



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **Eva Racková**, bytem [redacted], zastoupena JUDr. Martinem Kartnerem, advokátem se sídlem [redacted], proti odpůrkyni: **obec Květnice**, se sídlem [redacted], zastoupena Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem [redacted], o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2017 schváleného usnesením ze dne 29. 3. 2017, č. 2017/03/XI, kterým se vydává územní plán obce Květnice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2018, č. j. 50 A 28/2017-105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a její posouzení krajským soudem

[1] Navrhovatelka podala návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2017, kterým se vydává územní plán Květnice schválený usnesením zastupitelstva obce ze dne 29. 3. 2017, č. 2017/03/XI (územní plán).

[2] Navrhovatelka se konkrétně domáhala zrušení územního plánu v části textového a grafického vymezení ploch, které k výzvě krajského soudu upřesnila následovně:

- a) veřejná prostranství týkající se pozemků parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57, 682/1, 681/30 a 592/6 v katastrálním území Květnice, obec Květnice;
- b) zeleň soukromá a vyhrazená týkající se pozemků parc. č. 592/2 a 592/6 v katastrálním území Květnice, obec Květnice;

- c) plochy změn, bydlení v rodinných domech – městské a příměstské – týkající se pozemků parc. č. 681/57, 681/35, 681/39, 681/50, 681/54, 681/51, 681/44 a 681/46 v katastrálním území Květnice, obec Květnice;
- d) významný krajinný prvek ze zákona týkající se pozemků parc. č. 582/1, 592/1 a 592/6 v katastrálním území Květnice, obec Květnice.

Navrhovatelka uvedla, že je vlastníci shora popsaných pozemků, a tedy i osobou aktivně legitimovanou k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Jeho schválením byla zkrácena na svých právech. Odpůrkyně řádně nevypořádala její námitky vznesené v průběhu řízení o přijetí územního plánu a změnou funkčního využití pozemků navrhovatelky zasáhla do jejího vlastnického práva.

[3] Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem návrhu na zrušení opatření obecné povahy zčásti vyhověl. Výrokem I. rozsudku opatření obecné povahy v textové a grafické části zrušil v rozsahu vymezení funkční plochy ZS – zeleň soukromá a vyhrazená na pozemku parc. č. 592/6 a části pozemku parc. č. 592/2, oba v katastrálním území Květnice, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku krajský soud návrh zamítl (výrok II.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[4] Ke zrušujícímu výroku krajský soud uvedl, že navrhovatelka vyjádřila nesouhlas s rozdělením svého pozemku parc. č. 592/2 na plochu „soukromá zeleň“ a plochu „smíšené obytné“, přesto, že v průběhu přijímání územního plánu požadovala, aby celý pozemek byl veden v ploše „smíšené obytné“. Navrhovatelka namítla, že pořizovatel nedodržel zásadu rovného přístupu k účastníkům řízení, protože např. u pozemku jiného vlastníka parc. č. 684/1 došlo k zahrnutí do zóny smíšené obytné na základě připomínky, ačkoliv je pozemek stejného typu jako pozemek navrhovatelky. Pozemek parc. č. 592/6 byl zařazen do plochy „soukromá zeleň“, přestože se na něm upravená zeleň nenachází, naopak stojí na něm zkolaudovaný rodinný dům. Krajský soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách neodpovídá základním zásadám činnosti správního orgánu (§ 2 až § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), přiměřeně náležitostí správních rozhodnutí (§ 68 správního řádu) ani náležitostí § 53 odst. 4 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Odpůrkyně v územním plánu neuvedla, co ji vedlo k zařazení pozemku parc. č. 592/6 do funkčního využití jako zeleň soukromá a k rozdělení pozemku parc. č. 592/2 na dvě části se zařazením jako zeleň soukromá a smíšené obytné území. Tuto námitku proto krajský soud shledal důvodnou a opatření obecné povahy v popsaném rozsahu zrušil.

[5] Zbývající námitky navrhovatelky krajský soud neshledal důvodnými. K nesouhlasu navrhovatelky s oddělením částí z pozemků parc. č. 592/6 a 681/30 a vytvořením nových pozemků podle geometrického plánu, které mají sloužit jako veřejné prostranství – cesta k rybníku, krajský soud uvedl, že navrhovatelka sama požádala odpůrce o souhlas s rozdělením pozemků parc. č. 592/6 a 681/30, sama nechala vypracovat geometrický plán a odsouhlasila, že oddělené části pozemků budou složité jako přístupová cesta k rybníku.

[6] Pokud jde o její námitku týkající se zařazení pozemků parc. č. 681/30 a 592/6, jakož i parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1, do plochy „veřejné prostranství“, krajský soud nejprve konstatoval, že odpůrkyně reagovala pouze na námitku týkající se prvních dvou uvedených pozemků a námitku navrhovatelky týkající se ostatních dotčených pozemků nijak konkrétně nevypořádala. Krajský soud z grafické části územního plánu zjistil, že pozemky parc. č. 582/1 a 592/1 se nacházejí na východní straně rybníka, pozemky parc. č. 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1 slouží nebo mohou sloužit jako komunikace, bez ohledu na jejich označení v katastru nemovitostí, a to v oblasti nově vznikající zástavby rodinnými domy.

Pozemky parc. č. 582/1 a 592/1 sice nejsou s ohledem na svoji polohu přímo komunikací, ale mohou sloužit pro obyvatele vznikající zástavby východně od těchto pozemků jako přístup k rybníku.

[7] V textové ani grafické části územního plánu Květnice není uveden konkrétní důvod, proč tyto pozemky byly zařazeny do ploch veřejného prostranství, ale z textové části územního plánu Květnice je možné vysledovat obecný požadavek územního plánu na prostupnost území obce Květnice. Krajský soud proto souhlasil s navrhovatelkou, že zařazení těchto pozemků do funkčního využití „veřejné prostranství“ odpůrkyně nijak konkrétně neodůvodnila a v rozhodnutí o námitkách se s touto námitkou navrhovatelky vůbec nevypořádala.

[8] Krajský soud však současně shledal, že námitky navrhovatelky týkající se těchto pozemků byly zcela obecné. Navrhovatelka nijak nekonkretizovala, jak bylo zařazením pozemků do ploch veřejného prostranství zasaženo do jejích práv a jaký způsob využití těchto pozemků plánovala. Z tohoto důvodu ani vypořádání její námitky nemůže být podrobné. Vzhledem k tomu, že územní plán je koncepčním dokumentem obce a vyplývá z něj snaha obce o co největší prostupnost obce a plochy veřejných prostranství byly vymezeny z důvodu zajištění obslužnosti nových rozvojových lokalit, jak je uvedeno např. na straně 73 odůvodnění územního plánu, postačilo to jako odůvodnění námitky navrhovatelky. Krajský soud tedy přisvědčil odpůrkyni a uzavřel, že v zájmu této prostupnosti a ve veřejném zájmu odpůrkyně zařadila předmětné pozemky do veřejných prostranství. Tímto postupem nijak nezasáhla do vlastnických práv navrhovatelky.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Domáhá se, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v rozsahu výroků II. a III. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V kasační stížnosti stěžovatelka rozvíjí čtyři argumenty (kasační námitky) týkající se zařazení uvedených pozemků v jejím vlastnictví do plochy „veřejné prostranství“. S tímto postupem stěžovatelka zásadně nesouhlasí.

[10] Krajský soud sice uznal, že se odpůrkyně ve správním řízení vypořádala pouze s námitkami stěžovatelky ohledně pozemků parc. č. 681/30 a 592/6, nevypořádala však námitky ohledně pozemků parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1. Krajský soud tento postup odpůrkyně přesto z nepřesvědčivého důvodu akceptoval a tuto otázku nesprávně posoudil po právní stránce. Byla-li argumentace stěžovatelky ve správním řízení nekonkrétní, jak tvrdí krajský soud, měla odpůrkyně stěžovatelku vyzvat k odstranění vad podání. Stěžovatelka je vlastnící pozemků dotčených územním plánem, a proto se jedná o osobu, o jejíchž námitkách musí být podle § 52 stavebního zákona vydáno rozhodnutí. V tomto případě však rozhodnutí o dotčených pozemcích zcela absentovalo a nevydáním rozhodnutí o této námitce byl porušen zákon. Stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36. Pokud stěžovatelka mohla „vysledovat obecný požadavek územního plánu na prostupnost území obce Květnice“, jak tvrdí krajský soud, mohla také odpůrkyně vysledovat, v čem konkrétně spočívá porušení vlastnického práva stěžovatelky a tuto její námitku v odůvodnění územního plánu vypořádat.

[11] Stěžovatelka dále uvádí, že k zařazení pozemků v jejím vlastnictví (parc. č. 681/30 a 592/6, jakož i parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1) do plochy veřejného prostranství skrze přijetí územního plánu došlo navíc v rozporu se zákonem, neboť nesplňují

podmínky vymezené § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Krajský soud se touto námitkou stěžovatelky nezabýval, a jeho rozsudek je proto v této části nepřezkoumatelný. Z definice územního plánu v § 43 odst. 1 stavebního zákona plyne, že úkolem územního plánu je stanovení koncepce územního rozvoje obce a vymezení zastavěného a zastavitelného území. Žádný právní předpis však neumožňuje, aby na základě územního plánu mohlo konstitutivně vzniknout veřejné prostranství. Územní plán podle platných právních předpisů pouze deklaruje současný stav. Stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010-65. V tomto případě nelze uvažovat o deklaraci stávajícího stavu, neboť pozemky nebyly nikdy jako veřejné prostranství využívány. Současně platí, že pokud má obec na základě územního plánu v úmyslu „zřídit“ na pozemku soukromého vlastníka veřejné prostranství, je možné tak učinit pouze pokud k danému pozemku získá vlastnické či užívací právo a následně tento pozemek předá veřejnosti k užívání. Pokud však dohoda s vlastníkem pozemku absentuje, nelze pozemek soukromého vlastníka vymezit jako veřejné prostranství. Žádná dohoda mezi stěžovatelkou a odpůrkyní neexistuje, ani nelze dovodit konkludentní souhlas stěžovatelky, neboť již při schvalování územního plánu se stěžovatelka aktivně bránila zařazení pozemků do veřejného prostranství.

[12] Protiprávním zřízením veřejného prostranství na pozemcích parc. č. 681/30 a 592/6, jakož i parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1, bylo neodůvodněně omezeno vlastnické právo stěžovatelky, které jí garantuje čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čímž došlo k porušení zákona a *de facto* k vyvlastnění. Tuto otázku krajský soud nesprávně právně posoudil a zároveň se k ní vyjádřil nejasně, a proto je v této části nepřezkoumatelný. Krajský soud nijak nezkoumal, zda je omezení vlastnického práva nutné. Ze spisu přitom zřetelně vyplývá, že tomu tak není. Například přístup veřejnosti k Mlýnskému rybníku je zajištěn z jižní a západní strany přes plochu veřejné zeleně a z ulice Na Ladech. Nebyla tedy splněna podmínka zákonnosti územního plánu, která v daném případě spočívá v tom, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv vyplývajících z územního plánu mají mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a mají být činěna pouze v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, který vede k zamýšlenému cíli. Stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83. Dále v kasační stížnosti v podrobnostech rozvádí, proč zařazení pozemků parc. č. 582/1, 592/1, 681/55, 681/29, 681/30 a 592/6 do plochy veřejné prostranství není účelné ani nezbytné, a proč nadbytečně omezuje vlastnické právo stěžovatelky. Odpůrkyně se na úkor stěžovatelky bezdůvodně obohatila obecným užíváním jejích pozemků bez právního důvodu. Nebyl tak splněn poslední krok algoritmu specifikovaného v rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, tedy proporcionalita zásahu do vlastnického práva.

[13] Stěžovatelka dále uvádí, že nesouhlasila s oddělením části z pozemků parc. č. 592/6 a 681/30 a vytvořením nových pozemků parc. č. 681/58 a 591/12 podle geometrického plánu, které mají sloužit jako veřejné prostranství – cesta k rybníku. Krajský soud nicméně v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatelka s touto změnou ve skutečnosti souhlasila. Závěr soudu nicméně nemá oporu ve spisu, protože je nepřezkoumatelný pro nedostatek skutkových důvodů. Krajský soud se nijak nevypořádal s námitkou stěžovatelky, kterou učinila ve svém podání ze dne 19. 11. 2018, že odpůrkyní tvrzený příslib nadepsaný na žádosti o vydání souhlasu o dělení pozemku ze dne 23. 6. 2011 nebyl učiněn stěžovatelkou. Tento příslib je připsán na dokument ručně a stěžovatelka opakovaně uvedla, že se nejedná o její vyjádření nebo souhlas. Vzhledem k tomu, že žádost byla napsána na počítači a ručně podepsána stěžovatelkou, nelze bez dalšího předpokládat, že předmětný příslib byl ručně dopsán stěžovatelkou. Stěžovatelka souhlas s průchodem k břehu rybníka neučinila a tento fakt opakovaně namítala. Krajský soud z výše uvedeného dokumentu vycházel a dovodil z něj skutečnost, že stěžovatelka sama požádala o souhlas s rozdělením stávajících pozemků a vytvořením nových jako přístupové cesty,

a že zařazení pozemků do plochy veřejného prostranství bylo v souladu s dohodou mezi stranami sporu.

III. Vyjádření odpůrkyně

[14] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že poučovací povinnost nelze interpretovat tak široce, že by měla spočívat ve vyzývání k podrobnému odůvodňování vznesených námitek či dokonce v pomáhání s jejich odůvodňováním.

[15] K námitce nedostatečnosti odůvodnění územního plánu odpůrkyně uvádí, že v rámci projednávání územního plánu nelze vyžadovat stejnou podrobnost odůvodnění jako při vyhotovování správního rozhodnutí, neboť se jedná o opatření obecné povahy, které nenahrazuje správní rozhodnutí. Kladení stejných požadavků by fakticky vedlo ke znemožnění projednání a přijetí územního plánu (např. k metropolitnímu plánu hl. m. Prahy přišlo v červenci 2018 desetitisíce námitek a připomínek – kdyby všechny měly být vypořádány v podrobnosti správního rozhodnutí, a to i když jsou jen obecně formulované, či dokonce neodůvodněné, došlo by k faktickému zablokování procesu přijímání územního plánu, což určitě nebylo záměrem zákonodárce). Odpůrkyně odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Námitka stěžovatelky (č. N 06) ve vztahu k parc. č. 592/6 a 681/30 byla konkrétní, a proto ve vztahu k těmto pozemkům bylo i vypořádání námítky konkrétní. Ve vztahu k ostatním dotčeným pozemkům však stěžovatelka námitku nijak nekonkretizovala a ani neodůvodnila (námitka spočívala jen v prostém prohlášení nesouhlasu bez jakéhokoli odůvodnění). Z tohoto důvodu stačí jen obecné vypořádání námítky – a to v části, která obecně popisuje požadavky na uspořádání území. Jedním z nich je požadavek na prostupnost území Květnice, který v územním plánu shledal i krajský soud. Odpůrkyně v této souvislosti odkazuje na odůvodnění pěší dopravy [na str. 67 odůvodnění územního plánu v kapitole k bodu 4)ba] a koncepci rekreačního využívání krajiny [na str. 77 odůvodnění územního plánu v kapitole k bodu 5)]. Krajský soud se tedy nemýlí, uvádí-li, že napadený územní plán vyjadřuje potřebu prostupnosti území a významu oblasti kolem Mlýnského rybníka pro rekreaci a oddech obyvatel. Na str. 96 odůvodnění územního plánu je obsaženo rozhodnutí o námitce č. N06, podle kterého se námitce částečně vyhovuje s tím, že je popsáno, v jakém rozsahu je námitce vyhověno – a ve zbytku je tedy zřejmé, že námitce vyhověno nebylo. To, že bylo o námitce rozhodnuto a jak bylo rozhodnuto, tedy z napadeného územního plánu vyplývá.

[16] Stěžovatelka ve své námitce směšuje účinky územního rozhodnutí (o využití nějakého pozemku jako konkrétní veřejného prostranství) s vymezením budoucího přípustného využití, funkční plochy (plán pro budoucí rozhodování o území), tak jak to činí územní plán – a dotčení vlastnického práva dovozuje z mylné domněnky, že ke změně využití pozemku (o změně na veřejné prostranství) již došlo vydáním územního plánu. Dotčení vlastnického práva však nedovozuje z podoby plánu – podkladu pro budoucí rozhodování. Územní plán *nedeklaruje současný stav* pozemků, ale určuje podmínky pro budoucí rozhodování o využití. Územní plán může určit, že plánuje v určité ploše budoucí využití jako veřejnou plochu – a to přesto, že aktuálně daná plocha nesplňuje definici veřejné plochy (ve smyslu § 34 zákona o obcích). Plán určuje, jaké jsou v území přípustné (a vhodné) změny žádoucí a (*a contrario*) jaké funkce je nepřípustné umísťovat. Územní plán obecně nevytváří konstitutivně veřejné prostory a napadený územní plán to o sobě ani netvrdí. Stěžovatelka tak v právním omylu přisuzuje napadenému územnímu plánu funkce a vlastnosti, které nemá (a které si konkrétní napadený územní plán ani neosobuje). Vymezení určitého funkčního využití územním plánem není podmíněno existencí dohody mezi obcí a vlastníkem pozemku. Vyjádření nesouhlasu vlastníkem není překážkou pro schválení, platnost a zákonnost územního plánu (zde navíc nesouhlas).

Schválení územního plánu *per se* proto není neústavním omezením vlastnického práva a rozhodně není vylastněním, jak se domnívá stěžovatelka.

[17] K ploše veřejného prostranství na pozemcích parc. č. 592/6 a 681/30 v k. ú. Květnice – odpůrkyně je přesvědčena, že popírání dohody o přesunu komunikace (veřejného prostranství) na severní pruh těchto pozemků je ze strany stěžovatelky účelové. Stěžovatelka sama opatřila geometrický plán oddělující pozemky pro veřejné prostranství (nově pozemky parc. č. 592/12 a 681/58 – nebyl však promítnut do katastru nemovitostí) a přitom plot kolem své zahrady postavila tak, aby tuto část pozemků pro komunikaci (veřejné prostranství) nezahrnoval. Podobně pozemek parc. č. 681/29 je územním rozhodnutím ze dne 10. 4. 2007, č. j. K/10063/06/SU/Bul, vymezen jako veřejná komunikace. Jeho označení v územním plánu jako veřejné prostranství nijak neomezuje práva stěžovatelky.

[18] Odpůrkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Současně žádá o přiznání náhrady nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

a) K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

[22] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku ve skutečnosti, že se krajský soud nezabýval její námitkou týkající se zařazení pozemků do plochy „veřejné prostranství“ v rozporu se zákonem, neboť nesplňují podmínky vymezené § 34 zákona o obcích. Zařazení pozemků do veřejného prostranství a absenci zásahu do vlastnického práva krajský soud odůvodnil nejasně. Stěžovatelka rovněž namítá, že se krajský soud nezabýval její námitkou ze dne 19. 11. 2018 o tom, že tvrzený příslib nadepsaný na žádosti o vydání souhlasu o dělení pozemků parc. č. 592/6 a 681/30 ze dne 23. 6. 2011 nebyl učiněn stěžovatelkou.

[23] Soud předesílá, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů je dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nedostatkem odůvodnění však není, pokud soud beze zbytku nevypořádá všechny argumenty účastníka, jestliže současně přehledně vyloží, o které důvody své rozhodnutí opírá. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, není porušením práva na spravedlivý proces, pokud obecné soudy „*nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže*

proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (shodně také usnesení ze dne 23. 7. 2012, sp. zn. I. US 1412/11).

[24] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Krajský soud se skutečně výslovně nezabýval argumentací stěžovatelky, obsaženou v žalobě, že zařazení pozemků do plochy veřejné prostranství je v rozporu se zákonem, neboť tyto pozemky nesplňují podmínky vymezené § 34 zákona o obcích. Z odůvodnění rozsudku je však zcela zřejmé, o jaké důvody krajský soud opřel své posouzení námitky týkající se zařazení dotčených pozemků do veřejného prostranství (viz rekapitulace závěrů krajského soudu v bodech [5] a [6] shora). Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že argumentace stěžovatelky rozporem s § 34 zákona o obcích, byla v žalobě uvedena toliko obecně. Podle tohoto ustanovení jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Stěžovatelka k tomuto ustanovení ve své žalobě uvedla: „Podstatným znakem užívání takto zařazeného pozemku je přitom možnost, aby takový pozemek byl veřejně přístupný komukoliv. S ohledem na takto závažné důsledky zařazení pozemku do této kategorie je tedy nutné, aby pro toto zařazení hovořily adekvátně důležité důvody, které však v uvedeném případě nejsou dány“. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku jasně popsal, že za takový důvod považuje územním plánem deklarovaný zájem na prostupnosti území obce a zajištění přístupu k Mlýnskému rybníku. Stěžovatelka v žalobě nijak blíže nespecifikovala, v čem konkrétně spatřuje rozpor s § 34 zákona o obcích. Krajský soud proto mohl stěží na argumentaci stěžovatelky tímto ustanovením adresně reagovat. Skutečnost, že stěžovatelka s posouzením krajského soudu ohledně zařazení pozemků do veřejného prostranství věcně nesouhlasí, nečiní její námitku nepřezkoumatelností důvodnou.

[25] Stejně tak nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nečiní absence výslovné zmínky o tvrzení stěžovatelky ze dne 19. 11. 2018, že příslib nadepsaný na žádosti o vydání souhlasu o dělení pozemků parc. č. 592/6 a 681/30 ze dne 23. 6. 2011 nebyl učiněn stěžovatelkou. Z odůvodnění rozsudku naopak vyplývá, že tomuto tvrzení stěžovatelky krajský soud neuvěřil a z obsahu správního spisu měl jasně za prokázané, že navrhovatelka sama požádala odpůrce o souhlas s rozdělením pozemků parc. č. 592/6 a 681/30, sama nechala vypracovat geometrický plán a odsouhlasila, že oddělené části pozemků budou sloužit jako přístupová cesta k rybníku – viz stručná rekapitulace závěrů krajského soudu v bodu [5] shora, v podrobnostech odst. 44 rozsudku krajského soudu, s jehož posouzením Nejvyšší správní soud souhlasí (viz rovněž dále).

b) K námitce nesprávného právního posouzení zařazení pozemků do plochy „veřejné prostranství“

[26] Při přezkumu územního plánu je třeba vycházet z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, v němž uvedl, že „*zvolil při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem následující algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.: 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých*

vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat). 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy). Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přiblíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy. 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho částí) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost. 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“ (podtržení přidáno).

[27] Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti míří právě na poslední dva kroky popsání algoritmu, tj. na materiální kritéria souladu opatření obecné povahy (nebo jeho částí) se zákonem (hmotným právem) a jeho souladu s principem proporcionality.

[28] Jak již bylo shora uvedeno, v souladu s § 34 zákona o obcích jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Jedná se tedy o prostory veřejně přístupné, tj. přístupné každému bez omezení, což vymezuje zákonodárce i jinými slovy tak, že slouží obecnému užívání. Tradičním znakem obecného užívání je, že lze užívat věci způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Zákonodárce zde vyjádřil to, že užívání věci jednotlivými uživateli je nezávislé na vůli vlastníka tak, že veřejné prostory jsou přístupné každému bez omezení „a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“. Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je tedy veřejným prostranstvím *ex lege* (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Je to však obec (resp. obecní zastupitelstvo jako nejvyšší orgán, kterým je obec spravována), kdo v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu a kdo územní plán v samostatné působnosti vydává. Samotná obec tak minimálně nepřímo může ovlivnit, zda ten který pozemek bude, či naopak nebude veřejným prostranstvím (srov. Kopečný, M. in Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, k § 34 zákona o obcích).

[29] K námitce týkající se změny funkčního využití pozemků a nesprávného zařazení pozemků do kategorií se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68, ve kterém mezi jiným uvedl, „že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu proto musí mít osoby, kterých se změna týká, možnost se k této změně vyjádřit. Právo vyjádřit se přitom neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená to pouze to, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat. ...Přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí.... Pořizování územně plánovací dokumentace je (proto) výrazem veřejného zájmu na plnění

cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona. Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (...) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce. Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obce.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud také uvedl: „Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Proces pořizování územně plánovací dokumentace je podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat, zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jeho mezích. Správnímu soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, zda je toto využití optimální, atd.“

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s konstatováním krajského soudu i námitkou stěžovatelky, že odpůrkyně se ve správním řízení adresně vypořádala pouze s námitkami stěžovatelky ohledně pozemků parc. č. 681/30 a 592/6, nevypořádala však její námitky ohledně pozemků parc. č. 582/1, 592/1, 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s posouzením krajského soudu i názorem odpůrkyně, že námitky týkající se zařazení dotčených pozemků do veřejného prostranství, které stěžovatelka uplatnila při pořizování územního plánu, byly obecného rázu (s výjimkou pozemků parc. č. 681/30 a 592/6, k nimž se však rovněž odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách vyjádřila adresně). Stěžovatelka primárně argumentovala zásahem do vlastnického práva a nutností vyslovení souhlasu vlastníka v případě zásadních omezení vlastnického práva prováděných změnou využití pozemků.

[31] Jak uvedl již krajský soud, z grafické části územního plánu plyne, že pozemky parc. č. 582/1 a 592/1 se nacházejí na východní straně rybníka, pozemky parc. č. 681/29, 681/55, 681/57 a 682/1 slouží nebo mohou sloužit jako komunikace, bez ohledu na jejich označení v katastru nemovitostí, a to v oblasti nově vznikající zástavby rodinnými domy. Pozemky parc. č. 582/1 a 592/1 sice nejsou s ohledem na svoji polohu přímo komunikací, ale mohou sloužit pro obyvatele vznikající zástavby východně od těchto pozemků jako přístup k rybníku. Zařazení těchto pozemků do plochy „veřejné prostranství“ s ohledem na jejich polohu a umístění nelze podle Nejvyššího správního soudu označit za zásadní změnu využití pozemků, jak dovozuje stěžovatelka. Krajský soud tento postup odpůrkyně shledal odůvodněným zejména s ohledem na územním plánem stanovený cíl zajištění prostupnosti obce a přístupu k rybníku. Odpůrkyně ve svém vyjádření upozorňuje rovněž na územním plánem deklarovaný cíl zajištění pěší dopravy a koncepci rekreačního využití krajiny. Jakkoliv by bylo jistě žádoucí, aby toto zdůvodnění bylo v rozhodnutí o námitkách obsaženo i adresně ve vztahu ke všem stěžovatelkou uvedeným pozemkům, s ohledem na obecnost námitek uplatněných stěžovatelkou při přijímání územního plánu lze postup odpůrkyně a obecné stanovení důvodů pro vymezení veřejného prostranství v územním plánu akceptovat. Nejvyšší správní soud proto s posouzením krajského soudu ve vztahu k přiměřenosti zařazení pozemků stěžovatelky do plochy „veřejné prostranství“ souhlasí.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Přestože

je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti jí nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. října 2020

JUDr. Josef Baxa v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Valová