



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

navrhovatelky: **Ing. M. R.**

proti

odpůrci: **Statutární město Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, Zlín

za účasti: Mgr. A. K., Ph.D.
zastoupena advokátem Mgr. Františkem Málkem
sídlem třída Míru 62, Pardubice

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Zlína po vydání Změny č. 3B a 3D

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D Územního plánu Zlína, vydaná usnesením Zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, se ruší v části, kde se v kapitole F) STANOVENÍ PODMÍNEK PRO VYUŽITÍ PLOCH S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ, STANOVENÍ PODMÍNEK PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ, VČETNĚ ZÁKLADNÍCH PODMÍNEK OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU – Stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, za čtvrtou odrážku vkládá grafické schéma, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka podala dne 30. 12. 2020 Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení části Územního plánu města Zlína (vydaného v roce 2011) po vydání změny č. 3B a 3D (účinné od 3. 1. 2020). Touto změnou bylo do územního plánu doplněno vysvětlující grafické schéma, které má názorně vyjadřovat dosavadní obecný regulativ platný pro celé území města, jenž zapovídá výstavbu nových objektů pro bydlení na pozemcích zahrad rodinných domů a vil nebo mezi nimi, pokud jsou bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajícího stávajícího či plánovaného veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu. Navrhovatelka vlastní pozemky na území města a cítí se být napadeným opatřením obecné povahy omezena na svém vlastnickém právu. Proti změně č. 3B a 3D podala námitku (vedena pod č. 12), které však odpůrce nevyhověl. Domáhá se proto zrušení buďto celého regulativu (tj. včetně jeho textu obsaženého v územním plánu již před přijetím změny č. 3B a 3D), nebo eventuálně alespoň zrušení vysvětlujícího grafického schématu (které k regulativu připojila změna č. 3B a 3D).

II. Argumentace navrhovatelky

2. Navrhovatelka odvozuje svou návrhovou legitimaci od vlastnictví pozemků v k. ú. Malenovice u Zlína (dle výpisu z katastru nemovitostí přiloženého k žalobě), které se nachází v zastavitelné ploše určené pro bydlení, konkrétně jde o plochy smíšené obytné (So a SO.2). Výše popsaný regulativ vnímá jako nucené omezení svého vlastnického práva, jež je v rozporu s požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť regulativ je nezákonný, porušuje zásadu proporcionality a nadto je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.
3. Nezákonnost a nepřiměřenost spatřuje navrhovatelka v tom, že regulativ se vztahuje plošně na celé území města namísto toho, aby se dotýkal jen vybraných lokalit. V některých částech města Zlína (zejména bývalých samostatných obcí s venkovským charakterem zástavby) se nachází rodinné domy s velkými zahradami (tzv. záhumení), jež jsou přímo předurčeny k zastavení (typicky rodinnými domy pro potomky). Napadený regulativ takové zahuštění zástavby nepřipouští, ačkoliv sám odpůrce na str. 163 textové části odůvodnění změny č. 3Ba 3D uvádí, že současné rozvojové plochy pro bydlení v územním plánu jsou nedostatečné. V důsledku toho dochází k zabírání zemědělské půdy v extravilánu města, což je v rozporu s veřejným zájmem. I v řadě konkrétních případů může být působení regulativu nežádoucí, např. u pozemků větších výměr, kde umístění druhého objektu pro bydlení prostorově nic nebrání. Takovéto situace by měl mít možnost podle konkrétních okolností individuálně posoudit stavební úřad v rámci řízení o umístění stavby, v němž by byl odpůrce podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účastníkem a mohl by případně namítat narušení pohody bydlení či urbanistické koncepce. Dopravní obslužnost stavebních pozemků zase podle navrhovatelky dostatečně řeší stavební zákon spolu s prováděcími předpisy a nespadá do působnosti územního plánu, aby nad rámec těchto požadavků stanovoval adresátům nové povinnosti. Není

důvod zakazovat zpřístupnění objektů pro bydlení prostřednictvím věcných práv nebo soukromé cesty, pokud splní požadavky stavebních předpisů. Odpůrce zejména opomíjí možnost zřídit soukromou cestu na svém pozemku k zajištění přístupu na jiný svůj sousedící pozemek. Ostatně v některých lokalitách Zlína se objekty pro bydlení stojící v zahradách rodinných domů již běžně nacházejí. Nesmyslným důsledkem přijaté regulace je, že pokud se vlastník takového domu rozhodne jej nahradit novým, nemůže tak učinit, neboť po odstranění původní stavby již nová stavba nesplní požadavky územního plánu. Možnost umístit objekt pro bydlení i v sousedství veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu, které jsou pouze naplánovány, ale ještě neexistují, přitom popírá jakýkoliv smysl daného regulativu, neboť taková plocha nemusí být posléze vůbec realizována. Konečně je regulativ i nedůsledný, neboť omezuje jen objekty pro bydlení, takže se připouští v plochách smíšených umísťovat v zahradách rodinných domů a vil bez přímého dopravního napojení objekty k rekreaci (hotely) či komerční prostory (maloobchodní prodejny) a v plochách hromadného bydlení bytové domy.

4. Popsaný zásah do vlastnických práv nezmírňuje ani možnost prověřit možnost zástavby územní studií, neboť jednotlivec nebude zpracovávání takové studie kvůli umístění jediného rodinného domu iniciovat. Správně měl odpůrce v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona vymezit konkrétní plochy, v nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie nebo regulačního plánu a stanovit lhůtu pro jejich pořízení. Odpůrce tuto právní úpravu obchází, protože marným uplynutím lhůty by dané omezení v územním plánu zaniklo.
5. Pokud jde o nepřezkoumatelnost, textový regulativ obsažený v územním plánu užívá podle navrhovatelky obecných a neurčitých pojmů, čímž vytváří prostor pro libovůli. Konkrétně nelze ani výkladem dovodit, co se rozumí „zahradou (pozemkem) rodinného domu“ – zda je rozhodující stav faktický, nebo evidovaný v katastru nemovitostí. Dále není zřejmé, co je „přímá dopravní obsluha“, resp. „těsná přílehlost“ veřejného prostranství či veřejné komunikace – tedy zda musí mít určitý pozemek veřejné prostranství či komunikaci na samé hranici, či zda stačí blíže neurčená přiměřená vzdálenost. Důvody pro přijetí regulativu nejsou vyjádřeny v odůvodnění samotného územního plánu, ale pouze v rámci zamítnutí stěžovatelčiny námitky proti přijetí změny č. 3B a 3D, což je nedostačující (stěžovatelka zde odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 1 Ao 3/2008, 8 Afs 66/2008 a 3 As 51/2003). I toto zdůvodnění je navíc naprosto vágní, nevysvětluje, proč by nemělo být přípustné zajistit přístup k novému rodinnému domu po soukromé komunikaci, ani nedefinuje veřejný zájem, jemuž mají soukromé zájmy vlastníků ustoupit. Záměr odpůrce zamezit zástavbě ve druhých řadách takovým veřejným zájmem být nemůže. Urbanistické požadavky by měl odpůrce konkrétně definovat, a to pro každou lokalitu zvlášť. Pokud se odpůrce odvolává na zajištění pohody bydlení ve stávající zástavbě, jde o zdůvodnění naprosto iracionální, neboť navrhovatelka sama vlastní rodinný dům situovaný již téměř 30 let v zahradě jiného rodinného domu a nikomu to není na obtíž. Posouzení přípustné míry imisí i vhodnosti vedení inženýrských sítí by navíc mělo být předmětem jednotlivých správních řízení o umístění a povolení konkrétní stavby. Pokud má podle vyjádření odpůrce regulativ bránit zahušťování stávající zástavby a pomoci zachovat urbanistickou koncepci, není patrna žádná vazba mezi tímto cílem a zvoleným prostředkem (zákaz napojovat stavby soukromými cestami). Pokud jde o zpřísnění regulativu změnou č. 3B a 3D (viz níže), ta není odůvodněna vůbec.

6. Svůj návrh na zrušení celého regulativu, včetně textové části obsažené v napadeném územním plánu již před změnou č. 3B a 3D, odůvodňuje navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce tím, že doplněné schéma nelze posuzovat izolovaně, neboť představuje „nové úplné znění“ daného regulativu. Jakákoliv změna stávajícího regulativu by podle navrhovatelky měla umožnit soudu provést jeho přezkum jako celku. Soudí tak mimo jiné z toho, že vedle abstraktní kontroly opatření obecné povahy omezené lhůtou jednoho roku připadá v úvahu i kontrola incidenční, tj. spojená se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy použito, která podle judikatury nijak časově omezená není (zde navrhovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 194/2014). Nadto v daném případě doplněné schéma i mění rozsah dosavadní regulace, neboť regulativ je podle něj nyní použitelný na daleko širší okruh případů, když zapovídá výstavbu na pozemcích, k nimž vede soukromá cesta, a umožňuje ji jen na pozemcích, které jsou bezprostředně napojeny na veřejnou komunikaci nebo plochu veřejného prostranství.

III. Stanovisko odpůrce

7. Odpůrce ve svém vyjádření navrhl návrh zamítnout, neboť napadený regulativ podle něj již nelze s ohledem na běh času soudně přezkoumat. Byl totiž obsažen v textové podobě již v původním Územním plánu města Zlína z roku 2011, následně upraven do současné podoby Změnou územního plánu č. 1B účinnou od roku 2014 a napadená změna č. 3B a 3D k němu pouze pro názornost doplnila grafické schéma. Toto schéma vyjadřuje přesně to, co říká uvedený regulativ. Námitkami proti danému regulativu se sice odpůrce zabýval v odůvodnění napadené změny komplexně, avšak pouze v zájmu dobré správy. Cílem regulativu je zabránit zástavbě, jež není koordinována z hlediska zajištění přístupu a vedení sítí, neboť při takovém postupu často dochází k tomu, že jinému zájemci je zástavba v téže lokalitě znemožněna nevhodným umístěním rodinného domu nebo jeho technické infrastruktury. Zástavba zahrad narušuje urbanistický charakter některých obcí a znehodnocuje jejich krajinný ráz, proto její omezení vyžaduje mnohdy ve svých stanoviscích i orgán ochrany přírody a krajiny. Odpůrce opravňuje k přijaté regulaci jednak § 19 stavebního zákona, jednak příloha č. 7 písm. f) vyhlášky o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, podle něž může v územním plánu stanovit podmínky prostorového uspořádání, jako je např. charakter a struktura zástavby, včetně rozmístění zástavby v rámci sídla, hustoty a členitosti zastavění, umístění domů či užití uliční a stavební čáry. Charakter a strukturu zástavby naopak nemůže posuzovat stavební úřad ve stavebním řízení, jde o kompetenci orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona.
8. Dále se odpůrce ohradil proti tomu, že by znemožnil zástavbu zahrad plošně, neboť územní plán připouští výstavbu těch objektů, které mají zajištěnu dopravní obsluhu, a u rozsáhlých zahrad ji umožňuje po prověření územní studií (jako příklad uvádí územní studii Jaroslavice – doplnění možných staveb v zahradách). Z § 30 stavebního zákona vyplývá, že podmínky pro územní studii nemusí být stanoveny již v územním plánu, může se tak stát až v jejím zadání.

IV. Řízení před krajským soudem

9. Do řízení se přihlásila osoba zúčastněná na řízení uvedená v záhlaví, která je vlastníkem pozemku v k. ú. X zařazeného územním plánem do plochy bydlení individuálního (BI)

a která sama podala návrh na zrušení části napadené změny územního plánu (u Krajského soudu v Brně vedeno řízení pod sp. zn. 65 A 1/2021).

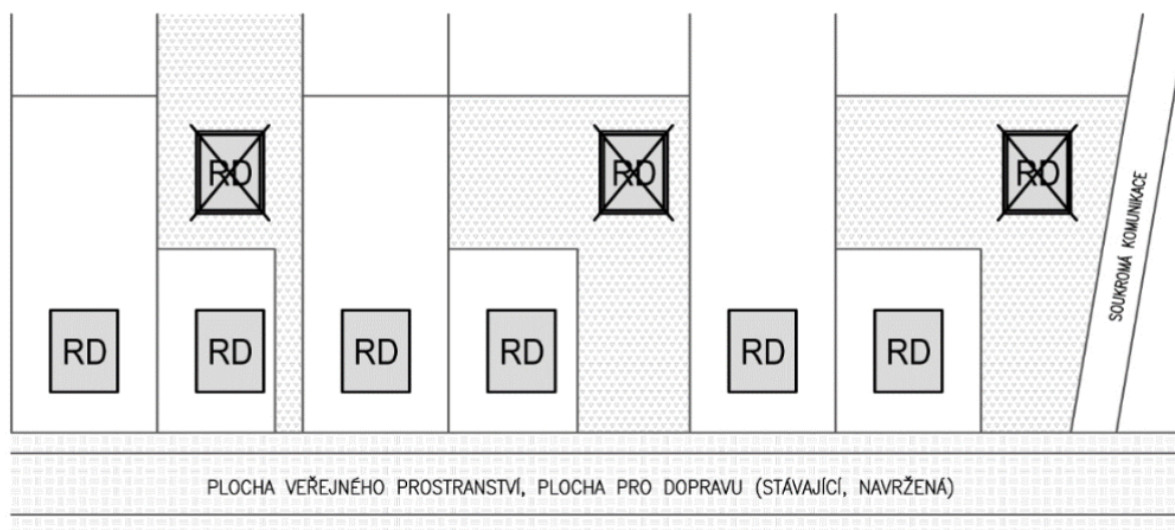
10. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť strany jednání nepožadovaly.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Návrh je důvodný.

Skutková zjištění

12. Skutkový stav není mezi stranami sporný, proto krajský soud shrnuje pro přehlednost jen základní fakta.
13. Dne 31. 12. 2011 nabyl účinnosti Územní plán města Zlína (dále též „původní územní plán“). Ten obsahoval v kapitole F) mj. následující obecně platnou podmínku prostorového uspořádání území (čtvrtá odrážka): *„Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru a bez přímého přístupu z veřejného prostranství.“* Z rozhodnutí o námitkách (námitky č. 124 a 185) vyplýval následující účel tohoto regulativu: *„Výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru nemající přímý přístup z veřejného prostranství, je v rozporu s cílem regulativu, který má zamezit tvorbě nahodilé urbanistické struktury mimo uliční čáru, nekoncepčnímu umísťování staveb v zahradách stávajících rodinných domů, které tvoří klidové zázemí bydlení. Důsledkem živelného, obtížně předvídatelného způsobu zastavění by bylo narušení pohody bydlení v sousedících zástavbách a chaotická urbanizace s neekonomickým napojením objektů RD na technickou infrastrukturu.“*
14. Změna původního územního plánu č. 1B, která nabyla účinnosti dne 3. 6. 2014, upravila znění předmětného regulativu a doplnila jej o odůvodnění, takže výsledný text zněl: *„Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem“.*
15. *Odůvodnění: omezení výstavby rodinných domů ve stávajících plochách bydlení, bez přístupu ze stávající nebo navržené obslužné komunikace, má zabránit nekoordinovanému zahušťování stávající zástavby, jejímu znehodnocování z hlediska narušení pohody bydlení (hlukem, zastíněním apod.) a narušení charakteru a struktury stávající zástavby. Pokud bude navržena taková zástavba, potom velikost pozemků a umístění nových domů na pozemku nesmí narušit charakter stávající zástavby a pohodu bydlení.*
16. Konečně změna územního plánu č. 3B a 3D, která nabyla účinnosti dne 3. 1. 2020, ponechala text beze změny, ale doplnila k němu následující grafické schéma s odůvodněním, že se tak děje *„pro lepší názornost“*.



17. Proti změně č. 3B A 3D podala navrhovatelka včas námitku, které odpůrce nevyhověl, a to s následujícím odůvodněním (námitka č. 12): „Úlohou územního plánu je regulovat zástavbu v území, stanovit podmínky využití ploch a navrhnout urbanistickou koncepci. Pro urbanistický rozvoj města není nežádoucí (pozn. soudu: Jde o zjevnou písařskou chybu, správně má být „není žádoucí“.) řešit zástavbu ve druhých řadách za stávající zástavbou právě zřizováním věcných břemen a nekoncepčním vedením inženýrských sítí. Z hlediska urbanistického je špatně, když budou vznikat domy v zahradách rodinných domů a budou narušovat pohodu bydlení těch, kteří o výstavbě neuvažují a zahrady užívají jako zázemí pro odpočinek. V případech, kdy lze navrhnout obslužnou komunikaci v území a řešit zástavbu koncepčně, dává územní plán možnost takovouto lokalitu prověřit územní studií a zástavbu realizovat.“

Právní posouzení

18. Nejprve se soud musel zabývat tím, zda navrhovatelka podala svůj návrh včas. Dospěl k názoru, že vůči původnímu územnímu plánu, který poprvé zavedl určitou obdobu napadeného regulativu, a stejně tak vůči změně územního plánu č. 1B, která jeho text upravila do současné podoby, je návrh na jejich zrušení jednoznačně opožděný. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh podat „do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti“. S ohledem na to, že původní územní plán nabyl účinnosti v roce 2011 a jeho změna č. 1B v roce 2014, zatímco nyní projednávaný návrh byl soudem doručen dne 30. 12. 2020, je návrh opožděný zcela zjevně, a to dokonce i podle předchozí právní úpravy, která pro napadení opatření obecné povahy stanovovala lhůtu tříletou. Naopak návrh na zrušení změny č. 3B a 3D územního plánu byl podán včas, neboť tato změna nabyla účinnosti dne 3. 1. 2020 a navrhovatelka tak sice návrh podala na samém sklonku zákonné jednorocí lhůty, nicméně nepřekročila ji.
19. Navrhovatelka, vědoma si zjevně toho, že proti původnímu územnímu plánu i proti jeho změně č. 1B se opomněla včas bránit, se snažila soud přesvědčit, aby k věcnému přezkoumání sporného regulativu přistoupil v celém jeho rozsahu, a to bez ohledu na uplynulý čas, protože jeho grafické vyjádření zavedené změnou č. 3B a 3D je s původní verzí organicky propojeno, doplňuje ji a představuje nové úplné znění daného regulativu. Navrhovatelka je proto přesvědčena, že v důsledku jakékoliv změny určité podmínky či

omezení obsaženého v územním plánu se soudní revizi znovu otevírá daná podmínka jako celek. Tento názor krajský soud nesdílí. Smysl výše citované zákonné lhůty spočívá v tom, že po jejím uplynutí nastává stav právní jistoty ohledně toho, jaká územně plánovací regulace v daném území nadále bude platit a správní soud již do takto uzavřených záležitostí nemůže nadále vstupovat. Tento smysl by se zcela vytratil, kdyby jakákoliv drobná úprava či upřesnění určitého regulativu vedly k jeho „rozkymácení“ a k otevření soudnímu přezkumu i v tom rozsahu či v těch otázkách, které nejsou vůbec přijímanou změnou dotčeny. Krajský soud tak může přezkoumat skutečně jen to, nakolik včas napadená změna č. 3B a 3D změnila původní regulativ a zrušit může pouze tuto změnu, nikoliv též některou z předchozích verzí územního plánu, jak požaduje navrhovatelka v první části svého petitu.

20. Tomuto náhledu nasvědčuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž subjektivní práva navrhovatele – vlastníka dotčeného pozemku – nejsou dotčena (§ 2 s. ř. s.), jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci přebíral z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl. V takovém případě by se totiž zrušením změny územního plánu na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, čj. 6 As 141/2019 - 64). Nejvyšší správní soud tu argumentuje tím, že pokud k příslušnému omezení došlo již původním územním plánem, pak správní soudy nemohou navrhovatele před jeho dopady ochránit, a to proto, že zrušením změny územního plánu by se aktivoval územní plán ve své původní podobě před změnou (Nejvyšší správní tu odkazuje na publikaci KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s., str. 905, a tam citovanou judikaturu). I z citovaného rozsudku tak jednoznačně vyplývá, že jediné, co může správní soud vůči původnímu územnímu plánu učinit, je-li před ním napadena jeho změna, je „očistit“ jej právě od této napadené změny. Nemůže však při tom nijak zasahovat do původní – včas soudně nenapadené – podoby územního plánu před rušenou změnou.
21. Na tom nic nemění ani stěžovatelčin poukaz na to, že tzv. incidenční přezkum územního plánu podle judikatury žádnou lhůtou omezen není. Předně proto, že o takový se tu nejedná. Návrh směřuje jednoznačně k tzv. abstraktnímu přezkumu územního plánu, neboť navrhovatelka jej nespojila s žalobou proti žádnému rozhodnutí, např. takovému, jímž by stavební úřad pro nesoulad s územním plánem zamítl její žádost o vydání územního rozhodnutí na konkrétní stavbu. Za druhé pak proto, že zákonodárce již dal najevo, že i u incidenčního přezkumu by správní soudy měly jednoletou lhůtu pro zrušení opatření obecné povahy respektovat, když novelou č. 225/2017 Sb. doplnil v § 101b odst. 1 s. ř. s. větu o zmeškání lhůty následovně: *„Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“* Je pravda, že Nejvyšší správní soud v současné době tuto novelu vykládá tak, že fakticky na dosavadním přístupu nic nezměnila (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019 - 40, č. 3950/2020 Sb. NSS). Podle krajského soudu však přitom pomíjí záměr zákonodárce vyjádřený jasně v odůvodnění pozměňovacích návrhů podaných k zákonu č. 225/2017 Sb. Hospodářským výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (Nejvyšší správní soud jej přinejmenším v citovaném rozsudku nijak nereflexuje a soustředí se na čistě doktrinální výklad předmětného ustanovení).

22. Každopádně je nesporné, že u abstraktního přezkumu opatření obecné povahy, jaký krajský soud provádí nyní, je navrhovatel roční lhůtou pro podání návrhu vázán. Pokud by tedy grafické schéma obsažené ve změně č. 3B a 3D (dále též „napadená změna“) skutečně pouze jinou (obrazovou) formou vyjadřovalo totéž, co již říká dříve schválený text sporného regulativu, krajský soud by musel návrh zamítnout v celém rozsahu. Do původní regulace by totiž zasahovat nemohl a nová by žádné normativní prvky neobsahovala, byla by pouhým „vysvětlením“ či „zprehledněním“ platného a soudně nenapadnutelného regulativu obsaženého již v předchozí verzi územního plánu. Jestliže by naopak napadená změna dosavadní textový regulativ svým grafickým vyjádřením jakkoliv modifikovala, mohl by ji soud přezkoumat, ovšem právě jen v rozsahu provedených změn. Z odůvodnění napadené změny i z vyjádření odpůrce vyplývá, že podle jeho názoru nově doplněné grafické schéma jen přehledně vyjadřuje totéž, co říkal dosavadní textový regulativ. Naproti tomu navrhovatelka tvrdí, že k určitým změnám napadenou změnou došlo. Soud dává v tomto ohledu přinejmenším zčásti za pravdu navrhovatelce.
23. Podle soudu první verze regulativu, obsažená v původním územním plánu z roku 2011, vcelku jasně zapovídala zástavbu zahrad rodinných domů výstavbou tzv. v druhé řadě, neboť se odvolávala mj. na uliční čáru [definici tohoto pojmu lze nalézt např. na internetových stránkách Ústavu územního rozvoje [SLOVNÍK ÚZEMNÍHO ROZVOJE \(uur.cz\)](https://www.slovnik-uzemniho-rozvoje.uur.cz/)]. V územním plánu se uvádělo, že „není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru a bez přímého přístupu z veřejného prostranství.“ Tomu odpovídalo i zdůvodnění zavedené regulace, které odpůrce použil při vypořádání vznesených námitek. Naproti tomu v později schváleném textu, zavedeném změnou č. 1B, se již o uliční čáře nehovoří a zdůrazňuje se pouze nutnost mít pro nový objekt zajištěnou přímou dopravní obsluhu: „Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem“. I zde tomu text odůvodnění odpovídá, neboť se vymezuje pouze vůči zástavbě pozemků bez přístupu ze stávající nebo navržené obslužné komunikace. Zmiňuje se v něm sice i pohoda bydlení, ale samotný text regulativu podle krajského soudu jasně změnil těžiště dosavadní regulace – namísto zákazu stavět v zadních (klidových) částech zahrad vzdálených od ulice je nadále zakázáno pouze umísťovat stavby na pozemcích, jež nehraničí s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou. Z otázky, kde smí být objekt pro bydlení umístěn, se stala otázka, zda má zajištěn takový přístup, který by nebyl závislý na vůli jiného vlastníka. Jinými slovy, současný textový regulativ podle soudu zapovídá stavět domy v zahradách rodinných domů pouze tam, kde by měl vlastník budoucího domu přistupovat na veřejné prostranství nikoliv přímo (po svém pozemku), ale zprostředkovaně, tj. přes pozemek jiného vlastníka. Typicky může jít o zahradu vlastníka domu původního, který buď neoddělil a nepřevodil na vlastníka plánovaného domu odpovídající část své zahrady (dům tak má stát na parcele obklopené cizím pozemkem), nebo oddělil a převedl na nového majitele takovou část pozemku, jež je umístěna mezi zahradami a s žádným veřejným prostranstvím či dopravní plochou přímo nesousedí (vlastník by v obou případech musel řešit přístup z plánované stavby na veřejnou komunikaci soukromoprávními prostředky).

24. Z tohoto pohledu je zřejmé, že grafické schéma zavedené napadenou změnou skutečně textový regulativ významně modifikuje, resp. doplňuje. Ve všech třech případech totiž přeškrtnuté domy sice stojí v zadní části zahrady, avšak jsou obklopeny šrafovaným pozemkem (zahradou), který je zřetelně oddělen od pozemku (zahrady) původního rodinného domu a dosahuje ve všech třech případech až k hranici pozemku označeného jako „plocha veřejného prostranství, plocha pro dopravu (stávající, navržená)“. Pokud by šrafovaný pozemek měl patřit osobě, jež plánuje postavit přeškrtnutý rodinný dům (a z logiky věci vyplývá, že by tomu tak bylo), znamenalo by to, že tato osoba má po své vlastní zahradě zajištěn přístup až na veřejné prostranství, resp. na plochu pro dopravu, což je z hlediska požadavků textového regulativu zcela postačující. Jestliže totiž stávající regulativ hovoří o těsně přiléhajících stávajících plochách veřejného prostranství nebo plochách pro dopravu, může tím mínit jediné to, že k těmto plochám musí těsně přiléhat pozemek patřící vlastníkově plánované stavby, nikoliv snad plánovaná stavba samotná (umístění stavby s obytnými místnostmi v bezprostřední blízkosti veřejné pozemní komunikace by naráželo přinejmenším na § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Přesto jsou všechny tři domy přeškrtnuté jako požadavkům regulativu nevyhovující. Ze schématu přitom nikterak nevyplývá, že by snad šrafované pozemky měly patřit jiné osobě než vlastníkově plánované stavby.
25. Naopak krajský soud nemohl dát navrhovatelce za pravdu v tom, že by snad grafické schéma oproti dosavadnímu textu nově zakázalo výstavbu na pozemcích, jež s veřejným prostranstvím či plochou pro dopravu nesousedí přímo nebo jsou na ně napojeny prostřednictvím tzv. soukromé cesty (tedy cesty užívané v režimu soukromého práva). To totiž bylo možno z textu regulativu dovodit i bez doplňujícího schématu. Krajský soud má na rozdíl od stěžovatelky za to, že text regulativu je v tomto ohledu zcela jednoznačný a takováto dopravní napojení shledává pro výstavbu objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů a vil jako nedostačující. Pokud by se grafické schéma bylo bývalo udrželo v těchto mantinelech a pouze by názorně ukazovalo, že nová stavba nemůže být dopravně napojena na veřejná prostranství či komunikace přes pozemek jiného vlastníka či skrze soukromou cestu, pak by šlo skutečně o schéma ryze vysvětlující, začleněné do územního plánu pro názornost a žádnou novou regulaci nestanovující. Tak tomu ovšem v daném případě není, jak soud vysvětlil výše. Schéma naznačuje, že za nevyhovující má být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního textového regulativu vůbec nevyplývalo.
26. Jestliže tedy schéma zavedlo zbrusu nové omezení pro výstavbu, jež v předchozí verzi regulativu obsaženo nebylo, a navíc proti němu směřovala řádně uplatněná námitka, byl odpůrce povinen jeho zařazení do napadené změny odůvodnit, jak požaduje právní úprava [§ 53 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád] a judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS). To odpůrce neučinil, neboť se sám domníval, že pouze názorně, obrazovou formou vyjadřuje to, co již dříve vyjevil slovy. Určité důvody pro zpřísnění stávající regulace (resp. pro faktický návrat k první verzi regulativu obsažené v původním územním plánu), by se snad daly vyvodit z vypořádání navrhovatelčiny námitky vůči napadené změně územního plánu. Zde odpůrce mj. upozorňuje na nebezpečí, že nově vzniklé objekty bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mohou narušovat pohodu bydlení těch, kteří o výstavbě neuvažují a zahrady užívají jako zázemí pro odpočinek. Tato úvaha by

podle krajského soudu mohla představovat přinejmenším jakýsi odrazový můstek pro formulaci legitimního cíle spočívajícího v zachování dosaženého standardu pohody bydlení a kvality prostředí v obytných čtvrtích města. Odpůrce má jistě právo se rozhodnout, že územním plánem bude bránit zahušťování obytné zástavby na svém území, chce-li programově zůstat městem takříkajíc vzdušným a příjemným pro život. To lze nepochybně považovat za součást urbanistické koncepce ve smyslu § 19 písm. b) stavebního zákona. Avšak ke stanovení nových omezení pro výstavbu by musel přistoupit otevřeně a jednoznačně a nikoliv zavedením grafického schématu, jež sám označuje jen jako vysvětlující. Takovéto zamlžené a těžko postřehnutelné zpřísnění územně plánovací regulace je netransparentní, matoucí a v důsledku toho i soudem nepřezkoumatelné. Proto krajský soud přistoupil k jeho zrušení.

27. Odpůrce se musí rozhodnout, jak bude dále postupovat. Může od zavedení grafického schématu ustoupit a nechat dosavadní textový regulativ nadále působit v tom rozsahu, jak jej změnou č. 1B schválil a jak jej vyložil v tomto rozsudku krajský soud. Nebo může grafické schéma schválit v upravené podobě tak, aby skutečně pouze znázorňovalo to, co z textu regulativu vyplývá. Tedy že pro umístování nových objektů pro bydlení v zahradách rodinných domů či vil nebo mezi takovými zahradami není dostačující, jestliže mají přístup na veřejné prostranství nebo plochu pro dopravu zajištěn po cizích pozemcích soukromoprávními prostředky (věcnými břemeny, soukromými cestami apod.). Konečně může odpůrce přistoupit k nějaké úpravě či doplnění stávajícího regulativu tak, aby např. znemožňoval výstavbu v zahradách rodinných domů a vil obecně, případně jen v jejich zadních částech vzdálených od ulice. V takovém případě tak ovšem musí učinit jednoznačně a s náležitým odůvodněním.

VI. Náklady řízení

28. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch (uspěla s eventuelním petitem), proto má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 5 000 Kč. Navrhovatelka jiné náklady neuplatnila, proto jí odpůrce uhradí tuto částku. Soud mu k tomu stanovil lhůtu jednoho měsíce.
29. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení žádná povinnost osobě zúčastněné na řízení uložena nebyla.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu