



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Petra Šebka, soudce JUDr. Martina Kopy, Ph.D., a soudkyně Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

navrhovatelů: a) P. S.

b) S. S.

oba bytem X

oba zastoupeni Mgr. Evou Štauderovou

advokátkou se sídlem Stráže 3662, 760 01 Zlín

proti

odpůrci:

Statutární město Zlín

se sídlem nám. Míru 12, 761 40 Zlín

zastoupen JUDr. Petrem Fialou

advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno – Černá Pole

za účasti: A. C.

X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D územního plánu Zlína, vydaného usnesením zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D Územního plánu Zlína, vydané usnesením Zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, **se ruší v části** odpovídající dílčí změně označené jako **ZM3B.03/01** – změna návrhové plochy BI 373 na stabilizované plochy bydlení individuálního (BI), veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských ploch (Z), a ploch smíšených nezastavěných území (S*) v k. ú. X – a to **ve vztahu k pozemku parc. č. X v k. ú. X**, to vše ke dni právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce *je povinen* nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 37.103 Kč k rukám jejich zástupkyně Mgr. Evy Štauderové, advokátky, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení podstaty věci

1. Navrhovatelé se domáhají zrušení části opatření obecné povahy – Změna č. 3B a 3D územního plánu Zlína („změna územního plánu“). Vydalo ji zastupitelstvo statutárního města Zlína usnesením ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019. Navrhovatelé konkrétně navrhují zrušení dílčí části změny územního plánu označené jako ZM3B.03/01. Ta vedla ke změně návrhové plochy BI 373 na stabilizované plochy bydlení (BI), veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských ploch (Z), a ploch smíšených nezastavěných území (S*) v k. ú. X („napadená část změny územního plánu“). Navrhovatelé mají v dané ploše stavební pozemek, na kterém si chtěli postavit rodinný dům. Před přijetím změny územního plánu šlo o zastavitelnou plochu. Změna územního plánu však stavbu rodinného domu znemožňuje. Důvodem zrušení původní plochy bylo chybějící dopravní napojení. Podle navrhovatelů však odpůrce přehlíží, že k jejich stavebnímu pozemku dopravní napojení mají.

II. Shrnutí návrhu

2. Navrhovatelé vlastní pozemek parc. č. X o výměře 3.884 m² v k. ú. X („stavební pozemek“). Byl součástí návrhové plochy bydlení individuálního označené v územním plánu jako „BI 373“ („plocha BI 373“). Odpůrce tuto plochu zrušil. Odůvodnění změny územního plánu, na které navrhovatelé ve svém návrhu v úplném znění odkazují, k tomu uvádí: *„Změna ZM3B.03/01 po převedení části návrhové plochy bydlení individuálního BI 373 do stabilizované plochy bydlení individuálního (BI) a úpravě hranice zastavěného území prověřila možnosti dopravního napojení zbývajících částí návrhové plochy pro bydlení individuální BI 373. Na základě chybějícího kapacitního dopravního napojení a z důvodu dlouhodobé nedostupnosti (plocha pro bydlení je v územním plánu vymezena od roku 1998 a v této části se ji doposud nepodařilo zastavět neboť přístup stávajícím veřejným prostranstvím je pro výstavbu a dopravu nedostačující a přístup ze severní strany byl znemožněn realizací rodinného domu), byla dosud nezastavěná část plochy BI 373 pod areálem fotbalového hřiště zrušena a území bylo vymezeno jako stabilizované plochy veřejných prostranství (P*), plochy dopravní infrastruktury (DS) pro přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, plochy zemědělské (Z) a plochy smíšené nezastavěného území (S*). Plocha DS byla vymezena za účelem zpřístupnění zemědělských pozemků.“*
3. Napadená část změny územního plánu krátí vlastnická práva navrhovatelů ke stavebnímu pozemku. Koupili jej v roce 2012. Jeden rok po přijetí zcela nového územního plánu. Plocha BI 373 byla jako plocha bydlení v územním plánu již od roku 1998. Navrhovatelé tedy kupovali stavební pozemek s jistotou budoucí výstavby svého bydlení. Odpůrce plochu BI 373 zrušil po 22 letech. Tato plocha podle něj nemá odpovídající dopravní napojení. Podle navrhovatelů to není pravda. Změna územního plánu zasáhla do

probíhajícího povolovacího řízení k jejich domu. Vydání povolení nyní brání nesoulad s územním plánem. Stavební úřad řízení na návrh navrhovatelů přerušil.

4. Navrhovatelé napadají vypořádání jejich připomínek a námitek. Odpůrce nesouhlasil s možností přístupu k ploše BI 373 z východu po pozemcích, které navrhovatelé také vlastní. Navrhovatelé mají vyjádření odboru dopravních a silničních řízení ze dne 23. 3. 2013 („vyjádření odboru dopravních a silničních řízení“), podle něhož je na těchto pozemcích (parc. č. X, X, X, X, X, X v k. ú. X; „pozemky navrhovatelů“) účelová komunikace. Odpůrce ignoruje faktický stav na místě a grafickou část územního plánu. Neuznal ani druhý přístup z intravilánu obce po stabilizovaných plochách veřejného prostranství (P*).
5. Navrhovatelé dodávají, že jim odbor územního plánování Magistrátu města Zlína vydal dne 24. 6. 2019 souhlasné závazné stanovisko k plánované stavbě rodinného domu na stavebním pozemku („závazné stanovisko orgánu územního plánování“). V odůvodnění uvedl, že *„záměr splňuje hlavní využití předmětné plochy BI, které je stanoveno v územním plánu, tj. bydlení v rodinných domech a vilách. Předmětný závěr dále splňuje svým jedním nadzemním podlažím doplňující podmínku navržených lokalit „výšková regulace zástavby – max. 1 NP bez podkroví“. Záměr dále zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, tak, jak to vyžaduje další doplňující podmínka navržených lokalit.“* To potvrzuje, že plocha BI 373 měla odpovídající dopravní napojení. Odpůrce na jedné straně ve stanovisku orgánu územního plánování uvedl, že dopravní napojení existuje a stačí. Na straně druhé v odůvodnění rozhodnutí o námitkách tvrdí pravý opak.
6. Odpůrce také v reakci na připomínky navrhovatelů uvedl, že pokud stihnou vyřízení stavebního povolení do nabytí účinnosti změny územního plánu, pak se plocha BI 373 nezruší. To odporuje zadání změny územního plánu. Jedinou podmínkou změny plochy BI 373 bylo prověření její dopravní dostupnosti. Již jen pro samotnou nesprávnost závěru o neexistenci dopravního napojení plochy BI 373 odpůrce nedostal požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
7. Odpůrce také postupoval v rozporu s pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny („Pokyny“), tvořící součást zprávy o uplatňování územního plánu schválené zastupitelstvem v květnu 2016 („zpráva o uplatňování územního plánu“). Pokyny odpůrci ukládaly prověřit možnosti dopravního napojení zbývajících částí plochy BI 373. A v případě chybějícího kapacitního dopravního napojení nezastavěnou část této plochy vypustit. Odpůrce zjistil, že zbývajících nezastavěných částí plochy BI 373 mají dostatečné dopravní napojení. Neměl je proto rušit.
8. Změna územního plánu vzala navrhovatelům možnost vybudovat si vlastní bydlení v místě, které si oblíbili. Pro zrušení plochy BI 373 neexistoval jakýkoliv veřejný zájem. Změna územního plánu zmařila jejich dosavadní investice. Odpůrce deklaruje neexistenci dopravního napojení navzdory odlišnému faktickému i právnímu stavu. Takový postup nese znaky libovůle.
9. Navrhovatelé proto navrhují, aby krajský soud zrušil napadenou část změny územního plánu. Pro případ neshledání aktivní legitimace ke zrušení celé napadené části změny územního plánu nahrazující plochu BI 373, navrhují její zrušení v části dopadající na stavební pozemek.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

10. Odpůrce odkázal na zprávu o uplatňování územního plánu, která v roce 2016 uváděla: „Na základě zjištění chybějící kapacitní dopravní dostupnosti byly stanoveny požadavky na prověření redukce návrhových ploch pro bydlení individuální BI v jednotlivých katastrálních územích v následujícím rozsahu - k. ú. X (předpokládaná redukce o cca 65 % návrhových ploch BI), (...).“ Příloha územního plánu pak obsahovala grafickou část, ze které se dalo odvodit, o jaké plochy se jedná. Změna územního plánu se začala projednávat v roce 2018. Odpůrce plochu BI 373 z územního plánu vypustil, protože se projektantovi nepodařilo vyřešit kapacitní napojení této plochy, jak požadovala zpráva o uplatňování územního plánu. Plocha BI 373 není jen ve vlastnictví navrhovatelů. Má i další dva vlastníky. Svým rozsahem umožňovala realizaci až 10 rodinných domů.
11. Jediná přístupová komunikace, kterou se celá lokalita měla obsluhovat (vymezená veřejným prostranstvím P*), neodpovídá požadavkům na obsluhu takovéto plochy. Navíc ji vlastní soukromník, který přes ní příjezd do plochy BI 373 od roku 1998 neumožnil. K obsluze plochy BI 373 měla sloužit i ulice Dubovina. Obsluha plochy tudy ovšem probíhat nemůže kvůli zaplacení pozemků. Pokud navrhovatelé doloží potřebný přístup, pak mohou stavbu realizovat. K ploše BI 373 ovšem dopravní napojení chybí. Napojení lokality přes pozemky navrhovatelů a přes nezastavitelné území vedené jako plochy zemědělské a smíšené plochy je proti všem urbanistickým zásadám (narušení celistvé zemědělské plochy, vstup do území přes volnou krajinu, narušení krajinného rázu). Ani z leteckých snímků, ani z místního šetření pořizovatele změny územního plánu nebyla účelová komunikace v tomto území patrná. Odpůrce neví, co vedlo odbor dopravních a silničních řízení k tomu, aby existenci účelové komunikace potvrdil. Ani toto potvrzení však ještě neznamená, že se jedná o relevantní přístup k nemovitosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14).
12. K závaznému stanovisku orgánu územního plánování odpůrce namítá, že jeho předmětem nebylo stávající dopravní napojení. Proto vydal k záměru kladné stanovisko. Dva měsíce předtím ovšem vydal negativní stanovisko. Předmětem záměru tehdy bylo také nepřípustné vybudování účelové komunikace na plochách v nezastavěném území. Kladné stanovisko orgán územního plánování vydal až poté, co navrhovatelé tvrdili, že k pozemkům vede existující účelová komunikace. Jeho konstatování, že záměr zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, je reakcí na další doplňující podmínku navržené lokality BI 373. Nejde o vyhodnocení, že záměr má odpovídající dopravní napojení. Orgán územního plánování jen konstatuje zachování prostupnosti ze zastavěného území do nezastavěného území.
13. K námitce rozporu změny územního plánu s Pokyny odpůrce uvádí, že oba body příslušné části Pokynů – prověřit možnosti dopravního napojení zbývajících částí plochy BI 373 a vypustit ji, pokud bude kapacitní dopravní napojení chybět – odpůrce splnil a odůvodnil.
14. Odpůrce proto navrhuje, aby krajský soud návrh navrhovatelů na zrušení změny územního plánu v části dopadající na stavební pozemek zamítl.

IV. Replika navrhovatelů na vyjádření odpůrce

15. Účelová komunikace z východu stavebního pozemku danými místy vedla již před 70 lety. A dosud tudy vede. V době pořizování změny územního plánu i nyní je účelová komunikace v terénu stále patrná. Zhutňuje ji makadam po celé její délce. Pokud by

projektant odpůrce skutečně zjišťoval existenci komunikace na místě nebo ji zjišťoval z map, pak musel dospět k jasnému závěru o existenci cesty. Poukazuje-li odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, podporuje tím jejich tvrzení o existenci účelové komunikace. Ta dokonce vede po pozemcích navrhovatelů. Místní část X má část bydlení v extravilánu s tzv. pasekářským bydlením, s komunikacemi mnohem horší kvality – jen vyjeté koleje v terénu. Svoz odpadů se přesto zajišťuje. Není problém s dostupností, včetně příjezdu složek záchranného systému.

16. Je pravdou, že orgán územního plánování nejdříve vydal negativní stanovisko. Navrhovatelé však doplnili podklady o cestě přes jejich pozemky, kterou projekt pro stavbu rodinného domu označuje jako objekt stavby SO 02. V souhlasném stanovisku pak orgán územního plánování výslovně uvádí, že „*součástí záměru jsou i komunikace a zpevněné plochy, kanalizace a ČOV, vodovodní a elektro přípojka, bazén, oplocení a kanalizace dešťová, záměr se dělí na objekty: SO 01 Rodinný dům SO 02 Zpevněné plochy, stávající účelová komunikace, (...)*“ Ve svém závěru stanovisko orgánu územního plánování uvádí, že „*záměr zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace tak, jak to vyžaduje další doplňující podmínka navržených lokalit.*“ Není tedy pravdou, že by předmětem posuzování nebylo také dopravní napojení. Představuje ho objekt stavby SO 02 na pozemcích navrhovatelů. K němu se orgán územního plánování vyjadřoval.
17. Odpůrce opomíjí, že účelová komunikace existuje, pokud je (a) stálou a v terénu patrnou dopravní cestou, která (b) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž (c) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň (d) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Při splnění těchto čtyř podmínek vzniká veřejně přístupná účelová komunikace, aniž by bylo potřeba jakéhokoli rozhodnutí či vedení v evidenci. Dopravní komunikace vedoucí po pozemcích navrhovatelů (objekt stavby SO 02) všechny znaky splňuje. Navrhovatelé opakují odkaz na další možný přístup přes plochy veřejného prostranství ze západu z intravilánu obce.
18. Odpůrce zanesl plochu BI 373 do územního plánu již v roce 1998. Územní plán poté prošel mnoha dalšími změnami, které se této plochy nedotkly. V úplně novém územním plánu odpůrce také plochu BI 373 ponechal. Tato plocha tedy prošla několikerým prověřováním dopravní dostupnosti. Navrhovatelé započali připravovat stavbu již na přelomu let 2012 a 2013. Avšak přípravy stavby odložily osobní důvody (péče o vážně nemocnou matku). O stavební povolení požádali v roce 2018. Ani po více jak roce a půl ale nedospěli k vydání povolení. Pozemky navrhovatelů teď ztratily na hodnotě. Pro napadenou část změny územního plánu neexistoval veřejný zájem.

V. Duplika odpůrce na repliku navrhovatelů

19. Jediným cílem odpůrce bylo odborné prověření kapacitního přístupu k ploše BI 373 projektantem a v případě jeho nenalezení tuto plochu z územního plánu vypustit. Zpráva o uplatňování územního plánu vždy vede k vyhodnocování zastavitelných ploch a jejich vypuštění, pokud se neprokáže možnost jejich využití. Vypuštění ploch má oporu v § 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákona“). Pozemky, po nichž vedou přístupové cesty k trvale obývaným lokalitám, musejí podle judikatury splňovat požadavky na přístupové komunikace k trvalé zástavbě rodinnými domy. Rozvojová lokalita musí mít napojení skrze veřejné prostranství podle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území („vyhláška č.

501/2006 Sb.“). Připojení rozvojových komunikací o šířce 5,5 m je podle judikatury nedostatečné.

VI. Procesní pozice osoby zúčastněné na řízení

20. Do řízení o návrhu navrhovatelů se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil pan A. C. Je účastníkem přerušného povolovacího řízení k záměru navrhovatelů. Navrhovatelé požadovali, aby krajský soud rozhodl, že není osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; „s. ř. s.“). Účastenství v povolovacím řízení podle nich nezakládá účast v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pan C. nevlastní pozemky v ploše BI 373 či pozemky s ní sousedící. Vlastní až pozemky podél účelové komunikace navrhovatelů. Krajský soud ovšem shledal, že se výsledek tohoto řízení může práv pana C. přímo dotýkat. Výsledná podoba relevantní plochy a její zastavitelnost mohou mít vliv na jeho vlastnické právo, pokud by se za účelem dopravního napojení nakonec používala účelová komunikace navrhovatelů z východu od stavebního pozemku, jak to sami požadují.
21. Osoba zúčastněná na řízení pak ve vyjádření k návrhu uvedla, že navrhovatelé v roce 2012 chtěli na daném místě vybudovat zemědělský objekt s bydlením. Tuto žádost vzali zpět. Zpochybňuje znehodnocení jejich investice. Účelová komunikace navrhovatelů byla opakovaně zaorána. Poukazuje také na stanovisko odboru životního prostředí a zemědělství Magistrátu města Zlína („stanovisko odboru ŽP“), podle kterého nesmí dojít ke zpevnění účelové komunikace nepropustným materiálem. Taková komunikace pak nemůže být příjezdovou cestou k domu. Krajský soud v minulosti rozhodl, že připojení rozvojových ploch přes komunikaci o šíři 5,5 m nepostačuje. Osoba zúčastněná na řízení také poukazuje na ochranu krajinného rázu a nekomunikaci navrhovatelů s komisí místní části.

VII. Posouzení věci krajským soudem

VII. a) Podmínky řízení

22. První podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (č. 2698/2012 Sb. NSS), uvedl: *„Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech (...). V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...). Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spolu)vlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (...).“*
23. Navrhovatelé doložili, že jsou vlastníky stavebního pozemku. Napadená část změny územního plánu na něj dopadá. Připojili i list vlastnictví, který to dokládá (je i součástí spisu odpůrce). Tuto procesní podmínku tedy navrhovatelé splňují. Splňují ji ovšem právě jen a pouze ve vztahu ke stavebnímu pozemku. Zbytek napadené části změny územního

plánu – i podle jádra jejich námitek, zaměřených na otázku přístupu ke stavebnímu pozemku – již jejich práva nezkracuje.

24. Krajský soud dále musel posoudit, zda navrhovatelé podali návrh včas. Změna územního plánu nabyla účinnosti dne 3. 1. 2020. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do jednoho roku ode dne, kdy nabylo účinnosti. Z návrhu také musí plynout, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelé se na krajský soud obrátili v neděli 3. 1. 2021. Návrh tedy podali včas. Uvádí v něm, z jakých skutkových a právních důvodů považují příslušnou část opatření obecné povahy za nezákonnou. Všechny procesní podmínky tedy jejich návrh splňuje.

VII. b) Posouzení věci samé

25. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, vyplývá pět kroků, podle nichž soud při přezkumu opatření obecné povahy postupuje. Tyto kroky zahrnují přezkum, zda (1) napadené opatření obecné povahy vydal orgán, který k tomu měl pravomoc, zda (2) orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti, v dalším kroku soud posuzuje (3) zákonnost postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Následně se soud zaměřuje na (4) otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá (5) ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.
26. Soud – vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) – postupuje od prvního kroku k dalším. Pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již zásadně nezabývá. Výjimkou by bylo, pokud by povaha věci naznačení dalšího postupu vyžadovala, např. z důvodu prevence opakovaných soudních sporů postavených na stejné argumentaci.
27. Navrhovatelé nezpochybňují, že napadenou část změny územního plánu vydal orgán, který k tomu měl pravomoc. Ani nepochybují, že orgán, který ji vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti. Nevznáší také procesní námitky. Jejich námitky lze do rámce algoritmu přezkumu opatření obecné povahy zasadit v jeho posledních dvou krocích, tj. krocích 4 a 5. Čtvrtého kroku mířícího na hmotněprávní stránku změny územního plánu se týkají námitky poukazující na způsob, jakým odpůrce vypořádal jejich připomínky a námitky, resp. jak odůvodnil relevantní část změny územního plánu krytou aktivní legitimací navrhovatelů (k zařazení těchto otázek do čtvrtého kroku algoritmu viz Černín, K. § 101d. In: Kühn, Z, Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 894). Lze sem zařadit i námitku obsahového rozporu změny územního plánu s Pokyny. Na tyto námitky se tedy krajský soud zaměří nejdříve. Jestliže by shledal jejich nedůvodnost, pak v pátém kroku posoudí i přiměřenost řešení zvoleného změnou územního plánu vůči vlastnickým právům navrhovatelů.

VII. b. 1) Zákonnost obsahu napadené části změny územního plánu

a. Obecná východiska

28. Krajský soud považuje za vhodné – obzvláště s ohledem na směr argumentace účastníků řízení – meritorní část odůvodnění rozsudku započnout malým připomenutím, jaké jsou

vlastně cíle a funkce územních plánů. Stavební zákon v § 18 odst. 1 uvádí, že „[c]ílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ V odst. 2 a 3 § 18 stavebního zákona dodává, že „[ú]zemní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů.“ V závěru § 18 odst. 4 stavební zákon také vysvětluje, že územní plánování „[s] ohledem na [ochranu přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a ochranu krajiny coby podstatné složky prostředí života obyvatel a základu jejich totožnosti – doplnil krajský soud] určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.“

29. Lze doplnit některé konkrétní úkoly územního plánování, kterými podle stavebního zákona jsou úkoly: *stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území [§ 19 odst. 1 písm. b)]; prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání [§ 19 odst. 1 písm. c)]; stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství [§ 19 odst. 1 písm. d)]; či stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území [§ 19 odst. 1 písm. e)]* aj.
30. Ustanovení § 43 odst. 1 věta první stavebního zákona pak říká, že „[ú]zemní plán stanoví základní **koncepci** rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.“ S tím souvisí § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona, která stanoví pravidlo, podle něž „[ú]zemní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území **nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím**, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.“
31. Na to vše pak navazuje relevantní úprava v druhé části vyhlášky č. 501/2006 Sb., která upravuje požadavky na vymezování nových ploch. Tato úprava odkazuje na důležitost zohlednění účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu (§ 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). S požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze pracovat i při

vymezování pozemků (zde zejména viz její § 22 odst. 2 s požadavky na šířku veřejných prostranství s pozemní komunikací). Tyto konkrétní požadavky však lze použít pouze do budoucna (prospektivně), pokud územní plán doposud určitý pozemek nevymezuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 As 224/2018-46, bod 66). Jak také vysvětlil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 5. 6. 2019, č. j. 31 A 115/2017-147: „*Ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se tedy sice použije při vymezování pozemků [i v územním řízení – pozn. krajského soudu], avšak pouze v případě, že pozemek již není vymezen v územním plánu, tj. de facto není-li přijat územní plán.*“ (bod 20 citovaného rozsudku).

32. Jak uvádí komentářová literatura, cílem těchto pravidel je „*zajistit v územním plánování funkční dělbu působnosti, spočívající v tom, že obec vydává opatření obecné povahy závazné pro rozhodování stavebního úřadu ve správním řízení.*“ (Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 151). Územní plán by se tedy zásadně měl pohybovat v odpovídající míře obecnosti regulace. Nemůže zacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu či do územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018-79, bod 22).
33. Právě pro tuto věc rozhodující otázka existence dopravního napojení plochy BI 373 je typickým příkladem otázky, která by pro svou podrobnost měla být primárně předmětem posuzování konkrétního záměru v územním řízení. **Neexistence dostatečného dopravního napojení může být podle krajského soudu důvodem vypuštění plochy ze zastavitelných ploch, jen pokud je s ohledem na nutnou vyšší obecnost a „nepodrobnost“ územního plánu zcela zjevná, jasná, jednoznačná a nezpochybnitelně zdůvodněná.** Například pokud by plocha byla někde uprostřed vzrostlých lesů. Zkrátka by bylo na první pohled zcela zřejmé, že chybějící dopravní napojení brání tomu, aby se v dané (doposud zastavitelné) ploše stavělo. Spory o dostatečnost dopravního napojení by však pro jejich podrobnost měl řešit až stavební úřad v územním řízení. Právě požadavek obecnosti územního plánu tedy byl prvním východiskem krajského soudu při posouzení věci. Účastníci řízení totiž argumentovali v tak podrobné rovině, jako by již v této fázi řízení před soudem šlo o umístění a povolení domu navrhovatelů. Proti tomu bylo nezbytné se vymezit.
34. Druhým východiskem, které souvisí s právě popsáním prvním východiskem, je požadavek na to, aby **vypuštění plochy pokrývající pozemek v soukromém vlastnictví mělo – v míře obecnosti odpovídající územnímu plánu – dostatečně závažný důvod.** Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: „*územní plán (...) představuje významný (...) zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu (...).*“ (bod 47 citovaného usnesení). Ve výroku IV. svého usnesení rozšířený senát proto zdůraznil, že „[p]odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud **vždy** zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené **důvody** a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace

zásahu). “Tyto aspekty zásahu do vlastnického práva, obzvláště ke konkrétním námitkám vlastníka dotčeného pozemku, musí pořizovatel územního plánu danému vlastníku **vysvětlit a ospravedlnit** (srov. dále nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017, body 90-92).

35. Krajský soud pro přehlednost shrnuje, že podle jeho názoru může být chybějící dopravní napojení důvodem zásahu do vlastnického práva v podobě změny využití pozemku ze zastavitelného na nezastavitelný. S ohledem na nutnou obecnost územního plánu však tento krok podmiňuje zjevnost, jasnost a jednoznačnost chybějícího dopravního napojení, která takto bude plynout z přesvědčivého odůvodnění změny územního plánu. Tuto podmínku zásahu do vlastnického práva totiž musí změna územního plánu zdůvodnit a ospravedlnit zejména dotčenému vlastníkov. Stežejní roli proto v tomto směru bude vždy mít **odůvodnění** opatření obecné povahy.
36. Z judikatury vyplývá, že obsah a odůvodnění opatření obecné povahy mohou plynout z různých zdrojů. V případě změn územních plánů ho lze hledat v samotném odůvodnění tohoto opatření obecné povahy, nebo v odůvodnění rozhodnutí o připomínkách či námitkách. Mezi těmito třemi zdroji odůvodnění je třeba rozlišovat. Včetně požadavků na hloubku jejich odůvodnění. Nejvyšší správní soud ve vztahu k meritu této věci sice na jednu stranu nesouhlasí s názorem, *„že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkov právní nárok, aby seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy“* (viz rozsudky ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Odpůrce tedy samozřejmě má právo na vypuštění určité plochy z územního plánu (byť § 102 odst. 3 stavebního zákona, na nějž poukazuje, se týká náhrad za změnu v území). Nejvyšší správní soud však současně zdůrazňuje, že *„na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit“* (viz rozsudky ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33).
37. Odpůrce se tedy musí v odůvodnění opatření obecné povahy konkrétně vypořádat se vznesenými připomínkami v míře odpovídající relevanci, rozsahu a detailnosti připomínky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). **Nejpřísnější nároky každopádně správní soudy kladou na tu část odůvodnění, v níž správní orgán rozhoduje o vznesených námitkách.** Podle judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející též z § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“) se na rozhodnutí o námitkách v tomto smyslu kladou (přiměřeně jeho povaze) srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu podle § 68 odst. 3 správního řádu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Správní orgán tedy musí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, část VIII, či ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 154).
38. Jakkoliv je tedy odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část. Kladou se na něj odlišné nároky než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé (ohledně požadavků na obsah odůvodnění územního plánu srov. § 53 odst. 4 a

5 stavebního zákona a část II. přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku. Takový požadavek by byl, už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu, většinou neproveditelný. Tím spíše je ale nutné, pokud někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), aby odpůrce tyto námitky v jejich konkrétní podobě přezkoumatelným způsobem vypořádal v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu (srov. též § 54 odst. 4 stavebního zákona).

b. Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

39. Jádrem věci se dá shrnout do hledání odpovědi na otázku, *zda odpůrce přezkoumatelně odůvodnil napadenou část změny územního plánu*. Navrhovatelé sporují to, jak se odpůrce vypořádal s jejich připomínkami a námitkami. Dodávají, že se odchýlil od Pokynů.
40. Krajský soud se nejprve zaměřil na vypořádání jejich připomínek. V nich navrhovatelé vyjádřili svůj nesouhlas s napadenou částí změny územního plánu a požádali o ponechání území podle původního zařazení k výstavbě rodinného domu. Výslovně pak v připomínce uvedli: *„K této parcele vedou pozemky a komunikace v našem vlastnictví, které přímo navazují na komunikaci v majetku Města Zlín. Přístup k pozemku máme tedy zajištěn po našich parcelách. Sdělujeme Vám, že již v roce 2012 byla vypracována dokumentace pro stavební řízení a bylo zahájeno jednání se stavebním úřadem (...). **Příjezd ke všem našim parcelám je zajištěn po naší komunikaci parc. X, X, která navazuje na komunikaci v majetku města.**“* [zvýraznění doplnil krajský soud].
41. Odpůrce na to zareagoval těmito slovy: *„Vlastník pozemků v současné době žádá o vydání územního rozhodnutí na stavbu domu. V případě vydání územního rozhodnutí vzniká právo zastavět pozemky i tehdy, bude-li plocha pro bydlení z územního plánu vypuštěna. Změna bude vydaná až koncem roku 2019. Vlastník má tak dost času územní rozhodnutí vyřídit, pokud splní všechny náležitosti, zejména napojení lokality na komunikaci. Pozemky se vypouští právě z důvodu jejich nedostupnosti z veřejného prostranství.“*
42. Podle krajského soudu lze již v této reakci na připomínky navrhovatelů shledávat jisté podcenění situace odpůrcem. Namísto věcné reakce na argument navrhovatelů, že přístup ke stavebnímu pozemku zajišťuje komunikace z východu po jejich pozemcích, odpůrce této připomínce nevyhověl. Ale snažil se navrhovatele „uklidnit“ zmínkou o dostatku času k zisku územního rozhodnutí. Načež poněkud mimoběžně dodal, že důvodem vypuštění pozemků je nedostupnost z veřejného prostranství, tj. ze západu z intravilánu obce. Tím vlastně nepřímou uznal, že napojení na lokalitu může z východu existovat a nechal otázku tohoto dopravního napojení otevřenou (jak by bylo ideální) na posouzení stavebního úřadu. Ze spisu neplyne, že by východní napojení poté bylo předmětem dodatečného posuzování projektantem. Již ve vypořádání připomínek lze proto spatřovat jistou míru vnitřní rozpornosti. Odpůrce nemínil plochu BI 373 v územním plánu ponechat. Byť nevyloučil, že dostatečné dopravní napojení má. A pro tento případ odkázal navrhovatele na územní řízení. V tom lze spatřovat první dílčí pochybení odpůrce.
43. Navrhovatelé se pro neúspěch připomínek rozhodli podat námitky. Reagovali v nich přímo na zdůvodnění rozhodnutí o jejich připomínkách. Poukazovali na obsah závazného stanoviska orgánu územního plánování. A zdůrazňovali, že jejich záměr podle něj

„zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, tak jak to vyžaduje další doplňující podmínka navržených lokalit.“ [zvýraznění doplnil krajský soud]. Dodávali, že *„dopravní napojení je vedeno přes stabilizovanou plochu dopravní stavby (DS) z východní části.“* [zvýraznění doplnil krajský soud]. Zmiňovali pak dopady pro paralelně probíhající povolovací řízení. Podle jejich názoru neměli dostatek času, aby zvládli získat územní rozhodnutí. Argumentovali, že *„[v]ypuštění stávajících návrhových ploch bydlení by mělo být řádně odůvodněno, což se však nestalo. Za odůvodnění přitom nelze považovat argument nemožného dopravního napojení, neboť ten je v přímém rozporu s vyhovujícím závazným stanoviskem města.“* Navrhli proto, aby odpůrce ponechal plochu BI 373 v územním plánu.

44. Následná reakce odpůrce je pro tuto věc stěžejní (viz body 37-38 výše). Odpůrce v zamítavém rozhodnutí o námitkách odkázal na obsah zprávy o uplatňování územního plánu, jejíž součástí byly požadavky na redukci zastavitelných ploch. Pro k.ú. X se zde pracuje s úkolem prověřit možnost dopravního napojení plochy BI 373 a v případě chybějícího kapacitního dopravního napojení nezastavěnou část této plochy vypustit. Odpůrce pak zmiňuje, že navrhovatelé zahájili řízení u stavebního úřadu až poté, co se dozvěděli o budoucím vypuštění plochy BI 373 z územního plánu. Poté popisuje proces vydávání stanoviska orgánu územního plánování. Vysvětluje, že nehodnotilo, zda má záměr odpovídající dopravní napojení. Jen konstatuje prostupnost ze zastavěného území do nezastavěného území.
45. Krajský soud si pro přehlednost dovoluje v úplnosti odcitovat tu část rozhodnutí o námitkách, ve které odpůrce měl zřejmě v úmyslu zareagovat na námitku navrhovatelů, že mají dostatečné dopravní napojení z východu od stavebního pozemku po vlastní účelové komunikaci: *„U zastavitelných ploch umístěných na okraji zastavěného území se dá všeobecně předpokládat jejich napojení skrze toto zastavěné území, v tomto konkrétním případě pak přes již vymezená veřejná prostranství. Skutečnost, že stěžovatel předpokládá napojení svého pozemku rodinného domu z opačné strany, z východu, tedy přes nezastavěné území jen potvrzuje zjištění projektanta, že má lokalita s adekvátním dopravním napojením problém. Adekvátnost dopravního napojení podatelů navrženého záměru je posuzována v rámci probíhajícího řízení o umístění stavby* [zvýraznění doplnil krajský soud]. *V souladu s platným územním plánem však případné nové napojení rodinného domu přes nezastavěné území skrze pozemky zemědělského půdního fondu umístit nelze, protože tyto plochy (plochy zemědělské a plochy smíšené nezastavěného území) umožňují umístění pouze pozemků související dopravní a technické infrastruktury, tedy takové dopr. a tech. infrastruktury, která slouží k uspokojení potřeb dané plochy s rozdílným způsobem využití. V UP vymezená plocha pro dopravu (DS) se nachází až cca 300 m východně od navržené stavby. Investorem předpokládané dopravní napojení je sice potvrzeno jako historicky doložená účelová komunikace, o její adekvátnosti pro obsluhu RD jsou však v rámci správního řízení vedeny spory. Dopravně správní úřad v daném případě nevydával závazné stanovisko. (...).*“ [zvýraznění doplnil krajský soud].
46. Odtud měla plynout jasná, zřetelná a nepochybná absence dopravního napojení, o které i v míře obecnosti územního plánu nelze pochybovat. Odtud mělo plynout ústavně vyžadované podrobné zdůvodnění zásahu do vlastnických práv navrhovatelů. Nic z toho se podle krajského soudu nestalo. Zdůvodnění rozhodnutí o námitkách naopak trpí takovou mírou nejednoznačnosti, že z něj lze jen stěží dovozovat jakýkoliv jasný závěr. Toto zdůvodnění by podle krajského soudu neobstálo, ani pokud by se neaplikoval výše vymezený standard naprosto zjevné absence dopravního napojení vypouštěné plochy. Že

se u zastavitelných ploch umístěných na okraji zastavěného území dá předpokládat napojení skrze toto zastavěné území, tj. již vymezená veřejná prostranství, je sice pravdou. Ale neznamená to, že se tím vylučuje dopravní napojení po účelové komunikaci z východu od stavebního pozemku. Předpoklad tohoto napojení coby problém celé lokality opravdu problémem být může, jak odpůrce konstatuje. Ale opět to neznamená, že tam dopravní napojení naprosto jasně neexistuje. Podobně neurčitou roli má sdělení o posuzování adekvátnosti dopravního napojení v rámci probíhajícího řízení o umístění stavby. Odpůrce přitom vůbec nezohlednil, že toto řízení přímo ovlivní, pokud stavební úřad o (ne)vydání územního rozhodnutí nerozhodne do doby účinnosti změny územního plánu.

47. Následná pasáž rozhodnutí o námitkách má zřejmě vést k závěru, že v daném místě není žádná použitelná komunikace. Navrhovatelé se ovšem v povolovacím řízení (nakonec) nedomáhali umístění nového napojení rodinného domu, z čehož v dané části odůvodnění odpůrce vychází. Napojení podle nich zajišťuje účelová komunikace, na což odpůrce reaguje až poté (tučně zvýrazněná věta v závěru citace odůvodnění). Zde již operuje s existencí potvrzené a historicky doložené účelové komunikace. Tato účelová komunikace však podle odpůrce nepředstavuje dostatečné dopravní napojení s argumentem, že se o ní vedou spory v rámci správního řízení. Takové zdůvodnění zkrácení práv navrhovatelů ovšem ani zdaleka nepostačuje. Navíc se tím pokouší o nepřípustnou „záměnu rolí“. V jistém smyslu totiž odpůrce přenáší odpovědnost za prokázání (ne)existence dopravního napojení na navrhovatele, ač to bylo na něm. Pokud se již odpůrce vydal na cestu vyloučení plochy BI 373 ze zastavitelných ploch pro absenci dostatečného dopravního napojení, aniž právě absenci jeho dopravního napojení postavil najisto, nemohl si vystačit s „alibi“ v podobě odkazu na probíhající povolovací řízení. Obzvláště s vědomím, že jej může změnou územního plánu účinně ovlivnit a založit nesoulad záměru s územním plánem. Samotný odpůrce tak svým postupem tuto v podrobnostech spornou otázku existence dopravního napojení nevhodně přenesl do procesu přijímání změny územního plánu (a jejího následného soudního přezkumu). Pokud už tak učinil, neměl se jejímu poctivému posouzení vyhýbat.
48. Odpůrce (resp. jeho projektant) obecně bral východní variantu přístupu ke stavebnímu pozemku na lehkou váhu. Krajskému soudu ostatně z obsahu spisového materiálu neplyne, že by se projektant – i po připomínkách a námitkách navrhovatelů – touto variantou dopravního napojení věcně zabýval. Odpůrce pak na námitky zareagoval výše popsáním postupem. Aby v obecném odůvodnění napadené části změny územního plánu východní variantu přístupu ke stavebnímu pozemku po účelové komunikaci navrhovatelů již vůbec nebral v potaz. Svědčí o tom relevantní část obecného odůvodnění změny územního plánu, ve které se uvádí: *„Na základě chybějícího kapacitního dopravního napojení a z důvodu dlouhodobé nedostupnosti (plocha pro bydlení je v územním plánu vymezena od roku 1998 a v této části se ji doposud nepodařilo zastavět neboť přístup stávajícím veřejným prostranstvím je pro výstavbu a dopravu nedostačující a přístup ze severní strany byl znemožněn realizací rodinného domu), byla dosud nezastavěná část plochy BI 373 pod areálem fotbalového hřiště zrušena (...). Plocha DS byla vymezena za účelem zpřístupnění zemědělských pozemků.“* Tato část odůvodnění pracuje jen s variantou přístupu z intravilánu obce. Východní varianta zde roli nehraje.
49. Navrhovatelé se tedy odnikud nedozvěděli s patřičným odborným odůvodněním, které lze očekávat při schvalování změny územního plánu zkracující jejich vlastnické právo, proč přesně stavební pozemek nesplňuje podmínku náležitého dopravního napojení. Krajský

soud připouští, že se odpůrce zabýval variantou napojení z intravilánu obce ve zdůvodnění rozhodnutí o připomínkách, námitkách i zdůvodnění samotné napadené části změny územního plánu. Ale **nereaguje jasně a přesvědčivě, proč funkci náležitého dopravního napojení nesplňuje navrhovateli opakovaně zmiňovaná účelová komunikace.** Krajský soud opakuje, že by podle jeho názoru odpůrce mohl pro chybějící dopravní napojení danou plochu vypustit ze zastavitelných ploch, jen pokud toto chybějící dopravení napojení bylo naprosto jasné. Lze pak souhlasit s navrhovateli, že požadavky na toto odůvodnění zvyšuje i skutečnost, že odpůrce plochu BI 373 vypouští po 22 letech, během kterých se územně plánovací dokumentace několikrát měnila a tuto plochu nevypustila. Tyto požadavky odpůrce nesplnil a podcenil je. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách i obecné odůvodnění napadené části změny územního plánu (obzvláště v návaznosti na „vyhýbavé“ odůvodnění rozhodnutí o připomínkách navrhovatelů) proto z výše popsanych důvodů trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

50. Potřebnou jasnost v otázce dopravního napojení přitom do věci odpůrce nevnesl ani během řízení o návrhu navrhovatelů před soudem. Nebylo vlastně zřejmé, co přesně odpůrce ve vztahu ke sporné účelové komunikaci svými argumenty, mnohdy si protiřečícími, dovozuje. Její existenci – potvrzenou a historicky doloženou – přiznal v rozhodnutí o námitkách (viz bod 45 výše), aby ji ve stejné větě zpochybňoval. Obdobně ve vyjádření k návrhu namítá, že ani z leteckých snímků či místního šetření nebyla účelová komunikace v tomto území patrná. Jen obecně uvádí, že neví, z čeho vychází vyjádření odboru dopravních a silničních činností. A pak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, dodává, že v této věci nepadlo žádné rozhodnutí. Potvrzení existence účelové komunikace ve vyjádření odboru dopravních a silničních činností podle něj není potvrzením dostatečného příjezdu k rodinnému domu.
51. Odpůrce tedy ve vyjádření k návrhu postavil svoji argumentaci do nejasných pozic: (a) zda vůbec v daném místě existuje nějaká cesta, (b) pokud ano, zda je účelovou komunikací, a pokud (c) je účelovou komunikací, tak zda splňuje podmínky pro příjezd k domu podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. (odpůrce přitom nedává najevo, že by šlo o argumentaci alternativní). Opomíjí ovšem, že o vzniku účelové komunikace se nemusí jakékoliv správní rozhodnutí vydávat. Účelovou komunikací se zkrátka a dobře určitá cesta stává „samovolně“ ze zákona v okamžiku, kdy splní všechny znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují (Černín, K. In: Černín, K., Černínová, M., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: Komentář*. Wolters Kluwer, 2017. Aspi ID KO13_1997CZ. § 7, bod 2).
52. Ve své duplice pak odpůrce opět odkazuje na vyhlášku č. 501/2006 Sb., tedy znovu zřejmě existenci účelové komunikace připouští, ale namítá, že nesplňuje požadavky této vyhlášky. Pracuje přitom (stejně jako osoba zúčastněná na řízení) s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2018, č. j. 63 A 2/2018-105, ze kterého má za použití vyhlášky č. 501/2006 Sb. plynout, že připojení rozvojových komunikací o šířce 5,5 m je nedostatečné (bod 72 citovaného rozsudku). Krajský soud v té souvislosti připomíná svůj odlišný právní názor, že požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze aplikovat jen při vymezování dosud v územním plánu nevymezených pozemků. Navíc v dané věci nehrála roli (ne)existence účelové komunikace, ale pruh pozemku ve vlastnictví odpůrce. Proto není přiléhavé z tohoto rozsudku vycházet. Stejně lze zareagovat i na odkaz odpůrce na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012-97, ze kterého podle

odpůrce plyne, že pozemky vedoucí k trvale obývaným lokalitám, musí splňovat požadavky na přístupové komunikace k trvalé zástavbě rodinnými domy. Tento rozsudek ovšem tyto požadavky nespecifikuje. A opět v dané věci nešlo o (ne)existenci účelové komunikace v soukromém vlastnictví jako (ne)dostatečného dopravního napojení k rodinnému domu. Ani z tohoto rozsudku proto podle krajského soudu nelze v této věci vycházet.

53. Relevantní otázka zjevné absence dostatečného dopravního napojení se nevyjasnila ani při jednání soudu dne 30. 3. 2021. Odpůrce při něm k důkazu předložil mapové podklady a fotografie. Chtěl prokázat, že pokud v daném místě přístupová cesta z východu stavebního pozemku existovala, pak v mezích zanikla. Tento argument s poukazem na zaorání vznášela i osoba zúčastněná na řízení. Odpůrce také dokládal detailními výřezy z územního plánu, že plocha silniční dopravy (DS) končí nad stavebním pozemkem a nepokrývá tak pozemky navrhovatelů s jimi tvrzenou přístupovou cestou. Kromě toho předložil fotografii cesty z intravilánu obce, kterou taktéž označil za nedostatečnou. Předložil ovšem také mapový podklad z katastru nemovitostí (katastrální mapu plus ortofoto), kterou chtěl dokládat šířku vlastních pozemků v ulici Na Vrše, která činí jen 4,79 m. Z tohoto důkazu, jak při jednání zmiňovala zástupkyně navrhovatelů, ovšem také plyne zakreslení cesty, již navrhovatelé označují jako účelovou komunikaci tvořící přístup ke stavebnímu pozemku z východu. Odpůrce přitom její existenci v daném místě popírá (podle jedné z linií své argumentace). V závěru jednání pak také zástupce odpůrce uvedl: *„Jediná varianta, která by tam přicházela v úvahu, by byla varianta tou východní cestou po stávající účelové komunikaci, (...) ale vzhledem k veřejnoprávním předpisům týkajícím se veřejných ploch, veřejného prostranství a požadavků na jejich šířku k tomu, aby mohlo takové veřejné prostranství zpřístupňovat příslušnou plochu, která by měla být zastavitelná, tak je zřejmé, že tato plocha těmito požadavky nevyhovuje a do budoucna vyhovovat nebude.“* Příznává tedy existenci účelové komunikace, ale sporuje její využití coby přístupové cesty (podle další z linií své argumentace). Odpůrce tedy viditelně nemá dosud jasno v tom, jak se věci v daném místě mají. A nepracuje správně s vyhláškou č. 501/2006 Sb. (viz body 52 a 31 výše).
54. Navrhovatelé pak při jednání předložili několik důkazních prostředků, jimiž chtěli prokázat, že dopravní napojení k jejich pozemku v dostatečné míře existuje [kromě závazného stanoviska orgánu územního plánování a vyjádření odboru dopravních a silničních činností, předložili k důkazu stanovisko odboru ŽP; technickou zprávu o zaměření účelové cesty včetně výkresu; mapy z roku 1950 a související fotografii; situační výkres jejich záměru včetně fotografie plánované podoby jejich rodinného domu; výňatky z územní studie k jiné nedaleké ploše (BI 375) a záznam z jednání k této studii, kde řešením byl jednosměrný provoz; a fotografie z jiných míst v X s malou šířkou pozemních komunikací].
55. Krajský soud z důkazních prostředků předložených navrhovateli po provedeném dokazování ovšem tváří v tvář důkazním prostředkům a argumentům, jež vznesl odpůrce, nedovozuje nic víc, ani nic méně, než že je **existence dopravního napojení ke stavebnímu pozemku sporná**. Tuto otázku nemůže definitivně rozhodnout. Brání mu v tom nepřezkoumatelnost odůvodnění napadené části změny územního plánu, které odpůrce ani v řízení před soudem (včetně jednání a provedeného dokazování) neobjasnil. Nelze pak pominout, ani míru obecnosti, na níž by se měl pohybovat územní plán i jeho soudní přezkum. Krajský soud se proto nemohl nechat svést na scestí, na které jej vedli účastníci

řízení a osoba zúčastněná na řízení, a kde by se věnoval natolik podrobným otázkám, že by již spíše sehrával roli stavebního úřadu rozhodujícího o umístění stavby navrhovatelů. Z těchto důvodů již hlouběji nereagoval na některé příliš podrobné námitky účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení o (ne)existenci účelové komunikace, resp. dopravního napojení ke stavebnímu pozemku (např. s odkazem na stanovisko orgánu územního plánování, vyjádření odboru dopravních a silničních činností, stanovisko odboru ŽP, mapové a fotografické podklady aj.)

VII. b. 2) Shrnutí posouzení věci samé

56. Krajský soud uzavírá, že **odpůrce v napadené části změny územního plánu pečlivě nezdůvodnil** – a ani v průběhu řízení před krajským soudem nevysvětlil – **zjevnou a nezpochybnitelnou absenci dopravního napojení ke stavebnímu pozemku, která by mohla být adekvátním důvodem pro zkrácení vlastnického práva navrhovatelů.** Při přijímání změny územního plánu se viditelně věnoval jen západnímu přístupu z intravilánu obce (viz zejména odůvodnění napadené části změny územního plánu v bodě 48 a předtím reakci na připomínky navrhovatelů v bodě 41). Pouze na tento přístup se také podle všeho zaměřoval projektant odpůrce. Východní přístup po cestě, již navrhovatelé mají za postačující účelovou komunikaci, podobně neprověřoval. K připomínkám a námitkám navrhovatelů pak na tuto možnost odpůrce reagoval vyhýbavě, rozporně a nepřezkoumatelně. Neospravedlnil s potřebnou přesvědčivostí a jasností, proč tudy dopravní napojení nemůže vést. V obecném odůvodnění napadené části změny územního plánu pak od této možnosti znovu odhlíží. Takovýmto nejistým, nejasným a přehlíživým způsobem ovšem nelze ústavně chráněné vlastnické právo omezovat. Opačný závěr by do budoucna dával zelenou svévoli při změnách územně plánovací dokumentace, které by tak postrádaly tolik potřebnou legitimitu (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 94)
57. Pro úplnost krajský soud dodává, že se s ohledem na důvody zrušení napadené části změny územního plánu již konkrétně nezabýval námitkou nesouladu změny územního plánu s Pokyny. I pro ni hraje roli předběžná otázka existence dostatečného dopravního napojení plochy BI 373, kterou odpůrce vypořádal nepřezkoumatelně, což nyní brání úplnému a meritornímu přezkumu této námitky. Krajský soud se také nezabýval námitkou nepřiměřenosti napadené části územního plánu. Zkoumal by ji až v pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, ke kterému se ovšem nedostal, protože napadenou část změny územního plánu zrušil již při přezkumu zákonnosti jejího obsahu v kroku čtvrtém.

VIII. Závěr a náklady řízení

58. Na základě výše uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Odůvodnění napadené části změny územního plánu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odpůrce nezdůvodnil s potřebnou mírou jasnosti a přesvědčivosti – navíc na úrovni obecnosti vyžadované pro územní plán -, že stavební pozemek v rušené ploše BI 373 nemá dostatečné dopravní napojení z východu, které navrhovatelé vidí v jejich účelové komunikaci, na jejíž existenci při přijímání změny územního plánu a v řízení před soudem poukazovali. Odpůrce tak neospravedlnil zkrácení jejich ústavně zaručeného vlastnického práva na základě dostatečně závažných a legitimních důvodů. Krajský soud proto rozhodl o zrušení napadené části změny územního plánu v rozsahu aktivní legitimace navrhovatelů, tj. ve

vztahu ke stavebnímu pozemku. Ruší ji v tomto rozsahu ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

59. Krajský soud pro případ nové změny územního plánu odpůrce, jejímž předmětem by opět bylo vypuštění plochy pokrývající stavební pozemek ze zastavitelných ploch, v návaznosti na výše uvedené předesílá, že odůvodnění takové změny bude muset splňovat výše popsané požadavky. Soud zejména opět zdůrazňuje požadavek, aby se zdůvodnění této změny pohybovalo v odpovídající míře obecnosti územního plánu předvídané v § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona a nenahrazovalo tak svojí podrobností územní řízení. Pokud se odpůrci nepodaří tímto způsobem vypuštění plochy pokrývající stavební pozemek ze zastavitelných ploch pro zcela zjevnou absenci dopravního napojení koncipovat, neměl by k vypuštění dané plochy přistupovat.
60. Úspěšným navrhovatelům vzniklo právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Výrokem II. tohoto rozsudku proto soud uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelům do 15 dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 37.103 Kč.
61. První část náhrady nákladů řízení tvoří zaplacený soudní poplatek 10.000 Kč za podání žaloby. Druhou částí je mimosmluvní odměna zástupkyně navrhovatelů Mgr. Evy Štauderové, advokátky [§ 6 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb č. 177/1996 Sb. („advokátní tarif“) včetně jejich hotových výdajů (§ 13 a 14 advokátního tarifu). Krajský soud jí přiznal odměnu za celkově čtyři společné úkony právní služby. Ty spočívají v přípravě a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu], podání žaloby, podání repliky [obojí podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a účasti na jednání soudu dne 30. 3. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Jde ovšem o **společné úkony při zastupování dvou navrhovatelů**. Proto zástupkyni za každou takto zastupovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Na jeden společný úkon právní služby připadá 4.960 Kč. K tomu je třeba připočíst 300 Kč za každý společný úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Základní částka odměny zástupkyně činí 21.040 Kč. Zástupkyně doložila, že je plátkyní DPH. Krajský soud tak k její odměně připočetl 4.418 Kč. Celkově tedy 25.458 Kč.
62. Zástupkyně sice vyčíslila celkově 12 úkonů právní služby, za čtyři z nich jí však krajský soud odměnu nepřiznal. Za jeden úkon považoval podání repliky, kterou sama zástupkyně rozdělila do dvou částí. Krajský soud jí navíc ještě prodlužoval lhůtu k doplnění druhé části repliky. Přitom tato replika tvoří jeden celek. Stejně tak krajský soud nepřiznal zástupkyni jako úkon úhradu soudního poplatku. V neposlední řadě pak zástupkyně nesprávně vyčíslila režijní paušál. Nezohlednila konstrukci společného úkonu podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu. Jde o jeden úkon ve smyslu § 13 odst. 4 advokátního tarifu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 10 Azs 152/2020-31, bod 12).
63. Zástupkyně nadto vyčíslila cestovné při cestě ze Zlína do Brna a zpět v délce 194,2 km. Použila vozidlo Škoda Kodiaq s naftovým motorem a kombinovanou spotřebou 5,5 l/100 km. Velkým technickým průkazem doložila uvedenou spotřebu a používané palivo. Podle vyhlášky č. 589/2020 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad se uplatní amortizace 4,40 Kč za jeden kilometr jízdy [§ 1 písm. b) citované vyhlášky]. Podle § 4 písm. c) uvedené vyhlášky výše průměrné ceny

motorové nafty činí 27,20 za litr. Při vzdálenosti 194,2 km, kterou krajský soud nemá důvod zpochybňovat, tudíž celková náhrada cestovného činí 1.145 Kč.

64. K tomu zástupkyně důvodně vyčíslila náhradu promeškaného času na cestě ze Zlína do Brna a zpět v částce 500 Kč za pět započatých půlhodin podle § 14 advokátního tarifu.
65. Celková částka odměny za zastupování tak činí 27.103 Kč. Spolu s uhrazeným soudním poplatkem tak celková náhrada nákladů řízení přiznaná navrhovatelům činí 37.103 Kč.
66. Odpůrce úspěšný nebyl. Právo na náhradu nákladů řízení mu tak nevzniklo (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
67. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud žádnou povinnost osobě zúčastněné na řízení neuložil. Ani tu není důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání dalších nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení navíc neúspěšně navrhovala zamítnutí návrhu. Právo na náhradu nákladů řízení jí proto nevzniklo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává přímo u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno, 6. dubna 2021

Petr Šebek v.r.
předseda senátu