



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **V. M.**, zast. JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D., advokátem se sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha 8, proti odpůrci: **Statutární město Liberec**, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, zast. Mgr. Ing. Marianem Böhmem, advokátem se sídlem Lihovarská 1060/12, Praha 9, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Liberec, schváleného zastupitelstvem města Liberec usnesením ze dne 24. 2. 2022, č. 72/2022, v části vymezující plochy veřejného prostranství na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. X, a v části vymezující plochu sídelní zeleně na pozemku parc. č. XD v k. ú. X, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. J.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 3. 5. 2023, č. j. 64 A 5/2023-211,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení v celkové výši **4 114 Kč** k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Zdeňka Horáčka, Ph.D., advokáta se sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha 8, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je dostatečnost odůvodnění územního plánu, resp. rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu ve vztahu k otázce, zda dotčené pozemky představují veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

[2] Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, obec X (všechny dále uvedené pozemky jsou v tomto k. ú., pozn. NSS). Návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se domáhal zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále jen „Územní plán“) v částech vymezujících plochy veřejného prostranství na pozemcích parc. č. XA, XB a XC a plochu sídelní zeleně na pozemku parc. č. XD.

[3] Krajský soud výše nadepsaným rozsudkem návrhu částečně vyhověl a zrušil Územní plán v části vymezující plochy veřejného prostranství na pozemcích parc. č. XA, XB a XC (výrok I.). Ve vztahu k části Územního plánu vymezující plochu sídelní zeleně na pozemku parc. č. XD krajský soud návrh zamítl (výrok II.) a o nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na nákladů řízení (výrok III.) a osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů nepřiznává (výrok IV.). Krajský soud shledal, že odpůrce v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nezkoumal naplnění znaků veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), zejména navrhovatelem zmiňovaný souhlas s obecným užíváním pozemků a jejich nutnou komunikační potřebu. Odpůrce se též nevyrovnal s námitkou navrhovatele proti návrhu Územního plánu, že parametry pro vymezení pozemků jako veřejného prostranství nejsou splněny, jelikož na pozemku parc. č. XC je zpevněná plocha zajišťující příjezd k rodinnému domu navrhovatele a na pozemcích parc. č. XA a XB stojí oplocení domu, vše na základě povolení orgánů státní správy. Tím odpůrce zatížil rozhodnutí o námitkách, popř. odůvodnění Územního plánu v dané části vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pro což krajský soud uvedenou část Územního plánu zrušil.

[4] Krajský soud naopak neshledal důvodnými návrhové námitky nedostatečného vypořádání námitek a nezohlednění skutkových a právních okolností stran pozemku parc. č. XD. Dle krajského soudu odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpovídá uplatněným námitkám a nevyhovění požadavku navrhovatele zařadit celý pozemek mezi plochy zastavitelné pro bydlení nelze označit za svévolné. Odpůrce v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vyhodnotil potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Dostatečně také popsal důvody, pro které pozemek svým charakterem odpovídá funkci ploch sídelní zeleně, přičemž neopominul, že se jedná o soukromý pozemek. Odpůrce dle krajského soudu řádně odůvodnil, že v dané ploše nadále převažují environmentální zájmy a zájem na zachování volné plochy v krajině uspokojující zájmy obyvatel nad zájmem navrhovatele na rozvoji pozemku. Zařazením části pozemku parc. č. XD do plochy sídelní zeleně přitom nedošlo k zásahu do práv navrhovatele, jelikož schválené funkční využití odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu využívání pozemku. Požadavek zahrnout pozemek do ploch pro bydlení s určením jeho části pro soukromou zeleň navrhovatel nevznesl v námitkách proti návrhu Územního plánu. V části týkající se pozemku parc. č. XD proto krajský soud návrh zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek krajského soudu v rozsahu výroků I. a III. kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř.

pokračování

s., na základě kterých požadoval změnit výrok I. a III. napadeného rozsudku; alternativně napadený rozsudek ve výrocích I. a III. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil samotnou podstatu problému, když funkční regulativ stanovený pro pozemky navrhovatele zúžil toliko na pozemní komunikace, resp. účelovou komunikaci. Stěžovatel popsal, jak byly plochy veřejných prostranství v Územním plánu vymezeny, s tím, že nezahrnují jen plochy komunikací, ale i ostatní typy veřejných prostor jako krajinné cesty, na nichž společenský život převládá nad dopravní funkcí. Optikou krajského soudu by bylo nutné u všech těchto ploch zkoumat naplnění pojmových znaků veřejně přístupné účelové komunikace, což stěžovatel považuje za absurdní.

[7] Dle stěžovatele je vymezení ploch veřejných prostranství plně v souladu s § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích“), který dále odkazuje na § 34 zákona o obcích. Stěžovatel k tomu citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99, k definici veřejného prostranství. Krajský soud nesprávně ztotožnil pojmy veřejného prostranství s převahou zpevněných cest a místní účelové komunikace. Dle stěžovatele postačí, aby pozemky navrhovatele splňovaly kritéria pro vymezení jako veřejná prostranství. V Územním plánu toliko uvedl, že na pozemcích navrhovatele se nachází zvyková cesta, která ale nutně nemusí být komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Z uvedených důvodů stěžovatel považoval za nepřipadný odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, že nedostatečně vypořádal námitku navrhovatele proti návrhu Územního plánu. Existenci zvykové cesty zajišťující prostupnost území (volný průchod do krajiny) navrhovatel nerozporoval, proto nebylo nutné podrobně odůvodňovat, že zvyková cesta v území je a je zachována. Krajský soud požaduje po stěžovateli v rozporu s judikaturou tohoto i Ústavního soudu reagovat na každou jednotlivou větu či sdělení navrhovatele. Nemůže obstát ani požadavek krajského soudu na vypořádání námitek navrhovatele stran konkrétních otázek v souvislosti s podobou a současným využíváním pozemků, nutné komunikační potřeby a povolené výstavby na pozemcích a v jejich blízkosti, která má existenci veřejného prostranství vylučovat. Takové námitky totiž navrhovatel dříve nevznesl, nezmiňoval se ani o alternativní cestě přes pozemek parc. č. 1953/4.

[9] Navrhovatel ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout a přiznat mu náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby. S argumentací stěžovatele nesouhlasil. Stěžovatel potlačil princip subsidiarity a proporcionality výkonu veřejné moci, když uvádí, že plochy veřejných prostranství mají zajišťovat veřejný přístup, avšak samotnou nezbytnost přístupu nijak nevymezil a nevysvětlil, proč stejnou dostupnost nezajišťuje na svých vlastních pozemcích, typicky na pozemku parc. č. 1953/4. Stěžovatel nemusí u všech vymezených ploch veřejného prostranství zkoumat pojmové znaky veřejně přístupné účelové komunikace, územně plánovací dokumentace ale nesmí sloužit k obcházení jiných institutů. Dle navrhovatele si stěžovatel protirečí, pojem „zvykové cesty“ je právu neznámý a pozemní komunikace nepředstavují podmnožinu veřejných prostranství. Ohradil se proti

zaštiťování stěžovatele zákonnou definicí veřejného prostranství, jelikož dle judikatury Nejvyššího soudu je právě stěžovatel jako obec tím, kdo v konečném důsledku určuje, která plocha bude veřejným prostranstvím. Navrhovatel nakonec poukázal na zásadu minimalizace veřejnoprávních zásahů do vlastnického práva s tím, že stěžovatel by měl hledat co nejméně zasahující řešení, a to tím spíše, může-li sledovaného cíle dosáhnout svým vlastním pozemkem.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti ani vyjádření navrhovatele nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že podle nedávného rozsudku rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, již při přezkumu opatření obecné povahy není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Soud je naopak, s výjimkami plynoucími z právní úpravy jako je např. nicotnost opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Blíže viz odst. [32] a násl. rozsudku č. j. 9 Ao 37/2021-57. Nejvyšší správní soud uvedené zmiňuje proto, že krajský soud v nyní napadeném rozsudku dříve vymezený algoritmus přezkumu ještě aplikoval, jelikož rozhodoval před vydáním rozsudku č. j. 9 Ao 37/2021-57. Nyní již však algoritmus závazný není.

[14] Kasační soud dále uvádí, že přestože stěžovatel v úvodu kasační stížnosti označil kasační důvody uvedené v § 103 písm. a), b) a d) s. ř. s., obsahem jeho kasační stížnost odpovídá toliko důvodu podle písm. a), tj. nesprávnému posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Konkrétně stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že se měl v rámci odůvodnění Územního plánu, popř. rozhodnutí o námítkách proti jeho návrhu zabývat naplněním znaků veřejně přístupné účelové komunikace a že nedostatečně vypořádal námítky navrhovatele. Námítky nejsou důvodné.

[15] Nejvyšší správní soud z grafické části Územního plánu ověřil, že pozemky navrhovatele parc. č. XA, XB, XC byly nově vymezeny jako „*plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných ploch*“. Dříve byly vymezeny jako „*plochy bydlení čistého*“, tj. území určená pro bydlení převážně v rodinných domech s příslušejícími zahradami s převažující funkcí rekreační (bod 3.3.4. Přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky Statutárního města Liberec č. 2/2002 o vyhlášení závazné části územního plánu města Liberec ve spojení s koordinačním výkresem tohoto územního plánu).

pokračování

[16] Podle § 7 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích, platné v době vydání Územního plánu i napadeného rozsudku (s přijetím zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, byl předpis k 1. 1. 2024 zrušen), se plochy veřejných prostranství *obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem*. Ohledně pojmu veřejného prostranství vyhláška o obecných požadavcích odkazovala na § 34 zákona o obcích, dle kterého 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*.

[17] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře pojmem veřejného prostranství již několikrát zabýval. V rozsudku ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, č. 774/2006 Sb. NSS, judikoval, že pro posouzení charakteru pozemku jako veřejného prostranství je podstatné to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli (obdobně srov. rozsudek č. j. 5 As 21/2007-99, na který poukázal stěžovatel). Na tento požadavek navázala další judikatura pečlivě shrnutá v nedávném rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 10 As 254/2023-50, č. 4626/2024 Sb. NSS, odst. [43], ve kterém Nejvyšší správní soud následně vyšel z judikatury Nejvyššího soudu ke znakům veřejného prostranství a konstatoval, že: *„veřejné prostranství musí kumulativně splňovat to, že se jedná o veřejně přístupné místo, které slouží k obecnému užívání neomezenému počtu osob pro sociálně prospěšný účel (musí mít určitou povahu), a také to, že k takovému užívání pozemku musí dát souhlas vlastník pozemku (být konkludentně [...]“* (odst. [61] rozsudku, podrobně jsou jednotlivé znaky popsány v odst. [46] až [59] rozsudku; obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2024, č. j. 5 As 158/2023-26, odst. [19] a [20]). K části zákonné definice veřejného prostranství *„další prostory přístupné bez omezení“* poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 158/2023-26, odst. [27], na náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, dle kterého tato slova nelze vyložit jinak, než že: *„jde o prostranství mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň“*.“ Prostor splňující podmínky veřejného prostranství se pak veřejným prostranstvím stává ze zákona (srov. rozsudky č. j. 5 As 49/2004-77, ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, č. 2186/2011 Sb. NSS, odst. [34], č. j. 10 As 254/2023-50, odst. [43], č. j. 5 As 158/2023-26, odst. [21], jakož i náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/02).

[18] Obec může plochy veřejného prostranství vymezit v územním plánu a umožnit tak jejich zvýšenou ochranu (srov. rozsudky č. j. 1 Ao 3/2010-161, odst. [34], č. j. 4 As 186/2017-41, odst. [21], nebo ze dne 16. 4. 2024, č. j. 10 As 51/2023-55, odst. [55]). Vymezení plochy veřejného prostranství v územním plánu však představuje omezení vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, č. j. 4 As 186/2017-41, odst. [22], nebo č. j. 10 As 254/2023-50, odst. [43]; obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2022, č. j. 28 Cdo 252/2022-175).

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku stěžovateli vytknul, že se v rozhodnutí o námitkách, popř. v jiné části odůvodnění Územního plánu nezabýval naplněním znaků veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné účelové komunikace, a to s ohledem na námitku navrhovatele proti návrhu Územního plánu. Dle krajského soudu se stěžovatel nevypořádal s navrhovatelem tvrzenými skutečnostmi, že na dotčených pozemcích jsou státními orgány povolené stavby zpevněné plochy zajišťující příjezd k jeho rodinnému domu

a oplocení domu, pro což nejsou splněny parametry veřejného prostranství. Odpůrce se dle krajského soudu nezabýval existencí veřejného prostranství, resp. veřejné komunikace. Příslušnou část Územního plánu proto krajský soud zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (blíže viz body 55. a 56. napadeného rozsudku).

[20] V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že by krajský soud nesprávně posoudil podstatu problému a zúžil pojem plochy veřejného prostranství toliko na účelovou komunikaci. Je zjevné, že krajský soud se zabýval veřejným prostranstvím jako takovým, zároveň zmínil i veřejně přístupnou účelovou komunikaci, přičemž ale nelze přehlížet, že na sporných pozemcích se má nacházet právě veřejně přístupná cesta, tedy komunikace v obecném slova smyslu. Otázkou zůstává, zda je správné posouzení krajského soudu, dle kterého stěžovatel zatížil vadou nepřezkoumatelnosti Územní plán, resp. rozhodnutí o námitkách tím, že s ohledem na námitky navrhovatele nezkoumal znaky veřejného prostranství, resp. veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

[21] Nejvyšší správní soud ve vztahu k požadavkům na odůvodnění opatření obecné povahy již dříve judikoval, že „*v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (rozsudek č. j. 1 Ao 3/2008-136, obdobně novější ze dne 22. 6. 2022, č. j. 5 As 98/2019-82, odst. [91]). Zároveň platí, že požadavky na odůvodnění se odvíjí od aktivity navrhovatele v procesu přijímání opatření obecné povahy – zůstane-li navrhovatel bez objektivních důvodů zcela pasivní, je nutno klást na odůvodnění nižší nároky a postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech zpracovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, obdobně novější ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, odst. [22] a [24]).

[22] V nyní projednávané věci navrhovatel při přijímání Územního plánu nebyl pasivní, ale uplatnil námitky. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že navrhovatel k pozemkům parc. č. XA, XB, XC v průběhu přijímání Územního plánu namítal, že dotčené pozemky jsou v soukromém vlastnictví, jsou využívány se stavbami na nich k rodinnému bydlení, na pozemku parc. č. XC je zpevněná plocha sloužící jako přístupová komunikace k rodinnému domu, na pozemcích parc. č. XA a XB je oplocení zahrady, tyto stavby byly povoleny na pozemcích ve stabilizovaných plochách bydlení čistého a jako takové je navrhovatel hodlá nadále užívat. Namítl, že na pozemcích se nenachází veřejná komunikace, ani to jejich parametry neumožňují, pouze je na nich trpěn volný průchod do krajiny. Druh a využití pozemků parc. č. XA a XB vložený v minulosti do katastru dle navrhovatele neodpovídá skutečnosti a bude předmětem žádosti u stavebního úřadu, to ale neznamená, že se jedná o veřejné prostranství. Nový návrh změny územního plánu tedy nerespektuje skutečnost, znamenal by poškození navrhovatele a znemožňoval by mu řádné užívání a údržbu jeho pozemků a staveb (námitka navrhovatele k návrhu Územního plánu ze dne 28. 6. 2018 založená ve správním spise pod označením NVP_0529; obdobně rozhodnutí o námitce na str. 50 Přílohy č. 88 k Územnímu plánu).

pokračování

[23] Stěžovatel o námitce navrhovatele rozhodl na str. 50 až 52 Přílohy č. 88 k Územnímu plánu tak, že námitce se nevyhovuje. Rozhodnutí o námitce odůvodnil tím, že pozemky vedou skrz plochy pro bydlení, jedná se o zvykovou cestu patrnou z leteckých snímků, Územní plán tak potvrzuje a stabilizuje možnost prostupnosti územím, kterou je nutné zajistit a dosáhnout vhodného doplnění cestní sítě. Odcitoval k tomu znění § 34 zákona o obcích, priority Politiky územního rozvoje České republiky, které dále rozvádí Zásady územního rozvoje Libereckého kraje, a dodal, že vymezení plochy veřejných prostranství je v souladu s koncepcí Územního plánu sledující zajištění dostatečné prostupnosti území. Zmínil také celkovou urbanistickou koncepci přílehlého území, ochranu hodnot území a že v daném místě převažují zájmy sociálního pilíře nad rozvojovými zájmy. Uvedl, že zachováním zvykové cesty budou respektovány přírodní hodnoty a zároveň uspokojeny zájmy obyvatel města, lokalita představuje zázemí pro denní rekreaci obyvatel a její zrušení by snížilo kvalitu prostředí.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je nedostatečné, jelikož nijak nereaguje na konkrétní argumentaci navrhovatele sporující existenci veřejné cesty jakožto veřejného prostranství. Navrhovatel zcela konkrétně poukázal na změnu v území, kdy se na sporných pozemcích nachází zpevněný příjezd k jeho domu a oplocení jeho zahrady s tím, že parametry pozemků existenci veřejné cesty neumožňují. Stěžovatel na tuto argumentaci reagoval pouze holým tvrzením o existenci zvykové cesty patrné z blíže nespecifikovaných leteckých snímků, nutností zachovat prostupnost území a zvykovou cestu a obecným zájmem na prostupnosti území. Nijak se však nevypořádal s tím, že navrhovatel existenci veřejné (zvykové) cesty rozporoval. Na tom nic nemění skutečnost, že navrhovatel přiznal, že trpí volný průchod do krajiny. Stěžovatel neměl pouze citovat § 34 zákona o obcích, ale odůvodnit, proč se dle něj na daných pozemcích veřejné prostranství v podobě cesty v krajině i po realizaci staveb navrhovatele nachází.

[25] Není přitom důvodná námitka stěžovatele, že po něm krajský soud v rozporu s judikaturou zdejšího a Ústavního soudu (lze zmínit např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]) požaduje reagovat na každé dílčí tvrzení navrhovatele. Samozřejmě v souladu s touto judikaturou platí, že proti námitkám účastníka řízení postačí postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí. To se ale v případě odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele ze strany stěžovatele nestalo.

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda postačí, aby pozemky navrhovatele splňovaly znaky veřejného prostranství, nebo zda musí zároveň naplňovat i znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud totiž po stěžovateli vedle, resp. namísto zkoumání znaků veřejného prostranství požaduje zabývání se znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně ztotožnil pojmy veřejného prostranství a účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

[27] Kasační soud předně přisvědčil stěžovateli, že nyní projednávaná věc se liší od věci řešené 4. senátem. V rozsudku č. j. 4 As 186/2017-41, odst. [29], totiž zdejší soud konstatoval, že se obec vymezující v územním plánu komunikaci jako veřejné prostranství musí vypořádat s otázkou, zda tato komunikace splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, „*v případě pochybností, především na základě námitek uplatněných dotčenými osobami*“. V nyní projednávané věci ale stěžovatel v Územním plánu ani jinde nezmnínil, že by se na pozemcích navrhovatele nacházela účelová komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích a ani navrhovatel to v průběhu řízení o přijímání Územního plánu nenamítal/nezpochybňoval. Stěžovatel obecně v Územním plánu hovořil toliko o krajinných cestách (bod C.4.2.26 odůvodnění Územního plánu, konkrétně část *Odůvodnění urbanistické koncepce města*, kapitola *Dopravní infrastruktura*, kde stěžovatel vymezil, čím jsou tvořené plochy veřejných prostranství s převahou zpevněných cest: „*náměstími, městskými ulicemi a krajinnými cestami, na nichž společenský život převládá nad dopravní funkcí*“) a v rámci vypořádání námítky navrhovatele použil pojem „*zvyková cesta*“ (viz výše). Navrhovatel ve své námítce proti návrhu Územního plánu zmiňoval toliko veřejnou komunikaci a volný průchod do krajiny, avšak sporoval existenci veřejného prostranství, nikoliv veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že navrhovatel především nenamítal alternativní cestu, tj. nikoliv nezbytnost průchodu přes jeho soukromé pozemky jakožto jednoho ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace (viz níže). Tuto argumentaci navrhovatel uplatnil až v návrhu ke krajskému soudu, proto nelze stěžovateli vyčítat, že se jí nezabýval, včetně absence existence alternativní komunikace, jak učinil krajský soud.

[28] Pro další posouzení je dle Nejvyššího správního soudu podstatné, zda je cesta, jež se má nacházet na pozemcích navrhovatele, pozemní komunikací ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud ano a má být veřejným prostranstvím, musí z níže uvedených důvodů zároveň naplnit znaky veřejně přístupné účelové komunikace.

[29] Pozemní komunikací je podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Tuto definici by cesta na pozemních navrhovatele mohla splnit, ostatně stěžovatel se v rozhodnutí o námítce navrhovatele dovolával prostupnosti území a doplnění cestní sítě. Podle § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se pozemní komunikace dělí na 4 kategorie – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Podle § 19 odst. 1 stejného zákona jsou pozemní komunikace v zásadě obecně užívané a judikatura tohoto soudu dovodila, že pozemní komunikace jsou veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona o obcích, pokud není vyloučeno jejich veřejné užívání (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, popř. § 19 odst. 1 stejného zákona; srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46, obdobně již citovaný č. j. 4 As 186/2017-41, odst. [21]). Veřejně přístupné účelové komunikace jsou dle judikatury dokonce podmnožinou veřejných prostranství (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, č. j. 2 As 49/2010-46 a č. j. 10 As 254/2023-50, odst. [50]).

pokračování

[30] Zákon o pozemních komunikacích dále v § 9 odst. 1 upravuje vlastnictví pozemních komunikací tak, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, vlastníkem místních komunikací je obec a vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Z uvedeného dle kasačního soudu plyne dílčí závěr, že cesta na pozemcích navrhovatele nemůže být s ohledem na její soukromé vlastnictví, resp. vlastnictví pozemků, na kterých se má cesta nacházet, jinou pozemní komunikací než účelovou. Pokud má být zároveň veřejným prostranstvím, tj. veřejně přístupná, nemůže být ničím jiným než veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu obстоjí závěr krajského soudu, který po stěžovateli (za předpokladu, že cesta je pozemní komunikací) požaduje zkoumání znaků veřejně přístupné účelové komunikace. Ty jsou dle ustálené judikatury čtyři – první dva znaky vyplývají přímo ze zákona o pozemních komunikacích (patrnost dopravní cesty v terénu z § 2 odst. 1 zákona a naplnění zákonného účelu z § 7 zákona) a druhé dva znaky (souhlas vlastníka s veřejným užíváním a nutná komunikační potřeba) dovodila judikatura (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Kumulativním naplněním těchto znaků vzniká veřejně přístupná účelová komunikace obdobně jako veřejné prostranství ze zákona (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, odst. [26] a násl., ze dne 30. 11. 2015, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, odst. [16], nebo nedávny ze dne 5. 9. 2024, č. j. 9 As 32/2024-48, odst. [39]).

[31] Cesta na pozemních navrhovatele však nemusí být pozemní komunikací, popř. nemusí naplnit znaky veřejně přístupné účelové komunikace (např. nutnou komunikační potřebu) a tím ani veřejného prostranství. Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje, že z definice veřejného prostranství (z charakteru v ní vyjmenovaných prostor jako náměstí, ulice nebo veřejná zeleň) je zřejmé, že veřejné prostranství se typicky nachází v zastavěném území obce. Cesta na pozemních navrhovatele však má vést z části krajinou, ostatně stěžovatel se v kasační stížnosti odvolává na „*krajinné cesty*“ a existence veřejné cesty v obecném slova smyslu na pozemcích navrhovatele se domáhá právě z důvodu průchodu do krajiny. Cesta na pozemních navrhovatele by tak mohla představovat stezku nebo pěšinu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), který v § 63 upravuje volný přístup do krajiny.

[32] Nejvyšší správní soud v této fázi řízení nevylučuje, že cesta na pozemcích navrhovatele může mít ještě jiný právní režim. Dodává, že cesta obecně se má v zásadě posuzovat jako jeden funkční celek, který nemůže mít v různých částech různé režimy přístupu veřejnosti. Uvedené východisko však neplatí bezvýjimečně, vždy je nutno vycházet z konkrétní situace a jedna cesta může mít i různé režimy (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2024, č. j. 4 As 14/2024-25, odst. [21] a tam citovanou judikaturu). V citovaném rozsudku například zdejší soud upozornil na odlišný povrch cesty na pozemcích, jež cestu tvořily, který by mohl mít vliv na užívání tamní ulice jako jednoho funkčního celku (odst. [24] rozsudku č. j. 4 As 14/2024-25).

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel tedy nutně nemusí zkoumat znaky veřejně přístupné účelové komunikace, navíc na celé sporné cestě. Tento závěr napadeného rozsudku kasační soud výše uvedenými úvahami koriguje. Ztotožňuje se však s posouzením

krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti Územního plánu, jelikož se stěžovatel dostatečně nevypořádal s námitkou navrhovatele proti návrhu Územního plánu zpochybňující existenci veřejného prostranství, resp. veřejné cesty na jeho pozemcích. Napadený rozsudek a zrušení příslušné části Územního plánu proto ob stojí. Ačkoli Nejvyšší správní soud závěry napadeného rozsudku korigoval, lze uzavřít, že krajský soud posoudil věc správně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, obdobně rozsudek č. j. 10 As 51/2023-55, odst. [61]). Bude na stěžovateli, aby námitku navrhovatele znovu vypořádal podle toho, jaký právní režim má cesta na pozemcích navrhovatele mít.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tak činí 1 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 1 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 též vyhlášky. Náhrada je zvýšena o částku daně z přidané hodnoty, neboť zástupce navrhovatele doložil, že je plátcem této daně (potvrzení o registraci na č. l. 28 spisu NSS). Celkem je tedy stěžovatel povinen nahradit navrhovateli náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační soud osobě zúčastněné na řízení neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jí vznikly nějaké náklady. Přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných osoba zúčastněná na řízení nenavrhla.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu