

Seminář pro orgány územního plánování 2020

Pozemky veřejného prostranství podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Níže uvedený výklad pojmu „pozemky veřejného prostranství“ a otázka aplikace § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jsou **v tuto chvíli konzultovány s Ministerstvem pro místní rozvoj.**

Metodická pomůcka – aplikace § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – pozemky veřejného prostranství

Důvodem zpracování této metodické pomůcky je, že se v praxi objevují pochybnosti ohledně aplikace a použití § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“).

Ust. § 22 vyhlášky v odst. 1 a 2 stanovuje, že:

(1) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m.

(2) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.

Pochybnosti a nejasnosti ohledně uplatňování § 22 vyhlášky opakovaně vyvolává otázka výkladu, resp. pochopení závěru uvedeného v Metodickém sdělení MMR – sekce územního plánování a stavebního řádu k uplatňování § 22 odst. 1 a 2 „Pozemky veřejných prostranství“ vyhlášky č. 501/2006 Sb., aktualizované dne 5. 8. 2015 (dále jen „Metodické sdělení MMR“). V tomto Metodickém sdělení MMR je uvedeno: *Vymezují-li se např. pozemky pro stavby rodinných domů, přístupné ze stávající ulice, § 22 vyhlášky se nepoužije, protože se nevymezuje nové veřejné prostranství. Naopak v případech, kdy se vymezují nové stavební pozemky např. v zastavitelných plochách, ve kterých doposud nebyly vymezeny veřejné pozemní komunikace pro jejich dopravní napojení, uplatní se rovněž § 22 vyhlášky.*

Tento závěr uvedený v Metodickém sdělení MMR není v praxi zcela jednoznačně chápán. Krajskému úřadu jsou známé případy, kdy je z výše uvedeného odstavce dovozen závěr, že požadavky dle § 22 vyhlášky lze požadovat pro jakékoliv pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu nebo bytového domu. To znamená, že jsou tyto požadavky uplatňovány bez ohledu na to, zda se jedná o veřejné prostranství nebo ne, ale aplikují se na pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu nebo bytového domu bez dalšího. Tento výklad pak zcela jednoznačně může vést k libovůli na straně veřejných orgánů.

Máme za to, že by výklad použití ust. § 22 vyhlášky měl být upraven jednoznačně a neměl by být dán prostor veřejným orgánům k libovůli, tj. dávat jim možnost požadovat povinnosti dle § 22 vyhlášky bez ohledu na jiné aspekty tohoto ustanovení. Výše uvedený odstavec z Metodického sdělení MMR je ovšem vykládán příliš obecně, čímž poskytuje prostor ke svévoli, což zcela bezpochyby nebylo cílem sdělení MMR.

Veřejné prostranství

Ust. § 22 vyhlášky upravuje šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu nebo rodinného domu. Vyhláška, která je vydána dle § 193 a 194 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neobsahuje definici veřejného prostranství. Takovou definici neobsahuje ani stavební zákon,

ten odkazuje na definici obsaženou v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“). Dle tohoto ustanovení 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.*

Vyhláška dále obsahuje § 7, kde vymezuje jako jednu z ploch s rozdílným způsobem využití plochy veřejných prostranství. Plocha veřejného prostranství může (ale nemusí být) ve smyslu tohoto ustanovení vymezená v územním plánu.

Definice veřejného prostranství obsahuje demonstrativní výčet jednotlivých druhů veřejných prostranství, tedy se jedná o výčet neúplný. Veřejným prostranstvím (pojmem, charakteristikou, vývojem a principy řešení v územním plánování) se zabývá publikace ÚÚR Principy a pravidla územního plánování, kapitola C – funkční složky, C.10 Veřejná prostranství, aktualizovaná 2019 (dostupná z: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>). Zde je uvedeno, že mezi hlavní základní úlohy veřejného prostranství je komunikace (tj. průchod, průjezd mezi zastavěnými plochami a jinými bariérami v území) a relaxace, odpočinek a setkávání. S každou z různých ploch, které jsou řazeny pod veřejná prostranství, jsou spojeny různé účely a funkce. Veřejná prostranství, jejichž součástí jsou pozemní komunikace, jsou bezpochyby veřejnými prostranstvími, které slouží k pohybu lidí, zejména k pěšímu a k dopravní obsluze území.

Ust. § 22 vyhlášky vymezuje minimální šíři veřejného prostranství, na kterém má být umístěna pozemní komunikace. Rozhodující tedy je určení, co je veřejným prostranstvím a v jakých plochách se tato podmínka při umísťování pozemní komunikace bude uplatňovat.

Vznik veřejného prostranství patří mezi problematické otázky. Veřejné prostranství je prostor, který splňuje zákonné znaky veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích ex lege (např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Zásadní pro veřejné prostranství je, že se jedná o předmět obecného užívání. Tím se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení **předem neomezenému okruhu uživatelů**. Jedná se tak o zásadní otázku, pro určení, zda se jedná (nebo má jednat) o veřejné prostranství. Bez veřejného užívání, tak nemůže platně existovat veřejné prostranství.¹

Nelze tak tedy bez dalšího dojít k závěru, že jakákoliv pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu nebo bytového domu může být součástí veřejného prostranství. Důležité je se zaměřit na účel a funkci veřejného prostranství, tj. zejména na jeho účel obecného užívání předem neomezeným okruhem uživatelů. **I přesto, že pozemní komunikace často tvoří veřejná prostranství, neznamená to, že všechny pozemní komunikace budou tvořit veřejná prostranství.**

Tento závěr dále podporuje fakt, že zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, upravuje jako jednu z kategorií pozemní komunikace účelovou komunikaci (viz. § 7). Také MMR v Metodickém sdělení MMR, dochází k závěru, že nelze zaměňovat vymezení pozemků veřejných prostranství dle § 22 vyhlášky s vymezením „*kapacitně vyhovující veřejně přístupné pozemní komunikace*“ dle § 20 odst. 4 vyhlášky, na kterou má být napojen stavební pozemek.

Pro aplikaci § 22 vyhlášky je tedy rozhodné najít vhodný způsob, jak určit, že se jedná o pozemní komunikaci umístěvanou ve veřejném prostranství.

¹ Huneš, Karel, Randusová, Eva, Mácha, Aleš. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 10/2017, s. 366.

Problematika komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu a bytového domu

Nejasnou otázkou zůstává dopravní napojení pozemků a s tím spojené požadavky, které mají být naplněny dle vyhlášky. Vyhláška totiž upravuje dopravní napojení pozemků na několika místech, a to v § 20 odst. 3 a 4 a § 22. Důležité je vymezit, kdy se které ustanovení aplikuje.

Při aplikování jednotlivých norem právního předpisu platí zásada speciality, tj. platí, že obecná úprava se použije, pokud na konkrétní případ nedopadá úprava speciální. Ust. § 20 odst. 3 a 4 a § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky obsahují odlišné požadavky pro dopravní napojení pozemků, přičemž úprava směřuje od nejobecnější ke speciální.

Ust. § 20 odst. 3 vyhlášky zní: **Pozemek se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.** Zde je tak obsažen požadavek pro vymezení pozemku, který není blíže specifikovaný. V otázce požadavků na dopravní napojení pozemků je toto ustanovení nejobecnější, a bude aplikováno pouze pokud na situaci nespadá úprava obsažená v následujících ustanoveních.

Ust. § 20 odst. 4 vyhlášky: **Stavební pozemek [§ 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.** Pojem „stavební pozemek“ je pak definován v § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jako *pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen „společné povolení“), anebo regulačním plánem.*

Z toho vyplývá, že pokud se vymezuje **stavební pozemek**, aplikuje se požadavek dle § 20 odst. 4 vyhlášky, a tedy požadavek dopravního napojení stavebního pozemku na **kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci**. Pojem *kapacitně vyhovující pozemní komunikace* je neurčitým právním pojmem, který nelze jednoznačně definovat, vymezit jeho obsah nebo rozsah. Výklad tohoto pojmu provádí v rámci svého uvážení správní orgán při posuzování konkrétní situace, přičemž vždy musí svůj výklad náležitě odůvodnit (viz. např. rozsudek NSS z 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006-95, nález ÚS z 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97). Stavební pozemek tedy musí být **dopravně napojen** na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou komunikaci. To neznamená, že musí být na veřejnou komunikaci napojen **prostřednictvím veřejného prostranství**.

Dopravní napojení pozemků vymezuje také ust. § 22 vyhlášky. Zde uvedené požadavky se aplikují v případě, že se dopravně napojují **pozemky bytových nebo rodinných domů**. Tato podmínka ovšem není jediná. Dle tohoto ustanovení se **nevymezuje minimální šířka pozemní komunikace, ale veřejného prostranství. Z toho vyplývá, že musí být postaveno na jisto, že se o veřejné prostranství buď už jedná (vzniklo ex lege, viz výše) nebo má jednat (vybudováním splní zákonné znaky dle § 34 zákona o obcích).**

Z dikce ust. § 22 vyhlášky je tedy zcela jednoznačné, že neurčuje minimální šířku pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového nebo rodinného domu, ale určuje šíři veřejného prostranství. Jelikož takové veřejné prostranství může vedle pozemní komunikace obsahovat také např. chodník (dle § 34 zákona o obcích), nestačí určit pouze minimální šíři pozemní komunikace, protože pro účely veřejného prostranství musí být tento prostor širší. To je dáno s ohledem na účel a funkci takového prostoru, protože ten slouží blíže neurčenému okruhu osob k pohybu a dopravní obsluze. **Jelikož má sloužit bezpochyby většímu okruhu osob, musí tak kapacitně této funkci vyhovovat. Účelem tedy není pouhé zpřístupnění pozemku bytového nebo rodinného domu, tedy dopravní napojení pozemku, ale účel tohoto prostoru je širší.**

Vybraná judikatura

Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82:

Ustanovení § 22 vyhlášky zde bylo aplikováno při tvorbě územního plánu. NSS shrnuje, že ustanovení části třetí a čtvrté vyhlášky se týkají vymezení a umístování staveb na nich. *Podrobné podmínky pro využití pozemků a pro umístění a prostorové uspořádání staveb nestanoví územní plán, nýbrž jiný druh územně plánovací dokumentace, a sice regulační plán (§ 61 odst. 1 stavebního zákona). Pokud nebyl vydán regulační plán, posuzují se podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb až v územním řízení. Ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tak nelze aplikovat na proces pořizování a vydání územního plánu. Nadto plocha Do2 **není** ve změně č. 2 územního plánu vedena jako veřejné prostranství, nýbrž pouze jako ostatní dopravní plocha a místní komunikace.*

Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015-79:

Lokalita vymezená územním plánem pro bydlení v rodinných domech musí být uzpůsobena tak, aby bylo možné tyto stavby na ploše umístit. Nelze v územním plánu vymežit veřejné prostranství (plochu A1 – veřejné prostranství – plocha komunikací a prostranství místního významu) jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemky určené pro zástavbu rodinnými domy, v menším rozsahu, než bude následně požadováno pro umístování těchto staveb. *Obecně lze jistě souhlasit s tím, že pro vymezení ploch v rámci územního plánu je relevantní v první řadě část druhá vyhlášky č. 501/2006 Sb., zatímco část třetí (včetně § 22 této vyhlášky) již stanoví požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb, nicméně, je v tomto případě nutné přihlídnout k plánovanému účelu vymezených ploch, jímž je zástavba rodinnými domy. Bylo by tedy krajně nelogické tuto skutečnost přehlížet a zakládat tak jen obtížně řešitelné problémy pro navazující správní řízení či postupy.*

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2012, čj. 8 Ca 460/2008-38:

*Soud tedy dospěl k závěru, že při současném stavu poznání věci nelze tvrdit, že předmětné pozemky nejsou vůbec napojeny na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Ze zjištěných podkladů však nelze zatím učinit spolehlivý závěr o povaze, resp. kvalitě této komunikace, a nelze rozhodnout, zda se jedná o veřejně přístupnou komunikaci, jež by vyhovovala podmínkám vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že účelem dělení bylo **získat pozemky pro výstavbu rodinných domů**, bylo na místě, aby žalovaný zjistil, **zda tato veřejně přístupná komunikace vyhovuje podmínkám ust. § 20 odst. 4 cit. vyhlášky a zda tedy jde o komunikaci, která je kapacitně vyhovující.** Takovou úvahu však v napadeném rozhodnutí žalovaný neučinil a vzhledem k absenci dostatečných skutkových zjištění ji ani učinit nemohl.*

Závěrem k aplikaci § 22 vyhlášky

K zamezení libovůle a k zajištění předvídatelnosti práva a výkonu veřejné správy je nutné ujasnit a zpřesnit, za jakých předpokladů se uplatní § 22 vyhlášky. Z výše uvedeného a z dikce § 22 vyhlášky vyplývá, že se požadavky § 22 vyhlášky aplikují při splnění následujících předpokladů:

Zásadní je zde posouzení veřejného prostranství. Z výše uvedeného lze dojít k závěru, že **musí být postaveno na jisto, že se jedná nebo má jednat o pozemek veřejného prostranství.** Za první se tak může jednat o situaci, kdy **pozemek je již veřejným prostranstvím ex lege, tj. jsou splněny znaky veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích, tj. jako veřejné prostranství se již prostor užívá.** Za druhé, je zde jistý předpoklad budoucího vymezení veřejného prostranství, tj. že plocha se má vymežit a užívat jako veřejné prostranství. To je buď dáno vymezením plochy veřejného prostranství dle územního plánu nebo územní plán vymezuje

zastavitelné plochy tak, že jsou uzpůsobeny požadavkům umístění veřejného prostranství dle § 22 vyhlášky (tj. kapacitně lze tyto požadavky splnit, viz. judikatura výše).

Dalším předpokladem je, že součástí tohoto veřejného prostranství je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového nebo rodinného domu. Dále je potřeba upozornit na to, že tyto požadavky nevylučují závažné územně technické nebo stavebně technické důvody (§ 1 odst. 2 vyhlášky).

Poznámka na závěr

Cílem tohoto výkladu je vyhnout se situacím, kdy je po vlastnících (stavebnících) požadováno splnění § 22 vyhlášky i v případech, kdy je zpřístupňován jeden nebo velmi malý počet pozemků s rodinnými domy (a ty třeba v okrajových částech obce).

O tom, že je splněn předpoklad, že se jedná o veřejné prostranství, musí panovat určitá jistota, což je zásadou předvídatelnosti práva a činnosti veřejných orgánů. Účelem je vyvarovat se libovůli na straně veřejných orgánů, které tímto mohou velmi silně zasahovat do vlastnických práv a omezovat je v nepřiměřené míře (a bez zákonného základu). Cílem ust. § 22 vyhlášky není „tvorba“ veřejných prostranství tam, kde je dopravně napojován velmi malý (omezený) počet uživatelů (resp. bytových jednotek a jejich uživatelů). Toto ani nekorresponduje se znakem veřejného prostranství, tj. že slouží obecnému užívání.