



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatelka: **Ing. M. R.**

zastoupené advokátem Mgr. Bc. Tomášem Mravcem
sídlem Hřebíčková 1320, 763 02 Zlín

proti
odpůrci: **statutární město Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, 760 01 Zlín

za účasti: **Ing. J. R.**

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu města Zlín, a to regulativu požadujícího respektovat podmínky ochrany hodnot v území a regulativu nepřipouštějícího výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách a mezi zahradami stávajících rodinných domů a vil, obojí ve vztahu k pozemkům p. č. st. XA, st. XB, XC, XD a XE v k. ú. X.

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Účastníci řízení ani osoba na řízení zúčastněná nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka podala v únoru 2022 spolu se svým manželem (osoba zúčastněná na řízení) žádost o vydání územního rozhodnutí pro stavební záměr nazvaný „*Přestavba rodinného domu č. p. XF s hospodářským objektem na bytový dům, Z. – L.*“, a to na pozemcích parc. č. st. XA, st. XB, XC, XD a XE, v k. ú. X (dále je vždy míněno toto katastrální území), které jsou ve společném jmění obou manželů. Mělo jít o přestavbu stávajícího rodinného domu na návsi v L. a jeho stodoly na bytové domy, propojené vzájemně řadovými garážemi do jediného objektu. Magistrát města Zlína (dále též „stavební úřad“) tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023 (dále též „rozhodnutí o zamítnutí žádosti“). Důvodem zamítavého výroku byl rozpor záměru s Územním plánem Zlína.
2. Původní závazné stanovisko Magistrátu města Zlína, jako dotčeného orgánu územního plánování, ze dne 5. 8. 2022 přitom bylo kladné (dále též „závazné stanovisko I - MMZ“). Jenže v průběhu územního řízení ho Krajský úřad Zlínského kraje, jako nadřízený orgán územního plánování, v přezkumném řízení na podnět sousedů zrušil a nahradil vlastním závazným stanoviskem ze dne 13. 1. 2023 (dále též „závazné stanovisko II - KÚZL“). Záměr v něm shledal nepřipustným, jelikož svým celkovým objemem (velikostí, půdorysem, mírou využití pozemku) neodpovídá podmínkám ochrany hodnot v dotčeném území (měřítko zástavby – obvyklá velikost, proporce stavebních objektů) a obecným podmínkám stanoveným pro využití území (charakter a struktura okolní zástavby). Navíc jde podle krajského úřadu nikoliv o objekt jediný, ale o tři samostatné objekty, takže porušuje i další regulativy. Garáže jako zcela nová stavba porušují požadavek nezastavovat prostor ochrany kulturních, architektonických a urbanistických hodnot v okolí návsi novými objekty. Přestavba stodoly na bytový dům se pak dostává do rozporu s pravidlem, že je nepřipustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů.
3. Tento náhled zastává i Ministerstvo pro místní rozvoj. To v přezkumném řízení, zahájeném na podnět navrhovatelky a jejího manžela, negativní závazné stanovisko krajského úřadu potvrdilo svým závazným stanoviskem ze dne 24. 10. 2023 (dále též „závazné stanovisko III - MMR“).
4. Na základě toho pak Krajský úřad Zlínského kraje, jako stavební úřad, rozhodnutím ze dne 18. 12. 2023 vydaným v územním řízení zamítl odvolání žalobkyně a jejího manžela a potvrdil rozhodnutí o zamítnutí žádosti vydané Magistrátem města Zlína (dále též „odvolací rozhodnutí“ či „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí navrhovatelka u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 26. 2. 2024. Tuto věc vede krajský soud pod sp. zn. 30 A 15/2024. Žalobní argumentace směřuje zejména proti závazným stanoviskům II - KÚZL a III - MMR, neboť tvrdí, že orgány územního plánování v jejím případě nesprávně interpretovaly, resp. nesprávně aplikovaly regulativy Územního plánu Zlína.
5. Spolu se žalobou podala žalobkyně tzv. incidenční návrh na zrušení příslušných regulativů Územního plánu Zlína jako opatření obecné povahy. Právě tímto návrhem se nyní krajský soud bude zabývat.

II. Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka nejprve obecně uvádí, že územní plán je nezákonný, protože porušuje zásadu proporcionality a minimalizace zásahů do subjektivních práv jednotlivců (zde

navrhovatelka odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009). Přijatá regulace je navíc do té míry nesrozumitelná, že připouští různý výklad a libovůli při svém uplatňování. Není také dostatečně odůvodněna, pokud jde o upřednostnění veřejného zájmu před vlastnickým právem.

7. V první části svého návrhu navrhovatelka žádá soud, aby zrušil regulativ, který požaduje respektovat podmínky ochrany hodnot území stanovené v kapitole B. Zde je vymezená lokalita číslo 6 nazvaná „L. – n.“, kde jsou graficky vymezeny a slovně popsány dvě úrovně ochrany a rozvoje hodnot území. Jednak je to hodnota A, tj. samotná náves (území zásadního významu pro charakter města – kulturní hodnoty), a dále hodnota B (plocha zásadního významu z hlediska architektury a urbanismu). Podmínky ochrany jsou společné, a to: *„Prostor nezastavovat novými objekty, v případě zástavby proluk po zaniklých objektech respektovat původní půdorysnou stopu směrem do návsi, jednotný architektonický charakter a měřítko zástavby, její prostorové uspořádání.“*
8. Právě tyto podmínky působí navrhovatelce potíže, neboť Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém závazném stanovisku dospělo k závěru, že její stavební záměr je s nimi v rozporu. Mají však širší dopad, jelikož znemožňují přestavět stávající hospodářská stavení ve dvorech (stodoly, staré, chlévy či kůlny) na stavby lépe odpovídající potřebám dnešní doby, tedy k bydlení. Namísto toho jediným alternativním využitím zůstávají komerční prostory pro maloobchod či zařízení pro rodinnou rekreaci, což nedává smysl. Nebo jsou hospodářská stavení odsouzená k dožití a stržení. Jejich využití jako doplňkových staveb ke stavbám hlavním vylučuje jiný regulativ, který požaduje, aby doplňkové stavby zastavěnou plochou, podlažností ani výškou nepřesahovaly parametry staveb hlavních, což většina stodol v dané lokalitě nesplňuje, neboť jsou hmotově větší než rodinné domy, k nimž přísluší. Demolicí nepotřebných a nevyužitelných hospodářských objektů ovšem struktura stávající zástavby rozhodně zachována nebude.
9. Navrhovatelka dále namítá, že v daném území vlastně není co chránit. Odpůrce nebyl schopen původní zástavbu jakkoliv dokumentovat. Ochranu hodnot zdůvodňuje velmi povrchně a nebyl schopen uvést, jaká část historie má být z hlediska ochrany hodnot rozhodná. Ve skutečnosti L. dvakrát vyhořely, a to v letech 1753 a 1855, přičemž vždy lehla popelem téměř celá vesnice. Nejstarší dochované mapy jsou z roku 1829. Architektonický ráz dokládající vznik obce a podobu tehdejší zástavby si zachovává pouze řadová zástavba lemující náves. Naopak dvorní trakty představují nesourodou směsici starších i novodobějších staveb, které nahradily nepotřebná hospodářská stavení. Zde se hodnotného nedochovalo zhora nic. Dřívější územní plán totiž počítal s nově určenou stavební čarou ve druhé řadě za dosavadní řadovou zástavbou kolem návsi. V širším území se nachází i mnoho novodobých staveb, například bývalá samoobsluha, rodinný dům v socialistickém stylu, autoservis ve dvoře, či přestavba původního rodinného domu na návsi na garáž a vybudování moderního rodinného domu se dvěma byty ve dvoře.
10. Podmínky ochrany hodnot v územním plánu umožňují navíc podle navrhovatelky přinejmenším dvojí výklad. Jednak užší, podle kterého se všechny podmínky následující po sousloví „v případě zástavby proluk“ vztahují právě jen k zástavbě proluk po zaniklých objektech, jednak výklad širší, podle kterého je potřeba respektovat jednotný architektonický charakter a měřítko zástavby a její prostorové uspořádání při navrhování jakýchkoliv stavebních záměrů. Podmínky také používají celou řadu pojmů, jejichž výklad je nejasný. Jako příklady navrhovatelka uvádí termín „objekt“, kterým by při extenzivním

výkladu mohl být i kotec pro psa, dřevník, skleník v zahradě, pergola, studna, bazén, garáž, a dále termín „proluka“, u něhož není jasné, v jak vzdálené minulosti mohla proluka vzniknout a zda může jít i o proluku mezi stodolami, či pouze mezi domy lemuujícími náves.

11. Ve druhé části žaloby pak navrhovatelka požaduje, aby soud zrušil regulativ, který zní: *„Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem.“* K němu odpůrce doplnil změnou územního plánu číslo 4B vysvětlující a rozvíjející obrazové schéma. Navrhovatelka připomíná, že krajský soud toto schéma již jednou zrušil na základě jejího návrhu rozsudkem čj. 64 A 9/2020-42 (tehdy šlo o změnu číslo 3B a 3D územního plánu). Přesto je odpůrce vložil do územního plánu znovu, a to bez jakékoliv změny jeho obsahu. Schéma samotné však navrhovatelka v petitu svého návrhu zrušit nepožaduje.
12. Územní plán by podle navrhovatelky neměl vstupovat do záležitostí, které na jedné straně upravují veřejnoprávní předpisy (například nároky na veřejnou infrastrukturu, požadavky na přístupovou komunikaci a nástupní plochy pro požární techniku, vzájemné odstupy staveb) a na druhé straně mohou být řešeny prostřednictvím soukromoprávních ujednání mezi vlastníky dotčených nemovitostí (například zbudování vlastní příjezdové komunikace, zřízení služebnosti, nezbytných cest a podobně). Stejnou materii jako napadený regulativ upravuje kupříkladu § 20 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, podle něž se stavební pozemek vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Její vzdálenost od stavby pak upravuje příslušná norma ČSN o požární bezpečnosti staveb. Pokud vlastník pozemku tyto požadavky splní, neměl by mu územní plán bránit v tom, aby si přístup na pozemek zajistil soukromoprávními prostředky.
13. Dále má navrhovatelka za to, že pokud tvrzenou motivací odpůrce má být dodržování urbanistické koncepce města, měl by takovou koncepci stanovit pro jednotlivé plochy či lokality zvlášť. Urbanistická koncepce je totiž v různých částech města odlišná, a proto celoplošné uplatňování uvedeného regulativu bez zřetele na různá specifika, zejména strukturu a charakter zástavby jednotlivých lokalit, není ospravedlnitelné. Znemožňuje kupříkladu výstavbu rodinných domů na pozemcích s větší výměrou v lokalitách, kde se již objekty pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů běžně vyskytují, či na okraji intravilánu nebo v území s rozdílným charakterem zástavby. Obce připojené ke Zlínu se často vyznačují rodinnými domy s velkými zahradami (tzv. záhumení), které jsou předurčeny k tomu, aby byly zastaveny například rodinnými domy pro potomky. Kvůli odpůrcově regulaci je město odsouzeno k tomu, aby se rozrůstalo jen na úkor zemědělské půdy v extravilánu. To je v rozporu s veřejným zájmem na minimalizaci záborů zemědělské půdy a nezastavitelného území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Navíc ani tyto rozvojové plochy pro bydlení nejsou pro potřeby města dostatečné, jak vyplývá ze samotného napadeného územního plánu. Odpůrce tak zcela nesmyslně blokuje zastavitelné plochy uvnitř stávající obytné zástavby, ačkoliv sám pociťuje nedostatek ploch pro bydlení.
14. Pokud odpůrce tvrdí, že chce prostřednictvím napadené regulace chránit pohodu bydlení, pak i ta by měla být řešena individuálně podle stavu v jednotlivých lokalitách města. A navíc i tuto oblast regulují právní předpisy, konkrétně občanský zákoník, přičemž posouzení

míry a přípustnosti potenciálních imisí spadá do náplně jednotlivých správních řízení. Regulativ je nesmyslný také s ohledem na to, že stavby a zařízení občanské vybavenosti je možné v zahradách na rozdíl od staveb pro bydlení umisťovat (samozřejmě umožňuje-li to daná plocha, například plocha smíšená SO). Lze tu tedy umístit hotel či maloobchodní prodejnu, aniž by musely hraničit s plochou veřejného prostranství nebo plochou pro dopravu.

15. Smysl regulace popírá i fakt, že odpůrci postačuje, aby byla dopravní obsluha nově budovaného objektu zajištěna pouze v podobě výhledové plochy (v územním plánu, územní studii nebo regulačním plánu). Je to nonsens, protože plocha pro dopravu, která se zatím nachází pouze ve fázi návrhu, nepostačuje ani k tomu, aby záměr splnil veřejnoprávní požadavky. Nesmyslná je i podmínka, že výstavbu pro bydlení v zahradě stávajícího rodinného domu lze umožnit, pokud to prověří územní studie nebo to navrhne regulační plán. Pokud chtěl odpůrce podmínit rozhodování o změnách v území zpracováním územní studie nebo regulačního plánu, měl do územního plánu zahrnout též podmínky a lhůtu pro jejich pořízení či zadání (§ 43 odst. 2 stavebního zákona). Navíc není účelné požadovat zpracování územní studie nebo vydání regulačního plánu pro umístění jediného rodinného domu.
16. Odpůrci také nepřisluší hodnotit vhodnost umístění inženýrských sítí (zejména přípojek k technické infrastruktuře) a stanovovat v územním plánu, kudy a jaké přípojky lze vést nebo kde a jaká věcná břemena lze zřizovat. To přísluší správcům infrastruktury.
17. I u tohoto regulativu vznikají při jeho aplikaci nejasnosti, protože připouští různý výklad. Jako příklad navrhovatelka uvádí pojem „zahrada“, neboť evidence pozemku jako zahrady katastru nemovitostí nemusí být v souladu se skutečným stavem. Dalším příkladem je pojem „těsná přilehlost“, u kterého není zřejmé, zda musí příslušná plocha přiléhat ke stávající zahradě či pozemku rodinného domu, nebo k nově umísťovanému objektu, případně v jaké vzdálenosti se může nalézat.

III. Argumentace odpůrce

18. Odpůrce v první řadě upozornil, že navrhovatelka neuplatnila v procesu přijímání územního plánu námitky, tudíž nelze nyní v soudním řízení poprvé hodnotit proporcionalitu přijatého řešení. První napadený regulativ se v územním plánu vyskytuje po celou dobu účinnosti, tedy od roku 2011, a vždy se uplatňoval korektně a neproblematicky, což svědčí o jeho správném nastavení. Obecně pak odpůrce dodává, že oba napadené regulativy sledují legitimní cíl, a to zejména ochranu urbanistických a architektonických hodnot a ochranu vlastníků nemovitostí v území. Oba jsou dostatečně určité, ale i kdyby tomu tak nebylo, primárně je třeba pokusit se nejednoznačnost či rozpor překlenout výkladem (zde odpůrce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 54 A 104/2022-84). Kdyby se měl územní plán zpracovat v takové míře podrobnosti, jakou požaduje navrhovatelka – z hlediska možných způsobů interpretace, odkazů na historické zdroje a podobně – pak by se stal nepřehledným, přebujelým a prakticky nepoužitelným dokumentem.
19. Konkrétně k prvnímu napadenému regulativu odpůrce poukazuje na svou povinnost chránit a rozvíjet přírodní kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického a architektonického dědictví (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) a stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem na jeho hodnoty [§ 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Odpůrce

urbanistické, kulturní a civilizační hodnoty svého území řádně identifikoval, neboť pořizovatel územního plánu nechal zpracovat výkres (schéma) s názvem „Ochrana a rozvoj hodnot“. Odpůrce vychází v platném územním plánu z toho, že jeho území se vyznačuje vysokou kvalitou architektury a urbanistických struktur. Mezi hlavní podmínky jejich ochrany a rozvoje patří zákaz umisťovat stavby, které by znehodnotily svým architektonickým ztvárněním, objemovými parametry, vzhledem, účinky provozu a použitými materiály hodnoty území, jejich prostředí a estetické působení v prostoru sídel a krajiny. Území hodnoty A jsou typicky reprezentovány prostorami kolem center městských částí. Území hodnoty B jsou pak vymezena pro ochranu částí řešeného území, které byly postavené v krátkém časovém úseku, například kolem historického jádra. Když se textová část vykládá za použití části grafické, je zřejmé že zákaz zastavovat prostor novými objekty se v L. vztahuje právě a jen k návsí.

20. Odpůrce dále poukazuje na to, že i ve dvorních traktech předmětné lokality se stále nachází urbanistické hodnoty, které si zaslouží ochranu, zejména původní půdorysy objektů, architektonický charakter, měřítko dochované zástavby a její prostorové uspořádání (zde odkazuje na definice těchto pojmů). Pouze kvůli tomu, že zde byly v nedávných desetiletích provedeny některé nevhodné zásahy, nemělo by se na ochranu a zachování zbylých hodnot rezignovat. Úprava této koncepce by byla možná pouze cestou změny územního plánu.
21. Pokud jde o druhý napadený regulativ, odpůrce tentokrát doplnění obrazového schématu řádně odůvodnil, a to v souladu s názorem krajského soudu. Výslovně v odůvodnění změny č. 4B územního plánu uvedl, že doplněné schéma dosavadní textový regulativ nejen vyjadřuje, vysvětluje a zpřesňuje, ale že jeho požadavky i rozšiřuje, a to v tom směru, že není podstatné, jak jsou předmětné pozemky, na které se záměr umisťuje, rozděleny nebo sceleny. Rozhodující je pouze to, jak je záměr umisťován do stávající struktury zástavby, a to především vzhledem k uličnímu veřejnému prostranství a stávajícím stavebním čarům. Doplněním schématu je vyjádřeno to, že jde primárně o strukturu zástavby, nikoliv o uspořádání samotných pozemků. Struktura zástavby je definována primárně vztahem hlavní zástavby k veřejnému prostranství (ulici), případně k dalším plochám (zahrady), bez ohledu na parcelaci.
22. Odpůrce přitom nevylučuje zástavbu zahrad u těch pozemků, které mají vlastní dopravní obsluhu, ani u rozsáhlých zahrad, který je však na celém území města minimum. Zástavbu umožňuje též po prověření konkrétní lokality prostřednictvím územních studií (jako příklady uvádí dvě územní studie k doplnění možných staveb v zahradách, a to v Jaroslavicích a Štípě). Odpůrce je otevřen i zpracování územní studie pro umístění jediného rodinného domu.
23. Regulativ vede na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelka, k hospodárnému využívání zastavěného území. Odpůrce chce jejich prostřednictvím zabránit živelné, nekoncepční a nekoordinované zástavbě v území prostřednictvím zřizování věčných břemen a také nekoordinovanému zasíťování pozemků, při kterém dochází často ke znemožnění zástavby jinému zájemci. Právě takové situace nastávaly v minulosti před nastavením jednotných pravidel. Odpůrce nevidí důvod, proč by tento koncept měl být stanoven pro jednotlivé lokality zvlášť, když chaotická zástavba v plochách s rodinnými domy je nežádoucí ve všech lokalitách města. Na drtivé většině jeho území je totiž zástavba rodinných domů organizována do ulic a zahrady zde tvoří zázemí pro odpočinek obyvatel. Také poznotek,

že dům postavený v zahradě souseda narušuje pohodu bydlení, považuje odpůrce za obecně platný.

24. Potřeba aplikovat napadený regulativ také na jiné stavby, než stavby pro bydlení, nikdy nevznikla. Tyto stavby mají zcela jiné nároky na dopravní přístup a parkování a za celou dobu působnosti územního plánu nezaznamenal odpůrce jediný požadavek na umístění takovéto stavby zahradě.
25. A konečně, ani pojmy „zahrada“ či „objekt“ dosud nikomu nečinily výkladové potíže. Chápu se podle svého obvyklého významu.

IV. Řízení před krajským soudem

26. Usnesením ze dne 22. 2. 2024 vyloučil soud incidenční návrh na zrušení části Územního plánu Zlína z věci sp. zn. 30 A 15/2024 (žaloba proti zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí) k samostatnému projednání.
27. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jelikož obě strany s tím souhlasily.

V. Posouzení věci krajským soudem

28. Návrh **není důvodný**.
29. Odpůrce v řízení před soudem nezpochybnil, že navrhovatelka vlastní pozemky p. č. st. XA, st. XB, XC, XD a XE v k. ú. X, na které dopadá napadená regulace obsažená v územním plánu. Zjevně tedy mohla územně plánovací regulaci dotýkající se těchto pozemků u soudu napadnout a navrhnout její zrušení (svědčí jí aktivní legitimace podle § 101a věta první odst. 1 s. ř. s.).
30. Stejně tak není pochyb o tom, že svůj návrh podala včas. Ačkoliv totiž obecně lze opatření obecné povahy napadnout jen ve lhůtě jednoho roku od jeho vydání (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), tato lhůta se neuplatní v situaci, kdy je opatření obecné povahy v konkrétním případě užito (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Právě k tomu došlo i v nynějším případě, kdy stavební úřad na základě negativního závazného stanoviska orgánu územního plánování zamítl žádost navrhovatelky o umístění záměru na jejích výše uvedených pozemcích. Navrhovatelka společně se žalobou proti výslednému rozhodnutí podala i návrh na zrušení územního plánu, z něhož v tomto řízení vycházel dotčený orgán a s nímž má být její záměr v rozporu. V takovém případě se jednoroční lhůta pro napadení opatření obecné povahy neuplatní a je tedy možné navrhnout zrušení územního plánu bez ohledu na jeho stáří (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS).
31. Podmínky řízení tak byly splněny a soud se mohl návrhem zabývat věcně. Navrhovatelce však za pravdu nedal. Napadený územní plán shledal zákonným (v tom rozsahu, v jakém ho navrhovatelka napadá).
32. Ve vztahu k prvnímu regulativu (ochrana kulturních a architektonických hodnot v lokalitě L. – n.) má soud na rozdíl od navrhovatelky za to, že sleduje legitimní cíl. Navrhovatelka obsáhle pojednává o historii lokality a zdůrazňuje dva požáry, které měly zničit stávající zástavbu (naposledy v roce 1855), z čehož vyvozuje, že jakýkoliv předmět ochrany zde chybí. Poukazuje také na již existující stavby ve dvorech, které jsou větších hmotových

rozměrů. Předmětem ochrany je ale v daném případě dochovaná historická zástavba pouze kolem samotné návsi. Pokud jde o dvorní trakty, kde se má nacházet sporná část navrhovatelčina záměru (garáž a přestavba stodoly na bytový dům), důvodem ochrany je pouze to, že se v bezprostředním okolí návsi zachovala původní parcelace a původní struktura zástavby, nikoliv nutně celé historické stavby. Jde tedy jen o jakési „stopy“ v území dokládající historický vznik původní samostatné obce. Při obnově po požárech a zaniklých stavbách tedy zřejmě vlastníci doposud převážně respektovali předcházející stav co do velikosti staveb a jejich uspořádání (vesnické domy lemující náves, se zahradami vzadu a hospodářskými stavbami umístěnými v těchto zahradách). Snaha zachovat tuto strukturu, a tím i stávající charakter centrální lokality městské části L., představuje podle krajského soudu legitimní cíl. Tomu odpovídá i příslušný regulativ, který sám o sobě nezapovídá např. přestavby stávajících objektů za účelem jejich nového využití při zachování jejich umístění a hmotových rozměrů. Zakazuje pouze umísťování staveb zcela nových a při dostavbách požaduje zachovat půdorys původní stavby směrem do návsi, a dále měřítko, charakter a prostorové uspořádání stávající zástavby. Taková regulace není nikterak přepjatá a nebrání úplně jakémukoliv dalšímu rozvoji území.

33. Je věcí samosprávy, zda chce upřednostnit při rozvoji svého území spíše zachování historické struktury zástavby a jejího dochovaného charakteru, či zda dá naopak přednost utváření struktur nových a charakter zástavby umožní měnit a modernizovat. Pokud se s náležitým odůvodněním rozhodne pro konzervativnější přístup, může zachování *statu quo* ve vztahu k umístění a hmotovým rozměrům staveb v určité lokalitě představovat legitimní cíl, v jehož zájmu je možné akceptovat i určitá rozvojová omezení představující zásah do vlastnického práva osob dotčených touto regulací. Není úkolem soudu, aby obci její urbanistické směřování „rozmlouval“ a aby její ryze politické rozhodnutí ohledně způsobu dalšího rozvoje určitého území korigoval podle svých představ nebo podle představ navrhovatelky.
34. Pokud si navrhovatelka stěžuje na to, že odpůrce v roce 2011 při schvalování územního plánu své motivace pro ochranu návsi v L. a jejího bezprostředního okolí nevysvětlil podrobněji, pak důvodem je jednoduše to, že vůči návrhu územního plánu v tomto směru nemířily žádné námítky. S přihlédnutím k tomu je odpůrcovo zdůvodnění zcela dostačující. Navrhovatelka takřikajíc „vstoupila do bot“ svých právních předchůdců (předchozích vlastníků dotčených pozemků), musí tedy přijmout na svá bedra i důsledky jejich někdejší pasivity. Její vysvětlení, že námítky v roce 2011 nepodala proto, že pozemky ještě nevlastnila, tak nelze přijmout. Kdyby byli její předchůdci v procesu přijímání územního plánu z roku 2011 aktivnější, snad by bylo možno po odpůrci požadovat, aby v reakci na jejich konkrétní námítky lépe vysvětlil, proč je dané území hodno ochrany navzdory určitému urbanistickému znehodnocení jednotlivými vybočujícími stavbami, k němuž zřejmě v průběhu doby došlo. Bez podaných námitek však podrobné rozborly lokality vyžadovat nelze. Znamenalo by to totiž, že odpůrce je musí do územního plánu povinně začlenit vždy a ve vztahu ke každé urbanisticky cenné lokalitě, kterou v něm vymezí, a to i bez námitek. To by nebylo prakticky uskutečnitelné a postrádalo by to smysl. Navrhovatelka nemůže očekávat ani to, že se soud bude zabývat přiměřeností (proporcionalitou) napadené regulace. Jestliže z důvodů procesní pasivity navrhovatelčiných právních předchůdců nebyla tato otázka předmětem podrobnější diskuze v procesu přijímání územního plánu (před rokem 2011), nemůže se jí nyní zčista jasna zabývat soud, takřikajíc „v první linii“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 21. 8. 2020, čj. 6 As 270/2019-38). Z těchto důvodů soud neprováděl ani navržené dokazování různými vizualizacemi a leteckými fotografiemi, jimiž chtěla navrhovatelka dokládat stav lokality L. – n.

35. A konečně, důvodem pro zrušení územního plánu nemohou být ani údajné nejasnosti při jeho výkladu. Každý normativní text bude vždycky vykazovat jistou míru neurčitosti. Tu je ale potřeba v první řadě odstraňovat výkladem – v tom krajský soud naprosto souhlasí s odpůrcem. Není možné rušit územní plán jen proto, že není formulačně dokonalý a že při jeho aplikaci vznikají spory. Takový závažný zásah soudu do práva na samosprávu by byl možný snad jedině tehdy, kdyby kvalita textových regulativů byla natolik nízká, že by vůbec nebylo zřetelné, jakou regulaci měl jeho autor v úmyslu zavést a že by vzbuzovala vysokou míru nejistoty v každém rozumně uvažujícím člověku. Takovouto vadou však napadené opatření obecné povahy rozhodně netrpí. Pojmy jako „objekt“ či „zahrada“ se v územních plánech používají běžně, a i když jistě mají v sobě obsaženou jistou míru neurčitosti a skýtají prostor pro výklad, rozhodně nejde o pojmy nežádoucí, které by se pro svou nejasnost v územních plánech vůbec vyskytovat neměly. Krajský soud musí konstatovat, že snaha navrhovatelky konstruovat v návrhu na zrušení územního plánu ony výkladové nejasnosti je do značné míry křečovitá a vychází evidentně jen z její osobní zkušenosti ve věci schvalování jejího záměru výstavby bytových domů s garážemi. Tento případ bude ale krajský soud posuzovat na základě její žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje a jeho podkladovým stanoviskům.
36. Pokud jde o druhý regulativ, krajský soud již výše zmínil, že navrhovatelka napadá pouze textovou část tohoto regulativu, nikoliv obrazové schéma nově doplněné do územního plánu změnou č. 4B. Jenže návrhem napadený text byl do územního plánu zaveden již v roce 2014, a to změnou č. 1B. Opět tedy selhali právní předchůdci navrhovatelky, když proti tomuto regulativu v procesu přijímání změny č. 1B nikterak nebrojili. Nevznegli námitky a neučinili důvody pro její přijetí předmětem veřejné diskuze, stejně jako nezpochybnili v procesu přijímání územního plánu přiměřenost jejího dopadu do svých vlastnických práv. Nelze tudíž nyní legitimně poukazovat na nepřezkoumatelnost odůvodnění územního plánu. Ten totiž základní důvody pro přijetí této změny obsahuje – podle odůvodnění měla zabránit nekoordinovanému zahušťování stávající zástavby, narušení jejího charakteru a struktury a také jejímu znehodnocování narušením pohody bydlení. To jako základní zdůvodnění úplně stačí. Pokud jde racionalitu zvoleného řešení a jeho přiměřenost, nelze se vracet v čase a dožadovat se plného soudního přezkumu otázek, k nimž neměl odpůrce neměl důvod a příležitost se při přijímání dané regulace vyjádřit.
37. Na rozdíl od navrhovatelky nevidí krajský soud nic závadného na samotném faktu, že se odpůrce snaží pomocí nástrojů územního plánování regulovat výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách rodinných domů na svém území. Je pravda, že samotný text napadeného regulativu (bez později doplněného schématu) budí dojem, že cílem odpůrce je řešit jeho prostřednictvím pouze dopravní dostupnost takových objektů. Tuto problematiku již do jisté míry upravuje navrhovatelkou citovaný § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Nečiní tak ale rozhodně vyčerpávajícím způsobem. Požaduje pouze, aby každý stavební pozemek byl napojen na kapacitně vyhovující pozemní komunikaci. Neřeší už ale, jakou formou se tak má stát – zda po vlastním pozemku, prostřednictvím služebnosti či jiného institutu soukromého práva, nebo jinak, např. po vlastní účelové komunikaci. A je plným právem odpůrce říci, že mu

takto široká paleta možností nevyhovuje, neboť některé varianty plodí podle jeho zkušeností v území problémy. Požaduje-li odpůrce, aby k pozemku se stavbou pro bydlení přiléhala buď existující pozemní komunikace, nebo alespoň odpovídající návrhová plocha, těmto problémům tím předchází. Žádný nonsens v tom není, protože tam, kde zatím existuje veřejné napojení jen v podobě návrhu, může soukromoprávní ujednání představovat dočasné řešení, avšak je zaručeno, že nepůjde o konečný stav, ale že v budoucnu bude možné danou stavbu na veřejnou cestu napojit.

38. Po doplnění obrazového schématu pak dává zvolené řešení ještě lepší smysl, protože se rozšiřuje tak, že výstavba nových objektů pro bydlení ve druhé linii (tedy v zadních traktech stávajících staveb) není vůbec přípustná, jestliže by tím měla být narušena již ustálená struktura uliční zástavby. Pokud chce odpůrce takové pravidlo uplatňovat obecně na celém území města, není důvod, aby je včleňoval do regulativů pro jednotlivé lokality. Může tím sledovat i víc cílů – kromě udržení jednotné urbanistické struktury a zajištění nekomplikovaného napojení všech staveb na dopravní a technickou infrastrukturu může chtít též zachovat v co největší míře pohodu bydlení a rekreační funkci zahrad. To všechno jsou úkoly, které územní plánování může plnit. A navrhovatelka, která mu některé z těchto rolí upírá, neuvádí žádný zdroj, ze kterého by to vyplývalo. Vždyť například požadavky vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území na vzájemné odstupy staveb také do značné míry preventivně chrání sousedy nově umísťované stavby před imisemi a narušováním jejich soukromí, ačkoliv sousedská práva a právo na soukromí chrání (též) občanský zákoník. Různé typy regulace, včetně té územně plánovací, se tedy zjevně mohou překrývat a vzájemně doplňovat.
39. Pokud jde o roli územní studie či regulačního plánu, odpůrce nepodmiňuje rozhodování o změnách v území (v nějaké konkrétní vymezené ploše) jejich zpracováním. Pouze říká, že obecný regulativ lze v konkrétním případě prolomit, tj. výjimečně jej neaplikovat, pokud to územní studie doporučí nebo regulační plán stanoví. Nejde tedy o použití územní studie či regulačního plánu jako podmínky k „otevření“ určité části území pro výstavbu ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona.
40. Ve zbytku vytýká navrhovatelka napadenému regulativu již jen to, že není nastaven rozumně a brání rozvoji města. To ale s ochranou jejích individuálních práv nemá příliš mnoho společného. Nadto jde jen o hypotézy a spekulace. Navrhovatelka neuvádí jediný konkrétní příklad, kdy by například v zahradě, kde orgány územního plánování znemožnily umístit objekt pro bydlení, vyrostl místo toho hotel či prodejna smíšeného zboží. A její poukazy na nejasnou formulaci regulativu působí i v tomto případě značně nadhodnoceně. Pojmy „zahrada“ a „těsně přiléhající“ je podle krajského soudu možné a nutné konkretizovat výkladem.

VI. Náklady řízení

41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Navrhovatelka před soudem neuspěla (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, avšak nárok na náhradu nákladů mu soud nepřiznal, neboť jde o krajské město, u něhož lze důvodně předpokládat, že zaměstnává osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení

(srov. *a contrario* usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 čj. 7 Afs 11/2014-47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 čj. 7 As 461/2018-23). Náklady vynaložené na obhajobu územního plánu před soudem tak nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

42. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nic takového se v tomto řízení nestalo.

Poučení:

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

Brno 16. 5. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu