. [...] Stěžovatelka tak nicméně neučinila. Důvody změny vztahující se k jejímu pozemku je proto nutno hledat v celém znění odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. [...] Stěžovatelka v procesu přijímání změny územního plánu nevznesla výhrady, v nichž by namítala neproporcionálnost navrhovaného řešení. Námitky tohoto typu uplatnila až následně v žalobě. Tvrdí, že změna ve funkčním zařazení jejího pozemku a zřízení předkupního práva představuje zásah do jejího vlastnického práva srovnatelný s vyvlastněním. Stěžovatelka tak hájí svá práva, zejména právo vlastnit majetek, a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jejího pozemku. Jedná se tedy o „ryzí“ námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 AOs 3/2013-29). Takovou námitku musejí soudy z důvodů uvedených v předchozím odstavci bez věcného posouzení zamítnout, ledaže převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (srov. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, či ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 AOs 3/2013-29). K tomu však v nynější věci nedošlo.“

[48] Z citovaného rozsudku plyne, že změna funkční plochy pozemku v územním plánu na veřejné prostranství není bez dalšího zásahem srovnatelným s vyvlastněním, a to ani tehdy, je-li k pozemku zároveň zřízeno předkupní právo podle § 101 stavebního zákona. Námitka zásahu do vlastnického práva svou povahou směřuje proti proporcionalitě řešení zvoleného pořizovatelem, resp. vydavatelem územního plánu. Nepodala-li dotčená osoba námitky v procesu územního plánování, odmítne soud takovou námitku věcně posoudit, ledaže nad právní jistotou osob jednajících v dobré víře převáží vážný důvod. Soud se tedy zásadně bude zabývat jen obecnou zákonností a dostatečností obsahu územního plánu a zohlední přitom celé jeho znění (tj. veškeré grafické i textové části).

[49] V nyní projednávané věci se krajský soud zabýval intenzitou zásahu do stěžovatelových práv v bodech 61 až 65 napadeného rozsudku. NSS se s posouzením ztotožňuje (s výjimkou bodu 62, který NSS považuje v dané věci za nadbytečný, resp. ne zcela přílehlavý) a v podrobnostech na ně odkazuje. Jak správně uvedl krajský soud, v projednávané věci územní plán na stěžovatelově pozemku vymezuje veřejnou zeleň (park). Tato specifikace stěžovateli nijak nebrání v dosavadním faktickém užívání pozemku, resp. v jeho neužívání. Mezi účastníky není sporné, že pozemek leží léta ladem a nachází se na něm neudržovaná (např. náletová) zeleň. Pozemek nebyl původním územním plánem z roku 2010 určen jako zastavitelný a stěžovatel ani jeho předchůdce ho nijak neobhospodařovali ani jej neoplotili. Skutečnost, že ostatní pozemky kolem jsou zastavěné, nahrává právě řešení zvolenému odpůrkyní, která vzhledem ke znění stavebního zákona a vyhlášky musí spolu se zastavěnými a zastavitelnými plochami vymezit také plochy veřejné zeleně. NSS tedy neshledal vážný důvod, pro který by měl blíže zkoumat proporcionalitu řešení zvoleného územním plánem a věcně se jím zabývat nad rámec obecné zákonnosti.

[50] Ve shodě s krajským soudem tedy NSS hodnotí toliko obecný obsah územního plánu jako celku. Na str. 29 odůvodnění územního plánu je v rámci urbanistické koncepce definován požadavek na vymezení veřejných prostranství a veřejné zeleně. Územní plán stanovuje mj. několik větších ploch veřejné zeleně v zastavěném území. Jednou z nich je pozemek stěžovatele (v územním plánu zahrnut zmínkou „v místní části H. 2x“ – při pohledu na grafickou část územního plánu lze seznat, že jednou z těchto ploch je myšlen právě stěžovatelův pozemek). Na str. 59 odůvodnění územního plánu (v napadeném rozsudku je zjevná chyba v psaní a nesprávně uvedena str. 49) se přímo k pozemku stěžovatele uvádí

vymezení plochy PP1 a zároveň se konstatuje: „*Převedení do veřejné zeleně ZV, když tato plocha byla v původním ÚP vymezena jako návrhová plocha chráněného území, aniž by k tomu byly dohledány relevantní podklady*“. V grafické části územního plánu jsou v jednotlivých výkresech na pozemku stěžovatele jednoznačně zakresleny plochy ZV a PP1. Jejich specifikace je popsána na str. 39 a 53 textové části územního plánu. NSS souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelem napadená regulace navazuje na konkrétní urbanistické záměry v území. Tyto záměry odpůrkyně vymezila v souladu s výše citovanými ustanoveními stavebního zákona a vyhlášky. Při pouhém pohledu na grafickou část územního plánu je zřejmé, že odpůrkyně skutečně nemá mnoho možností, kde vymezit plochy veřejných prostranství a veřejné zeleně (především v zastavěném území), neboť obec je hustě zastavěná. Vzhledem k absenci včas podaných námitek je zdůvodnění územního plánu zcela dostačující.

[51] Pro úplnost NSS konstatuje, že stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, není pro nyní projednávanou věc přílehlavý. Citovaný rozsudek řešil omezení vlastnického práva stěžovatelů v důsledku vymezení průchodu přes jejich zastavitelný pozemek. Právě takovou intenzitu zásahu NSS spojil s vyššími nároky na odůvodnění, přestože vlastníci nepodali včas námitky. V nyní projednávané věci stěžovatel průchod svým pozemkem v kasační stížnosti (ani v návrhu) nenapadá a jeho pozemek není (a ani v dřívějším územním plánu nebyl) zastavitelný.

[52] Skutkově a právně odlišnou věc řeší také stěžovatelem citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2020, čj. 79 A 5/2019-32. V něm územní plán vymezil veřejné prostranství na pozemku stěžovatelky, který byl původně zastavitelným pozemkem. Skutečnost, že tento pozemek dozná změny funkčního využití, šlo zjistit pouze z grafické části územního plánu. Z celkového obsahu územního plánu nebylo možné seznat konkrétní důvod a účel takto vymezeného veřejného prostranství. Nyní projednávaná věc je odlišná, neboť odpůrkyně dostatečně zdůvodnila svůj záměr vymezit veřejnou zeleň (park) na již dříve nezastavitelné ploše stěžovatelova pozemku, a to z důvodu popsané urbanistické koncepce.

3.3.4. *Diskontinuita původního a aktuálního vymezení funkční plochy pozemku, nerealizovatelnost záměru*

[53] Podle stěžovatele odpůrkyně bezúčelně blokuje jeho pozemek, neboť stěžovatel nesouhlasí s veřejným užíváním svého pozemku. Ten není užíván jako veřejné prostranství a ani tak nebyl vymezen původním územním plánem, a proto je dána diskontinuita.

[54] Krajský soud se popsanými námitkami a argumenty obsáhle zabýval v bodech 66 až 73 napadeného rozsudku. NSS se s tímto posouzením ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[55] NSS konstatuje, že není v rozporu se zákonem, pokud obec projeví zájem na vytvoření veřejného prostranství tím, že je vymezí v územním plánu. Funkční plochu veřejného prostranství může v územním plánu stanovit bez ohledu na to, zda se jedná o pozemek soukromý či „veřejný“ (tj. vlastněný veřejnoprávním subjektem), což předpokládá § 34 obecního zřízení a také § 101 stavebního zákona. Žádnou podmínku týkající se charakteru vlastníka pozemku nestanoví ani § 3 odst. 6 a § 7 vyhlášky (dále srov.

pokračování

nález pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, podle něhož „*není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je to naopak důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy*“). Relevantní právní ustanovení nevyžadují, aby dal vlastník soukromého pozemku souhlas k vymezení funkční plochy veřejného prostranství v územním plánu. Jeho případný nesouhlas může mít vliv na následné kroky, které obec při realizaci veřejného prostranství činí, sám o sobě však nezpůsobuje nezákonnost územního plánu. Vymezení veřejného prostranství v územním plánu má funkci koncepční a případně regulační vzhledem k budoucí zástavbě (srov. Huneš, Randusová, Mácha. *Veřejné prostranství a jeho platný vznik*. In: Právní rozhledy, 10/2017, s. 366, dostupné též z www.beck-online.cz).

[56] NSS opětovně připomíná, že stěžovatel neuplatnil včas námitky ani připomínky k návrhu územního plánu, čímž je ovlivněn obsah odůvodnění územního plánu a také rozsah soudního přezkumu. Není sporu o tom, že funkční plocha stěžovatele se změnila z plochy SN na plochu VZ. V grafické části napadeného územního plánu je funkční plocha pozemku stěžovatele zakreslena jako stav pozemku, nikoliv jako návrh. Jak uvedl již krajský soud, nové vymezení není zachycením aktuálního stavu území, ale spíše odrazem koncepčního *záměru* odpůrkyně. Napadený územní plán tedy vymezuje spíše plochu návrhovou než stabilizovanou, avšak dopady pro stěžovatele jsou totožné. V nově pojaté kategorizaci ploch napadeného územního plánu je přiměřeně zachován *status quo* stěžovatelova pozemku. Napadené řešení respektuje faktický stav, tj. že pozemek je nezastavěn, neoplocen a pokryt zelení. Jinými slovy, stěžovatel může i nadále užívat svůj pozemek jako doposud, tj. ponechat na něm zeleň a blíže jej *de facto* nijak neužívat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl procesně pasivní, NSS neshledal postup odpůrkyně (vymezení veřejného prostranství na pozemku stěžovatele) rozporným s právními předpisy. Úkolem odpůrkyně nebylo presumovat nesouhlas stěžovatele s navrženým řešením. Naopak to byl stěžovatel, který měl včas uplatnit námitky či připomínky, k nimž by odpůrkyně musela přihlédnout a vypořádat je. NSS uzavírá, že v dané věci není dána taková diskontinuita původního a napadeného územního plánu, kterou by bylo nutné i bez námítky obsáhle zdůvodnit a vypořádat. Napadená část územního plánu tedy i v tomto ohledu ob stojí.

[57] Stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 8 As 121/2015-53, se týká skutkově odlišné věci. NSS zrušil územní plán z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Obec v citované věci totiž vymezila funkční využití konkrétních ploch (mj. veřejné prostranství – veřejná zeleň) neslučitelně se stávající zástavbou, kterou tvořil průmyslový výrobní areál. S existencí tohoto areálu se přitom napadený územní plán nijak nevypořádal (nevysvětlil, proč se jedná o nevhodnou strukturu zástavby, ani jakým způsobem má být realizován nově vymezený záměr „městského subcentra“). Jinými slovy, územní plán se dostatečně nevypořádal s diskontinuitou původního a nového řešení funkčních ploch. Oproti tomu v nyní projednávané věci je vymezení veřejné zeleně na stěžovatelově pozemku logické a zdůvodněné. Stejně tak byl dostatečně zjištěn skutkový stav ohledně daného území, který nevylučuje, aby se v čistě faktické a potenciální rovině z aktuálního stavu stěžovatelova pozemku (neupravená zeleň různého druhu) stala veřejná zeleň – park. Ani v tomto ohledu tedy NSS stěžovateli nepřisvědčil.

[58] Pro úplnost NSS konstatuje, že krajský soud nevypořádával situaci, v níž „*by se snad stěžovatel měl cítit být dotčen tím, že v územním plánu nebyla k jeho pozemku stanovena možnost vyvlastnění*“. Stěžovatel vytrhává z kontextu pouze dílčí část posouzení z bodu 61 odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud vysvětlil rozdíl mezi možností vyvlastnění a zřízením předkupního práva podle stavebního zákona.

[59] NSS závěrem považuje za vhodné zmínit, že jeho posouzení se týká výhradně zákonnosti napadené části územního plánu (tj. navrhované koncepce týkající se stěžovatelova pozemku). NSS se nijak nevyjadřuje (neb k tomu ani není oprávněn) k otázkám souvisejícím s faktickým užíváním pozemku a případným dalším, v tomto rozsudku neřešeným souvislostem.

4. Závěr a náklady řízení

[60] NSS shrnuje, že žádná z kasačních námitek stěžovatele není důvodná.

[61] Ačkoli NSS korigoval závěry napadeného rozsudku, lze uzavřít, že krajský soud posoudil věc správně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75). Žádný z návrhových bodů stěžovatele nebyl důvodný, a proto bylo namíste návrh zamítnout.

[62] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[63] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Naopak odpůrkyně byla ve věci úspěšná. Při přiznávání náhrady nákladů řízení NSS zohlednil usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47 (bod [29]), podle něhož malá obec, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji pro vedení složitého soudního řízení, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, jež přesahují běžnou úřední činnost. Odpůrkyně je právě takovou malou obcí, která v souladu s § 24 odst. 1 stavebního zákona pořizovala územní plán prostřednictvím fyzické osoby splňující kvalifikační předpoklady, konkrétně Ing. arch. Z. K.. NSS pro úplnost konstatuje, že neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné nepřiznat odpůrkyni náhradu nákladů řízení (ostatně stěžovatel žádný takový důvod neuvedl). NSS odpůrkyni přiznal náhradu nákladů za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a replika k vyjádření stěžovatele) ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 2 x 300 Kč. Advokát je plátcem DPH, proto se jeho odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani (tj. při sazbě daně 21 % o 1 428 Kč). Celkovou částku 8 228 Kč je stěžovatel povinen uhradit odpůrkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 16. dubna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu