



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

navrhovatelů: **a) Ing. H. P.**, narozená X
bytem X
 b) Mgr. P. D., narozený X
bytem X
 c) J. B., narozená X
bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **obec Řícmanice**, IČO: 00374903
sídlem Komenského 68, 664 01 Řícmanice
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: **I. B. K.**, narozená X
bytem X
 II. Ing. M. K., narozený X
bytem X

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 1A Územního plánu Řícmanice, vydané usnesením Zastupitelstva obce Řícmanice ze dne 18. 10. 2021, č. 190 – 20/2021, v části vymezení zastavitelné plochy ZM1.04 a dále v textové části v kapitole 5.1 DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA D,

takto:

- I. Návrh **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka a) **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 2 743 Kč, a to k rukám Mgr. Ing. Jána Bahýľa, advokáta se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Navrhovatel b) **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 2 743 Kč, a to k rukám Mgr. Ing. Jána Bahýľa, advokáta se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Navrhovatelka c) **je povinna** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 2 743 Kč, a to k rukám Mgr. Ing. Jána Bahýľa, advokáta se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 18. 10. 2021 usnesením č. 190 – 20/2021 opatření obecné povahy – Změnu č. 1A Územního plánu Řícmanice (dále také „napadené OOP“), které nabylo dle tvrzení účastníků účinnosti dne 5. 11. 2021. Navrhovatel se domáhá zrušení napadeného OOP v rozsahu, v němž byla vymezena zastavitelná plocha ZM1.04 a dále v textové části v kapitole 5.1 DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA D, v rámci níž se domáhá vypuštění věty: *„v rámci veřejných prostranství rozšíření stávající komunikace a vybudování obratiště v souvislosti s rozvojovými lokalitami bydlení v rodinných domech v ulici Tyršovo návrší (ZM1.04)“*.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Navrhovatelé namítají nesplnění zákonných podmínek pro vymezení napadené části změny územního plánu, konkrétně nedostatečné dopravní napojení, rozpor s cíli a úkoly územního plánování a nejasnost ohledně vymezeného veřejného prostranství. Cesta, která je v blízkosti, je užívána výhradně osobami, které buď části pozemků vlastní, anebo osobami, které mají k této cestě zřízenou služebnost. Cesta je již na hranici svých technických, kapacitních a bezpečnostních možností. Má nedostatečnou šířku a povrch. Podmínka zajistit napojení lokality na komunikační síť odpovídající lokalitě pro bydlení,

tzn. rozšíření související komunikace a realizace obratiště, je nedostatečná. Vymezení ploch je proto nedostatečně odůvodněno. Na pozemku parc. č. 44/2 se rovněž vymezuje návrhová plocha veřejného prostranství, ale tato skutečnost se nepromítla do příslušné kapitoly textové části změny územního plánu a vymezená plocha nesplňuje zákonné požadavky. Navrhovatelé a) a b) dále namítají, že odpůrce nevypořádal jejich námítky. Ty uplatnili e-mailem dne 7. 7. 2021 a následující den je osobně doručili na obec. Podání museli hodit pouze do schránky, jelikož obecní úřad byl v té době zavřený. Námítky neměly být odmítnuty jako opožděné. Z audiozáznamu zasedání zastupitelstva ze dne 14. 7. 2021 plyne, že námítky navrhovatelů měl odpůrce již k dispozici. Vypořádání námitek navrhovatelky c) je nedostatečné a nepřezkoumatelné. Nemělo dojít k vymezení dané plochy, pokud územní plán nedává záruky pro zajištění dostatečného dopravního napojení. Tvrzení, že podmínky umožňují dopravní napojení realizovat i přes jiné pozemky, je neurčité. Navrhovatelé dále namítají neproporcionalitu napadené části změny územního plánu, neboť nesplňuje požadavky judikatury. Vytyčený cíl nebyl ve změně územního plánu splněn, naopak vymezení předmětné plochy tomuto cíli odporuje a ani nesplňuje kritérium vhodnosti, potřeby či minimalizace zásahu do vlastnického práva navrhovatelů. Odpůrce vlastnická práva navrhovatelů upozadil, aniž by řádně zdůvodnil, proč je vymezení dané plochy přiměřené, když k ní neexistuje dostatečné dopravní napojení na veřejně přístupnou komunikaci. Zásah do práv navrhovatelů nelze považovat za legitimně odůvodněný a nezbytný při zachování požadavku maximálního ohledu na ochranu práv dotčených osob. Na závěr navrhovatelé upozorňují na to, že na zasedání dne 14. 7. 2021 došlo ke schválení změny územního plánu a na zasedání dne 18. 10. 2021 došlo k jejímu opětovnému schválení. O téže věci nelze hlasovat dvakrát, pokud nedošlo k revokaci původního usnesení. Postup odpůrce byl proto zmatečný.

3. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že se s námítkami dvou navrhovatelů plně nevypořádal, ale tato chyba není zásadní, neboť obsahově totožné námítky třetího z navrhovatelů rozhodl a své rozhodnutí zdůvodnil. Úvozová cesta, kterou je předmětná plocha přístupná, je veřejnou účelovou komunikací. Svévolné osazení dopravní značky ze strany navrhovatelů na tom ničeho nemění. Předmětnou plochu vymezil odpůrce v souladu s právními předpisy a urbanistickou logikou a plocha ctí princip udržitelného rozvoje území. Veřejnou přístupnost uvedené komunikace může soud učinit předběžnou otázkou, řízení přerušit a navrhovatele odkázat do civilního řízení. Špatný technický stav komunikace není předmětem územního plánování, nýbrž otázkou plnění povinností vlastníka; tyto námítky nemíří do územního plánování, ale do navazujících řízení. K měřitelnému zhoršení kvality využití pozemku navrhl výstavbou a užíváním tří rodinných domů nad rámec obecně připuštěného sousedského zatížení nemůže dojít. Spekulace o snížení ceny nemovitostí nemá oporu v návrhu a nelze ji z ničeho dovodit. Napadená změna v testu proporcionality ob stojí. Navrhovatelé i odpůrce mají zjevně za to, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno dne 18. 10. 2021. Obdobně není mezi stranami sporu o tom, kdy nabyla změna územního plánu účinnosti. Mezi odpůrcem a krajským úřadem došlo ke sporu o výklad jednoho z ustanovení stavebního zákona, který odpůrce vyřešil tak, že krajskému úřadu vyhověl. Odpůrce proto navrhuje zamítnutí návrhu.
4. Navrhovatelé v replice uvádějí, že odpůrce problematiku bagatelizuje. Nevypořádání námitek dotčených vlastníků je zcela zásadním procesním pochybením. Navrhovatelé spor nestaví na posouzení toho, zda se v dané lokalitě (ne)nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Tato skutečnost není rozhodující. Skutečnosti a důkazy týkající se

vlastnictví pozemků sousedících s vymezenou plochou navrhovatelé uvedli a předložili pro úplný kontext. Není důvod, aby soud prostřednictvím předběžné otázky hodnotil, zda v dané lokalitě existuje veřejně přístupná účelová komunikace.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud předně uvádí, že navrhovatelé osvědčili svou aktivní procesní legitimaci. Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“* Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí, které blízce sousedí s návrhovou plochou ZM1.04, potažmo pozemku, na němž je umístěna stávající komunikace, která přichází v úvahu jako přístupová komunikace k uvedené ploše. Ta byla navržena jako plocha pro bydlení v rodinných domech. Navrhovatelé poukazují na konkrétní důsledky napadeného OOP, přičemž krajský soud považuje tato tvrzení za dostatečná pro závěr o naplnění aktivní procesní legitimace. Odpůrce ostatně procesní legitimaci navrhovatelů nezpochybňuje.
6. Jelikož byl návrh podán osobami aktivně procesně legitimovanými a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání napadeného OOP, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
7. Soud se nejprve zabýval namítanou procesní vadou, v níž spatřují navrhovatelé zmatečnost postupu odpůrce a jejímž důsledkem má být nezákonnost napadeného OOP. Procesní vada má spočívat v tom, že zastupitelstvo odpůrce nejprve dne 14. 7. 2021 rozhodlo o vydání napadeného OOP, posléze bylo dodatečně vyžádáno stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k návrhu změny (k částem, které byly změněny od společného jednání), Krajský úřad Jihomoravského kraje své stanovisko vydal dne 4. 10. 2021 a následně dne 18. 10. 2021 zastupitelstvo odpůrce opět rozhodlo o vydání napadeného OOP.
8. V prvé řadě soud dává za pravdu žalobci v tom, že popsany postup představuje procesní pochybení, neboť neodpovídá zákonné úpravě. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) neupravuje možnost nápravy dílčích nedostatků procesu schvalování územního plánu (resp. jeho změny) tím, že tyto nedostatky budou nejprve fakticky napraveny a posléze bude opětovně opatření obecné povahy vydáno. Zejména jsou problematické důsledky druhého z uvedených kroků, jestliže neexistuje žádný právní základ pro to, aby první usnesení zastupitelstva o vydání opatření obecné povahy pozbylo právních účinků. Na druhou stranu soud dospěl k závěru, že uvedené procesní pochybení nemělo za následek nezákonnost napadeného OOP, neboť v daném případě převáží zásada minimalizace zásahů soudů do územně plánovací činnosti obcí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz) a ochrana právní jistoty adresátů napadeného OOP (včetně navrhovatelů). Podle názoru soudu totiž existuje racionální varianta interpretace důsledků popsanych kroků odpůrce, která maximálně šetří práva všech adresátů a na rozdíl od jiných variant jim garantuje účinný soudní přezkum.

9. Při absenci zákonných pravidel, která by explicitně stanovila zánik účinků původního usnesení zastupitelstva v důsledku přijetí nového usnesení, by bylo možné dospět k závěru, že ve věci byla vydána dvě identická opatření obecné povahy, která postupně měnila původní územní plán, ovšem druhé z uvedených opatření obecné povahy by jej měnilo již v jednou změněném znění. Prvním problémem by v takové situaci byla vůbec srozumitelnost a přípustnost opětovné změny již změněné části územního plánu. Tím by utrpěla právní jistota všech adresátů územního plánu, neboť by nebylo zcela zřejmé, jaké je skutečně aktuální znění územního plánu. Mnohem zásadnějším problémem by však byla otázka, jaké opatření obecné povahy by vlastně navrhovatelé měli navrhopvat zrušit. Navrhovatelé navrhuji zrušit opatření obecné povahy ze dne 18. 10. 2021, nicméně při jeho zrušení by při uvedené interpretaci (která vede k závěru o existenci dvou platných a identických opatření obecné povahy) mělo dojít k obživnutí dřívějšího znění územního plánu, tedy ve znění opatření obecné povahy ze dne 14. 7. 2021. Je zřejmé, že takový důsledek by nevedl k ochraně práv navrhovatelů a fakticky by představoval odmítnutí přístupu k soudu.
10. Proto soud dospěl k závěru, že jediná možná interpretace důsledků popsaného postupu odpůrce (resp. jeho zastupitelstva) je taková, že bylo vydáno pouze jediné opatření obecné povahy, které bylo pouze zatíženo procesní vadou. Tato procesní vada ovšem nijak nebrání adresátům opatření obecné povahy věcně brojit proti v ní obsažené regulaci, a nemá proto za následek nezákonnost napadeného OOP. Základ této vady spočívá primárně v tom, že odpůrce opomenul vyžádat si stanovisko jednoho dotčeného orgánu, a to navíc v situaci, kdy se měl dotčený orgán vyjadřovat pouze ke změnám, ke kterým došlo po společném jednání, neboť dříve se již k návrhu napadeného OOP vyjádřil. Nejvyšší správní soud přitom již například v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, zdůraznil, že pokud pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů státní správy k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý orgán s přijatým řešením souhlasí, jedná se zpravidla o nepodstatnou procesní vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. V projednávané věci přitom bylo skutečně dotčené stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje souhlasné. Nelze proto ani v této věci hovořit o podstatné vadě, která by měla za následek nezákonnost napadeného OOP. Jeho opětovné vydání (schválení zastupitelstvem) je pak nutno považovat pouze za formální potvrzení toho, že uvedený procesní nedostatek byl napraven. Problematické se může jevit pouze formální označování data, kdy bylo napadené OOP vydáno, nicméně ať už by jej navrhovatelé označili datem 14. 7. 2021 či datem 18. 10. 2021, z hlediska soudního přezkumu by se jednalo o opatření obecné povahy jednoznačně vymezené a nezaměnitelné, neboť by se jednalo o opatření obecné povahy jediné. Uvedená nejasnost nemá praktické důsledky ani v tom ohledu, že by měla vliv na účinnost napadeného OOP. To totiž bylo zveřejněno pouze jednou (po druhém vydání), takže z hlediska účinnosti přichází v úvahu pouze datum 5. 11. 2021.
11. Navrhovatelé dále brojí proti nevypořádání jejich námitek, respektive proti způsobu vypořádání námitek navrhovatelky c).
12. Navrhovatelka c) podala proti návrhu napadeného OOP opakovaně námítky a také připomínky. Mimo jiné v nich namítala, že k lokalitě ZM1.04 není zajištěn příjezd, že

současná cesta vede přes její pozemky, jedná se o soukromou cestu a nemá dostačující parametry pro provoz stavebních strojů a nákladních vozidel.

13. Odpůrce v napadeném OOP tyto námitky zamítl (a připomínky vypořádal) s tím, že napadené OOP stanoví jako podmínku výstavby rozšíření stávající komunikace a vybudování obratiště, přičemž detailní řešení je ponecháno na navazující řízení. Zároveň uvedl, že pokud by se prokázala nemožnost uvedení stávající komunikace do normových parametrů, umožňují podmínky ploch realizovat dopravní napojení plochy ZM1.04 i přes jiné pozemky. Novou výstavbu není možné realizovat, aniž by bylo k výstavbě zajištěno dopravní napojení odpovídající příslušným normám.
14. Soud předně uvádí, že vypořádání námitek a připomínek navrhovatelky c) ze strany odpůrce považuje za zcela přezkoumatelné. Zákonost důvodů, pro které odpůrce setrval na své původně navrhované koncepci, je předmětem věcného přezkumu zákonnosti napadeného OOP. Pokud by byly argumenty odpůrce liché, mohlo by to mít za následek toliko nezákonnost napadeného OOP, nikoliv nepřezkoumatelnost vypořádání námitek a připomínek. Z napadeného OOP (resp. rozhodnutí o námitkách) jsou totiž důvody nevyhovění námitkám zcela zřejmé a navrhovatelce c) nic nebrání v tom, aby proti těmto důvodům věcně brojila, což také činí.
15. Pokud jde o vypořádání námitek navrhovatelů a) a b), předně je nutno uvést, že navrhovatelé své podání označili jako připomínky, nikoliv námitky. Standard vypořádání připomínek je přitom ze zákona nižší, než standard vypořádání námitek. O námitkách totiž musí být rozhodnuto, kdežto připomínky je nutno pouze vyhodnotit. Nerozhodnutí o námitkách navrhovatelů a) a b) proto nelze považovat za pochybení už proto, že navrhovatelé neuplatnili námitky, nýbrž připomínky. V daném případě nelze podání hodnotit podle obsahu jako námitky, neboť navrhovatelům právní úprava dává na výběr, zda své výtky budou odpůrci adresovat cestou námitek či připomínek. Obsah podání přitom není nijak v rozporu se zvolenou formou – připomínkami. Podání proto nelze přisuzovat jinou formu, než navrhovatelé výslovně zvolili.
16. Kromě toho žalobci nepředložili důkazy (ani takové důkazy nenavrhli) o tom, že by připomínky uplatnili včas. Žalobci předložili důkazy toliko k prokázání skutečnosti, že své podání zaslali odpůrci e-mailem a že obsahem e-mailu odpůrce disponoval již dne 14. 7. 2021. Tyto skutečnosti však nejsou s ohledem na nezbytnost potvrzení e-mailu do 5 dnů písemně (viz dále) postačující (soud proto ani neprovedl k této otázce navržené důkazy). Podání písemných připomínek (resp. doplnění e-mailového podání písemně) dne 7. 7. 2021 je ze strany navrhovatelů založeno toliko na jejich tvrzeních. Ačkoliv odpůrce uznává své pochybení v tom, že nerozhodl o námitkách, neuvádí, že by byly podány včas. Včasnost podání navrhovatelů proto soud nemůže považovat za skutečnost, kterou by strany společně prohlásily za nespornou.
17. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona bylo možné podat námitky či připomínky pouze ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání, které se konalo dne 30. 6. 2021, tj. do 7. 7. 2021. Námitky i připomínky jsou přitom standardním podáním vůči správnímu orgánu, a na dodržení uvedené lhůty se proto uplatní § 37 a § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Navrhovatelé své připomínky uplatnili dne 7. 7. 2021 formou e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu, tedy slovy správního řádu prostřednictvím „*veřejné datové sítě bez použití podpisu*“. Takové podání by však bylo účinné pouze v případě, že by bylo v souladu s § 37 odst. 4 správního

řádu do 5 dnů potvrzeno písemně (tj. doručeno odpůrci osobně či prostřednictvím držitele poštovní licence), ústně do protokolu nebo v elektronické podobě (tj. s použitím uznávaného elektronického podpisu). Navrhovatelé sice tvrdí, že následující den písemné podání vložili do schránky obecního úřadu, nicméně takový úkon, i kdyby bylo jeho učinění prokázáno, nelze považovat bez dalšího za učinění podání vůči správnímu orgánu. Při této formě „doručení“ podání správnímu orgánu není rozhodný okamžik, kdy byla písemnost vložena do schránky, nýbrž okamžik, kdy se podáním fyzicky převzal pracovník správního orgánu. Jestliže navrhovatelé nenavrhují žádné důkazy k prokázání toho, kdy takový okamžik nastal (a nenavrhují důkazy ani ke svému tvrzení, kdy písemné podání vložili do schránky odpůrce), je potřeba vycházet z obsahu správního spisu. V něm je přitom na písemném podání navrhovatelů oraženo podací razítko s údajem o obdržení dne 26. 7. 2021. Za této situace nelze s ohledem na § 37 odst. 4 správního řádu k podání učiněnému dne 7. 7. 2021 bez uznávaného elektronického podpisu přihlížet. Připomínky, které obdržel odpůrce v listinné podobě, je pak nutno považovat za podané dne 26. 7. 2021, tedy opožděně. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona se k takovým připomínkám nepřihlíží.

18. Pro úplnost soud dodává, že navrhovatelé sice poukazovali na to, že odpůrce měl prokazatelně jejich „námitky“ k dispozici už dne 14. 7. 2021, nicméně tato skutečnost nemůže mít na výše uvedené závěry žádný vliv. Soud proto k této otázce neprováděl dokazování audiozáznamem ze zasedání zastupitelstva dne 14. 7. 2021. V prvé řadě by z audiozáznamu nebylo možné zjistit, zda odpůrce „námitkami“ disponoval na základě onoho elektronického podání bez uznávaného elektronického podpisu, nebo na základě následného písemného doplnění tohoto podání. V druhé řadě by se i tak (kdyby písemné podání odpůrce obdržel již dne 14. 7. 2021) jednalo o podání učiněné po lhůtách stanovených v § 37 odst. 4 správního řádu a § 52 odst. 3 stavebního zákona.
19. A nakonec je nutno dodat, že nevypořádání „námitek“ navrhovatelů a) a b) by nebylo ani možné považovat za vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného OOP, neboť obsahově totožné námitky a připomínky navrhovatelky c) byly odpůrcem řádně vypořádány (viz výše). Podstatou rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek není to, aby se v opatření obecné povahy objevily identifikační údaje osob, které námitky a připomínky podaly, nýbrž to, aby byly v nich obsažené výtky náležitě reflektovány. Nejde o původce námitek a připomínek, nýbrž o jejich obsah. Z hlediska přezkoumatelnosti je klíčovou otázkou to, jaké konkrétní námitky neměly být vypořádány, nikoliv to, či námitky neměly být vypořádány. Aby mohl soud konstatovat nepřezkoumatelnost, museli by navrhovatelé poukazovat na konkrétní „námitky“, na které se jim nedostává v napadeném OOP odpovědi. Na vše, co ve svých připomínkách uvedli, však odpůrce v napadeném OOP reagoval.
20. Jelikož soud neshledal žádné procesní pochybení odpůrce, které by mohlo mít vliv na přezkoumatelnost a zákonnost napadeného OOP, přistoupil k jeho věcnému přezkumu. V rámci věcných námitek navrhovatelé rozporují splnění zákonných podmínek pro vymezení napadené části OOP a neproporcionalitu přijatého řešení.
21. Nesplnění zákonných podmínek navrhovatelé spatřují v nedostatečném dopravním napojení plochy ZM1.04.
22. Plocha ZM1.04 byla v napadeném OOP vymezena jako nová zastavitelná plocha pro bydlení v rodinných domech, úprava řešení souvisejícího veřejného prostranství a

související sídlení zeleně soukromé a vyhrazené. Zahrnuje tedy z větší části plochu Br (bydlení v rodinných domech), z menší části plochu Zs (zelen soukromá a vyhrazená) a okrajově plochu PV (plochy veřejných prostranství). Napadené OOP v rámci regulace plochy ZM1.04 dále mimo jiné uvádí: „*Napojení na dopravní infrastrukturu bude řešeno ze stávající komunikace Tyršovo návrší na západním okraji plochy, přičemž je v rámci předmětné plochy navrženo i rozšíření komunikace a obratiště. Napojení na technickou infrastrukturu bude řešeno z navržených sítí dle platného územního plánu.*“

23. V odůvodnění plochy ZM1.04 pak napadené OOP uvádí následující: „*Změnou je řešen požadavek vlastníka a uživatele pozemků, který má záměr na svém pozemku realizovat výstavbu objektu rodinného domu, v souladu s podmínkami pro využívání ploch s rozdílným způsobem využití. S ohledem na skutečnost, že nová zastavitelná plocha pro bydlení v rodinných domech navazuje na stávající lokality rodinného bydlení, je nové využití v souladu s urbanistickou koncepcí platného územního plánu a tímto záměrem nedojde k narušení hodnot území.*

Byl posouzen charakter území a okolní zástavby a byly stanoveny podrobnější regulativy pro vymezenou plochu. S ohledem na průměrnou velikost parcel, návaznost na dopravní a technickou infrastrukturu a záměry dotčených vlastníků byla stanovena míra využití plochy na maximálně 3 objekty RD. S ohledem na ochranu krajinného rázu byla stanovena maximální přípustná výška objektů RD.

V obtížně využitelném svahu byla vymezena plocha sídelní zeleně.“

24. Dále v kapitole 5.1. DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA D napadené OOP v souvislosti se změnovou plochou ZM1.04 na konec podkapitoly Místní komunikace v původním územním plánu doplnilo text: „*v rámci veřejných prostranství rozšíření stávající komunikace a vybudování obratiště v souvislosti s rozvojovými lokalitami bydlení v rodinných domech v ulici Tyršovo návrší (ZM1.04)*“.
25. Navrhovatelé předně spatřují nesplnění zákonných podmínek v rozporu vymezené plochy s § 20 odst. 1, 3 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Této námitce však nelze přisvědčit z důvodu, že § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se na vymezení ploch v územním plánu vůbec nepoužije.
26. Vyhláška č. 501/2006 Sb. stanoví požadavky, které jasně člení do dvou skupin. První skupinou jsou požadavky na vymezení ploch (část druhá vyhlášky), druhou skupinou jsou požadavky na vymezení pozemků a umísťování staveb na nich (část třetí vyhlášky). V rámci územního plánování přitom dochází výlučně k vymezení ploch, nikoliv pozemků. Struktura vyhlášky v tomto směru plně odpovídá terminologii použité ve stavebním zákoně. K vymezení pozemků může docházet v územním řízení, a to ve specifické situaci, kterou popisuje § 20 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ve svém návěti, tj. v případech, kdy obec „*nemá územní plán, územní plán obce, regulační plán nebo územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny*“. Právě na tyto situace úprava obsažená v § 20 až 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. dopadá (tento závěr podporuje například i znění § 20 odst. 1 vyhlášky, které by bylo pro územní plánování s ohledem na znění stavebního zákona i např. § 3 vyhlášky zcela nadbytečné). Na jiné situace může uvedená úprava dopadat pouze v případě, že vyhláška na daná ustanovení přímo odkazuje, jako je tomu v případě možnosti zahrnutí pozemků staveb pro rodinnou rekreaci do ploch pro bydlení (viz § 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Tvůrce vyhlášky tímto (kromě jasné

terminologie a systematiky vyhlášky) dal jasně najevo, že uvedená ustanovení na územní plánování obecně přímo nedopadají a lze z nich v tomto procesu použít toliko některá pravidla, a to výlučně na základě přímého odkazu.

27. Již s ohledem na tyto závěry je nutno považovat námitky nesplnění zákonných podmínek za nedůvodné. Soud však nad rámec nutného odůvodnění uvádí, že i v rámci samotného vymezování ploch je nutno alespoň rámcově zvažovat možnosti napojení plochy pro bydlení na veřejnou komunikaci, aby bylo možné uvažovat o tom, že stanovení dané plochy odpovídá cílům a úkolům územního plánování. Zvážení možnosti napojení však rozhodně neznamená bezpodmínečné zajištění přístupu plochy k veřejné komunikaci či vyřešení případných soukromoprávních (ale i veřejnoprávních) sporů spojených s možnými přístupovými cestami. Z hlediska zákonnosti vymezení plochy pro bydlení je postačující reálná možnost napojení plochy na veřejnou komunikaci, bez ohledu na aktuální stanovisko vlastníka komunikace či pozemku, přes který komunikace vede či má vést. Pro účely územního plánování je primárně rozhodná faktická proveditelnost, nikoliv právní jednoduchost či komplikovanost, nejedná-li se o variantu právně zcela zcestnou.
28. Jistě není účelem územního plánování vymezovat plochy, na nichž je prakticky vyloučeno umístění staveb, pro které byla plocha vymezena. To ovšem neznamená, že by již v procesu územního plánování musely být splněny všechny podmínky pro umístění stavby. To platí i pro podmínku napojení stavby na veřejnou komunikaci. Takové napojení nemusí být zcela bezprostřední a může být zajištěno i prostřednictvím komunikace soukromé. Jakkoliv nyní navrhovatelé tvrdí, že je tato varianta vyloučena proto, že s ní nesouhlasí vlastník „soukromé“ komunikace (resp. pozemku), jednak nelze vyloučit, že ve skutečnosti se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (neboť účastníci učinili tuto skutečnost v rámci soudního přezkumu spornou), jednak nelze vyloučit ani změnu postoje vlastníka. V rámci jednání mezi vlastníkem komunikace, vlastníkem pozemků v nově vymezené ploše a samotnou obcí se jistě nabízí řešení situace. Pro ochranu práv všech dotčených osob je rozhodující, že si jsou vědomy omezení spočívajícího v tom, že umístění staveb nebude možné do doby, než bude vyřešena otázka dopravního napojení. Veškeré možné důsledky popisované navrhovateli tudíž v tuto chvíli nemohou vůbec nastat a jejich hrozba není ani dána samotným napadeným OOP. Vlastníkovi pozemků v ploše ZM1.04 nevzniká bez dalšího žádná oprávnění v dané ploše realizovat stavbu pro bydlení, a navrhovatelům tudíž nehrozí, že by taková stavba byla umístěna bez zajištění dopravního napojení.
29. S výše uvedeným souvisí i skutečnost, že podmínkou vymezení plochy ZM1.04 nebylo posouzení povahy stávající komunikace, která by měla být k dopravnímu napojení plochy využita. Tato komunikace totiž může tomuto účelu sloužit bez ohledu na to, zda se bude jednat o komunikaci soukromou (byť v tomto případě by musel být zajištěn soukromoprávní titul k jejímu užívání) nebo veřejně přístupnou. Ze stejného důvodu není ani úkolem soudu nyní tuto otázku posuzovat, což ostatně shodně tvrdí jak navrhovatelé, tak odpůrce. Soud proto k této otázce ani neprováděl dokazování (ostatně sami navrhovatelé v replice uvedli, že důkazy navrhli a předložili pouze pro úplný kontext).
30. Pro úplnost soud poznamenává, že tvrzení odpůrce, že existuje také alternativní možnost napojení plochy ZM1.04, je sice velmi obecné, nicméně zároveň také zjevně pouze podpůrné. Odpůrce jako hlavní variantu uvažuje napojení přes stávající komunikaci. Při zběžném pohledu na mapové podklady skutečně nelze zcela vyloučit ani alternativní napojení, nicméně pokud by tato varianta byla pro odpůrce variantou hlavní, jistě by bylo

nezbytné přiblížit, jakou konkrétní variantu dopravního napojení má odpůrce přesně na mysli. Za stávající situace však uvedení pouze obecné alternativy nepředstavuje nedostatek, který by mohl způsobovat nepřezkoumatelnost napadeného OOP (resp. rozhodnutí o námitkách).

31. V další části návrhu navrhovatelé namítají rozpor napadeného OOP s cíli a úkoly územního plánování a jeho nedostatečné odůvodnění. Tyto vady spatřují prakticky v týchž skutečnostech jako výše namítané nesplnění zákonných podmínek, tj. nezajištění dopravního napojení, respektive nedostatečném zdůvodnění dopravního napojení. K těmto námitkám však soud musí zopakovat, že z hlediska naplnění cílů a úkolů územního plánování není nezbytně nutné, aby existovala fyzicky či jako konkrétní projekt veřejně přístupná účelová komunikace vedoucí až přímo k nově vymezené zastavitelné ploše. Postačuje, existuje-li reálná varianta dopravního napojení na veřejnou komunikaci, ať už přímo či prostřednictvím soukromé komunikace. Reálnou je přitom i taková varianta, která je závislá na soukromoprávním ujednání s vlastníkem komunikace (resp. pozemku), prostřednictvím níž má dojít k napojení na veřejnou komunikaci, a to bez ohledu na to, že se jedna ze stran aktuálně k takovému ujednání staví negativně. Otázka dopravního napojení (tj. posouzení právního charakteru komunikace a případné zajištění soukromoprávního titulu k jejímu užívání) musí být definitivně vyřešena až v rámci územního řízení.
32. Z uvedených důvodů je nutno napadené OOP považovat za souladné jak s cíli a úkoly územního plánování, tak s požadavky na řádné odůvodnění regulace obsažené v územním plánu.
33. Soud nepřisvědčil ani námitkám týkajícím se návrhové plochy veřejného prostranství v rámci plochy ZM1.04. Předně nelze souhlasit s tím, že by k této ploše neexistovalo odůvodnění. Odůvodnění lze nalézt v bodech 9.2. („*Upraveno je i související veřejné prostranství pro zabezpečení zodpovídající dopravní obsluhy.*“) a 11.1. („*Pro zajištění obslužnosti je vymezena i plocha veřejného prostranství.*“) odůvodnění napadeného OOP. Jakkoliv se může citované odůvodnění jevit jako stručné, plně odpovídá významu a rozsahu dané regulace. Je zcela zřejmé, že plocha veřejného prostranství je vymezena pro zajištění dopravní obslužnosti plochy Br, tj. pro účely vybudování komunikace k této ploše. Krajský soud nevidí důvod a příliš ani prostor pro podrobnější zdůvodnění plochy veřejného prostranství vymezené v daném rozsahu.
34. Kromě toho soud nemohl přisvědčit ani námitce rozporu s požadavky § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to z již výše popsanych důvodů. Dané ustanovení se totiž na vymezení ploch v územním plánu nepoužije. Právě § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. přitom může sloužit jako další z podpůrných argumentů pro tento závěr. V územním plánu jsou totiž plochy obecně vymezovány v měřítku, které neumožňuje přesné stanovení šířky pozemku. V měřítku 1 : 5 000, použitém v grafické části napadeného OOP, činí šířka 8 m pouhých 1,6 mm a šířka 6,5 m dokonce 1,3 mm. Podle názoru soudu obecně nelze požadovat přesnost regulace vymezené v grafické části územního plánu na desetiny milimetrů. Ustanovení § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti navíc dokonce připouští použití měřítka 1 : 10 000 v mapových podkladech. V rámci něj by přitom uvedené rozměry představovaly na mapovém podkladu 0,8 mm, respektive 0,65 mm.

35. Navrhovatelé dále namítají neproporcionalitu napadené části OOP, a to opět prakticky ze shodných důvodů, z jakých namítají jeho nezákonnost. Namítají totiž, že odpůrce upozadil jejich vlastnické právo, aniž by zdůvodnil, proč je vymezení zastavitelné plochy ZM1.04 v daném území ještě přiměřené, když k ní neexistuje dostatečné dopravní napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Soudu proto nezbývá než zopakovat, že odpůrce vymezení dané plochy řádně zdůvodnil, včetně možnosti jejího dopravního napojení. Do vlastnického práva navrhovatelů bude možné zasáhnout jen v případě, že pro to budou splněny zákonné podmínky (tj. na základě zákona a v jeho mezích). Ať už k zásahu do vlastnického práva dojde na základě soukromoprávního titulu (např. dohody mezi vlastníkem pozemků na ploše ZM1.04 s vlastníkem komunikace) či veřejnoprávního titulu (bylo-li by zjištěno, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci), v obou případech půjde o zásah na základě zákona. Posouzení existence takového titulu, stejně jako technické způsobilosti komunikace pro využití stavebními vozidly (tj. posouzení realizovatelnosti stavby či stanovení odpovídajících podmínek pro stavební činnost) má být předmětem navazujících řízení. Soud proto neshledal, že by již tuto fázi samotné vymezení zastavitelné plochy mohlo nepřiměřeně zasáhnout do práv navrhovatelů. Ani námitku neproporcionality proto soud neshledal důvodnou.
36. Při posuzování věci soud nepovažoval za potřebné provést nad rámec spisové dokumentace odpůrce další dokazování. K výše uvedeným důvodům neprovedení některých důkazů soud obecně dodává, že navržené dokazování (např. dopisy sousedům či zápisy ze zasedání zastupitelstva) by nemohlo mít vliv na výše učiněné závěry soudu a přispět k dalšímu objasnění věci.

IV. Shrnutí a náklady řízení

37. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal návrh důvodným, a proto jej ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
38. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči navrhovatelům. Jelikož navrhovatelé netvoří nerozdílné společenství, uložil soud každému z nich zaplatit poměrnou část (jednu třetinu) nákladů řízení odpůrce. Náklady řízení odpůrce spočívají v odměně a náhradě hotových výdajů jejich zástupce. Tyto náklady soud považuje za účelně vynaložené, neboť odpůrce je malou obcí (s méně než 1 000 obyvateli a s nejnižší mírou výkonu přenesené působnosti, tj. tzv. obec prvního stupně) a nemá vlastní právní odbor (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47). Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5., § 12 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, seps vyjádření k návrhu) 2 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 2 x 300 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 1 428 Kč. Celková výše nákladů řízení odpůrce tak činí 8 228 Kč. Třetina z této částky, kterou je povinen zaplatit odpůrci každý z navrhovatelů, činí po zaokrouhlení na celé koruny částku 2 743 Kč.

39. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 2. března 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu