



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci navrhovatele: **M. Č.**, zastoupeného Mgr. Radanem Venclem, advokátem, sídlem Chmelova 357/2, Hradec Králové, proti odpůrkyni: obec **Opatovice nad Labem**, sídlem Pardubická 160, Opatovice nad Labem, zastoupené Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu O. n. L., schváleného zastupitelstvem obce pod č. UZ/01/2018 dne 21. února 2018, v části, která se týká pozemku navrhovatele p. č. X v obci a katastrálním území O. n. L., v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. června 2019 č. j. 52 A 38/2019 - 96

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. et Mgr. Michala Boušky, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Navrhovatel nabyl v roce 2017 ve veřejné dražbě pozemek p. č. X v k. ú. O. n. L. (dále jen „pozemek“), který je oplocený, nezastavěný, leží ve středu obce O. n. L. a sousedí se hřbitovem u kostela sv. Vavřínce. Pozemek předtím vlastnila Česká obec sokolská, která jej v roce 1920 získala darem od jednoho z občanů obce, aby na něm mohla vybudovat sokolovnu.

K tomu však nikdy nedošlo, místo toho se na pozemku řadu let nacházelo dětské hřiště a travní porost. Obec se od roku 2015 neúspěšně pokoušela získat pozemek do svého vlastnictví.

[2] V době, kdy se konala zmiňovaná veřejná dražba, šel zároveň do konečné fáze proces přijímání nového územního plánu obce O. n. L., jež pro obec pořizoval Magistrát města Pardubic a jenž byl nakonec ve formě opatření obecné povahy zastupitelstvem obce schválen dne 21. února 2018 (dále jen „územní plán“). V územním plánu byl navrhovatelův pozemek označen jako stabilizovaná plocha veřejného prostranství – veřejná zeleň. Navrhovatel jej napadl u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a navrhl jeho zrušení v části týkající se pozemku, neboť se podle něj ve skutečnosti o veřejné prostranství nejedná. Navrhovatel hodlá na pozemku vybudovat sportovně-relaxační centrum, územní plán mu v tomto záměru brání, a nepřiměřeně jej tak omezuje na jeho vlastnickém právu. Krajský soud návrh jako nedůvodný zamítl.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítal, že bez ohledu na fakt, že původní vlastník, tj. Česká obec sokolská, neuplatnil proti návrhu územního plánu žádné námitky, bylo povinností odpůrkyně prokázat, že se vskutku jedná o veřejné prostranství. Měla s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 a 8 správního řádu zjistit stanovisko vlastníka pozemku k této otázce, a i když tak neučinila, odmítavý postoj stěžovatele jí byl znám z námítky, kterou stěžovatel k návrhu územního plánu uplatnil, byť tak z důvodu pozdního nabytí pozemku do vlastnictví učinil až po stanovené lhůtě. Odpůrkyně však ke stanovisku vlastníka nepřihlédla a žádné důkazy neprovedla. Krajský soud pak její postup posvětil v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se vymezení veřejných prostranství v rámci územního plánování (stěžovatel odkázal na rozsudky č. j. 4 As 81/2018 - 57 a 4 As 186/2017 - 41).

[4] Podle stěžovatele krajský soud především dospěl k nesprávnému a nepřezkoumatelnému závěru o existenci veřejného prostranství na stěžovatelově pozemku, ačkoliv sám žádné dokazování v této věci nevedl. Stěžovatel naopak v soudním řízení podle svých slov doložil, že pozemek zákonné znaky veřejného prostranství nespĺňuje. Krajský soud nevysvětlil, který z předchozích vlastníků a za jakých okolností měl dát konkludentní souhlas k obecnému užívání pozemku (zda Česká obec sokolská nebo Tělovýchovná jednota Sokol O. n. L.). Pozemek byl přitom vždy oplocený, a nebyl tedy veřejně přístupný. Hrací prvky dětského hřiště z něj odstranila obec O. n. L. na žádost České obce sokolské ještě před konáním veřejné dražby, což svědčí o tom, že zde byly umístěny bez právního důvodu. V katastru nemovitostí je pozemek evidován jako sportoviště a rekreační plocha, takto byl označen v rozsudku o jeho vydání v restituci a stejně byl kategorizován a oceněn i ve znaleckém posudku pro účely veřejné dražby.

[5] Nesprávný a nepodložený je i názor krajského soudu, že novým územním plánem nedošlo ke změně účelového určení stěžovatelova pozemku oproti územnímu plánu předchozímu. Ten totiž pozemek řadil do plochy „C – centrální zóna“, která umožňovala různé funkční využití pozemků včetně zástavby budovami.

[6] Podle stěžovatele vyhodnotil krajský soud chybně i otázku proporcionality vzniklého omezení. Nové funkční využití pozemku nejenže nerespektuje faktický stav v území, ale nemůže ani vést k naplnění účelu a smyslu územního plánu, jelikož bez souhlasu stěžovatele nelze na pozemku – nyní zatravněném a s minimem stromů – provádět jakékoliv terénní úpravy, výsadbu zeleně apod. Stěžovatelův pozemek je rozlehlý a zamýšlenou stavbu sportovně-

pokračování

relaxačního centra lze umístit v dostatečném odstupu od kostela a hřbitova. Veřejný zájem na zachování piety by tudíž bylo možné zajistit mírnějšími prostředky, konkrétně aplikovat v územním řízení institut ochranného pásma dle zákona o pohřebnictví nebo vymežit v územním plánu na části stěžovatelova pozemku jen nezbytně široký pás zeleně sousedící se hřbitovní zdí (toto řešení stěžovatel navrhoval v pozdější žádosti o změnu územního plánu, avšak obec je odmítla). Stěžovatel je přesvědčen, že obec se k jeho požadavkům na změnu územního plánu, popř. na náhradu škody, staví záporně zejména proto, že neuspěla ve snaze získat pozemek od České obce sokolské do svého vlastnictví.

[7] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti vysvětlila, že předchozí plán obce O. n. L. byl vydán ve zcela jiném právním prostředí. Dřívější označení kategorie C skutečně umožňovalo nejrůznější způsoby využití, avšak pokud např. převládala zeleň, jako tomu bylo na pozemku stěžovatele, pak se pouze zachoval stávající stav. Účinný územní plán na tom nic nezměnil, jen zpřesnil pojmosloví. Pokud pak jde o existenci veřejného prostranství na pozemku stěžovatele, v obci je všeobecně známým faktem, že občané pozemek s ohledem na jeho polohu v centru obce a na to, že nedošlo k vybudování sokolovny, léta využívali pro volné venkovní hry a sportování, a to v souladu s všeobecným vnímáním veřejně prospěšného poslání Sokola. Doplnění a pozdější odstranění herních prvků dětského hřiště na povaze tohoto užívání nic nezměnilo. Podstatné je, že Česká obec sokolská tomuto využití ze své pozice vlastníka nikdy nebránila (např. žalobami).

[8] Odpůrkyně nicméně poukázala na to, že proces pořizování územního plánu není běžným správním řízením, nezná účastníky ani se v něm neprovádí dokazování. Výsledná podoba územního plánu je zásadně předurčena aktivitou dotčených osob, a pokud nepodají námítky, nemůže být každý pozemek předmětem zvláštní pozornosti a podrobného odůvodnění. S ohledem na to, že předchozí vlastník námítky proti návrhu územního plánu nepodal a odpůrkyně pouze zachovala dosavadní stav (veřejná zeleň v centru obce), vyhodnotil krajský soud jeho odůvodnění jako postačující.

[9] V reakci na odpůrkynino vyjádření navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud nařídil ve věci jednání a provedl důkazy vyvracející odpůrcovo tvrzení o tom, že stěžovatelův pozemek naplňoval znaky veřejného prostranství. Těmito důkazy měla být smlouva o údržbě pozemku mezi Českou obcí sokolskou a odpůrkyní (upravující mj. zprostředkování občasných pronájmu pozemku k provozování tradičních zábavních akcí), výpověď této smlouvy, žádost odpůrkyně o odprodej pozemku (odůvodněnou tím, že podmínkou pro získání dotace na rekonstrukci dětského hřiště je, že obec musí být vlastníkem dotčeného pozemku), souhlas České obce sokolské s tímto prodejem (za cenu vyšší, než za kterou byl nakonec vydražen) a potvrzení České obce sokolské, že nikdy neudělila souhlas k obecnému užívání daného pozemku (ze srpna 2019). Předložené důkazy získal stěžovatel od České obce sokolské teprve po podání kasační stížnosti a odpůrkyně mu jejich existenci zamlčovala a zastírala, proto nemohl jejich provedení navrhnout již před krajským soudem.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Pro rozsouzení dané kauzy je nejprve potřeba vyložit, jaké důsledky plynou z toho, že územní plán odpůrkyně označuje v hlavním (koordináčním) výkresu určité plochy jako stabilizované, zatímco jiné jako plochy změn. Ačkoliv podobné názvosloví se v různých územních plánech a v různých časových obdobích neužívá zcela jednotně, obecně platí,

že v prvním případě má územní plán pouze zachycovat *neměněný současný stav* a způsob využití dané plochy, zatímco prostřednictvím návrhových ploch odpůrkyně určuje nové řešení (*navržené řešení*), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita, a to odlišně od dosavadního způsobu využití [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, vymezující pojem koordinační výkres]. Nutno podotknout, že návrhy budoucích změn funkčního využití ploch jsou hlavním cílem a smyslem územního plánování. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn, zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co navazují a z čeho vycházejí.

[12] Odpůrkyně považuje stěžovatelův pozemek podle územního plánu za stabilizovanou plochu se stávající veřejnou zelení na veřejném prostranství a tento skutečný stav má zůstat beze změn. Pokud by stěžovatel s takovým využitím svého pozemku jako veřejného prostranství nesouhlasil, ale nepochybně by fakt, že doposud takto využíván byl, nemohl by se svým návrhem na zrušení územního plánu uspět; Nejvyšší správní soud totiž již judikoval, že územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku (srov. rozsudky ze dne 19. května 2011 č. j. 1 Ao 2/2011 - 17 ve věci *Část Územního plánu města Klecany* a ze dne 8. února 2012 č. j. 6 Ao 8/2011 - 74 ve věci *Územní plán obce Mukařov*, bod 30). To platí, i když je pořizován územní plán nový – i v tomto případě se skutečný stávající způsob využití pozemku nemění. Jinou by byla situace, v níž by šlo o převzetí regulace z dosavadního územního plánu (srov. odstavce [19] až [22] rozsudku 6 As 141/2019 - 64 z 28. srpna 2020 ve věci *Změna č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Roztoky*), to však není náš případ.

[13] V nyní řešené kauze stěžovatel popírá, že by jeho pozemek v minulosti sloužil jako veřejné prostranství. Upozorňuje zejména na existenci oplocení, jež omezovalo, či snad dokonce znemožňovalo přístup veřejnosti na daný pozemek, a vedle toho poukazuje na celou řadu dalších skutečností, jež mají obecné užívání daného pozemku vylučovat a naopak podle stěžovatele svědčí o soukromoprávním režimu jeho užívání. Pokud by měl stěžovatel pravdu, pak by odpůrkyně do jeho práv vymezením veřejného prostranství zasáhla, neboť i v případě stabilizovaných ploch územní plán zpravidla stanovuje určitá omezení tak, aby se výstavba či jiné změny ve způsobu užívání pozemků vyžadující přivolení stavebního úřadu nedostávaly do rozporu se stávajícím, územním plánem fixovaným způsobem užívání dané plochy jako veřejného prostranství. Územní plán O. n. L. tak činí na str. 71 své textové části, kde stanovuje pro plochy ZV (veřejná prostranství – veřejná zeleň) přípustná využití hlavní a doplňková, stejně jako uvádí využití nepřípustná (ta zahrnují např. stavby a zařízení pro reklamu). Vymezení veřejného prostranství v územním plánu je tedy způsobilé do práv vlastníka pozemku citelně zasáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016 č. j. 2 As 295/2015 - 83 ve věci *Část Územního plánu Olomouce*).

[14] Je proto nutné zabývat se tím, zda odpůrkyně neporušila zákon tím, že v územním plánu stanovila, že stěžovatelův pozemek spadá do stabilizované plochy veřejné zeleně a je stávajícím veřejným prostranstvím.

[15] Naprostá většina sporů týkajících se veřejného prostranství v územním plánu, jež Nejvyšší správní soud doposud řešil, se týkala návrhů nových veřejných prostranství na pozemcích, jež takto dosud využívány nebyly. Z rozsudků, na něž poukazoval stěžovatel, se pouze dva týkaly sporu o existenci veřejného prostranství zachyceného v územním plánu jako stávající stav, a nadto ještě šlo o dva rozsudky postupně vydané v jedné a téže kauze (rozsudky ze dne 12. prosince 2017 č. j. 4 As 186/2017 - 41 ve věci *Územní plán obce Ol. v H. I* a ze dne

pokračování

24. května 2018 č. j. 4 As 81/2018 - 57 ve věci *Územní plán obce Ol. v H.II*). Jejich podstatná odlišnost od nyní řešeného případu spočívala v tom, že tam stěžovatelé proti územnímu plánu a určení svého pozemku za veřejné prostranství brojili včasnými námitkami. Nebylo tedy žádných pochybností o tom, že správní soudy musí uplatněné žalobní body přezkoumat v plném rozsahu. Naproti tomu stěžovatel ani jeho právní předchůdce (Česká obec sokolská, od níž pozemek nabyt ve veřejné dražbě) proti návrhu územního plánu námitky neuplatnili, resp. stěžovatel tak učinil opožděně. Odpůrkyně se tudíž ve stanovené lhůtě nedozvěděla právem předvídaným způsobem o tom, že vlastník pozemku s údajnou existencí stávajícího veřejného prostranství na svém pozemku nesouhlasí.

[16] V této souvislosti je potřeba nejprve vyjasnit, zda je možné právní pasivitu České obce sokolské přičítat stěžovateli. Stěžovatel totiž nabyt pozemek do vlastnictví až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti územnímu plánu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně vyplývá jednoznačný závěr, že důsledky pasivity právního předchůdce na jeho nástupce plně dopadají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014 č. j. 7 As 186/2014 - 49 ve věci *Změna č. 3 územního plánu obce Sibrina*). Nadto mezi stranami není sporné, že v dražební vyhlášce byla obsažena i informace o přípravě nového územního plánu, jenž by měl začít platit na podzim 2017, přičemž dražený pozemek je v něm určen jako veřejné prostranství – veřejná zeleň. Jestliže tedy Česká obec sokolská měla možnost námitky včas uplatnit a o své vůli tak neučinila, má se věc tak, jako by příležitost bránit se proti návrhu územního plánu promeškal sám stěžovatel.

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

[18] V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná v tom, že územní plán nestanovuje změnu stávajícího způsobu využití, nýbrž označuje veřejné prostranství na stěžovatelově pozemku za již existující, tedy za stávající skutečnost, z níž územní plán jen vychází. Stěžovatel nebrojí proti tomu, že nově zavedená právní regulace je nezákonná či nepřiměřená, nýbrž vytýká odpůrkyni, že nesprávně tvrdí, resp. že nedostatečně zjistila skutečný (stávající) stav v území. Stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území [srov. § 25 a § 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní

orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní soud proto musí být k žalobní námitce oprávněn přezkoumat přinejmenším dodržení těchto pravidla, neboť jde o otázku zákonnosti.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu proto v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k 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.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud naopak dotčená osoba námitku včas podá, situace se obrací, jak vyplývá z výše citovaných rozsudků ve věcech *Územní plán obce Oldřichov v Hájích I* a *Územní plán obce Oldřichov v Hájích II*. Pořizovatel totiž musí již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel při zachycení současného stavu území v návrhu územního plánu. Jestliže je vznesená námitka relevantní a podložená, má pořizovatel v zásadě tři možnosti, jak dál postupovat. Za první, může dát námitce za pravdu. V takovém případě musí buďto změnit v návrhu územního plánu stávající funkční využití dané plochy (např. uzná, že plocha není veřejnou zelení, ale že jde ve skutečnosti o stabilizovanou plochu soukromé zahrady), nebo se může pokusit v územním plánu zachovat svůj původní záměr, ovšem v podobě návrhové plochy (např. ji označí jako budoucí veřejnou zeleň a odůvodní potřebnost navržené změny funkčního využití oproti současnému stavu). Za druhé, v rámci přípravy územního plánu lze doplnit podklady a provést dokazování, kterým pořizovatel námitku vyvrátí a obhájí přesvědčivě svůj závěr o dosavadním způsobu využití dané plochy. Ačkoliv není obvyklé, aby se v procesu přijímání opatření obecné povahy prováděly důkazy, odpůrkyně se mylí, pokud to považuje za zcela vyloučené (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Územní plán obce O. v H. II*, bod 33). Za třetí nelze vyloučit ani možnost odkázat dotčenou osobu na příslušné správní řízení, v němž může spor o stávající způsob využití daného pozemku řešit, je-li pro to v procesu přípravy územního plánu časový prostor. V daném případě by se jednalo o řízení o existenci veřejného prostranství podle § 142 správního řádu.

[21] Právě popsáný postup dovodil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ve věci *Územní plán obce O. v H. I*, v bodech 28 a 29, kde se jednalo o existenci účelové komunikace. Obdobně je možno vést deklaratorní řízení i o existenci jiných veřejných prostranství, kam spadá též veřejná zeleň (srov. ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: *Stavební právo*, Bulletin 1/2018). Ve všech třech variantách se dotčená osoba dočká plného soudního přezkumu učiněných závěrů – ať již v rámci řízení o zrušení územního plánu, nebo v rámci řízení o žalobě

pokračování

proti správnímu rozhodnutí – přičemž to bude odpůrce, resp. žalovaný, kdo bude muset před soudem obhajovat existenci veřejného prostranství.

[22] Pokud nahlédneme popsanou optikou na nyní řešený případ, Nejvyšší správní soud nemá k postupu odpůrkyně ani krajského soudu výhrady. Stěžovatel (ani jeho právní předchůdce) nepodal proti návrhu územního plánu včas námitku. Jeho opožděně uplatněné výhrady nemohly aktivovat povinnost odpůrkyně provádět v rámci přípravy územního plánu dokazování ke stávajícímu způsobu využití stěžovatelova pozemku nebo proces přípravy přerušovat za účelem vyjasnění předběžné otázky ve správním řízení. Stěžovatel nevytýkal odpůrkyni v návrhu na zrušení územního plánu podaném ke krajskému soudu, že by snad označila sporný pozemek za veřejné prostranství v rozporu s podklady, které měla při přípravě územního plánu k dispozici. Učinil tak až v kasační stížnosti, kde předložil smlouvy mezi odpůrkyní a Českou obcí sokolskou, jež měly prokazovat soukromoprávní režim užívání daného pozemku, a prohlášení České obce sokolské, že obecné užívání svého pozemku neumožňovala. V kasačním řízení je však na uplatňování skutkových novot již pozdě [§ 109 odst. 5 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“)], proto také Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět stěžovateli návrhu na provedení dokazování. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že předložené smlouvy řeší nájemné pouze pro případ užití pozemku ke kulturním akcím, jež spadá pod zvláštní, nikoliv pod obecné užívání veřejného prostranství. Jeho veřejný charakter tedy tyto podklady samy o sobě nevylučují.

[23] Prakticky jediný argument v kasační stížnosti, uplatněný již v návrhu ke krajskému soudu, jenž by mohl být způsobilý otrástit tvrzením, že sporný pozemek v centru obce – travnatá plocha lemovaná stromy a vybavená hracími prvky – sloužil v minulosti jako veřejné prostranství, konkrétně jako všem přístupné venkovní sportoviště a dětské hřiště, představuje stěžovateli poukaz na to, že pozemek byl a nadále je oplocený, což vylučuje jeho užívání veřejností. Odpůrkyně ale ve vyjádření k návrhu vysvětlila, že v tomto případě se jednalo nikoliv o zabránění přístupu veřejností na pozemek, nýbrž jen o bezpečnostní prvek, aby děti užívající hřiště nevybíhaly na silnici, jež podél pozemku vede. Stěžovatel již na toto vysvětlení odpovídajícím způsobem nereagoval (nenavrhl například výslech svědků, kteří by mohli potvrdit, že pozemek neuváděla veřejnost, protože se klíče od brány vydávaly jednotlivým zájemcům na žádost apod.). Předložil soudu pouze rozsudek obecného soudu o vydání pozemku v restituci a znalecký posudek zpracovaný pro potřeby veřejné dražby, na něž poukazuje i v kasační stížnosti.

[24] Z hlediska veřejnoprávního režimu pozemku ale není podstatné, jak byl označen v rozsudku občanskoprávního soudu nebo jak o něm uvažoval znalec, když jej oceňoval pro účely dražby. Veřejné prostranství vzniká autonomně naplněním zákonných znaků. Z nich klíčovým je obecné užívání veřejností v souladu s vůlí vlastníka, přičemž vlastníkův souhlas může být dán i mlčky (konkludentně) a jednou daný souhlas zavazuje též jeho právní nástupce (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2019 sp. zn. 22 Cdo 2378/2016). Pro vznik a další existenci veřejného prostranství taktéž není bez dalšího rozhodující, jaký způsob využití pozemku je evidován v katastru nemovitostí, neboť katastr je třeba uvádět do souladu s realitou, nikoliv naopak [srov. § 32 odst. 1, 2 a § 35 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)]. Nadto v daném případě zápis v katastru nemovitostí ani nevylučuje, že by mohlo jít o sportoviště pro veřejnost.

[25] Navrhovateli se tudíž nepodařilo vyvrátit, že jeho pozemek je veřejným prostranstvím, v tomto ohledu se mu nepodařilo ani v soudu vyvolat důvodné pochybnosti. Současný stav zachycený v napadeném územním plánu rozhodně není na první pohled ve zcela zjevném a příkrém v rozporu s realitou. Důkazní břemeno tedy navrhovatel, jenž zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní, před soudem neunesl.

[26] Pokud jde o kasační námitku, že krajský soud založil posouzení věci na chybném předpokladu, že způsob využití pozemku v předchozím územním plánu byl totožný, stěžovatel se podle Nejvyššího správního soudu v tomto bodě mylí. Krajský soud se na str. 10 svého rozsudku nevysslovil jednoznačně k tomu, zda napadený územní plán představuje z hlediska možností využití stěžovatelova pozemku změnu oproti územnímu plánu předchozímu. Krajský soud naopak v příslušné pasáži svého rozsudku označil za rozhodnou skutečnost to, zda funkční využití v napadeném územním plánu odpovídá faktickému stavu. Tento názor je zcela v souladu s výkladem, který Nejvyšší správní soud nastínil výše – aby stěžovatel v tomto soudním sporu uspěl, musel by úspěšně vyvrátit dosavadní způsob užívání pozemku jako veřejného prostranství, což se mu nepodařilo.

[27] Konečně v poslední části své kasační stížnosti brojí stěžovatel proti přiměřenosti (proporcionalitě) omezení, jež na něho územní plán klade. Nejprve je třeba si ujasnit, zda vůbec takováto argumentace připadá v úvahu, když se má jednat o stávající stav, tj. stabilizovanou plochu veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud má za to, že je to za určitých okolností myslitelné. Navrhovatel nemusí totiž vždy brojit proti samotné existenci veřejného prostranství či jiného veřejnoprávního institutu na svém pozemku, nicméně může např. namítat, že regulativy zakotvené v územním plánu jsou příliš přísné a vylučují i takové způsoby využití dané plochy, které nejsou s jejím stávajícím hlavním účelem vůbec v rozporu. Stejně jako u návrhových ploch ale i zde platí, že proporcionalitou územního plánu se soud může zabývat pouze tehdy, pokud navrhovatel vznesl v tomto směru včas námitky a umožnil odpůrci, aby se k nim v odůvodnění územního plánu vyjádřil. To se v daném případě nestalo, a správní soudy tak nemohou jako první vést povýtce samosprávné úvahy na téma, co je a co není pro obec nezbytné (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 270/2019 - 38, *Územní plán města Mnichovice*). Jestliže krajský soud vyslovil i přesto určitý – nutno říci velmi obecný – názor na přiměřenost omezení plynoucích z určení pozemku jako veřejného prostranství, činil tak nad rámec nutného odůvodnění a na výsledek sporu to nemohlo mít žádný vliv.

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, proto jí náleží náhrada nákladů řízení v rozsahu, jaký požadovala ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Jde o náklady zastoupení advokátem, jež považuje Nejvyšší správní soud – shodně jako předtím krajský soud – za účelně vynaložené, jelikož odpůrkyní je obec, která nevykonává působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnává žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 č. j. 7 As 461/2018 - 23).

[30] Odpůrkyně podala prostřednictvím svého právního zástupce vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního



pokračování

tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Odpůrkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 25. září 2020

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu