



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **P.P.**, zast. JUDr. Martinem Vojtíškem, advokátem se sídlem Rožnovská 241, Frenštát pod Radhoštěm, proti odpůrci: **Obec Čeladná**, se sídlem Čeladná 1, zast. JUDr. Lubomírem Poláchem, advokátem se sídlem Zámecké nám. 42, Frýdek – Místek, o návrhu na zrušení části Územního plánu Čeladná, vydaného dne 2. 10. 2014, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 8. 2015, čj. 79 A 3/2015 – 30,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 8. 2015, čj. 79 A 3/2015 – 30, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Usnesením č. 2.5.1 ze dne 2. 10. 2014 schválil odpůrce rozhodnutí o vydání Územního plánu Čeladná formou opatření obecné povahy čj. Cela2001/2014 dle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“).

[2] Návrhem dle § 101a s. ř. s. se navrhovatel u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu, a to v části, v níž byla část pozemku parc. č. X v kat. území Čeladná zařazena do ploch veřejného komunikačního prostoru (PK).

[3] Navrhovatel uvedl, že je spoluvlastníkem pozemku parc. č. X a vlastníkem obytných domů č. p. X a Y, které tvoří s přilehlými hospodářskými budovami komplex. Dvorem mezi těmito budovami prochází obecní komunikace parc. č. 3041/1, která tam reálně také končí. V územním plánu je po jihozápadní straně pozemku parc. č. X nově vyznačena komunikace spojující pozemky parc. č. 3041/1 a 3034/1. Zprůjezdnění pozemku parc. č. X, který navazuje na komunikaci parc. č. 3041/1 vedoucí dvorem, by vedlo k nárůstu dopravy přes dvůr zmíněného komplexu staveb. Přístupovou cestou se dle navrhovatele snaží obec vyjít vstříc investorovi plánované zástavby. Doplnil, že ohledně vedení komunikace na pozemku parc. č. X vede s odpůrcem dlouholeté spory a domáhá se odstranění nepovolené stavby. Proti vedení komunikace podal navrhovatel v průběhu zpracování územního plánu dne 12. 9. 2012 a 7. 4. 2014 námitky, které byly zamítnuty.

[4] Krajský soud uvedl, že zařazením části pozemku parc. č. X do ploch veřejného komunikačního prostoru (PK) dochází k omezení vlastnického práva jeho spoluvlastníků, neboť územní plán reguluje přípustné a nepřípustné využití daných ploch. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahů nicméně k omezení vlastníka územním plánem dojít může; v takovém případě omezení nevyžadují jeho souhlas a vlastník je povinen je bez náhrady strpět. Bylo proto na navrhovateli, aby v průběhu pořizování územního plánu vznesl námitky, v nichž by konkrétně uvedl, proč je zvolené řešení, resp. omezení jeho vlastnických práv, nepřiměřené sledovanému cíli. Kvalita vznesené námitky předurčuje rozsah a obsah jejího vypořádání odpůrcem.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že námitky navrhovatele směřují do posledního z pěti kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, a to do oblasti posouzení přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatele.

[6] Námitka navrhovatele vznesená v průběhu pořizování územního plánu byla dle krajského soudu extrémně stručná a obsahovala pouze sdělení nesouhlasu z titulu spoluvlastnictví pozemku. Odpůrce vypořádal námitku řádně, jestliže uvedl, že vlastnické právo navrhovatele není zákresem existující komunikace dotčeno a její případné rozšíření nemůže být realizováno bez budoucího souhlasu spoluvlastníků. Námitka možnosti jiného přístupu k nemovitosti č. p. 234 a neoprávněnosti stavby existující komunikace na předmětném pozemku byly vzneseny až před krajským soudem, nelze proto klást odpůrci k tíži, že se těmito námitkami nezabýval. Krajský soud nemůže v tomto rozsahu nahrazovat úvahy zastupitelstva obce.

[7] Na základě shora uvedených úvah krajský soud návrh na zrušení části územního plánu zamítl.

II. Kasační stížnost

[8] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s jeho návrhem na zrušení části územního plánu. Krajský soud se omezil na pouhé konstatování, že se

pokračování

stěžovatel nedostatečně bránil v rámci procesu pořizování územního plánu, a zcela se tak vyhnul přezkumu návrhu.

[10] Stěžovatel poukázal na to, že není osobou s právním vzděláním, námitky formuloval přirozeným jazykem bez právního posouzení, přesto však určitě a srozumitelně. Nelze mu proto klást za vinu strohost námitek. Je povinností správního orgánu navrhovateli pomoci námitky opravit, jestliže se mu zdály být neúplné, nesrozumitelné či jinak vadné. Odpůrce měl stěžovatele o neúplnosti námitek poučit a vyzvat ho k jejich doplnění.

[11] Na základě shora uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce a replika stěžovatele

[12] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s posouzením věci krajským soudem. Zdůraznil, že stěžovatel v rámci námitek a posléze i v návrhu podaném krajskému soudu napadl zejména to, že předmětná komunikace byla v územním plánu zakreslena jako stav, a nikoliv to, že v územním plánu je navrženo její rozšíření. Sám stěžovatel však potvrzuje skutečnost, že předmětná komunikace na pozemku reálně existuje, jestliže uvádí, že byla na pozemku zřízena neoprávněně, a z tohoto důvodu vede s obcí letité spory. Odpůrce se vyjádřil, „že komunikace byla v rámci koncepce sledována již původním územním plánem“. Na tuto skutečnost stěžovatel nijak nereagoval, pouze trval na svém nesouhlasu se zřízením komunikace, ke kterému však došlo již v minulosti a není předmětem tohoto řízení. Posouzení soukromoprávní i veřejnoprávní oprávněnosti staveb a komunikací není účelem ani přípustným obsahem územního plánu. Ten naopak musí promítnout stav v území bez ohledu na probíhající spory či veřejnoprávní defekty. Odpůrce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[13] Stěžovatel v podané replice setrval na důvodech kasační stížnosti a opakovaně zdůraznil nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[15] Nejvyšší správní soud v předloženém územním plánu ověřil, že na pozemku parc. č. X který je ve spoluvlastnictví stěžovatele, je při jeho jihozápadní hranici zakreslen pruh zařazený do ploch veřejných komunikačních prostorů (PK). Tento pruh pozemku je podle grafické části územního plánu, I. 2. b) Hlavní výkres – urbanistická koncepce v územním plánu, značen jako stávající stav, nikoli jako nový návrh.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ohledně otázky, zda komunikace na pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatele je v územním plánu zakreslena jako veřejný komunikační

prostor nově, nebo zda takto byla v platné územněplánovací dokumentaci uvedena již dříve, uvádějí účastníci rozporná tvrzení. Stěžovatel ve svých žalobních i kasačních námitkách uvádí, že komunikace je nově prohlašována za veřejně přístupnou, respektive, že je jako plocha veřejného komunikačního prostoru nově vyznačena v územním plánu obce. Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení části územního plánu poukazoval na skutečnost, že komunikace na pozemku parc. č. X byla již v územně-plánovací dokumentaci obce Čeladná z roku 1994 vedena jako významná účelová komunikace. Krajský soud tuto skutečnost v řízení o žalobě nezjišťoval, své rozhodnutí odůvodnil nedostatečností námitek vznesených stěžovatelem. Nejvyšší správní soud vzhledem k vadám rozhodnutí odpůrce o námitkách i odůvodnění krajského soudu neměl možnost tento rozpor odstranit, poukazuje však na jeho existenci a nutnost vypořádání v dalším řízení.

[17] Dle bodu I. 1. f) textové části napadeného územního plánu představují plochy veřejných komunikačních prostorů (PK) pozemky veřejně přístupných prostranství, uliční prostory obsahující místní a účelové komunikace, cyklostezky, chodníky a pozemky veřejné zeleně. Dále je stanoveno jejich přípustné a nepřípustné využití. V bodě I. 1. d) 6. textové části územního plánu je dále uvedeno, že plochy veřejných komunikačních prostorů (PK) jsou přístupné každému bez omezení, slouží obecnému užívání. Obsahují zpravidla místní komunikace, pěší chodníky a pěší prostranství, zajišťují přístup k ostatním funkčním plochám zastavěného území a k zastavitelným plochám a umožňují přístup zastavěným územím do volné krajiny. Stávající veřejné komunikační prostory, jejichž součástí je pozemní komunikace nebo chodník, budou podle možností rozšiřovány alespoň do požadovaných minimálních parametrů.

[18] Stěžovatel uplatnil proti zařazení části pozemku parc. č. X do ploch veřejných komunikačních prostor námitku v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu dne 12. 9. 2012. Uvedl, že jako většinový vlastník s takovým řešením nesouhlasí a žádá, aby návrh územního plánu tuto skutečnost respektoval. Upozornil, že naopak komunikace tvořená pozemkem parc. č. 3041/1 se několik desítek let neužívá a byla sloučena s okolními parcelami jako trvalý travní porost.

[19] Odpůrce námitce nevyhověl a konstatoval, že zákres komunikace pouze deklaruje a popisuje současný stav v území, komunikace je funkční. Vzhledem k nevyhovujícím parametrům komunikace a navrženému rozvoji obytné zástavby v její blízkosti je navržena a doporučena k rozšíření. Nejedná se však o veřejně prospěšnou stavbu, a tedy nedochází k zásahům do vlastnických práv majitelů pozemku.

[20] Stěžovatel následně při opakovaném veřejném projednání návrhu územního plánu dne 7. 4. 2014 již dříve uplatněnou námitku rozšířil a upozornil na ohrožení statiky staveb v okolí komunikace a zhoršení životního prostředí. Odpůrce námitce opět nevyhověl, zopakoval shora uvedené argumenty a poukázal na to, že námitka nebyla dle § 53 odst. 2 stavebního zákona uplatněna oprávněně, neboť se netýkala projednávaných úprav územního plánu.

[21] Krajský soud námitky stěžovatele vyhodnotil obsahově jako směřující proti nepřiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k vlastnickému právu. Konstatoval, že

pokračování

zařazením části pozemku stěžovatele do ploch veřejného komunikačního prostoru dochází k omezení vlastnického práva jeho spoluvlastníků, což je přípustné pouze v případě dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva. Stěžovatel podle jeho názoru pouze vyslovil nesouhlas se zařazením pozemku mezi plochy veřejného komunikačního prostoru, neuvedl však, z čeho dovozuje porušení zásady proporcionality. Pokud odpůrce uvedl, že vlastnické právo stěžovatele není zákresem existující komunikace dotčeno, lze toto vypořádání námitky považovat za řádné. Stěžovatel až v řízení před soudem namítl možnost jiného přístupu k nemovitosti čp. 234 a neoprávněnost stavby komunikace na jeho pozemku.

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné. Krajský soud konstatoval, že zařazením části pozemku parc. č. X do ploch veřejného komunikačního prostoru dochází k omezení vlastnického práva jeho spoluvlastníků, současně však označil za řádné vypořádání stěžovatelovy námitky, podle kterého vlastnické právo stěžovatele není zákresem existující komunikace dotčeno. Tato argumentace trpí logickým rozporem, není zřejmé, na základě jaké úvahy krajský soud uvedený závěr odpůrce aproboval.

[23] Nejvyšší správní soud k otázce omezení vlastnického práva územním plánem odkazuje na ustálenou judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (viz například nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II ÚS 482/02, rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120), podle které územní plán v některých případech omezuje vlastnická práva, a stanoví pravidla, která je nutno dodržet, aby takový zásah bylo možno považovat za provedený v souladu se zákonem. Územní plán rozčleňuje území obce na plochy podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití, účelem je stanovit podmínky pro realizaci určité činnosti v daných plochách, případně ochranu veřejných zájmů. Vymezení ploch či koridorů a stanovení podmínek jejich využití představuje závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2000, čj. 5 Ao 6/2010-65).

[24] Je-li v územním plánu určitá část pozemku, který je ve vlastnictví fyzické nebo právnické osoby, vyznačena jako komunikace, a zařazena mezi plochy veřejných komunikačních prostorů, není tím bez dalšího určeno její veřejné využívání, ale nelze ani souhlasit s tvrzením, že toto zařazení nemá na způsob užívání pozemku vliv. Odpůrce v odůvodnění námitky uvádí, že *„územní plán zde žádným způsobem nezasahuje do vlastnických práv podatele, ani je neomezuje“*. V rozporu s tím je však koncipováno odůvodnění stanovení ploch s jiným způsobem využití [bod I. 1. f)6 textové části územního plánu], ve které jsou plochy veřejných komunikačních prostorů charakterizovány jako veřejně přístupné prostory, *„které nemusejí splňovat požavky veřejných prostranství dle vyhl. č. 501/2006 Sb., ale je nutné je jako veřejně přístupné udržovat“*.

[25] Z citovaného vyplývá, že pokud je územním plánem určeno využití soukromého pozemku jako plocha veřejných komunikačních prostorů, znamená toto zařazení pro vlastníka pozemku určité povinnosti – strpět veřejné užívání této plochy a udržovat ji jako veřejně přístupnou. Uvedené povinnosti zjevně zasahují do vlastnického práva vlastníků

takových pozemků. Je vhodné též zmínit, že v případě nesouhlasu s veřejným užíváním komunikace je nutno vést u silničního správního úřadu řízení o jejím určení dle § 7 odst. 1 silničního zákona. Při rozhodování, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je jako jeden z definičních znaků hodnoceno i stávající veřejné využívání komunikace (za které je posuzováno i strpění takového užívání). Využití plochy komunikace podle územního plánu bez dalšího nepředurčuje závěr o jejím veřejném užívání, nicméně je to podstatný a v těchto řízeních pravidelně zvažovaný údaj.

[26] Odůvodnění vypořádání námítky odpůrce proto nelze považovat za řádné a dostatečné, neboť v rozporu se zákonem a výše uvedenou judikaturou soudů popírá, že územní plán určením veřejného užívání plochy může zasáhnout do vlastnických práv majitelů pozemků. Jinými slovy, odpůrce zásah do vlastnických práv pojmově vyloučil, logicky se proto nezabýval odůvodněním přiměřenosti konkrétního zvoleného řešení ve vztahu k vlastnickému právu stěžovatele. Pokud rozhodnutí o námitkách takové odůvodnění neobsahovalo, je nepřezkoumatelné a nelze souhlasit s krajským soudem, který stěžovateli vytkl, že s tímto odůvodněním nepolemizoval dostatečně konkrétně. Odpůrce se nevypořádal s tvrzením stěžovatele, který zpochybňoval účel navrhovaného řešení, tvrdil, komunikace, na kterou má komunikační plocha vedená přes jeho pozemek navazovat, se veřejně neužívá. V úvahu přicházející omezení vlastnického práva stěžovatele k pozemku odpůrce bez odůvodnění popřel, přestože toto popření je v rozporu nejen se zákonem, ale i s textovou částí napadeného územního plánu.

[27] Přezkoumávané rozhodnutí bylo v uvedené části nedostatečné a částečně nepřezkoumatelné. Za takových podmínek nelze proti němu směřující žalobní body zamítnout z důvodu nedostatečné konkretizace.

[28] Stěžovatel v žalobě nepoužil právní terminologii, z jeho žaloby je však zcela zřejmé, že nesouhlasí s odůvodněním vypořádání jeho námítky v části, která konstatuje existenci komunikace a její veřejné užívání jako příjezd ke stávajícím rodinným domům; jednoznačně též uvádí, že veřejným užíváním („zprůjemněním“) parcely by byl zkrácen na svých vlastnických právech. Doplnění žaloby provedené zástupcem stěžovatele takto uplatněné námítky přiměřeně a v mezích zákona doplňuje. Krajský soud byl povinen posoudit napadené opatření obecné povahy v rozsahu takto uplatněných námitek, což neučinil.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud shledal opodstatněným kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto jej podle § 110 odst. 1, část věty první před středníkem, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[30] V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se musí zabývat odůvodněním rozhodnutí o námitkách stěžovatele, případně otázkou zákonnosti postupu odpůrce při vymezení plochy veřejného komunikačního prostoru na pozemku parc. č. X. Nejvyšší správní soud dále podotýká,

pokračování

že ve věci je též relevantní ověřit, zda a jak byla komunikace vyznačena v předchozím územním plánu, a to s ohledem na závěry rozsudku ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 14. prosince 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu