



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 X

oba zastoupeni Mgr. Evou Štauderovou, advokátkou
Stráže 3662, 760 01 Zlín

proti

odpůrci:

Statutární město Zlín

nám. Míru 12, 761 40 Zlín

zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem
Helfertova 2040/13, 613 00 Brno – Černá Pole

za účasti: Ing. B. 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, odpovídající dílčí změně označené jako XA – změna návrhové plochy na stabilizované plochy bydlení individuálního (BI), veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských ploch (Z), a ploch smíšených nezastavěných území (S*) v k. ú. Jaroslavice u Zlína,

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 X1 ve vztahu k pozemku parc. č. XB v k. ú. XC ke dni právní moci tohoto rozsudku.

- II. Ve vztahu ke zbytku napadené části opatření obecné povahy – Změně č. 3B a 3D Územního plánu Zlína, vydaného usnesením Zastupitelstva města Zlína ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019, **se řízení zastavuje.**
- III. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelům náklady řízení ve výši 59 396 Kč k rukám jejich zástupkyně Mgr. Evy Štauderové, advokátky, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Odpůrce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Jádru věci

1. Navrhovatelé mají v X stavební pozemek. Chtěli si na něm postavit rodinný dům. Dopadla na něj ovšem změna zlínského územního plánu. Před jejím přijetím šlo o zastavitelnou plochu. Po ní však územní plán stavbu rodinného domu neumožňuje. Město Zlín zrušilo původní zastavitelnou plochu kvůli chybějícímu dopravnímu napojení. Navrhovatelé nicméně namítají, že k jejich stavebnímu pozemku dopravní napojení mají. Právě otázka (ne)existence dostatečného dopravního napojení tvoří jádro věci, na které se soud zaměřil.

II. Shrnutí návrhu

2. Navrhovatelé vlastní pozemek parc. č. XB v katastrálním území X („stavební pozemek“). Byl součástí návrhové plochy individuálního bydlení v územním plánu Zlína („územní plán“). Tato plocha měla v územním plánu označení „XD“ („plocha XD“). Odpůrce tuto plochu zrušil změnou územního plánu provedenou opatřením obecné povahy – Změna č. 3B a 3D územního plánu – ze dne 12. 12. 2019, č. 53/8Z/2019 („změna územního plánu“). Navrhovatelé konkrétně navrhuji zrušení části změny územního plánu označené jako XA. Ta vedla ke změně plochy XD na stabilizované plochy bydlení (BI), veřejného prostranství (P*), dopravní infrastruktury (DS), zemědělských ploch (Z), a smíšených nezastavěných území (S*) („napadená část změny územního plánu“). Odůvodnění změny územního plánu k tomu uvádí:

„Změna XA po převedení části návrhové plochy bydlení individuálního XD do stabilizované plochy bydlení individuálního (BI) a úpravě hranice zastavěného území prověřila možnosti dopravního napojení zbývajících částí návrhové plochy pro bydlení individuální XD. *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 XD pod areálem fotbalového hřiště zrušena* (zvýraznil soud) 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.“ (zvýraznil soud)

3. Navrhovatelé si koupili stavební pozemek v roce 2012, jeden rok po přijetí územního plánu. Plocha XD byla jako plocha bydlení ve zlínské územně plánovací dokumentaci již od roku 1998. Navrhovatelé tedy kupovali stavební pozemek s jistotou budoucí výstavby svého bydlení. Odpůrce plochu XD zrušil po 22 letech, protože podle něj nemá odpovídající dopravní napojení. Změna územního plánu zasáhla do probíhajícího povolovacího řízení k jejich domu. Vydání povolení brání nesoulad s územním plánem.
4. Navrhovatelé napadají vypořádání jejich námitek proti návrhu změny územního plánu. V rozhodnutí o nich odpůrce uvedl:

„Plocha XD je součástí územních plánů od roku 1998. Do současné doby není zastavěna, vyjma rodinného domu na p. č. XE, který měl přístup po městském pozemku.

V roce 2015 byla zpracována pořizovatelem územně plánovací dokumentace tzv. Zpráva o uplatňování Územního plánu Zlín, která vyhodnocovala územní plán z hlediska funkčnosti jednotlivých navrhovaných ploch. Součástí této zprávy byla i kapitola „Požadavky na redukci zastavitelných ploch“ (součástí byla i zpracovaná grafická příloha). Pro k.ú. X zde byl mimo jiné zadán úkol prověřit možnost dopravního napojení plochy XD a v případě chybějícího kapacitního dopravního napojení nezastavěnou část této plochy vypustit. Zpráva byla veřejnosti předložena k připomínkování od 13. 10. – 13. 11. 2015 a schválena zastupitelstvem města dne 5. 5. 2016. Vzhledem k tomu, že *zpracovatel změny č. 3B takového dopravního napojení nenašel, je změnou č. 3B plocha z územního plánu vypouštěna.* (zvýraznil soud)

Co se týká stavebního řízení vedeného na parcele podatelů, která je součástí vypouštěné plochy, bylo započato 13. 10. 2018 podáním žádosti o stavební povolení, což bylo po té, co se podatelé dozvěděli, že plocha je z územního plánu vypouštěna (společné jednání o návrhu změny bylo vysláno od 17. 9. – 2. 11. 2018). Dne 29. 4. 2019 bylo úřadem územního plánování k záměru podatelů vydáno negativní závazné stanovisko a to z důvodu, že předmětem posuzovaného záměru bylo také vybudování účelové komunikace na plochách v nezastavěném území, které takové stavby neumožňují. Dne 4. 6. 2019 podali podatelé novou žádost, ve které tvrdí, že k pozemkům vede existující účelová komunikace. Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování úřadu územního plánování nebylo deklarované stávající dopravní napojení, vydal k záměru kladné stanovisko. Konstatování, že záměr dále zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, je reakcí na další doplňující podmínku navržené lokality XD a nejde tedy o vyhodnocení, že záměr má odpovídající dopravní napojení, jak si mylně podatelé vysvětlují. Jde o konstatování, že je zachována prostupnost ze zastavěného území do nezastavěného území, o čemž svědčí i nové vymezení plochy DS právě pro tyto účely.

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.* (zvýraznil soud)

Adekvátnost dopravního napojení podatelů navrženého záměru je posuzována v rámci probíhajícího řízení o umístění stavby. 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 (zvýraznil soud) 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*

správného řízení vedeny spory (zvýraznil soud). Dopravně správní úřad v daném případě nevydával závazné stanovisko. (zvýraznil soud)

Stavební zákon § 102 odst. 3 říká, že náhrada vlastníkově nenáleží, jestliže k uvedenému zrušení došlo na základě jeho návrhu nebo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny. Ustanovení se neuplatní, pokud v této lhůtě nabylo účinnosti rozhodnutí o umístění stavby, nebo územní souhlas pro stavbu, pro kterou bylo zastavení územně plánovací dokumentací určeno a toto rozhodnutí nebo souhlas je platný. Dle výpisu z katastru nemovitostí je nám známo, že pozemek pro stavbu rodinného domu vlastní podatelé již 8 let, ale záležitost s umístěním stavby začali řešit až v době, kdy se dozvěděli, že by mohl být pozemek ze zastavitelných ploch vypuštěn. Pokud podatelé stihnou pravomocné rozhodnutí získat do doby, než bude plocha vypuštěna z územního plánu, mohou stavět. V opačném případě dalo město schválením Zprávy o uplatňování územního plánu jasný signál, že na rozvoji takto umístěných zastavitelných ploch nemá zájem. Podatelům vzniká v případě splnění zákonných náležitostí nárok na náhradu vzniklých škod.“

5. Odpůrce rozhodl o námitkách navrhovatelů nesprávně. Není pravdou, že plocha BI 373 neměla dostatečné dopravní napojení. Pokud jde o *východní napojení*, odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl, že se ohledně dané komunikace vedou spory. O nich ovšem navrhovatelé nic neví. Mají naopak vyjádření odboru dopravních a silničních řízení ze dne 23. 3. 2013 („vyjádření odboru dopravních a silničních řízení z roku 2013“), podle něhož je na těchto pozemcích (parc. č. XF, XG, XH, XI, XJ, XA v k. ú. X; „pozemky navrhovatelů“) stávající účelová komunikace.
6. Označení druhu pozemku pro účelovou komunikaci v katastru nemovitostí není podstatné. Nadto jsou všechny pozemky v územním plánu (předchozí i současné verzi) ve stavových plochách ploch dopravní infrastruktury – silniční dopravy (DS), kde je hlavní využití pro dopravu silniční. Stabilizovaná plocha DS končila přímo u stavebního pozemku. Není pravdou, že by komunikace byla 300 metrů vzdálená od stavebního pozemku a plochy XD. Po zrušení plochy XD je silnice jako stabilizovaná plocha dopravy silniční (DS) dokonce zakreslená středem původní plochy XD. To potvrzuje, že se v tomto místě již dříve cesta nacházela, i argumenty navrhovatelů o existenci účelové komunikace. Odpůrce ignoruje faktický stav na místě a grafickou část územního plánu.
7. Odpůrce neuznal ani druhé *západní napojení* z intravilánu obce po stabilizovaných plochách veřejného prostranství (P*). Toto napojení plochy XD je patrné z hlavního výkresu územního plánu. Vychází z páteřní komunikace stabilizovanou plochou veřejného prostranství (P*), která umožňuje následující užití:

„Přípustné využití: – pozemky tržišť, náměstí, návší, chodníků, parků, sídelní zeleně, ulic, zastávek a zálivů hromadné dopravy – pozemky související dopravní a technické infrastruktury – cyklostezky. Nepřípustné využití: – činnosti, děje a zařízení, které narušují bezpečný pohyb osob, kvalitu prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně. Podmíněně přípustné využití: – parkovací stání, parkovací zálivy, parkovací plochy, parkoviště, které svou polohou a rozsahem nenaruší význam a charakter daného prostoru – hromadné parkování podzemní, za podmínky, že nebude narušena funkce hlavní – drobná architektura např. altány, veřejné WC, půjčovny sportovního vybavení, občerstvení s venkovním posezením, hřiště, vodní prvky, opěrné zdi za podmínky, že svou funkcí a architektonickým výrazem a umístěním odpovídají významu a charakteru daného prostoru.“

Ze shora uvedeného je zřejmé, že právě tato plocha (P*) slouží k napojení nemovitostí ulicemi, stejně jako je tomu pro ostatní vlastníky nemovitostí, které plochy veřejného prostranství propojují.

8. Navrhovatelé dodávají, že jim odbor územního plánování Magistrátu města Zlína vydal dne 24. 6. 2019 souhlasné závazné stanovisko ke 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 podkrovní‘. 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 XD měla dopravní napojení. Odpůrce na jedné straně v závazném stanovisku orgánu územního plánování uvedl, že dopravní napojení existuje a stačí. Na straně druhé v rozhodnutí o námitkách tvrdí pravý opak.

9. Jedinou podmínkou změny plochy XD bylo prověření dopravní dostupnosti. Pro nesprávnost závěru o neexistenci dopravního napojení plochy XD odpůrce nedostal požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
10. Odpůrce také postupoval v rozporu s pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny („Pokyny“), kterou jsou součástí zprávy o uplatňování územního plánu schválené zastupitelstvem v květnu 2016 („zpráva o uplatňování územního plánu“). Pokyny odpůrci ukládaly prověřit možnosti dopravního napojení plochy XD. A v případě chybějícího kapacitního dopravního napojení nezastavěnou část této plochy vypustit. Odpůrce zjistil, že nezastavěné části plochy XD mají dostatečné dopravní napojení. Neměl je proto rušit.
11. Změna územního plánu vzala navrhovatelům možnost vybudovat si vlastní bydlení v místě, které si oblíbili. Pro zrušení plochy XD neexistoval jakýkoliv veřejný zájem. Změna územního plánu zmařila jejich dosavadní investice. Odpůrce tvrdí neexistenci dopravního napojení navzdory odlišnému faktickému i právnímu stavu. Takový postup nese znaky libovůle.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

12. 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. J. u Zlína (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 XD z územního plánu vypustil, protože se projektantovi nepodařilo vyřešit kapacitní napojení, jak požadovala zpráva o uplatňování územního plánu. Plocha XD není jen ve vlastnictví navrhovatelů. Má i další dva vlastníky. Svým rozsahem umožňovala realizaci až 10 rodinných domů.

13. Jediná přístupová komunikace, kterou se celá lokalita měla obsluhovat (vymezená veřejným prostranstvím P* ze západu), neodpovídá požadavkům na její obsluhu. Navíc ji vlastní soukromník, který přes ní příjezd do plochy XD od roku 1998 neumožnil. K obsluze plochy XD 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 XD ovšem dopravní napojení chybí. Napojení lokality přes pozemky navrhovatelů a přes nezastavitelné území vedené jako plochy zemědělské a smíšené je proti všem urbanistickým zásadám. Ani z leteckých snímků či místního šetření pořizovatele nebyla účelová komunikace v 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).

14. K závaznému stanovisku orgánu územního plánování odpůrce namítá, že jeho předmětem nebylo stávající dopravní napojení. Konstatování, že záměr zachovává přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, je reakcí na další doplňující podmínku navržené lokality XD. Nejde o vyhodnocení, že záměr má odpovídající dopravní napojení. Orgán územního plánování jen konstatuje zachování prostupnosti ze zastavěného území do nezastavěného území.
15. K námitce rozporu změny územního plánu s Pokyny odpůrce uvádí, že oba body příslušné části Pokynů – prověřit možnosti dopravního napojení zbývajících částí plochy XD a vypustit ji, pokud bude kapacitní dopravní napojení chybět – splnil a odůvodnil.

IV. Replika navrhovatelů na vyjádření odpůrce

16. Účelová komunikace z východu stavebního pozemku danými místy vedla již před 70 lety a vede tudy dosud. V době pořizování změny územního plánu i nyní je účelová komunikace v terénu patrná. Zhutňuje ji makadam po celé její délce. Pokud by projektant skutečně zjišťoval existenci komunikace na místě nebo ji zjišťoval z map, pak musel dospět k závěru o její existenci. Vede po pozemcích navrhovatelů. Jaroslavice mají část bydlení s komunikacemi mnohem horší kvality – jen vyjeté koleje v terénu. Svoz odpadů se přesto zajišťuje. Není problém s dostupností, včetně příjezdu složek záchranného systému.
17. Je pravdou, že orgán územního plánování nejdříve vydal negativní závazné stanovisko. Navrhovatelé však doplnili podklady o cestě přes jejich pozemky, kterou projekt pro stavbu rodinného domu označuje jako objekt stavby SO 02. V souhlasném závazném stanovisku orgánu 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, (...)“

V závěru dodává, 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 dopravní napojení. Představuje ho objekt stavby SO 02 na pozemcích navrhovatelů. K němu se orgán územního plánování vyjadřoval.

18. 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 jakéhokoliv rozhodnutí či vedení v evidenci. Dopravní komunikace vedoucí po pozemcích navrhovatelů všechny znaky splňuje. Navrhovatelé opakují odkaz na další možný přístup přes plochy veřejného prostranství ze západu.

19. Odpůrce zanesl plochu XD 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 XD ponechal. Tato plocha tedy prošla několikrát 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 povolení požádali v roce 2018. Ani po více jak roce a půl nedospěli k jeho vydání. Pozemky navrhovatelů ztratily na hodnotě.

V. Duplika odpůrce na repliku navrhovatelů

20. Jediným cílem odpůrce bylo odborně prověřit kapacitní přístup k ploše XD a případně ji z územního plánu vypustit, pokud se přístup nenajde. Vypuštění ploch má oporu v § 102 odst. 3 stavebního zákona. Pozemky, po nichž vedou přístupové cesty k trvale obývaným lokalitám, musejí 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 501/2006 Sb.“). Připojení rozvojových komunikací o šířce 5,5 metrů není dostatečné.

VI. Procesní pozice osoby zúčastněné na řízení

21. Jako osoba zúčastněná na řízení se do něj přihlásil A. C. Byl účastníkem povolovacího řízení k záměru navrhovatelů. Soud shledal, že se výsledek tohoto řízení mohl práv A. C. přímo dotýkat. Výsledná podoba plochy a její zastavitelnost mohly mít vliv na jeho vlastnické právo, pokud by se pro dopravní napojení nakonec používaly pozemky navrhovatelů.
22. A. C. ve vyjádření k návrhu uvedl, 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 závazné stanovisko k projektové dokumentaci na rodinný dům na stavebním pozemku ze dne 5. 9. 2019 („koordinované závazné stanovisko ze září 2019“), podle kterého nesmí dojít ke zpevnění účelové komunikace nepropustným materiálem. Taková komunikace nemůže být příjezdovou cestou k domu. Soud v minulosti rozhodl, že připojení rozvojových ploch přes komunikaci o šíři 5,5 m nepostačuje. A. C. také poukazoval na ochranu krajinného rázu a nekomunikaci navrhovatelů s komisí místní části.

VII. První jednání ve věci, původní rozsudek soudu, následný rozsudek Nejvyššího správního soudu a nástupnictví po zemřelé osobě zúčastněné na řízení

První jednání ve věci

23. Dne 30. 3. 2021 se konalo první jednání ve věci. Soud během něj provedl několik důkazů, které nebyly doposud součástí správního spisu. Jako první na návrh navrhovatelů provedl k důkazu vyjádření odboru dopravních a silničních řízení na výkresu pro rodinný dům navrhovatelů ze dne 7. 6. 2019 („vyjádření odboru dopravních a silničních řízení z roku 2019“), ve které se uvádí, že:

„komunikace na p. č. XF, XG, XH, XI, XJ, XK je *stávající účelovou komunikací* dle již vydaného vyjádření ze dne 23. 3. 2013.“ (zvýraznil soud)

Dále soud provedl koordinované závazné stanovisko ze září 2019. Odbor životního prostředí a zemědělství podle něj souhlasí se záměrem novostavby rodinného domu na stavebním pozemku za výlučného dodržení podmínky, že:

„úcelová komunikace z východu nesmí být ani do budoucna zpevněna nepropustným materiálem (zejména asfaltem apod.), zůstane charakteru jednoduché polní cesty – hospodářského příjezdu k RD. Případné zpevnění je možné pouze přírodním materiálem a v co nejmenší míře, ideálně pouze kolejově.“ (zvýraznil soud)

24. Dalším provedeným důkazem byla technická zpráva společnosti *NeoGeo cz s.r.o.* o zaměření účelové cesty na pozemcích navrhovatelů („technická zpráva“). V údajích o stavbě se uvádí, že:

„byla zaměřena *nová účelová komunikace* v k. ú. X. Zpevněná plocha je tvořena šterkodrtí.“ (zvýraznil soud)

Poté soud provedl leteckou fotografii z roku 1950, kterou navrhovatelé přiložili k žádosti o závazné stanovisko k záměru stavby dne 30. 5. 2019. Následně soud provedl k důkazu situační výkres k rodinnému domu na stavebním pozemku, kde je jako SO 02 označena *stávající zaužívaná účelová komunikace*. Provedl i fotografii plánovaného rodinného domu označeného jako SO 01.

25. Soud následně dokazoval fotografiemi různých silnic a ulic v X s údajem o jejich šířce. Šlo o komunikaci Dubovina o šířce 2,95 metrů. Dále šlo o průjezd k uvažované zástavbě od severu. Poté ulici Pasíčka o šířce 3,2 metrů, Březová o šířce 2,9 metrů, Svažitá o šířce 3,2 metrů, Chrástka o šířce 3,2 metrů, Lísková o šířce 3,4 metrů, Smrková o šířce 3,1 metrů. A poslední fotografie znázorňovala průjezd obcí na Kudlov o šířce 4,6 metrů.
26. Dokazování pokračovalo obsahem záznamu z jednání na Magistrátu města Zlína ze dne 29. 9. 2014, jehož předmětem byla územní studie k lokalitě BI 375. V záznamu o jednání se uvádí:
- „Bylo doplněno, že pokud ulice Chrástka a Březová nemají šířkové parametry pro obousměrný provoz, je možné je použít jako jednosměrné, pak ale obslouží mnohem menší počet domů než předpokládaných 40 RD. Jeden z vlastníků, který odmítl prodej svého pozemku, navrhl vybudovat přístupovou komunikaci skrz plochu zemědělskou Z – po hřebeni (pod vedením VN). Ing. arch. Kunetková k tomu vysvětlila, že tento přístup je vzhledem ke vzdálenosti značně neekonomický.“
27. Soud poté přistoupil k důkazním návrhům odpůrce. Provedl letecké mapy dané lokality z portálu *mapy.cz* z let 2018, 2015 a 2012. Pokračoval detailně přiblíženými výřezy z hlavního výkresu územního plánu, fotografií přístupové cesty z ulice Anenská pořízené skrze funkci Panorama na portálu *mapy.cz* a katastrální fotografií z portálu *cuzk.cz*, která znázorňuje šířku komunikace ve vlastnictví odpůrce (ulice Na Vrše), jež činí 4,79 metrů. Soud dokazoval ještě fotografiemi z dubna 2019, které odpůrce předložil již ke svému vyjádření k žalobě. Znázorňují louku z východu od stavebního pozemku. K tomu dokazoval výřezy z koordinačního výkresu územního plánu ke dni 27. 7. 2018 a z roku 2011.
28. Zástupkyně navrhovatelů uvedla, že neví, co mají přesně znázorňovat důkazy předložené odpůrcem. K fotografiím namítla, že neví, kdo je kdy a kde pořídil. Nic z nich nevyplývá.
29. Zástupce odpůrce uvedl, že navrhovatelé neprokázali existenci účelové komunikace v terénu. O tom, zda někde účelová komunikace je, nebo není, vydává správní orgán rozhodnutí podle zákona o pozemních komunikacích. Vyjádření odboru stavebních a dopravních řízení nemá charakter takového rozhodnutí. Nedokládá tedy, že účelová komunikace existuje. K podmínce zpevnění nepropustným materiálem podle koordinovaného závazného stanoviska ze září 2019 odpůrce uvedl, že daná komunikace má nyní v rozporu s touto

podmínkou zpevnění makadamem. Nezachovalo se ani zpevnění v co nejmenší míře. Navrhovatelé se tedy sami podmínkami tohoto závazného stanoviska neřídili.

30. K zaměření účelové cesty zástupce odpůrce uvedl, že pokud se v něm uvádí zpevnění šterkodrtí, tak tam přibýlo něco nového. Opět žádná fotografie nebo jiný důkaz neprokázala, že by tam účelová komunikace existovala. Navíc technická zpráva hovoří o zaměření *nové* účelové komunikace. Kdysi tam tedy byla. Pak je otázkou, zda existovala. A teď se zaměřila komunikace nová. Pokud tam je a má vysypání šterkodrtí, vznikla účelově. K důkazu provedené podklady odpůrce se týkaly problému naplnění nezbytné komunikační potřeby. Plyne z nich, že v letech 2018 a 2015 mohla být sporná cesta tak maximálně pro pěší či pejskaře. A v roce 2012 tam bylo pole s obilím, kde není ani náznak jakékoliv komunikace. Pokud tam někdy tedy účelová komunikace byla, pak zanikla. Navrhovatelé se jí nemohou dovolávat.
31. Odpůrce odkázal v té souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, podle kterého k zániku účelové komunikace: „není zapotřebí žádného rozhodnutí a tato skutečnost není ani nikde evidována. K zániku účelové komunikace dochází především tak, že zanikne účel, pro nějž vznikla, např. zanikla nemovitost, kterou účelová komunikace obsluhovala nebo účelová komunikace přestala plnit nutnou komunikační potřebu, neboť zde byla jiná alternativní přístupová cesta k nemovitosti. Pokud účelová komunikace zanikla, nelze se v budoucnu jednostranně domáhat její existence (obnovení), např. s odkazem na vyznačení účelové komunikace v katastrální mapě, nebo proto, že pamětníci dosvědčí, že se v minulosti takto užívala apod.“.
32. Výřezy z různých verzí územního plánu podle odpůrce dokládaly nesprávný poukaz navrhovatelů na rozsah plochy dopravní infrastruktury (DS). V bývalém územním plánu taková plocha přes jejich pozemky vůbec nevedla. V nynějším územním plánu je pouze v krátkém rozsahu, končícím zhruba na úrovni východní strany stavebního pozemku a navazuje na veřejné prostranství ulice Anenská. Na katastrální fotografii je stávající účelová komunikaci odpůrce, která se napojuje na údajnou účelovou komunikaci navrhovatelů. Ani tato odpůrcova komunikace nestačí k připojení vypuštěné plochy, protože nesplňuje parametry vyhlášky č. 501/2006 Sb. o šířce veřejného prostranství.
33. K fotografiím předloženým navrhovateli o jiných komunikacích v Jaroslavicích zástupce odpůrce uvedl, že je navrhovatelé jednoznačně nelokalizovali. Nedá se z nich zjistit, kde byly pořízeny, kdy a za jakých podmínek. K záznamu o jednání ze dne ze dne 29. 9. 2014 odpůrce uvedl, že s ohledem na charakter a cíle územního plánování nelze jeho obsah brát jako nosný pro to, aby se jím odpůrce řídil. Cílem územního plánování je i odstraňování závad na plochách.
34. K fotografiím odpůrce, které navrhovatelé zpochybňovali, uvedla přítomná pověřená pracovnice odpůrce, že je pořídila na jaře roku 2019. A vyfotila louku, protože tam marně hledala tvrzenou účelovou komunikaci. Zástupce odpůrce také zdůrazňoval, že navrhovatelé nikdy neuvažovali a nehovořili o přístupu ze západu z ulice Anenské. Vždy se domáhali přístupu z východu.
35. Zástupkyně navrhovatelé zmínila, že ze samotných důkazů předložených odpůrcem (letecké snímky z portálu *mapy.cz*) je z doby přípravy změny územního plánu zřetelná účelová komunikace.

36. Dne 6. 4. 2023 soud vyhlásil ve věci rozsudek pod č. j. 67 A 1/2021-337 („původní rozsudek soudu“). Zrušil napadenou část změny územního plánu v rozsahu stavebního pozemku pro nepřezkoumatelnost. Odpůrce podle soudu 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.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti původnímu rozsudku soudu

37. Odpůrce ovšem podal proti původnímu rozsudku soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který rozsudkem ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51 („rozsudek NSS“), původní rozsudek soudu zrušil. Vytkl soudu, že výrokově nevyčerpal celý předmět řízení, protože kromě části týkající se stavebního pozemku nerozhodl o zbytku napadených ploch. A napadená část změny územního plánu podle něj byla přezkoumatelná. Rozsudek NSS však nehodnotil věcnou správnost jejího odůvodnění.

Nástupnictví po A. C.

38. Soud po vrácení věci od Nejvyššího správního soudu dal účastníkům řízení prostor, aby se vyjádřili k dopadům rozsudku NSS na tuto věc. Zjistil v té souvislosti od zástupkyně navrhovatelů, že již na podzim roku 2021 zemřel A. C., který byl osobou zúčastněnou na tomto řízení. Do řízení za něj nastoupila jeho dcera Ing. B. C.

VIII. Vyjádření účastníků řízení po rozsudku NSS

První vyjádření odpůrce k rozsudku NSS

39. Jako první se krátce k rozsudku NSS vyjádřil odpůrce. Potvrzuje podle něj, že nedostatečné dopravní napojení určité plochy může být oprávněným důvodem pro vypuštění plochy ze zastavitelného území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Soud by měl přihlédnout ke kontextu změny územního plánu. Dostatečnost dopravního napojení odpůrce hodnotil ve vztahu k celé ploše přesahující pozemek navrhovatelů.

Vyjádření navrhovatelů k rozsudku NSS a k vyjádření odpůrce

40. Navrhovatelé po rozsudku NSS nejprve vzali zpět svůj návrh ohledně všech dalších pozemků v ploše BI 373 s výjimkou stavebního pozemku. Dostatečná dopravní dostupnost by se podle nich měla poměřovat potřebou jednoho rodinného domu a povinností splnit podmínky § 20 odst. 7 vyhlášky 501/2006 Sb. Přístupová komunikace po pozemku parc. č. XF („pozemek XF“) je splňuje. V katastru nemovitostí má jako způsob využití *ostatní komunikace* a druh pozemku *ostatní plocha*. Znalecký posudek ho ke dni 14. 6. 2023 ocenil na obvyklou cenu 883.330 Kč. V posudku se mj. uvádí, že jde o zaužívanou komunikaci min. 194 let. Tvořila dřívější přístup z Jaroslavic do Želechovic. Svědčí tomu i trasa pozemku.
41. Parametry účelové komunikace ve směru od východu stavební úřad dobře zná, protože ji sám využil autem v březnu 2022 cestou na místní šetření. Nemůže být sporu o tom, že komunikace z východní strany splňuje podmínky § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a je vhodná pro záměr stavby žadatelů.
42. Tvrzení odpůrce, že přes zemědělskou plochu nelze vést dopravní napojení vyvrací koordinované závazné stanovisko ze září 2019. Přístupová komunikace z východu vede po stabilizovaných plochách Z (plochy zemědělské). Mezi jejich přípustné využití podle

platného územního plánu patří i *pozemky související dopravní a technické infrastruktury, účelové komunikace*. Dále vede po ploše S* (plochy smíšené nezastavěného území), kde se jako přípustné využití také uvádí *pozemky související dopravní a technické infrastruktury*. I tyto plochy (Z a S*) tedy umožňují umístění dopravní infrastruktury.

43. Odpůrce tvrdí, že komunikace vedoucí po pozemku XF je novým objektem. To je ovšem v rozporu s projektovou dokumentací, kde má objekt stavby SO 02 označení *stávající zaužívaná účelová komunikace šířky 2500 mm*. Existenci cesty dokazovali navrhovatelé již v návrhu za pomoci snímků katastrální mapy v různých letech předcházejících podání žádosti o vydání stavebního povolení. Nejstarší snímek dokládali z mapy roku 1950. Nově znalecký posudek dokládá stav z roku 1829. To vyvrací tvrzení odpůrce, že by navrhovatelé žádali o povolení vybudovat v místě novou účelovou komunikaci. Jestliže v místě komunikace byla již dříve, pak nemuseli nic budovat.
44. Pokud podle odpůrce a rozsudku NSS závazné stanovisko orgánu územního plánování neposuzovalo, zda má pozemek dostatečné dopravní napojení, ale vycházelo z tvrzení navrhovatelů, pak je to v přímém rozporu s jeho textem. Doslovně se v něm uvádí, že:

„Úřad územního plánování pečlivě prozkoumal předloženou žádost spolu s příloženou dokumentací a dospěl k závěru, že tento záměr splňuje hlavní využití předmětné plochy BI, které je stanoveno v územním plánu, tj. bydlení v rodinných domech a vilkách (viz výše).“

Předmětem zkoumání byl i objekt stavby SO 02, tedy „Zpevněné plochy, stávající účelová komunikace.“
45. Toto závazné stanovisko vydal Ing. arch. I. T. z oddělení, které má odpovědnost za zpracování územního plánu pro odpůrce. Musel v době jeho rozhodování stav v území dobře znát coby zpracovatel územního plánu. Proto není možné tvrdit, že vycházel jen z tvrzení navrhovatelů, že pozemek má napojení na existující účelovou komunikaci.
46. Změna územního plánu také vedla ke změně plochy v části pozemku parc. č. XL v k.ú. X ve vlastnictví J. S. na stabilizovanou plochu DS. Sám odpůrce tím potvrzuje, že *ke pozemku navrhovatelů vede nově stabilizovaná cesta i ze západu*. I to je tedy důvodem, aby plocha XD ve vztahu ke stavebnímu pozemku zůstala v územním plánu jako plocha návrhová BI. Jestliže ze západu vede stabilizovaná plocha DS, pak by logicky měla navazovat tak, aby spojovala účelovou komunikaci. Stalo by se tak právě přes pozemek XF.
47. Navrhovatelé neví o tom, že by ohledně cesty vedoucí po pozemku XF existovaly nějaké spory. Nikdy se nevedlo žádné řízení, které by existenci cesty z východu zpochybňovalo. Odpůrce své tvrzení ohledně sporů ničím nedokládal, proto navrhovatelé neměli potřebu jeho nepodložené tvrzení učiněné v kasační stížnosti komentovat. Pokud však těmito spory myslel polemiku vedenou ve správním řízení, pak tento názor zastává odpůrce sám. Činí tak poněkud rozporuplně, pokud jednou komunikaci potvrdil a dále už ji jenom popírá, přestože po ní jezdí.
48. Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, tak v něm soud uvedl, že se musí prokázat nedostatečnost dopravního napojení. I rozsudek NSS uvádí, že je rozdíl v napojení jednoho domu a celé oblasti. *Není pravdou, že by odpůrce doložil, že zde žádná cesta mezi lety 2012 až 2018 nebyla*. K tomu navrhovatelé odkazují na dříve dokládané snímky. Rozsudek NSS v bodě 27 uvádí, že odpůrce soudu správně vytýkal pochybení ohledně zkoumání dostatečnosti dopravního napojení jen ve vztahu k pozemku navrhovatelů, ač tak měl učinit k celé návrhové ploše XD. Jestliže tedy navrhovatelé nyní zúžili předmět řízení na jejich pozemek, pak lze mít za to, že dostatečnost dopravního

napojení pro tento jeden pozemek a pro jeden rodinný dům již soud zkoumal a vyhodnotil ji jako dostačující.

49. Navrhovatelé poté znova namítají, že rozhodnutí o námitkách není přezkoumatelné.
50. Navrhovatelé by zvládli dokončit stavební řízení povolením stavby, nebýt obstrukčních jednání *Sportovního klubu Jaroslavice z. s.*, který podal neodůvodněné námitky proti stavbě. Magistrát města Zlína mu poskytnul lhůtu 30 dnů pro doplnění hydrogeologického vyjádření, přestože jedno ve správním spisu již bylo. Odpůrce vydal změnu územního plánu před uplynutím této lhůty.
51. Navrhovatelé v neposlední řadě namítají nepřiměřenost změny územního plánu. Odpůrce tento argument nezohlednil. Do územního plánu naopak zařadil nové návrhové plochy pro bydlení, které na rozdíl od navrhovatelů žádnou přístupovou cestu nemají a ani nemají vlastní pozemky k jejímu vybudování. Příkladem je návrhová plocha BI 376.
52. Navrhovatelé nesouhlasí, že by započali s přípravou stavby až v reakci na možnost vypuštění ploch z územního plánu. Přípravu na stavbu rodinného domu začali již v roce 2012. Nechali zpracovat projektovou dokumentaci pro stavební řízení. Dokonce stavební řízení zahájili. Řízení však nedokončili, neboť se museli věnovat nemocné matce navrhovatele a). Plánování stavby již od roku 2012 dokládá i vyjádření odboru stavebních a dopravních řízení ze dne 23. 3. 2013.
53. Je paradoxní, že odpůrce v postavení pronajímatele uzavřel dne 14. 1. 2019 s navrhovatelem jako nájemci smlouvu, jejímž předmětem je pronájem části pozemku parc. č. XM v k.ú. X pro stavbu vodovodní přípojky ke stavbě rodinného domu navrhovatelů. Na jedné straně tak odpůrce tvrdí, že v místě dům stát nemá, protože k němu nevede cesta, a na druhé straně dává souhlas s tím, aby měli navrhovatelé možnost dům v místě vybudovat. Je to vše absurdní, pokud navrhovatelé mohou cestu využívat, aby se s neomezenou četností dostali ke stavebnímu pozemku i technikou a vozidly mnohem větší tonáže. Stejně tak pozemky může využívat i odpůrce, což ostatně činí. Ke svému rodinnému domu by ale navrhovatelé jezdit nesměli.
54. Navrhovatelé již více než deset let plánují stavbu svého domu. Délka stavebního řízení už přesahuje pět let. Do snah o vydání stavebního povolení již investovali hodně peněz – přibližně 380 000 Kč. Jen správní spis čítá více jak 1000 stran. To vše je skutečně nestandardní. Navrhovatelé se narodili v letech 1966 a 1962 a rádi by si dům pořídili na stáří. Chtěli by bydlet mimo město. Je přirozené, že by stavbu rádi realizovali, dokud jsou aktivní a mají k tomu síly.

Replika odpůrce v reakci na vyjádření navrhovatelů

55. Záměrem navrhovatelů je po zúžení předmětu řízení poměřovat dopravní dostupnost potřebou jednoho rodinného domu. Současný záměr navrhovatelů vystavět jeden rodinný dům však nevylučuje jeho budoucí rozšíření anebo výstavbu dalších domů na stavebním pozemku. Nelze ignorovat kontext přijetí změny územního plánu. Odpůrce posuzoval danou lokalitu a potřebu jejího dopravního napojení komplexně jako celek. Jestliže nezjistil dostatečné dopravní napojení plochy XD, pak není možné napojit ani pozemek navrhovatelů, který je součástí dotčené plochy.
56. Rozsudek NSS potvrdil, že nedostatečnost dopravního napojení může být legitimním důvodem pro vypuštění plochy ze zastavitelného území a její převod na jiné užití. Odpůrce odmítá tvrzení navrhovatelů, podle kterého již soud označil dopravní napojení pro jeden

pozemek a jeden rodinný dům za dostačující. K otázce dopravního napojení jen zjistil, že její existence je mezi stranami i po provedeném dokazování sporná.

57. Podobně odpůrce nesouhlasí s tvrzeními navrhovatelů o dostatečném dopravním napojení z východu i západu. Žádné vhodné dopravní napojení k předmětné ploše nezjistil. Z grafické části dosavadního územního plánu vyplývá, co se rozumí přístupem stávajícím veřejným prostranstvím (tedy přístup ze západní strany) a přístupem ze severní strany. V části územního plánu, kde vede údajná účelová komunikace navrhovatelů, žádná plocha dopravní infrastruktury není. Není tam ani veřejné prostranství. Bylo zřejmé, že přístup na plochu XD je možný pouze skrze severní přístup a přístup stávajícím veřejným prostranstvím. Z východu po zemědělské půdě přístup není.
58. V době pořizování změny územního plánu tedy žádná účelová komunikace z východu v trase tvrzené navrhovatelí fyzicky neexistovala. Pořizovatel nemohl tuto cestu při prověřování možností přístupu na plochu vůbec zjistit. Pokud by existovala, pořizovatel by ji v územním plánu vymezil jako plochu dopravní infrastruktury (DS). Jak odpůrce v řízení před soudem doložil satelitními snímky, přinejmenším mezi lety 2012 až 2018 v daném místě žádná cesta nebyla.
59. Odpůrce nepopírá, že lokalitou historicky cesta procházela. To však neznamená, že tam existuje nepřetržitě až do dnešní doby. Území v průběhu dlouhého období (v případě předmětné komunikace téměř 200 let) prochází změnami. Nepoužívané cesty zanikají a nové cesty vznikají. Pokud se komunikace v dané lokalitě obnovila, stalo se tak účelově zpevněním povrchu až po odpůrcově šetření dostatečnosti dopravního napojení lokality v souvislosti s přijetím změny územního plánu. Rozhodně tedy nejde o zaužívanou účelovou komunikaci. Popis komunikace ve znaleckém posudku předloženém navrhovatelí, ani způsob označení komunikace v projektové dokumentaci navrhovatelů důkaz o nepřetržitém užívání dané komunikace nepodávají.
60. O neexistenci účelové komunikace, resp. o její pozdější účelové obnově svědčí též postup navrhovatelů. Ti totiž nejprve dne 13. 10. 2018 podali žádost o stavební povolení ke stavebnímu záměru, jehož součástí bylo rovněž vybudování účelové komunikace. Pakliže by v dané trase účelová komunikace skutečně existovala, nebyl by důvod, aby navrhovatelé vybudování účelové komunikace učinili součástí žádosti o stavební povolení. Následně orgán územního plánování vydal dne 29. 4. 2019 negativní závazné stanovisko, protože předmětem posuzovaného záměru bylo rovněž vybudování účelové komunikace na plochách v nezastavěném území, které takové stavby neumožňují. Až následně navrhovatelé v nové žádosti o vydání stavebního povolení uvedli, že k pozemkům vede již existující účelová komunikace.
61. Odpůrce dále poukazuje na technickou zprávu, ve které se uvádí, že „[b]yla zaměřena *nová* účelová komunikace v k.ú. X.“ Po vydání negativního závazného stanoviska tedy navrhovatelé v přímém rozporu se závazným stanoviskem vybudovali novou účelovou komunikaci, kterou pak vydávali za komunikaci původní, která kdysi v této trase vedla.
62. Odpůrce dále nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že závazné stanovisko orgánu územního plánování *de facto* potvrdilo existenci účelové komunikace. Orgán územního plánování jen vycházel z tvrzení navrhovatelů o existenci účelové komunikace. Neposuzoval otázku dopravního napojení, což je zřejmé i z odůvodnění závazného stanoviska, v němž uvádí, že *pro obsluhu je vymezena údajně již existující účelová komunikace*. Hodnotil, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací

a uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Není věcí orgánu územního plánování, aby zkoumal, zda tvrzené dopravní napojení reálně existuje.

63. Ustanovení § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se na dotčenou komunikaci neaplikuje. Dané ustanovení se týká požadavků na dostupnosti staveb uvnitř stavebního pozemku. Požaduje, aby ke stavbě rodinného domu vedla zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby. V posuzovaném případě se však jedná o napojení stavebního pozemku z vnějšku. Použije se proto § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle kterého je třeba, aby stavební pozemek měl dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Tvrzená účelová komunikace dané podmínky nesplňuje.
64. K tvrzení navrhovatelů o přípustnosti vést dopravní napojení přes zemědělskou plochu odpůrce netvrdí, že na zemědělské plochy (Z) nelze umístit žádnou dopravní infrastrukturu. Odkázal v tomto směru na odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Je rozdíl mezi podobou přístupové komunikace vedoucí k rodinnému domu či několika rodinným domům a komunikací sloužící k přístupu k zemědělsky obhospodařovaným polím či drobným stavbám.
65. K přípustnosti dopravního napojení přes zemědělskou plochu odpůrce uvádí, že koordinované závazné stanovisko ze září 2019 z hlediska dotčení zájmů ochrany přírody jen stanovuje zákaz zpevnění komunikace neprostupným materiálem. Považovalo za ni polní cestu a hospodářský příjezd k rodinnému domu. Nepovažovalo ji každopádně za primární dopravní napojení. Zpevnění přístupové cesty o délce cca 300 m by podle něj nebylo žádoucí, negativně by ovlivnilo krajinný ráz a znamenalo by precedent napojení rodinného domu v intravilánu z volného nezastavěného území. Proto by hlavní příjezd k rodinnému domu měla řešit nejkratší a logická cesta z veřejného prostranství v intravilánu sídla. Odbor životního prostředí vycházel z předložené projektové dokumentace a existenci účelové komunikace nepotvrdil.
66. Nadto pozemek navrhovatelů není možné z východní strany napojit také pro rozpor s územním plánem, který za účelem ochrany nezastavěného území stanovil podmínku, že *obsluha zastavitelného území se bude realizovat ze zastavitelného území nebo ze stávajících a navržených ploch dopravní infrastruktury nebo ploch veřejných prostranství*. Cesta z východu nemá atributy plochy dopravní infrastruktury a na východ od pozemku navrhovatelů nejsou žádné plochy veřejných prostranství.
67. Odpůrce shrnuje, že k pozemku navrhovatelů žádná cesta nevede. I kdyby snad vedla, nejde o účelovou komunikaci. Chybí tu definiční znak nezbytné komunikační potřeby. Daný pozemek je pravidelně obdělávaným polem, ke kterému žádná komunikační potřeba neexistuje. I kdyby se o účelovou komunikaci jednalo, tato komunikace by nedokázala zajistit dostatečný přístup k ploše XD, ani k pozemku navrhovatelů.
68. Pokud jde o napojení ze západní strany stávajícím veřejným prostranstvím, pak odpůrce předně uvádí, že tuto možnost navrhovatelé v předcházejícím průběhu řízení vůbec neuváděli. Svými parametry tato komunikace neodpovídá požadavkům na obsluhu takové plochy pro bydlení. Navíc je v rukou soukromého vlastníka, který přes ni příjezd dlouhodobě neumožnil. K tvrzení navrhovatelů o stabilizované cestě ze západu odpůrce uvádí, že změna územního plánu vymezila plochu dopravní infrastruktury pro přístup k pozemkům východně od plochy bydlení a propojení na účelové komunikace, plochy zemědělské (Z) a plochy smíšené nezastavěného území (S*). Plocha dopravní infrastruktury

vznikla za účelem přístupu k pozemkům umístěným východně. Odpůrce ji neshledal dostatečnou pro dopravní přístup k rodinným domům. Z popisu obsaženého ve zprávě o uplatňování územního plánu vyplývá, které části plochy XD se týkal požadavek prověření možností dopravního napojení a případného vypuštění a že tato část plochy XD zahrnuje také pozemek navrhovatelů.

69. Rozsudek NSS poté shledal vypořádání námitek navrhovatelů přezkoumatelným.
70. Po zjištění, že se dotčenou plochu nedaří dlouhodobě zastavět a že tato plocha nemá dostatečné dopravní napojení, odpůrce racionálně usoudil, že je třeba plochu ze zastavitelných ploch vypustit, aby nebránila dalšímu rozvoji území. Navrhovatelé vlastní pozemek v ploše XD již několik let a měli dostatek času pokusit se svůj záměr realizovat. To, že se jim to nepodařilo, svědčí o problematičnosti dopravního napojení.
71. K tvrzení navrhovatelů, že odpůrce zařadil do územního plánu nové návrhové plochy bydlení individuálního bez dostatečného dopravního napojení, odpůrce podotýká, že jiné části změny územního plánu nejsou předmětem tohoto řízení. Přesto uvádí, že se dopravní dostupností zabýval i v případě těchto ploch, ale dospěl k odlišnému závěru než v případě plochy XD.

IX. Druhé jednání ve věci

72. Dne 1. 12. 2023 se konalo druhé jednání ve věci. Po úvodních stanoviscích účastníků řízení soud přistoupil k dokazování. Nejprve provedl k důkazu část odůvodnění koordinovaného závazného stanoviska ze září 2019, které se týká podmínky odboru životního prostředí, aby účelová komunikace z východu nebyla ani do budoucna zpevněna nepropustným materiálem (zejména asfaltem apod.) a zůstala charakteru jednoduché polní cesty v podobě hospodářského příjezdu k rodinnému domu s případným zpevněním pouze přírodním materiálem v co nejmenší míře, ideálně pouze kolejově.

73. V odůvodnění této podmínky se uvádí, že:

„podle předložené projektové dokumentace je přístup k rodinnému domu řešen cca 300 m dlouhou stávající účelovou komunikací z východní strany. Komunikace leží v plochách vedených dle platného územního plánu SMZ jako Z a S* (plochy zemědělské a smíšené nezastavěného území). Jedná se o území primárně nezastavěné a užívané extenzivně zemědělsky. Orgán ochrany přírody je zde při umísťování staveb dotčeným orgánem z hlediska krajinného rázu, jak je výše uvedeno. Dle předložené projektové dokumentace se však žádná komunikace neumísťuje, neboť je stávající. Orgán ochrany přírody proto nevydává závazné stanovisko dle § 12 odst. 2, ale pouze uplatňuje dle § 65 podmínku ke stavbě a užívání rodinného domu, a to s ohledem na krajinný ráz. Tato komunikace zde historicky existovala, což dokládají letecké snímky z roku 1950. Komunikace v té době měla podobu vyježděných kolejí v zemědělské půdě a byla osazena alejí. Řešila přístup na hospodářsky obhospodařované pozemky v okolí. Dle snímků ortofotomapy je zde polní cesta patrná do roku 2009 (vyježděno v jedné části mimo parcelu č. 680). V dalších letech se dle snímků postupně vytratila. Komunikace se nachází v hodnotné volné nezastavěné krajině. Horizont, kterým prochází, je rozhraním různých krajinných typů (7M3 - novověká lesozemědělská krajina členitých pahorkatin a vrchovin Karpatika a pozdně středověká - 5M3) a hned 3 míst krajinného rázu (MK2, NP3, MN2). RD je sice umístěn v návaznosti na intravilán, ale dle PD je řešena jako jediný příjezd komunikace, která vede z extravilánu volnou nezastavěnou krajinou s velmi dobře dochovaným krajinným rázem mezi širokými pozemkovými pásy záhumníkové plůžiny až z pasek (rozptýlené osídlení). Její délka je cca 300 m. Z hlediska krajinného rázu je naprosto nezbytné vyvarovat se dlouhým komunikacím, které vznikají i např. při umísťování

staveb do hloubky parcel, natož dlouhou komunikací tohoto extrémního případu. Takové řešení je historicky neopodstatněné, neguje historické uspořádání zástavby a narušuje celkový charakter enklávy. Orgán ochrany přírody je navíc toho názoru, že pokud by všechny přístupové cesty na pozemky, které kdysi v minulosti, zejména před zcelováním pozemků v době kolektivizace, zpřístupňovaly soukromé pozemky a vyskytovaly se prakticky velice často mezi všemi pozemky záhumníkové plužiny, mohly změnit svůj charakter a být zpevněny asfaltem apod., tak by došlo k zásadní změně charakteru území a významnému negativnímu ovlivnění krajinného rázu. Taková komunikace by rovněž znamenala významný precedent napojení rodinného domu v intravilánu z volného nezastavěného území. Proto požaduje, aby komunikace alespoň i do budoucna zůstala jako polní, s tím, že hlavní „čistý“ příjezd k rodinnému domu by měl být řešen nejkratší a logickou cestou z veřejného prostranství v intravilánu sídla.

Orgán ochrany přírody na základě výše uvedeného souhlasí za předpokladu, že účelová komunikace z východu nebude ani do budoucna zpevněna nepropustným materiálem (asfaltem apod.), zůstane charakteru jednoduché polní cesty - hospodářského příjezdu k RD. Případné zpevnění je možné pouze kolejově a přírodním materiálem.“

74. Dále soud provedl k důkazu obrazovou část technické zprávy, na které je zaměřená účelová cesta, červeně vyznačená v místech pozemku 680 a jeho blízkém okolí. K tomu provedl čestné prohlášení tvůrce technické zprávy Ing. Fryštáka, který v něm uvedl:

„Přestože je v popisu stavby uvedeno, že se jedná o zaměření nové účelové komunikace, pak označení ‚nové‘ je užíváno tehdy, jedná-li se o zápis jiného způsobu využití a druhu pozemku do katastru nemovitostí. Slovo ‚nové‘ neznamená, že se jedná o nově vybudovanou komunikaci. V daném případě bylo z místního šetření evidentní, že komunikace byla v místě již dříve. Jednalo se o zaježděný pevný materiál – šterkodř nebo místy i dř kamene a cihel, přičemž v některých místech bylo zpevnění prorostlé travou.“

75. Zástupce odpůrce k čestnému prohlášení Ing. F. uvedl, že je sekundární, jak se komunikace zapisuje do katastru nemovitostí. Uvedené vysvětlení se mu nezdá přiléhavé. Relevanci má jen splnění čtyř podmínek pro vznik účelové komunikace.

76. Následně soud k důkazu provedl část znaleckého posudku Ing. Jaroslava Mlčocha o ceně pozemku 680. Uvádí se v něm, že:

„[p]ozemek je téměř rovinný s orientací převážně na západ, přístupný z místní zpevněné komunikace ulice Na Vrše. Dle ÚP města Zlína je pozemek zahrnutý jako plochy zemědělské. Dle skutečného využití se jedná o vedlejší komunikaci se zpevněným povrchem, sloužící jako vedlejší účelová komunikace, zajišťující přístup k pozemkům p.č. XI, XH, XJ, XK i na p.č. XN (stavební pozemek), ve vlastnictví (SJM S. P. a S. S., B. S. X). Jde o zaužívanou komunikaci min. 194 let (Moravský zemský archiv - příloha), která tvořila dřívější přístup z J. do Ž. Na pozemku se nachází zhutněný zpevněný povrch (kamenivo, drobné kamenivo, obalované kamenivo), zaježděný užíváním pozemku.“

77. Kromě toho soud provedl k důkazu část nájemní smlouvy mezi navrhovatelem a odpůrcem, jejímž předmětem je pronájem pozemku p. č. XM v k. ú. X (pozemek XM). Odpůrce bude podle nájemní smlouvy investorem stavby vodovodní přípojky od studny na pozemku p. č. XO v k. ú. X ke stavbě rodinného domu na stavebním pozemku, vedené přes pozemek XM. Navrhovatelé pronajímají odpůrci část pozemku XM o rozměru 1 x 5 bm, za účelem stavby vodovodní přípojky. Nájemce se zavazuje, že výše uvedenou stavbu bude realizovat podle projektové dokumentace a podmínek, které stanoví stavební úřad a příslušné odbory Magistrátu města Zlína.

78. Navrhovatelé navrhli k důkazu několik dalších podkladů a listin, které se týkaly nabytí stavebního pozemku nebo jeho stavu po dni vydání změny územního plánu. Tyto důkazní návrhy soud ovšem zamítl s ohledem na § 101b odst. 3 soudního řádu správního, protože při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. A pro nadbytečnost z hlediska jejich významu pro posouzení věci. Odpůrce žádné důkazní návrhy nevzněl.
79. V konečných návrzích navrhovatelé mj. zdůrazňovali, že přípustné využití ploch zemědělských (Z) a ploch smíšené nezastavěného území (S*) umožňuje zřízení komunikací. Pokud odpůrce tvrdí, že navrhovatelé začali odkazovat na účelovou komunikaci na pozemku XF až poté, co dostali negativní stanovisko k záměru stavby, tak opomíjí, že původně chtěli napojení stavby řešit výstavbou opravdu nové komunikace mimo pozemek XF. K provedeným důkazům upozornili, že zaměření účelové cesty i odůvodnění koordinovaného závazného stanoviska ze září 2019 předchází schválením změny územního plánu. Zásah do vlastnického práva navrhovatelů nebyl přiměřený. Odpůrce se nezabýval tím, zda nestačilo zrušit jen část plochy XD. Pokud by vyhověl námitce navrhovatelů, plocha by se i tak zredukovala o 64 %. Navrhovatelé proto navrhli zrušení napadené části opatření obecné povahy ve vztahu ke stavebnímu pozemku.
80. Podle zástupce odpůrce se navrhovatelé pokouší prokázat jakýmkoliv způsobem dostatečné dopravní napojení. Taková komunikace v daném místě není, což potvrdil i rozsudek NSS. Přes zemědělskou plochu dopravní napojení vést nelze. Neporozuměl, proč navrhovatelé tolik otáleli se žádostmi o povolení jejich záměru rodinného domu, nemůže to jít k tíži pořizovatele územního plánu. Nedomníval se, že by odpůrce jakkoliv do vlastnického práva navrhovatelů zasáhl. Navrhl proto zamítnutí návrhu.

VII. Hodnocení věci soudem

a. Obecná východiska

81. Soud považuje za vhodné připomenout, 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.“
82. 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.“
83. 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 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.“

84. 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. (zvýraznil soud).
85. 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 nějž „[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.“
86. Na to vše pak navazuje relevantní úprava v *druhé části vyhlášky č. 501/2006 Sb.*, která stanoví požadavky na vymezení nových ploch v územním plánování. 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).
87. Východiskem je požadavek na to, aby vypuštění zastavitelné plochy pokrývající pozemek v soukromém vlastnictví mělo – v míře obecnosti odpovídající územnímu plánu – dostatečně závažný důvod. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „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 (...).“ (usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 47).

88. Ve výroku IV. svého usnesení rozšířený senát proto zdůraznil, že „[p]odmínkou zákonnosti územního plánu (...) 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 ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, body 90-92).

b. Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

89. Odpůrce podle soudu činí chybu ve dvou rovinách – právní a skutkové. Pokud jde o právní rovinu, je třeba nejprve odmítnout jeho argument vznesený při jednání, že rozsudek NSS vyřešil otázku dostatečného dopravního napojení plochy XD, které tato plocha podle něj neměla. To z rozsudku NSS neplyne. Týká se jen přezkoumatelnosti důvodů, pro které odpůrce tuto plochu z územního plánu vypustil. Oproti původnímu rozsudku zdejšího soudu rozsudek NSS shledal postup odpůrce přezkoumatelným. Věcně ho ovšem nehodnotil.
90. Z argumentačních pozic odpůrce je poté zjevné, že ho svedla na scestí nesprávná práce s vyhláškou č. 501/2006 Sb. Nechali se na něj po pravdě svést i navrhovatelé, kteří také na určitá ustanovení této vyhlášky odkazovali. Problémem ovšem je, že odpůrce odkazoval na ustanovení, která vůbec nejsou v této věci použitelná. Ustanovení § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., upravující nejmenší možnou šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je totiž v části třetí této vyhlášky (jako § 20 odst. 7, na něž odkázali navrhovatelé, a § 20 odst. 4, na něž v reakci na to odkázal odpůrce). Podle jejího § 1 odst. 2 se *tato ustanovení nepoužijí při vymezování ploch v územních plánech*. Použijí se naopak až při vymezování pozemků a umisťování staveb na nich. Nejde zde ani o případ, jaký vyhláška č. 501/2006 Sb. předvídá pro pozemky pro rodinnou rekreaci, jejichž zařazení do ploch bydlení podmiňuje splněním podmínek v § 20 odst. 4 a 5, na které přímo odkazuje.
91. Otázku dostatečnosti dopravního napojení plochy XD proto odpůrce vůbec nemohl hodnotit perspektivou § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a trvat na tom, že by k ní musela vést pozemní komunikace o šířce nejméně 8 metrů (resp. 6,5 metrů při jednosměrném provozu). To už je úvaha, která svou konkrétností dalece překračuje hranice obecnější perspektivy pro územní plánování. Spadá spíše na úroveň územního řízení před stavebním úřadem, kde se již může § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. použít. Nemůže ovšem být argumentem pro závěr o nedostatečnosti dopravního napojení plochy pro bydlení a její vypuštění z územního plánu.
92. Podle soudu to neplyne ani z judikatury, na níž odkazoval odpůrce ve svých podáních. Pokud jde o rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, č. j. 50 A 4/2012-97, zmiňuje se v něm, že „[p]ozemky, které navrhovatelé označují jako možné přístupové cesty, nesplňují dle listin připojených navrhovateli (vyjádření starostky odpůrce), požadavky na přístupové komunikace k trvalé zástavbě rodinnými domy. Konkrétně parc. č. XP je nevyhovující úzkou polní cestou. A pozemek parc. č. 622 nevede až k pozemku navrhovatelů.“ Tento rozsudek však přesně nespecifikuje, jaké požadavky to mají být a z jakého právního zdroje je čerpá. Pokud jím byla ustanovení v části třetí vyhlášky č.

501/2006 Sb. (jak se může jevit ze zmínky o úzké polní cestě), pak to zdejší soud nepovažuje s ohledem na výše uvedené za správný právní názor. Z téhož důvodu má soud odlišný názor než jiný jeho senát v rozsudku ze dne 9. 10. 2018, č. j. 63 A 2/2018-105, podle něž rozvojová lokalita musí mít napojení veřejným prostranstvím podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a připojení rozvojových ploch přes komunikaci o šíři 5,5 m je nedostatečné (bod 72 citovaného rozsudku).

93. Soud se naopak plně ztotožňuje se závěrem dalšího svého senátu z rozsudku ze dne 21. 4. 2021, č. j. 64 A 1/2021-209, který vysvětluje, že: „územní plán je základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, přičemž rozděluje území obce na plochy, kterým stanoví plošné a prostorové podmínky pro jejich *budoucí účelné využití*. Stanoví tedy urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále se v něm vymezí hranice zastavěného území obce, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. (...) Územní plán se tedy dle výše uvedeného zabývá funkčním členěním obce, přitom pro aktivní a dobře fungující obec je žádoucí mísení vzájemně se nerušících funkcí. *Obecné otázky dopravního napojení nově navrhované plochy územní plán sice samozřejmě řešit musí, avšak toliko v té rovině, zda nějaké dopravní napojení připadá v dané lokalitě v úvahu, tedy zda je do budoucna realizovatelné. Podrobné řešení otázek týkajících se podoby obce, jejího fungování, vzhledem ulic či konkrétním vymezením dopravního a technického napojení lokality upravené v územním plánu (resp. jeho změně) ovšem územní plán neřeší a ani ze zákona řešit nemůže, neboť jak vyplývá z ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona, územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím. Tyto námitky lze naopak řešit až v navazujícím územním řízení, který je již realizačním nástrojem územního plánování, a jehož cílem má být právě vyhodnocení podmínek a možností řešení konkrétních návrhů týkajících se využití předmětného území.*“ (body 38 a 39 citovaného rozsudku; zvýraznil soud v nyní projednávané věci).
94. Při vymezování ploch v územních plánech je totiž třeba vycházet z části druhé vyhlášky č. 501/2006 Sb., která provádí výše zmíněný § 43 stavebního zákona, a stanoví o mnoho obecnější podmínky pro vymezování ploch v územních plánech, včetně ploch pro bydlení. Z jejího § 3 odst. 6 plyne obecný požadavek vytvářet a chránit bezpečně přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách, chránit stávající cesty umožňující bezpečný průchod krajinou a vytvářet nové cesty, je-li to nezbytné.
95. Je pak třeba dodat, že stavební zákon a vyhláška č. 501/2006 Sb. neobsahují výslovnou úpravu podmínek, za kterých lze určitou plochu ze zastavitelných ploch vypustit. Tímto právním základem není § 102 odst. 3 stavebního zákona, na nějž odkázal odpůrce. Toto ustanovení se týká pouze otázky náhrady prokazatelné majetkové újmy vzniklé v důsledku zániku určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu. Pokud tedy toto ustanovení říká, že náhrada vlastníkovi nenáleží, jestliže k zániku určení pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu nebo jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, neznamená to, že po pěti letech lze nezastavěnou zastavitelnou plochu z územního plánu vypustit.
96. Stavební zákon jen v § 5 odst. 6 říká, že obce a kraje musí soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je, přičemž *pokud dojde ke změně podmínek*, na jejichž základě byla územně plánovací dokumentace vydána, pak mají povinnost pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace (zvýraznil soud). Odtud lze nepřímo

dovozovat, že pokud určitá plocha přestane plnit podmínky své zastavitelnosti, měla by ji obec ze zastavitelných ploch územního plánu vypustit.

97. V té souvislosti je třeba připomenout kritéria, na jejichž základě se vůbec plocha BI 373 se stavebním pozemkem v územním plánu objevila. Nynější územní plán je z roku 2011, kdy již byla v účinnosti vyhláška č. 501/2006 Sb. Pro plochy bydlení stanoví v § 4 odst. 1, že se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro *bydlení v kvalitním prostředí*, umožňujícím nerušený a *bezpečný pobyt* a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, *dostupnost veřejných prostranství* a občanského vybavení. Ustanovení § 4 odst. 2 dodává, že plochy bydlení zahrnují zpravidla *pozemky rodinných domů, pozemky související dopravní a technické infrastruktury a pozemky veřejných prostranství*. Součástí plochy bydlení mohou být pozemky dalších staveb a zařízení, které nesnižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše, jsou slučitelné s bydlením a slouží zejména obyvatelům v takto vymezené ploše. V § 4 odst. 3 vyhláška č. 501/2006 Sb. vyjmenovává jednotlivé kategorie ploch bydlení, mezi nimiž je i bydlení individuální (§ 4 odst. 3 písm. c)].
98. Jak navrhovatelé trefně namítají, plocha XD se stavebním pozemkem musela při přijetí územního plánu splňovat podmínky pro vymezení plochy individuálního bydlení. To znamená, že zajišťovala podmínky pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt i dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení. Zahrnovala, co mohla zahrnovat podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Konkrétně tedy i ono dostatečné dopravní napojení. Příslušné předpisy ho výslovně nezmiňují a nestanovují kritéria dostatečnosti dopravního napojení. Vyplývá ovšem z povahy věci, že bydlet lze jen tam, kam se dá rozumně dopravit (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 64 A 1/2021-209). Jedině pak lze hovořit o tom, že plocha bydlení zajišťovala podmínky § 4 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Může ostatně sama z toho důvodu zahrnovat pozemky dopravní infrastruktury a pozemky veřejných prostranství.
99. Aby bylo vypuštění plochy XD ospravedlnitelné, muselo by se tedy od přijetí územního plánu něco v podmínkách pro její vymezení změnit. S ohledem na výše uvedená obecná východiska bylo podle soudu *úkolem odpůrce tuto změnu přesně identifikovat a prokázat*. Bylo to v této fázi jeho břemenem, nikoliv břemenem navrhovatelů. Konkrétně musel prokázat *zánik* dostatečného dopravního napojení, což by obecně vzato mohlo být důvodem pro vypuštění plochy BI 373 se stavebním pozemkem ze zastavitelných ploch (viz oběma stranami citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29, bod 23). Je současně třeba připomenout, že na základě tohoto důvodu by podle judikatury odpůrce musel zvolit řešení, jehož rozsah by dosahoval nezbytně nutné míry a byl by nejšetrnějším vůči těm, v jejichž neprospěch by ono řešení šlo. To vše nediskriminačně a bez libovůle.
100. Z odůvodnění změny územního plánu včetně odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů se soud dověděl, že zpracovatel změny územního plánu zkrátka dopravní napojení plochy XD nenašel. Proto odpůrce plochu BI 373 se stavebním pozemkem vypustil. Odůvodnění změny územního plánu vysvětlil chybějícím dopravním napojením a dlouhodobou nedostupností. Od roku 1998 se tuto plochu doposud nepodařilo zastavět, protože přístup veřejným prostranstvím ze západu je pro výstavbu a dopravu nedostačující. Přístup ze severní strany znemožnil nový rodinný dům. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce dodává, že pokud navrhovatelé předpokládají napojení stavebního pozemku z východu, jen to potvrzuje zjištění projektanta, že má lokalita s adekvátním dopravním napojením problém. Nové napojení rodinného domu tam skrze pozemky

zemědělského půdního fondu umístit nelze, protože tyto plochy umožňují umístění pouze pozemků související dopravní a technické infrastruktury, která slouží k uspokojení potřeb dané plochy s rozdílným způsobem využití. Dopravní napojení předpokládané navrhovatelem sice historicky bylo účelovou komunikací. Její adekvátnost pro obsluhu rodinného domu však odpůrce zpochybnil tím, že se o ní v rámci správního řízení vedou spory.

101. Důkazem o zániku dopravního napojení plochy tedy má být – pokud to soud shrne –, že (a) ho projektant nezjistil, což má potvrzovat vůle navrhovatelů zajistit dopravní napojení z východu, (b) trvalý nezastavěnost, (c) nemožnost z východu umístit dopravní napojení skrze podmínky zemědělského půdního fondu, (d) že se o adekvátnosti cesty z východu pro obsluhu rodinného domu vedou ve správním řízení spory. Podle soudu však nic z toho neobstojí.
102. Hlavním důvodem pro vypuštění plochy XD včetně stavebního pozemku je ten pod písmenem (a), tedy že projektant dopravní napojení nezjistil. To, že ho projektant nezjistil, však samo o sobě soud nepovažuje za průkazné. Ostatně správní spis ani neobsahuje v tomto směru žádné bližší důkazy. K této otázce proto soud prováděl dokazování. Je třeba zde znovu zdůraznit, že to byl odpůrce, kdo zasáhl do základního práva navrhovatelů na ochranu vlastnictví. A podle soudu bylo proto hlavně na něm, aby prokázal zánik, resp. neexistenci dostatečného dopravního napojení k ploše XD se stavebním pozemkem. Toto břemeno však podle soudu – v kontextu obecnosti, jakou má územní plán mít – neunesl. *Nepředložil ve výsledku žádný důkaz, ze kterého by plynulo, že po přijetí územního plánu bylo dopravní napojení plochy XD se stavebním pozemkem v době vydání změny územního plánu zaniklé.*
103. Způsobnost to prokázat měly jen dvě ze tří fotek, které soud provedl k důkazu při prvním jednání. Na jedné z nich je vidět počátek poměrně solidní polní cesty od rozcestí v ulici N. V. (č. l. 210). Pokud jde o fotku louky, na níž žádná cesta není vidět (č. l. 209), pak není zcela jednoznačné, odkud pracovnice odpůrce tuto fotku pořídila a jakou část dané lokality znázorňuje. Je v kontextu fotky na č. l. 210 možné, že jde o pohled z rozcestí od ulice N. V. směrem k severu. Zánik cesty na pozemku XF to však nedokládá. Nejnázornější je v tomto směru fotka na č. l. 211, na které je vidět cesta vedoucí podél stromů, která je opravdu hodně zarostlá. Je však otázkou, jaký přesně úsek tato fotka znázorňuje. Nelze také opomínat, že tuto fotku pracovnice odpůrce pořídila na jaře, kdy je travní porost nejbujnější. I přesto jsou na ní viditelné vyjeté koleje. Cestu sjezdovou autem si zde soud dokáže představit. Jednoznačný důkaz o zániku, resp. neexistenci dopravního napojení z východu tedy tato fotka nepřináší.
104. Je tu naopak několik důkazů, které svědčí o opaku, tedy že *přístup z východu k ploše XD se stavebním pozemkem v době vydání změny územního plánu existoval*. Lze začít paradoxně důkazy, které při prvním jednání navrhl sám odpůrce. Z mapových podkladů z let 2012 (č. l. 285), 2015 (č. l. 284) a 2018 (č. l. 283) lze totiž pozorovat, že je cesta na východ od stavebního pozemku postupem času zřetelnější a zřetelnější. Je pravdou, že v roce 2012 byla podle onoho podkladu hodně zarostlá. Ale v roce 2015 už ji lze jasně pozorovat a v roce 2018 – tedy v době nejrelevantnější pro tuto věc – ji lze jasně vidět. Tyto důkazy tedy nepodporují verzi odpůrce, že zanikla. Naopak byla v daném území víc a víc viditelná. Mezi stranami není sporu, že tam historicky existovala, což dokládají mnohé další provedené důkazy (fotografie z roku 1950 na č. l. 300 nebo historické fotografie ve znaleckém posudku na č. l. 425 *verte*). Spor je o jejím zániku v době vydání změny územního plánu. A ten odpůrce podle soudu nedoložil.

105. Důkazně navrch měli naopak navrhovatelé. Je sice pravdou, že nedoložili žádnou fotografii, která by rozptýlila veškeré možné pochybnosti. Ale doložili několik dalších důkazů, ze kterých lze na realizovatelné dopravní napojení – v návaznosti na podklady zmíněné v předchozích dvou odstavcích – hodnověrně usuzovat. Nejprve lze odkázat na vyjádření odboru dopravních a silničních řízení z roku 2019 (č. l. 296), ve kterém se uvádí, že komunikace na pozemcích navrhovatelů je *stávající účelovou komunikací* podle již vydaného vyjádření ze dne 23. 3. 2013 (vyjádření odboru dopravních a silničních řízení z roku 2013 je na č. l. 278). Význam tohoto vyjádření nijak nezpochybňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, na nějž odpůrce odkázal. Tento rozsudek se týká deklarace účelové komunikace, nikoliv územního plánování a otázky dopravního napojení. Navíc v něm soud neobjevil nic na podporu tohoto argumentu odpůrce, který jej ostatně ani blíže odkazem na konkrétní bod rozsudku s odpovídajícím vysvětlením nespecifikoval.
106. K vyjádření odboru dopravních a silničních řízení z roku 2019 přistupuje koordinované závazné stanovisko ze září 2019. Z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny souhlasí se záměrem novostavby na stavebním pozemku za podmínky, že *účelová komunikace z východu* nebude do budoucna mít zpevnění nepropustným materiálem (zejména asfaltem apod.) a zůstane charakteru jednoduché polní cesty – hospodářského příjezdu k rodinnému domu. Případné zpevnění je možné pouze přírodním materiálem a v co nejmenší míře, ideálně pouze kolejově.
107. Koordinované závazné stanovisko ze září 2019 v odůvodnění v relevantní části ještě zmiňuje, že přístup k rodinnému domu má podle projektové dokumentace řešit cca 300 metrů dlouhá stávající účelová komunikace z východní strany. Neumísťuje se tedy. Orgán ochrany přírody s ohledem na ochranu krajinného rázu pouze uplatnil podmínku. Uznává, že komunikace tam podle leteckých snímků z roku 1950 existovala. Polní cesta tam podle snímků ortofotomapy byla patrná do roku 2009. V dalších letech se vytratila. To mj. odpovídá satelitním mapovým snímkům předloženým odpůrcem, kde je v roce 2012 zarostlá. Orgán ochrany přírody v koordinovaném závazném stanovisku ze září 2019 poté zmiňuje několik obecnějších úvah z hlediska ochrany krajinného rázu. A na jejich základě podmiňuje svůj souhlas se záměrem navrhovatele tím, že daná komunikace zůstane polní a hlavní „čistý“ příjezd k rodinnému domu by se měl řešit z intravilánu. To vše tedy svědčí o existenci dopravního napojení plochy XD se stavebním pozemkem v roce 2019.
108. Lze to doplnit ještě celkovým situačním výkresem k rodinnému domu na stavebním pozemku (č. l. 303), kde je s označením SO 02 *stávající zaužívaná účelová komunikace*. Kromě toho lze i pozemek XF coby napojení vidět na detailně přiblížených výřezech z hlavního výkresu územního plánu (č. l. 286, 287 a 288) a výřezech z koordinačního výkresu územního plánu ke dni 27. 7. 2018 a z roku 2011 (obojí na č. l. 212). Otázka, co lze umístit na zjevně viditelném pozemku XF s logicky se nabízející funkcí přístupu k ploše XD se stavebním pozemkem, a co ne, není pro územní plánování stěžejní. Je zde třeba se pouze koncepčně ptát, zda tu existuje možné v budoucnu realizovatelné dopravní napojení. Tvzení odpůrce, podle kterého dopravní napojení pro plochu XD se stavebním pozemkem z východu zaniklo, každopádně podle soudu na základě těchto všech důkazů neobstojí.
109. Nic na tom v očích soudu nemění ani technická zpráva, která hovoří o *nové* účelové komunikaci, kde zpevněná plocha má zpevnění šterkodrtí. Odpůrce z toho dovozuje, že v daném místě tedy účelová komunikace nemohla v době vydání technické zprávy existovat. Soud tento argument ovšem nepřesvědčil. Ing. F. jako tvůrce technické zprávy vysvětlil

v čestném prohlášení provedeném k důkazu, co použitím slova „nové“ myslel – šlo jen o zápis jiného způsobu využití a druhu pozemku do katastru nemovitostí. Odpůrce sice reagoval při jednání, že o podobu zápisu v katastru nemovitostí nejde, ale že je třeba trvat na splnění čtyř podmínek pro vznik a trvání účelové komunikace. Tímto argumentem ovšem nevyvrací ono vysvětlení v čestném prohlášení v tom směru, že v technické zprávě musel Ing. F. myslet zcela novou účelovou komunikaci, která doposud v dané místě neexistovala. Co je v tomto kontextu důležité, technická zpráva je z října 2019 (tj. dva měsíce před rozhodnutím zastupitelstva odpůrce o přijetí změny územního plánu) a o účelové komunikaci hovoří. Doplňuje to jejím zaměřením z dané doby. Závěr o zániku dopravního napojení to opět nabourává.

110. Podobně výše uvedené důkazy nevyvrací ani věta v odůvodnění závazného stanoviska orgánu územního plánování, že „pro obsluhu je vymezena *údajně* již existující účelová komunikace“. Samo toto tvrzení není popřením její existence. Spíše jde jen o opatrné upozornění, že tvrzení o existující účelové komunikaci orgán územního plánování dovozuje z tvrzení navrhovatelů.
111. V neposlední řadě je třeba dodat, jak navrhovatelé správně namítají, že o vzniku či zániku účelové cesty, se nemusí vydávat žádné správní rozhodnutí. Vznikají i zanikají přímo ze zákona při naplnění jejich definičních znaků, resp. pozbytí některého z nich (viz bod 18 výše). Odpůrce tedy při prvním jednání chybně namítal, že o jejich vzniku je třeba vydat správní rozhodnutí. Plyne to mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64 (bod 77), na nějž odpůrce sám odkazoval.
112. Ve vztahu k východní cestě po pozemku 680 tedy výše shrnutá zjištění postačují k závěru, že neobstojí postoj odpůrce, že plocha BI 373 se stavebním pozemkem odtud neměla koncepčně myslitelné dopravní napojení. V době vydání změny územního plánu naopak do budoucna realizovatelné dopravní napojení (ve smyslu rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 64 A 1/2021-209) připadalo v dané lokalitě v úvahu.
113. Soud proto již nepovažoval za nutné se zabývat dalšími důkazy, které se týkají východního přístupu k ploše XD se stavebním pozemkem. Relevanci v tomto kontextu podle soudu nemá ani to, že navrhovatelé nejprve požádali o stavební povolení ke stavebnímu záměru, jehož součástí bylo rovněž vybudování zcela nové účelové komunikace, a až po jejím neúspěchu zaujali pozici o existující účelové komunikaci. Existenci komunikace v době vydání změny územního plánu, jak na ni lze usuzovat z výše uvedených důkazních zjištění, to nevyvrací.
114. Podle soudu navíc postoj odpůrce neobstojí, ani pokud jde o *západní napojení* z intravilánu obce. Z ulice A. opět k ploše XD se stavebním pozemkem napojení vede po pozemcích parc. č. XQ a XL. Plyne to z mapového podkladu provedeného k důkazu na návrh odpůrce (č. l. 282). Počátek tohoto napojení lze pozorovat i z fotografie přístupové cesty z ulice Anenská pořízené skrze funkci Panorama na portálu *mapy.cz*. K tomu lze přidat detailně přiblížené výřezy z hlavního výkresu územního plánu (č. l. 288 a 289), na kterých je toto napojení. Podle změny územního plánu má funkční využití jako plocha dopravní infrastruktury (DS). A z ulice Anenské plynule pokračuje až ke stavebnímu pozemku, kde je po přiblížení přímo nad ním označení „DS“.
115. Jde tedy podle územního plánu o plochu dopravní infrastruktury (DS), přestože odpůrce tvrdí, že prostupností brání soukromý vlastník jednoho z pozemků. To na úrovni územního plánování spolu s argumentem, že tato cesta neodpovídá požadavkům na obsluhu takovéto

plochy (zřejmě podle nepoužitelné části třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb.), ovšem není rozhodující. Ostatně i pozemek XF s cestou z východu je v soukromém vlastnictví navrhovatelů. A pokud by daná cesta z ulice A. myslitelné koncepční napojení nabízela, lze to pak na jiné úrovni, než je územní plánování, řešit různými nástroji soukromého práva (pronájem, služebnost cesty, nezbytná cesta) či veřejného práva (v nejzazším případě vyvlastnění).

116. Jak navíc navrhovatelé namítají, před změnou územního plánu přístup ze západu zajišťovala v daném místě plocha veřejného prostranství (P*). Plyne to z výřezů z koordinačního výkresu územního plánu ke dni 27. 7. 2018 a z roku 2011 (obojí na č. l. 212). Mezi její přípustné využití patřily *pozemky související dopravní a technické infrastruktury*. Tato plocha umožňovala přístup k nemovitostem, které se v ní nacházejí, a je tedy – i s ohledem na to, co soud uvedl v předchozím bodě – otázkou, proč by nemohla v rovině územního plánu představovat dostatečné, do budoucna realizovatelné dopravní napojení i pro plochu XD se stavebním pozemkem.
117. V neposlední řadě soud ještě reaguje na námitku odpůrce, že navrhovatelé existenci dopravního napojení ze západu dříve nenamítali. Již v připomínkách zmiňovali, že přístup skrze komunikaci v jejich vlastnictví (pozemek XF) přímo navazuje na komunikaci ve vlastnictví odpůrce (ze západního intravilánu) a domáhali se zachování této situace. Západnímu dopravnímu napojení se věnuje odůvodnění napadené části změny územního plánu a zmiňuje ho i rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Ti pak tuto alternativu zmiňují v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy podaném k soudu. Za těchto okolností by bylo formalismem k těmto jejich námitkám věcně nepřihlížet. Ostatně soudní řád správní pro to nenabízí zákonný podklad.
118. Ani ve vztahu k západnímu napojení z intravilánu obce od ulice Anenské tedy podle soudu neobstojí závěr odpůrce, že plocha XD se stavebním pozemkem odtud neměla v době vydání změny územního plánu – v perspektivě obecnosti územního plánování – koncepčně myslitelné dopravní napojení.
119. Soud shrnuje, že ze spisu nevyplývá, *co se skutkově změnilo v otázce dopravního napojení* (či obecnějších kritérií § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) od přijetí územního plánu v době přijetí změny územního plánu, aby to odůvodňovalo tak intenzivní zásah do práv navrhovatelů, jakým je vypuštění plochy XD se stavebním pozemkem ze zastavitelných ploch. Tvrzení, že projektant dopravní napojení nenašel, aniž by to doprovázely prokazatelné skutkové okolnosti, samo o sobě nestačí.
120. Pokud jde o trvající nezastavěnost, tedy důvod výše v bodě 101 pod písmenem (b), pak z této skutečnosti podle soudu zánik dostatečného dopravního napojení nevyplývá (*non sequitur*). Nejde o okolnost jakkoliv novou a nastalou po přijetí územního plánu. Ostatně samo její odůvodnění zmiňuje, že plocha pro bydlení je v daném místě již od roku 1998 a od té doby se ji nepodařilo zastavět. To nepochybně platilo i v roce 2011 při vydávání nynějšího územního plánu. A byť by dlouhodobá nezastavěnost zastavitelné plochy v obecné míře mohla teoreticky představovat změnu podmínek, na jejichž základě ji územně plánovací dokumentace původně vymezovala (§ 5 odst. 6 stavebního zákona), není to podle soudu argument pro závěr o zániku a neexistenci dostatečného dopravního napojení a nedostupnosti v době vydání změny územního plánu. Odůvodnění změny územního plánu pak blíže nerozvádí, proč je najednou přístup veřejným prostranstvím ze západu nedostačující a k jaké změně od vydání územního plánu tedy konkrétně došlo.

121. V rozhodnutí o námitkách pak odpůrce zmiňuje třetí důvod, výše zmíněný v bodě 101 pod písmenem (c), který má hypoteticky odůvodňovat zánik dopravního napojení. Nové napojení rodinného domu z východu tam podle něj nelze umístit skrze pozemky zemědělského půdního fondu. Lze tam totiž umísťovat pouze pozemky související dopravní a technické infrastruktury, která slouží k uspokojení potřeb dané plochy s rozdílným způsobem využití.
122. V první řadě opět podle soudu platí, že otázka umísťování pozemků je tématem hlavně až pro povolenací (územní a stavební, resp. společné) řízení, nikoliv pro koncepční uvažování na úrovni územního plánování. Kromě toho ani věcně soud příliš tomuto tvrzení neporozuměl. Dopravní napojení by právě mohlo být související dopravní a technickou infrastrukturou sloužící k uspokojení potřeb plochy BI 373 se stavebním pozemkem, jejíž (rozdílný způsob) využití ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. je individuální bydlení. Nebo tím odpůrce měl na mysli pouze potřeby pozemků v okolí pozemku 680? To z odůvodnění změny územního plánu i rozhodnutí o námitkách není jasné. Navíc by pozemky dopravní infrastruktury byly jejich přípustným využitím, jak navrhovatelé namítají (viz bod 42 výše). Změna okolností od doby přijetí územního plánu a zánik dopravního napojení v době vydání změny územního plánu každopádně z těchto tvrzení neplyne.
123. Kromě toho nelze přehlížet, že pozemek 680 a další pozemky navrhovatelů jsou v jejich vlastnictví. A na otázku, proč není koncepční, aby si navrhovatelé mohli zajistit dopravní napojení k plánovanému rodinnému domu po svých vlastních pozemcích, pokud se jednoznačně neprokázal zánik této účelové komunikace od přijetí územního plánu v době vydání změny územního plánu, soud od odpůrce nedostal uspokojivou věcnou odpověď. Neplyne ani ze správního spisu, z odůvodnění změny územního plánu či z rozhodnutí o námitkách.
124. Takovou odpověď není zmínka, uvedená v bodě 101 výše pod písmenem (d), že se o adekvátnosti cesty z východu pro obsluhu rodinného domu vedou spory ve správním řízení. To opět není novou skutečností, která by dokládala zánik dopravního napojení od doby přijetí územního plánu. Odpůrce tyto spory navíc nijak nespecifikoval, ani je nedoložil.
125. Vypuštění plochy BI 373 se stavebním pozemkem navrhovatelů tedy podle soudu nemělo dostatečně závažný důvod. Odpůrce při přijímání změny územního plánu ani během soudního řízení neprokázal, jak bylo třeba, že zaniklo dopravní napojení plochy BI 373 se stavebním pozemkem, čímž odůvodňoval, proč ji z územního plánu vypustil a nahradil novými nezastavitelnými plochami. Při jednání zástupce odpůrce zmínil, že tím nezasáhl do vlastnického práva navrhovatelů ke stavebnímu pozemku. S tím se soud neztotožňuje. Zasáhl do něj naopak velmi intenzivně. Nepředložil a neprokázal pro to ovšem důvody opřené o zákonné cíle, jak to vyžaduje výše citovaná judikatura. Daný zásah do vlastnického práva navrhovatelů je proto nezákonný.
126. Z tohoto důvodu se již soud pro nadbytečnost nezabýval dalšími námitkami navrhovatelů, které mířily zejména k tomu, zda omezení vlastnického práva odpůrce učinil jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli. Soud se ani nevěnoval tomu, zda odpůrce diskriminoval navrhovatele oproti vlastníkům jiných nemovitostí, zejména při srovnání s vymezením plochy BI 376, jak navrhovatelé namítali.

VIII. Závěr a náklady řízení

127. Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Napadená část změny územního plánu trpí nezákonností. Soud proto výrokem I. rozhodl o zrušení napadené části změny územního plánu ve vztahu ke stavebnímu pozemku. Zrušil ji ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 soudního řádu správního).
128. Pokud jde o zbylou část původního předmětu, v jejímž rozsahu vzali navrhovatelé svůj návrh zpět, soud v tomto rozsahu výrokem II. rozhodl o zastavení řízení (§ 47 písm. a) soudního řádu správního).
129. Úspěšným navrhovatelům vzniklo právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrci (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Výrokem III. tohoto rozsudku proto soud uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelům do 15 dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 59 396 Kč.
130. 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) advokátního tarifu] včetně jejích hotových výdajů (§ 13 a 14 advokátního tarifu). Soud jí přiznal odměnu za celkově sedm společných úkonů právní služby. Ty spočívají v přípravě a převzetí věci (§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu], podání žaloby, podání repliky k vyjádření odpůrce, vyjádření ke kasační stížnosti, vyjádření po rozsudku NSS (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a účasti na dvou jednáních soudu dne 30. 3. 2021 a 1. 12. 2023 (§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Jde 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 36.820 Kč.
131. Zástupkyně nadto vyčíslila cestovné při cestě ze Zlína do Brna a zpět na jednání soudu dne 30. 3. 2021 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 pro rok 2021 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 náhrada cestovného za tuto cestu činí 1.145 Kč.
132. Cestovné zástupkyně navrhovatelů vyčíslila za tutéž cestu na jednání soudu dne 1. 12. 2023. Jela vozidlem Mercedes Benz E 320 s benzinovým motorem při průměrné kombinované spotřebě 10,6 l/100 km. Opět to doložila velkým technickým průkazem. Podle vyhlášky č. 467/2022 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 pro rok 2023 se uplatní amortizace 5,20 Kč za jeden kilometr jízdy (§ 1 písm. b) citované vyhlášky]. Podle § 4 písm. a) uvedené vyhlášky se výše průměrné ceny benzínu automobilového 95 oktanů stanovuje na 41,20 za litr. Při vzdálenosti 194,2 km tudíž náhrada cestovného za tuto cestu činí 1.858 Kč.

133. K tomu zástupkyně důvodně vyčíslila náhradu promeškaného času na dvou cestách ze Zlína do Brna a zpět na jednání soudu v částce 1000 Kč za dvakrát pět započatých půlhodin podle § 14 advokátního tarifu.
134. Zástupkyně navrhovatelů též doložila, že je plátkyní DPH. Soud tak k její odměně připočetl 8 573 Kč podle § 14a odst. 1 advokátního tarifu.
135. Celková částka odměny za zastupování tak dosahuje částky 49 396 Kč. Spolu s uhrazeným soudním poplatkem celková náhradu nákladů řízení přiznaná navrhovatelům činí 59 396 Kč.
136. Odpůrce úspěšný nebyl. Soudu proto výrokem IV. rozhodl, že mu právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního).
137. 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 soudního řádu správního). Soud žádnou povinnost osobě zúčastněné na řízení neuložil. Ani tu není důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání dalších nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů řízení jí proto nevzniklo, jak soud rozhodl výrokem V.

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, 1. prosince 2023

Petr Šebek, v. r.
předseda senátu