

### INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH

#### SBÍRKA ZÁKONŮ 2018

##### Částka 74 – čís. 142

Vyhláška o náležitostech posouzení vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny.

Vyhláška obsahuje mj. náležitosti posouzení vlivu politiky územního rozvoje, zásad územního nástroje nebo územního plánu.

Účinnost od 1. srpna 2018.

##### Částka 86 – čís. 169

Zákon, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon obsahuje mj. změnu zákona o vyvlastnění (část čtvrtá) a změnu § 96b stavebního zákona (část pátá).

Účinnost části páté (změna stavebního zákona) od 1. září 2018.

##### Částka 88 – čís. 176

Zákon, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon obsahuje mj. změnu § 14, který upravuje podjatost úředních osob.

Účinnost od 1. listopadu 2018.

*Právní předpisy vybral:  
Mgr. Pavel Machata, MMR*

### INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

#### Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2018, č. j. 8 As 138/2016-64

#### OPATŘENÍ OBECNÉ Povahy, ÚZEMNÍ PLÁN, ROZHODNUTÍ O NÁMITKÁCH

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2016, č. j. 65 A 1/2016-70 o zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce P.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Zastupitelstvo odpůrkyně – obce P. usnesením ze dne 10. 6. 2015 schválilo rozhodnutí o vydání územního plánu obce formou opatření obecné povahy (dále jen „územní plán“ nebo „opatření obecné povahy“). Obec tímto územním plánem určila mj. plochy se způsobem využití „ZZ – plocha zahrady a sadu“ a vymezila rovněž územní rezervu pro vedení nadregionálního biokoridoru NRBK15 (K161) (dále jen „biokoridor“), který je v územním plánu označen jako KR NRBK-N (nivní větev) a KR NRBK-V (vodní větev). Současně na těchto plochách omezila stavební činnost.

Navrhovatel se jako vlastník pozemku parc. č. X v k. ú. M. zapsaného na listu vlastnictví č. X domáhal u Krajského soudu v Brně zrušení opatření obecné povahy, neboť nesouhlasil s omezením stavební činnosti a umístěním územní rezervy na svém pozemku.

Krajský soud v Brně návrh napadeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil navrhovateli, že územní plán trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Uvedl, že odpůrkyně sice pochybila, pokud námitky uplatněné v průběhu pořizování územního plánu vypořádala toliko odkazem na dokument označený jako

„Vyhodnocení projednání návrhu územního plánu P.“ ze dne 29. 5. 2015 (dále jen „vyhodnocení projednání ÚP“) zařazený do příloh územního plánu, současně však shledal, že tato skutečnost neměla vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Odpůrkyně se podle krajského soudu s námitkami navrhovatele ve vyhodnocení projednání ÚP dostatečným a přezkoumatelným způsobem vypořádala. Rozhodnutí o námitkách proto vyhovovalo požadavkům § 172 odst. 5 správního řádu. Zrušení opatření obecné povahy pouze z důvodu, že odpůrkyně odůvodnění rozhodnutí o námitkách uvedla v příloze k napadenému opatření obecné povahy, by naplňovalo znaky přepjatého formalismu, a proto k tomuto kroku krajský soud nepřistoupil.

Důvodnou krajský soud neshledal ani navrhovatelovu námitku týkající se umístění územní rezervy na jeho pozemku. Krajský soud uvedl, že z hlediska § 43 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 14. 4. 2016 (dále jen „stavební zákon“), byly v projednávané věci naplněny zákonné podmínky pro vymezení územní rezervy pro nadregionální biokoridor v územním plánu. Krajský soud poukázal na to, že odpůrkyně vymezení biokoridoru dostatečně odůvodnila ve výrokové části územního plánu i v jeho odůvodnění. Uvedl též, že potřeba využití koridoru územních rezerv bude prověřována při každém vyhodnocování územního plánu podle územně analytických podkladů kraje a podle aktuálních rezortních studií. Krajský soud shledal, že omezení umístění některých staveb v nezastavěném území v územním plánu vymezila odpůrkyně v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona.

Krajský soud nedovodil ani porušení zásady proporcionality. Zdůraznil, že ochrana přírody a krajiny je důležitým zájmem, zásah do vlastnického práva navrhovatele má legitimní důvod a je veden šetrným způsobem. V území není vyloučeno umístění všech staveb; o povolení umístění konkrétní stavby (např. „pro skladování nářadí“) rozhodne stavební úřad. Posoudí zejména skutečnost, zda stavba znemožňuje, ztěžuje nebo ekonomicky znevýhodňuje případně budoucí umístění nadregionálního biokoridoru. Pozemek navrhovatele je zařazen do ploch územní rezervy R08 „plochy rekreace“. Podle krajského soudu tak pozemek navrhovatele může být v budoucnu zařazen mezi plochy pro rodinnou rekreaci. Rovněž soud neshledal, že by se jednalo o diskriminační či libovolné řešení. Krajský soud nepřehlédl ani skutečnost, že napadený územní plán nikterak nemění stávající způsob využití pozemku navrhovatele coby zemědělského pozemku. Územním plánem stanovený způsob jeho využití proto nelze považovat za neproportionální pouze proto, že navrhovateli nevyhovuje.

Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhl zrušit napadený rozsudek, stejně jako napadené opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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, 4 s. ř. s.) dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a se všemi návrhovými body se řádně a srozumitelně vypořádal.

Stěžovatel dále namítal, že se odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách s jeho „námitkou č. 1“ (týkající se nesouhlasu stěžovatele s vymezením územní rezervy pro biokoridor) a s „námitkou č. 3“ (týkající se nesouhlasu stěžovatele s omezením výstavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona) uplatněnou v procesu pořizování územního plánu vypořádala nedostatečně. Nejvyšší správní soud ověřil, že se odpůrkyně uvedenými námitkami zabývala na straně 165 až 168 příloženého vyhodnocení projednání ÚP. Vypořádání těchto námitek rozdělila a očíslovala shodným způsobem jako stěžovatel (námitky podal dne 27. 12. 2013 – v územním plánu označené pod č. 9. 4. 08 a dne 12. 12. 2014 – označené pod č. 10.3.7.). Kasační soud neshledal v odůvodnění rozhodnutí o „námitce č. 1“ žádné deficity. Odpůrkyně se podrobně věnovala těžišti argumentace stěžovatele a reagovala na stěžovatelem vyslovené námitky; objasnila důvody, které ji vedly k závěru o nutnosti umístit v území plochy územní rezervy. Ve vztahu k „námitce č. 3“ (uplatněné v rámci souboru námitek ze dne 12. 12. 2014), již stěžovatel vyslovil nesouhlas s omezením výstavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, Nejvyšší správní soud uvedl, že jakkoli je odůvodnění rozhodnutí odpůrkyně strohé, přesto z něj jednoznačně vyplývá, že odpůrkyni k omezení výstavby vedly důvody plynoucí ze snahy ochránit účel, ke kterému je dané území určeno (pro vedení nadregionálního biokoridoru). Odpůrkyně i zde navíc odkázala na vlastní obsah územního plánu, z nějž důvody konkrétně vyplývají. Nejvyšší správní soud proto ani v těchto souvislostech nepřezkoumatelnost územního plánu nedovodil. Uvedené správně posoudil též krajský soud.

Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, podle níž se krajský soud dostatečně nevěnoval návrhovému bodu vytykajícímu nedostatečné vypořádání „námitky č. 3“ ze strany odpůrkyně. Tento návrhový bod krajský soud vypořádal na stranách 10 až 12 napadeného rozsudku. Krajský soud dokonce z odůvodnění rozhodnutí o „námitce č. 3“ citoval a uzavřel, že „se odpůrkyně námitkami navrhovatele (a dalších osob) uplatněnými jak v roce 2013, tak v roce 2014, podrobně zabýval. Nelze se přitom ztotožnit s tvrzením, že by se k námitce č. 3 vyjádřil nedostatečně. Jistě by se mohl některým dílčím otázkám věnovat ještě podrobněji, nicméně způsob, jakým námitky vypořádal, nečiní územní plán nepřezkoumatelným. (...) Soud pouze dodává, že navrhovatel nevypořádání námitek namítal toliko v obecné rovině (aniž by konkrétně uvedl, kterou dílčí otázku opomněl podle jeho názoru odpůrkyně vypořádat, a jaký to má vliv na zákonnost opatření obecné povahy), a proto se soud jeho námitkou mohl zabývat také jen takto obecně.“

Nedůvodný je také stěžovatelův nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle nějž nevypořádání námítky č. 3 namítal pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel v návrhu na zrušení územního plánu nedostatečně vypořádání „námítky č. 3“ namítl na straně 4 skutečně pouze obecně a nekonkrétně. Na následujících stranách dále rozvedl důvody svého nesouhlasu s omezením výstavby podle § 18 odst. 5 stavebního zákona a vytýkal vady nepřezkoumatelnosti ve vztahu k dalším částem opatření obecné povahy. Konkrétně však neoznačil žádnou otázku obsaženou v „námítce č. 3“, kterou by odpůrkyně nezodpověděla.

Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že obdobné námítky vůči územnímu plánu obce Pasohlávky, jaké vznesl stěžovatel ve svém návrhu, posuzoval krajský soud též ve věci č. j. 67 A 5/2015-157. S ohledem na tuto skutečnost je zcela pochopitelné, že při jejich vypořádání ze své předchozí judikatury vycházel. Tato skutečnost sama o sobě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Námítky stěžovatele jsou proto i v tomto směru nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nesouhlasil ani se stěžovatelovou námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nevypořádání návrhových bodů týkajících se územní rezervy. Námítce týkající se neúčelnosti a nepotřebnosti územní rezervy se krajský soud věnoval v odstavcích [41] až [45] napadeného rozsudku. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud také námitku zneužití práv odpůrkyně při vymezení územní rezervy. Neshledal porušení zásady proporcionality a uvedl, že se územní rezerva „*sice dotýká vlastních* [správně zřejmě „*vlastnických*“ – poznámka soudu] *práv navrhovatele, ovšem pouze v nevyhnutelném rozsahu a ze zcela legitimních a odůvodněných příčin*“ (viz odst. [61] napadeného rozsudku), které v rozsudku vložil. Námitkou zpochybňující naplnění podmínek § 43 odst. 1 stavebního zákona pro vymezení územní rezervy se krajský soud zabýval v odstavci [39] napadeného rozsudku. Ani pro uvedené tudíž nelze nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku dovodit.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil výhradě, podle níž krajský soud nevypořádal stěžovatelovu námitku nepřezkoumatelnosti územního plánu v části vztahující se k omezení stavební činnosti v nezastavěném území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. K této námítce krajský soud v odstavci [49] napadeného rozsudku uvedl, že takové omezení považuje za dostatečně odůvodněné. Skutečnost, že krajský soud výslovně nereagoval na stěžovatelem poukazovaný náleží Ústavního soudu, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje (viz shora odst. [25–27]).

Nejvyšší správní soud k uplatněné stížní argumentaci o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů odkázal na přílehlavé a v této věci plně použitelné úvahy. Nejvyšší správní soud dále posoudil námítky vůči formálním náležitostem územního plánu, tj. námítky týkající se nedostatků rozhodnutí o námítkách. Nejvyšší správní soud předepsal, že se již obdobnou věcí týkající se téhož územního plánu, v níž stěžovatel vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení, zabýval a rozhodl o ní rozsudkem ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015-68. Zdejší soud rovněž poukázal na skutečnost, že stěžovatel uplatnil v procesu projednávání územního plánu námítky mj. společně (a tedy ve shodném znění) s J. L.

a J. M., jejichž kasační stížnost obsahující obdobné výtky vůči rozhodnutí o námítkách Nejvyšší správní soud posuzoval právě ve shora citovaném rozsudku. Při hodnocení náležitosti rozhodnutí o námítkách se proto kasační soud řídil závěry vyslovenými v rozsudku č. j. 3 As 250/2015-68; neshledal důvod se od nich v nyní projednávané věci odchýlit.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom směru, že rozhodnutí o námítkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24). Pokud je tedy „rozhodnutí o námítkách minimálně z formálního hlediska správním rozhodnutím, které musí dle § 172 odst. 5 správního řádu obsahovat vlastní odůvodnění, je třeba na odůvodnění rozhodnutí o námítkách klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V prvé řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí.“ (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Ve smyslu § 172 odst. 5 s. ř. je rozhodnutí o námítkách včetně odůvodnění součástí opatření obecné povahy.

Odpůrkyně v bodu II.19. textové části odůvodnění územního plánu uvedla seznam uplatněných námitek a výrok rozhodnutí o nich; odůvodnění rozhodnutí o námítkách však v této části územního plánu obsaženo není. Odpůrkyně (patrně ve snaze učinit tuto část přehlednější) vložila odůvodnění rozhodnutí o námítkách do vyhodnocení projednání ÚP, jenž tvoří přílohu územního plánu. Tato příloha je však mimo tělo vlastního územního plánu. Pokud má dojít k přezkumu, je třeba rozhodnutí o námítce vložít v kontextu s připojenou přílohou (vyhodnocení projednání ÚP), v níž se nachází odůvodnění rozhodnutí o námítkách. Vzhledem k tomu, že z ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu výslovně vyplývá povinnost uvést do opatření obecné povahy rozhodnutí o námítce jako celek, tj. výrok rozhodnutí o námítce včetně odůvodnění, je odpůrkyní zvolené řešení formálně nesprávné.

Z územního plánu nicméně vyplývá, že podrobné odůvodnění rozhodnutí o námítkách je obsaženo ve výše zmíněné příloze. Nejvyšší správní soud připustil, že řešení přijaté odpůrkyní má určitý vliv na srozumitelnost územního plánu, neboť důvody zamítnutí námitek z něj přímo nevyplývají. Neshledal však, že by územní plán trpěl nesrozumitelností takové intenzity, která by jej jako celek činila nepřezkoumatelným. Lze přisvědčit stěžovateli, že umístění odůvodnění rozhodnutí o námítkách do přílohy územního plánu je formálně nesprávné, v nyní posuzované věci však nezpůsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů, jelikož důvody rozhodnutí o námítkách z přílohy vyplývají, a je proto možné zjistit, jak odpůrkyně o námítkách rozhodla a z jakých důvodů. Ve prospěch přezkoumatelnosti rozhodnutí o námítkách svědčí také skutečnost, že se stěžovatel s důvody zamítnutí námitek seznámil a ve svých podáních s nimi polemizuje. Tato formální vada proto neměla vliv ani na možnost stěžovatele domáhat se soudní ochrany. Jeho námítkám v tomto směru proto nelze přisvědčit. K závěrům o přezkoumatelnosti rozhodnutí o námítkách správně dospěl také krajský soud. S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavřel, že nesprávné zařazení rozhodnutí o námítkách do přílohy územního plánu nemělo v nyní projednávané věci vliv na jeho zákonnost.

Nejvyšší správní soud se zabýval také námitkou stěžovatele zpochybňující naplnění podmínek § 43 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 7 stavebního zákona pro vymezení územní rezervy pro biokoridor v územním plánu odpůrkyně (chybějící stanovisko krajského úřadu).

Podle § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona „záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.“ Ve smyslu § 50 odst. 7 stavebního zákona „krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.“

Stejnou otázkou týkající téhož znění územního plánu obce Pasohlávky se Nejvyšší správní soud zabýval již ve výše zmíněném rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015-68. Dospěl v něm k závěru, že byly dány podmínky podle § 43 odst. 1 stavebního zákona k tomu, aby odpůrkyně zahrнула vymezení územní rezervy pro budoucí nadregionální biokoridor do územního plánu. Dodal, že obdobnou situaci spočívající ve vymezení nadregionální územní rezervy za situace, kdy byly zrušeny nadřazené zásady územního rozvoje, již posuzoval v rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, a také v něm toto řešení akceptoval (srov. odst. 52 cit. rozsudku). Nejvyšší správní soud neshledal důvody, pro které by se měl od výše uvedených závěrů odchýlit, a proto uzavřel, že odpůrkyně při vymezení územní rezervy pro biokoridor postupovala v souladu se zákonem. Stěžovatelovy námitky jsou proto v tomto směru nedůvodné. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatel vystupoval v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 250/2015 v pozici osoby zúčastněné na řízení, a proto byl s rozsudkem č. j. 3 As 250/2015-68 seznámen. V podrobnostech k otázce naplnění podmínek § 43 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 7 stavebního zákona proto kasační soud pro stručnost odkázal na závěry uvedené v rozsudku č. j. 3 As 250/2015-68, (zejména na pasáže uvedené na čísle listu 72–73 rozsudku), aniž shledal potřebu je na tomto místě opakovat. Ke shodnému závěru o naplnění podmínek § 43 odst. 1 stavebního zákona dospěl také krajský soud v odstavci [39] napadeného rozsudku.

Ze všech výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. posoudil jako nedůvodnou a zamítl ji.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018-57**

### **OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, VYMEZENÍ VEŘEJNÉ ÚČELOVÉ KOMUNIKACE**

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů  
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 2. 2018, č. j. 64 A 2/2017-269, kterým zrušil opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2014, Územní plán obce O. v H., schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 6. 10. 2014, č. 5/32/2014.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Odpůrce – obec O. v H. (dále jen „stěžovatel“) vydal shora uvedené opatření obecné povahy (Územní plán O. v H.), které nabylo účinnosti dne 22. 10. 2014.

Navrhovatelé a) až c) se u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci domáhali zrušení částí územního plánu. Navrhovatelé a) a b) jsou vlastníky pozemku p. č. st. X, jehož součástí je stavba č. p. X, a dále pozemků p. č. X, X, X, X a X v k. ú. O. v H. Navrhovatel c) je vlastníkem pozemku p. č. st. X, jehož součástí je stavba č. p. X, a pozemku p. č. X v k. ú. O. v H. Navrhovatelé a) a b) se domáhali zrušení části týkající se svých pozemků p. č. st. X, X a X, vše v k. ú. O. v H. Navrhovatel c) se domáhal zrušení části týkající se svých pozemků p. č. st. X a X a dále pozemků p. č. X, X a X, vše v k. ú. O. v H. Navrhovatelé v řízení před krajským soudem namítali, že dotčené opatření obecné povahy nezákonně vymezilo veřejné prostranství na pozemku p. č. X. Navrhovatelé rozporovali závěr odpůrce, že se na tomto pozemku nachází účelová pozemní komunikace. Poukazovali na to, že existuje alternativní obecní komunikace na obecních pozemcích p. č. X, X a X, která slouží také jako přístupová komunikace k rodinnému domu č. p. X ve vlastnictví navrhovatele c).

Krajský soud rozsudkem ze dne 3. 8. 2017, č. j. 64 A 2/2017-234, návrh zamítl. Shledal, že odpůrce funkční využití pozemku p. č. X zásadně nezměnil. Již v předchozím územním plánu schváleném usnesením zastupitelstva obce O. v H. ze dne 13. 12. 2000, č. 6/2000, byla na části pozemku navrhovatelů a) a b) p. č. X v k. ú. O. v H. pozemní komunikace vymezena. Také z podání navrhovatelů vyplývá, že byl jejich pozemek jako pozemní komunikace využíván již před schválením napadeného územního plánu. Napadeným územním plánem tak nemohlo dojít k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů k předmětné nemovitosti, jelikož nebylo nikterak změněno její užití ani hodnota. Krajský soud se proto nezabýval

otázkou, zda se na pozemku p. č. X nachází účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti navrhovatelů a) až c) rozsudkem ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41, rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, konstatoval, že vymezení určité plochy jako veřejného prostranství představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku. Územní plán představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezí-li totiž územní plán určitý pozemek nebo jeho část jako veřejné prostranství, bude na danou plochu i pozemek takto nahlíženo i při následném rozhodování v území. Dochází tak fakticky k omezení možností budoucího využití pozemku. Vymezení veřejného prostranství na pozemku p. č. X tedy představuje vymezení funkčního využití dotčeného pozemku, které zasahuje do vlastnického práva stěžovatelů a) a b). Omezení plynoucí z vymezeného funkčního využití pozemku stěžovatelů a) a b) v územním plánu trvá bez ohledu na případně budoucí vyřešení otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace v řízení o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Závěr krajského soudu, že navrhovatelé a) a b) nemohli být vymezením veřejného prostranství na pozemku p. č. X dotčeni na svých právech, byl tedy nesprávný.

Pokud má obec v úmyslu vymežit v územním plánu komunikaci jako (stávající) veřejné prostranství, musí se v případě pochybností, především na základě námitek uplatněných dotčenými osobami, vypořádat s otázkou, zda tato komunikace splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zákonnost vymezení funkčního využití určitého pozemku v územním plánu zajisté nelze odvozovat od jeho faktického (případně protiprávního) využívání. Tato otázka následně může být předmětem přezkumu správního soudu. V posuzovaném případě bylo třeba se s ohledem na výše uvedené zabývat otázkou, zda se v části pozemku p. č. X vymezené jako veřejné prostranství skutečně nachází účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud se však touto otázkou v posuzovaném případě k námitce stěžovatelů nezabýval. Nejvyšší správní soud mu proto uložil přezkoumat otázku, zda odpůrce vymežil na pozemku č. X veřejné prostranství v souladu se zákonem.

Krajský soud v dalším řízení s odkazem na uvedené závěry Nejvyššího správního soudu v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené opatření obecné povahy v části týkající se pozemku p. č. X v k. ú. a obci O. v H. zrušil. Ve zbylém rozsahu návrh zamítl. Krajský soud shledal, že ačkoliv se odpůrce k naplnění některých znaků veřejně přístupné komunikace při vypořádání námítky navrhovatelů a) a b) vyjádřil, všechny znaky explicitně nezkoumal, přičemž měl zejména za to, že: „*v rámci územního plánování nelze zjišťovat, zda původní vlastníci nemovitých věcí udělili či neudělili souhlas s užíváním jejich nemovitých věcí k účelu veřejně přístupné účelové komunikace*“. Měl však povinnost zabývat se naplněním všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace a případně v tomto

směru měl provést nezbytné dokazování. Pokud měl za to, že na pozemku p. č. X existuje veřejně přístupná účelová komunikace od nepaměti, byl povinen tento svůj závěr pečlivě odůvodnit. Protože takto nepostupoval, je v této části územní plán obce O. v H. nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud na úvod konstatoval, že nemůže přehodnocovat své právní závěry vyslovené v předchozím rozsudku, kterými se následně při posouzení věci řídil krajský soud [srov. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2018-41, uložil krajskému soudu, aby se na základě závazného právního názoru vyjádřeného v tomto rozsudku, podle kterého se obec v situaci, kdy má v úmyslu vymežit v územním plánu komunikaci jako veřejné prostranství, „musí se v případě pochybností, především na základě námitek uplatněných dotčenými osobami, vypořádat s otázkou, zda tato komunikace splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích,“ zabýval otázkou, zda stěžovatel vymežil na pozemku p. č. X veřejné prostranství v souladu s tímto pokynem.

Krajský soud se touto otázkou zabýval, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace v posuzovaném případě v rozhodnutí o námitce č. 8 vznesené navrhovatelí a) a b) explicitně nezkoumal, přičemž se zejména nezabýval znakem udělení souhlasu s užíváním jejich nemovitých věcí k účelu veřejně přístupné účelové komunikace. Dotčená část územního plánu stěžovatele je proto nepřezkoumatelná. Nejvyšší správní soud se s ohledem na to mohl nyní zabývat pouze otázkou, zda je závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti územního plánu v dotčené části správný.

Pokud nicméně stěžovatel namítal, že hodnocení znaků účelové komunikace při pořizování územního plánu zasahuje do působnosti správních orgánů a narušuje ústavní pořádek, Nejvyšší správní soud podotknul, že zákon nesvěřuje žádnému orgánu veřejné moci pravomoc o existenci účelové komunikace konstitutivně rozhodovat. Komunikace se stane účelovou komunikací naplněním znaků podle § 7 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Výše uvedený požadavek na zkoumání znaků účelové komunikace v případě vymezení určitého pozemku jako veřejného prostranství proto nijak nezasahuje do pravomocí správních orgánů ani nenahrazuje jejich činnost. Tento požadavek směřuje k dodržení zákonnosti v procesu územního plánování a ochraně práv osob, které mohou být vymezením funkčního využití určitých pozemků v územním plánu dotčeny.

Stěžovatel také namítal, že krajský soud měl řízení přerušit podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., podle kterého předseda senátu může usnesením řízení přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Vedení řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu stran otázky, zda

se na pozemku navrhovatelů a) a b) nachází účelová komunikace, však nepředstavovalo důvod pro přerušení řízení před krajským soudem podle § 48 odst. 3 s. ř. s. Rozhodnutí posuzované věci nebylo na posouzení související otázky ve správním řízení nijak závislé, jelikož šlo o posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy v části vymezující veřejné prostranství na pozemku p. č. X přezkoumatelné a zákonné. Pokud by v době pořizování územního plánu již existovalo pravomocné rozhodnutí správního orgánu deklarující existenci účelové komunikace na pozemku p. č. X, bylo by namístě, aby z něj stěžovatel vyšel. V posuzovaném případě však byla situace odlišná a stěžovatel byl povinen se touto otázkou zabývat, na čemž nemůže nic změnit ani pozdější rozhodnutí správního orgánu o této otázce.

Pokud stěžovatel namítal, že existence plochy místní komunikace a přístupové cesty na pozemku p. č. X byla již fakticky „rozhodována“ v územním plánu stěžovatele, který předcházela územnímu plánu schválenému opatřením obecné povahy č. 1/2014, tento závěr je nesprávný. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již v prvním rozsudku v posuzované věci, vymezení pozemní komunikace v územním plánu samo o sobě nezakládá ani neosvědčuje existenci zakreslené pozemní komunikace. To platí i v případě místní komunikace vymezené na pozemku p. č. X v územním plánu stěžovatele z roku 2000.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda krajský soud správně posoudil otázku nepřezkoumatelnosti dotčené části územního plánu stěžovatele pro nedostatek důvodů.

Jak již bylo poznamenáno výše, veřejně přístupná účelová komunikace je druhem pozemní komunikace, k jejímuž vzniku (na rozdíl od ostatních kategorií dle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) postačuje naplnění jejich definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání rozhodnutí správního orgánu.

První znak veřejně přístupné účelové komunikace vyplývá z definice pozemní komunikace v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – musí se jednat o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci. Také druhý znak je uvedený v zákoně, konkrétně v jeho § 7 odst. 1, a je jím zákonný účel komunikace, tedy zda pozemní komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Vzhledem k tomu, že veřejně přístupná účelová komunikace může existovat i na pozemku, který je v soukromém vlastnictví, s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je dalším znakem souhlas vlastníka tohoto pozemku či jeho právního předchůdce (srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, a bohatou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, nebo ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Souhlas s užíváním pozemku přitom může být udělen i konkludentně.

Na výše uvedené navazuje poslední znak, kterým je nutnost komunikační potřeby – konkrétní cesta musí být pro dopravu v určitém místě skutečně nezbytná, nikoli pouze tzv. „cestou z pohodlí“ (srovnej především citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06).

Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že ačkoliv se stěžovatel k naplnění některých znaků veřejně přístupné komunikace při vypořádání námítky navrhovatelů a) a b) vyjádřil, všechny znaky explicitně nezkoumal, přičemž měl zejména za to, že: „v rámci územního plánování nelze zjišťovat, zda původní vlastníci nemovitých věcí udělili či neudělili souhlas s užíváním jejich nemovitých věcí k účelu veřejně přístupné účelové komunikace“.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že stěžovatel se naplněním prvního, druhého a čtvrtého znaku účelové komunikace ve vypořádání námítky č. 8 zabýval. Stěžovatel však nerozporoval, že se při vypořádání námítky č. 8 navrhovatelů a) a b) nezabýval podmínkou souhlasu původních vlastníků pozemku, pouze tento souhlas předpokládal. Tento postup odůvodňoval tím, že nebyl v procesu pořizování územního plánu nadán pravomocemi správního orgánu, především pravomocí provádět dokazování, a nemohl se proto otázkou souhlasu právních předchůdců navrhovatelů a) a b) zabývat.

Tento závěr stěžovatele je však nesprávný. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro řízení o vydání opatření obecné povahy platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, přičemž část druhá upravuje obecná ustanovení o správním řízení, tj. také dokazování. Stěžovatel byl tedy oprávněn za účelem vyřešení předmětné právní otázky provádět dokazování. Pokud stěžovatel namítal, že na opatření obecné povahy nemohou být kladeny takové nároky jako na rozhodnutí správního orgánu či soudu v konkrétní věci týkající se konkrétní osoby, soud zde odkázal na body [21] až [29] svého rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2018-41, kde se podrobně zabýval nutností odůvodnit vymezení určitého pozemku jako veřejného prostranství.

Kromě souhlasu právních předchůdců navrhovatelů a) a b) se stěžovatel nezabýval ani otázkou souhlasu vlastníků současných [tj. navrhovatelů a) a b)], respektive jejich nesouhlasu, který vyplývá z obsahu námítky č. 8. Nezabýval se v tomto směru ani případným souhlasem konkludentním. Konstatování, že dotčený pozemek je dlouhodobě užíván jako přístupová cesta k nemovitým věcem cizích vlastníků, v tomto směru nepostačuje. Znak souhlasu s užíváním účelové komunikace přitom nelze presumovat na základě naplnění znaků ostatních (např. na základě skutečnosti, že určitá cesta v terénu existuje a je využívána). Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že územní plán je v této části nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud závěrem poukázal na to, že nedostatek důvodů napadeného opatření obecné povahy nemůže být zhojen ani následnou argumentací odpůrce v řízení před soudem, ani skutečností, že následně snad bylo rozhodnuto o předmětné otázce v řízení podle § 142 správního řádu příslušným správním orgánem, jak uváděl stěžovatel, a to i s ohledem na § 101b odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:  
Česká společnost pro stavební právo*



