

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) P. E., b) M. E., c) J. A.**, všichni zast. JUDr. Danou Musalovou, LL.M., advokátkou, se sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav, proti odpůrci: **obec O. v H.**, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) R. F., zast. Mgr. Janem Zrnovským, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, II) G. K., zast. JUDr. Ivanem Kozlem, advokátem, se sídlem U Zahradního města 3168/1, Praha 10, III) Ing. P. Ch., o návrhu navrhovatelů a) až c) na zrušení části 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, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 22. 2. 2018, č. j. 64 A 2/2017 - 269,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení 6.728 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně navrhovatelů JUDr. Dany Musalové, LL.M., advokátky, se sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav.

III. Navrhovatel c) a osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Odpůrce vydal shora uvedené opatření obecné povahy (Územní plán O. v H.), které nabylo účinnosti dne 22. 10. 2014.

[2] 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..

[3] 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).

[4] 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.

[5] 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.

[6] 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 případné 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, je tedy nesprávný.

[7] Pokud má obec v úmyslu vymezit 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 vymezil na pozemku č. X veřejné prostranství v souladu se zákonem.

[8] 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 námitky 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 nemovité věci 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelů

[9] Odpůrce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to pouze v rozsahu výroku I., kterým krajský soud zčásti vyhověl návrhu navrhovatelů a) a b) týkajícímu se pozemku č. X a s ním souvisejícího výroku IV o nákladech řízení mezi navrhovateli a) a b) a stěžovatelem. Stěžovatel uvádí, že proces tvorby opatření obecné povahy, kterým územní plán je, nemůže suplovat správní řízení příslušného správního orgánu o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Otázku existence či neexistence účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na konkrétním pozemku musí řešit v příslušném správním řízení k tomu příslušný správní orgán.

[10] Stěžovatel, jakožto obec vydávající územní plán, nevykonává a ani nemůže vykonávat v rámci samostatné působnosti působnost silničního správního orgánu, a názor krajského soudu, že by v rámci rozhodnutí o námitce navrhovatelů a) a b) tuto působnost vykonávat měla, se jeví stěžovateli jako nesprávný a nezákonný. Pokud by byl tento názor krajského soudu platný, pak by v konečném důsledku znamenal, že obec, ač není nadána pravomocí, musí porušovat fakticky ústavní pořádek (zásadu enumerace veřejnoprávních pretenzí) a v obsahu opatření obecné povahy rozhodovat o právech a povinnostech

určitých subjektů. Přitom proces vydání opatření obecné povahy nelze považovat za činnost vedoucí k vydání správního rozhodnutí.

[11] V posuzovaném případě Magistrát města Liberce rozhodl tak, že na části pozemku p.č. X v k.ú. O. v H. se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to od nepaměti, minimálně však od roku 1973. Tímto podrobně zdůvodněným rozhodnutím, ačkoli dosud nepravomocným, bylo dáno za pravdu stěžovateli, který i v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů a) a b) tvrdil, že část předmětného pozemku je dlouhodobě užívána jako přístupová cesta k nemovitostem cizích vlastníků. Krajský soud měl dle názoru stěžovatele při vědomosti o existenci řízení o určení existence účelové komunikace postupovat dle § 48 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), dle kterého soud může řízení přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Stěžovatel krajský soud na existenci tohoto řízení opakovaně upozorňoval, soud proto měl řízení o návrhu na zrušení územního plánu přerušit do doby rozhodnutí silničního správního úřadu. V tom, že k přerušení řízení nedošlo, spatřuje stěžovatel procesní vadu řízení, která způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

[12] Co se týče samotného vypořádání se s námitkami manželů navrhovatelů a) a b) ze dne 7. 4. 2014 (námitka č. 8), stěžovatel namítá, že jeho rozhodnutí o námitkách bylo zcela dostačující a podrobně odůvodňovalo, proč se část předmětného pozemku p.č. X považuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Nelze proto souhlasit s názorem krajského soudu, že v rozhodnutí o námitkách nebyly dostatečně odůvodněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel se v tomto rozhodnutí podrobně zabýval tím, že na pozemku p.č. X je cesta, která je zpevněná a viditelná v krajině, že tato cesta byla v minulosti využívána jako přístup k nemovitostem ostatních vlastníků, zkrátka, že tato cesta se dlouhodobě užívala jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[13] Stěžovatel dále podrobně v rozhodnutí o námitkách zdůvodnil, proč není možné použít jako veřejně přístupné účelové komunikace jiné cesty navrhované manžely E., přičemž argumentoval vlastnickými právy majitelů těchto pozemků, tak nebývalou finanční zátěží při vybudování těchto (někdy zcela nových) navrhovaných cest. Stěžovatel tak v tomto rozhodnutí dostál požadavku obsaženému v judikatuře NSS, jelikož z jejího postupu je zřejmé, že pořizování územního plánu není svévolí a že zachování faktického stavu směřuje ke konkrétnímu cíli, kterého nelze dosáhnout jiným, šetrnějším způsobem. Jelikož uvedená otázka (existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p.č. X) měla být posouzena jako předběžná otázka, je logické, že zdůvodnění řešení této předběžné otázky nemůže nahrazovat rozhodnutí o této otázce jako meritorní v řízení před příslušným silničním správním úřadem; navíc zde je nutno přihlédnout i ke skutečnosti, že územní plán není rozhodnutím, ale toliko opatřením obecné povahy.

[14] Navrhovatelé a) a b) nabyli předmětný pozemek dne 28. 6. 2012. Dlouho před tímto datem byla na pozemku p.č. X používaná cesta, tedy veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikací, což potvrzuje územní plán z roku 2000 a jeho pozdější změny. Těžko lze v procesu pořizování územního plánu zkoumat, zda předchozí majitelé udělili souhlas s užíváním jejich nemovitosti k účelu veřejně přístupné účelové komunikace (v daném procesu nebyla stěžovatelka nadána právy

správního úřadu, který může zajišťovat důkazy dle správního řádu - zejména svědecké výpovědi apod.). Stěžovatel tak je při pořizování územního plánu limitován procesními právy, která může aplikovat (nemožnost dokazování), a proto se domnívá, že mu nemůže být k tíži, že explicitně neřeší otázku, k jejímuž řešení je nutné právě dokazování. Nelze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, že stěžovatel dostatečně nezkoumal naplnění všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace, pokud explicitně neřešil souhlas vlastníků s užíváním části jejich nemovitosti jako veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel souhlas předpokládal, což lze dovodit z toho, že v rozhodnutí o námitkách fakticky považoval komunikaci na p.č. X za veřejně přístupnou a účelovou, kdy tento předpoklad byl odůvodněn poukazem na existenci cesty nejméně od roku 1973.

[15] Stěžovatel je přesvědčen, že omezení vlastnického práva navrhovatelů a) a b) lze odůvodnit převažujícím veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona. Jiná, alternativní řešení, by nepřiměřeně omezovala jiné vlastníky a představovala by nadbytečnou ekonomickou zátěž obecního rozpočtu, jak konečně i stěžovatelka uvedla v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Existence veřejného zájmu při pořizování územního plánu by pak měla vést k názoru, že uvedené znaky vyžadované soudy nemusí být zkoumány podrobně.

[16] Stěžovatel dále namítá, že opatření obecné povahy je správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty (nikoli s konkrétními adresáty). Na opatření obecné povahy tedy nemohou být kladeny takové nároky jako na rozhodnutí správního orgánu či soudu v konkrétní věci týkající se konkrétní osoby. Obec se při vydávání územního plánu musí vypořádat s celou řadou skutečností a okolností a nemůže se při jeho tvorbě zabývat zcela konkrétními právy a povinnostmi jednotlivých osob (vlastníků nemovitostí), jelikož opačný názor by popíral povahu celého procesu pořizování územního plánu a zcela nesmyslně by jej zatěžoval.

[17] Významnou skutečností, která byla v řízení před krajským soudem zjištěna, je podle stěžovatele dále ta, že existence plochy místní komunikace a přístupové cesty na pozemku p.č. X byla již fakticky „rozhodována“ v územním plánu stěžovatele, který předcházel územnímu plánu schválenému opatřením obecné povahy č. 1/2014. Proto i požadavek na opětovné rozhodování se jeví stěžovateli jako nezákonný.

[18] Navrhovatelé ve společném vyjádření uvedli, že rozhodnutí krajského soudu považují za správné. Kasační stížnost považují za účelovou a domnívají se, že je z důvodu podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. V doplnění svého vyjádření potom navrhovatelé uvedli, že podle rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 14. 2. 2018, č. j. MML234629/16-OD/Ap, se na dotčených pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nachází a není tedy nutné na nich vymezovat veřejné prostranství.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté 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.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, 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 vymezit 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 vymezil na pozemku p. č. X veřejné prostranství v souladu s tímto pokynem.

[22] 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 navrhovateli a) a b) explicitně nezkoumal, přičemž se zejména nezabýval znakem udělení souhlasu s užíváním jejich nemovité věci k účelu veřejně přístupné účelové komunikace. Dotčená část územního plánu stěžovatele je proto nepřezkoumatelná. Nejvyšší správní soud se s ohledem na to může nyní zabývat pouze otázkou, zda je závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti územního plánu v dotčené části správný.

[23] Pokud nicméně stěžovatel namítá, že hodnocení znaků účelové komunikace při pořizování územního plánu zasahuje do působnosti správních orgánů a narušuje ústavní pořádek, Nejvyšší správní soud podotýká, 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 směruje k dodržení zákonnosti v procesu územního plánování a ochraně práv osob, které mohou být vymezením funkčního využití určitých pozemků v územním plánu dotčeny.

[24] 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.

[25] Pokud stěžovatel namítá, že existence plochy místní komunikace a přístupové cesty na pozemku p. č. X byla již fakticky „rozhodována" v územním plánu stěžovatele, který předcházel 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.

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

[27] 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 jejích definičních znaků, vzniká tedy přímo ze zákona a nevyžaduje se vydání rozhodnutí správního orgánu.

[28] 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*.

[29] 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 nález 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.

[30] 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 nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06).

[31] Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že ačkoliv se stěžovatel k naplnění některých znaků veřejně přístupné komunikace při vypořádání námitky 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 neudělil souhlas s užíváním jejich nemovité věci k účelu veřejně přístupné účelové komunikace*“.

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

[33] 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 namítá, 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 odkazuje 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.

[34] 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 námitky 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 ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že územní plán je v této části nepřezkoumatelný.

[35] Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje 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.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že navrhovatelé, kteří byli úspěšnými účastníky řízení o předmětné kasační stížnosti, tj. navrhovatelé a) a b) mají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti odpůrci jako stěžovateli, který ve

věci úspěch neměl. Navrhovatelé a) a b) podali ve věci dvě společná vyjádření ze dne 3. 5. 2018 a 4. 5. 2018, která pro jejich stručnost a úzkou časovou souslednost Nejvyšší správní soud hodnotí jako jeden úkon právní služby, za který náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) ve spojení s § 7 bod 5, a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu].

[38] Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %, tj. v posuzovaném případě 2 × 2.480 Kč. K této částce je třeba přičíst náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 2 × 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jako odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů zástupce tedy navrhovatelům náleží částka 5.560 Kč (4.960 + 600). Jelikož zástupkyně navrhovatelů je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající této dani, tj. 21%. Celkem tedy navrhovatelům a) a b) jako náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti náleží částka 6.728 Kč, a to rovným dílem. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

[39] Navrhovatel c) nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ačkoli totiž zástupkyně navrhovatelů a) a b) své vyjádření formálně podepsala i za navrhovatele c), je zřejmé, že tohoto navrhovatele se řízení o kasační stížnosti vůbec netýkalo. Krajský soud totiž napadeným rozsudkem jeho návrh zamítl samostatným výrokem III. a o nákladech ve vztahu k tomuto navrhovateli rozhodl výrokem V., přičemž tyto výroky nebyly napadeny kasační stížností odpůrce.

[40] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil v řízení žádnou povinnost, která by mohla přiznání náhrady nákladů řízení opodstatnit.

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

V Brně dne 24. května 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu