



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

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

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

proti
odpůrci:

Statutární město Zlín
sídlem náměstí Míru 12, 760 01 Zlín
zastoupenému advokátem Mgr. Janem Tejkalem
sídlem Helfertova 2040/13, Brno

za účasti: **Ing. J. R.**

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 4B Územního plánu města Zlín vydané usnesením zastupitelstva Statutárního města Zlín ze dne 8. 2. 2024, č. 8/10Z/2024

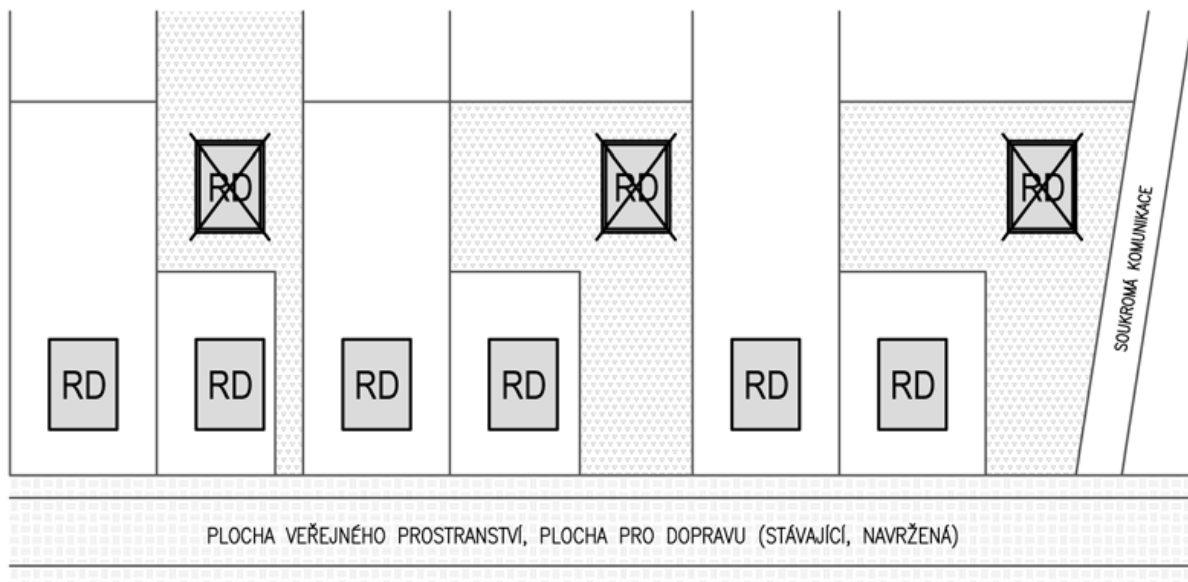
takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka podala dne 19. 2. 2025 Krajskému soudu v Brně návrh na zrušení části Územního plánu města Zlína (vydaného v roce 2011), a to konkrétně jeho změny č. 4B (účinné od 24. 2. 2024). Kromě řady dalších bodů doplnil odpůrce touto změnou do svého územního plánu obrázek (plánek, grafické schéma), který má podle odůvodnění změny „vyjádřit, vysvětlit, zpřesnit a rozšířit“ dosavadní obecný textový regulativ platný pro celé území města, jenž zapovídá „výstavbu nových objektů pro bydlení na pozemcích zahrad rodinných domů a vil nebo mezi nimi, pokud jsou bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajícího stávajícího či plánovaného veřejného prostranství nebo plochy pro dopravu“. Nově vložený obrázek vypadá takto:



2. Odpůrce se totéž schéma pokusil do svého územního plánu zařadit již dříve, v roce 2019. Tehdy je ovšem podle svého vlastního vyjádření vložil jen „pro názornost“, tedy pro lepší pochopení textového regulativu. Zdejší soud příslušnou změnu územního plánu, přijatou pod č. 3B a 3D, zrušil na návrh téže navrhovatelky jako v nynější věci (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42). Dospěl totiž k závěru, že zatímco původní textový regulativ zakazoval pouze „umísťovat stavby na pozemcích, jež nebrání s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou“, grafické schéma jej podstatně modifikovalo, resp. doplnilo, neboť „za nevyhovující má být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního textového regulativu vůbec nevyplývalo“. Odpůrce toto zpřísnění požadavků na výstavbu na území města a zintenzivnění zásahu do vlastnických práv vlastníků pozemků náležitě neodůvodnil, neboť je sám označil a považoval jen za vysvětlující. Takovéto zamlžené a těžko postřehnutelné zpřísnění územně plánovací regulace bylo ovšem podle soudu „netransparentní, matoucí a v důsledku toho i soudem nepřezkoumatelné“. Proto je soud zrušil.

3. Navrhovatelka vlastní pozemky se stavbou rodinného domu a hospodářských budov na území města, v městské části X (pozemky p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X). Tyto stavby chtěla přestavět na bytový dům, ale stavební úřad její žádost o povolení záměru zamítl (žalobu proti tomuto rozhodnutí řeší Krajský soud v Brně pod sp. zn. 30 A 15/2024). Důvodem bylo negativní stanovisko krajského orgánu územního plánování, který naznal, že záměr je v rozporu s několika regulativy stávajícího Územního plánu města Zlín, mj. i s výše zmíněným textovým regulativem zapovídajícím výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách. V souvislosti s tím podala navrhovatelka návrh na incidenční přezkum Územního plánu města Zlín (v původním znění, resp. ve znění změn z roku 2014), a to těch regulativů, jimiž orgán územního plánování odůvodnil své závazné stanovisko. S návrhem neuspěla, zdejší soud jej zamítl jako nedůvodný (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2024, č. j. 64 A 1/2024-92, kasační stížnost proti němu řeší Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 6 As 155/2024).
4. Nyní navrhovatelka čelí situaci, že i kdyby soud její žalobě vedené pod sp. zn. 30 A 15/2024 vyhověl a zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu by zrušil, posuzoval by orgán územního plánování nově její záměr podle textového regulativu doplněného vloženým grafickým schématem obsaženým v nyní napadené změně č. 4B. Domáhá se proto zrušení buďto vloženého grafického schématu, nebo eventuálně celé změny č. 4B, pokud by k tomu soud shledal důvod.
5. Do řízení se přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení navrhovatelčin manžel, který spoluvlastní výše uvedené pozemky v k. ú. X.

II. Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka vytýká územnímu plánu v první řadě nepřezkoumatelnost, a to kvůli nesrozumitelnosti. Text územního plánu podle ní nelze zpřísňovat vložením grafického schématu. Grafické schéma se od textu zásadně liší, přičemž nelze řešit nesoulad stávajícího textu a nové grafiky pomocí odůvodnění. Odůvodnění není součástí výroku územního plánu, a tak nemůže zavádět žádnou novou regulaci, ani nemůže regulaci obsaženou ve výroku modifikovat. Nyní není jasné, zda se má regulace obsažená ve výroku uplatnit vždy, nebo jen tam, kde je struktura zástavby patrná a popsitelná, jak tvrdí odůvodnění. Odpůrce fakticky nově odůvodňuje stále stejný regulativ, který byl v územním plánu obsažen již dříve. Pomocí odůvodnění se snaží význam této regulace posunout (například když namísto pojmu „objekt pro bydlení“ nově hovoří jen o „objektu“ všeobecně nebo když nově uvádí, že tento regulativ má chránit strukturu zástavby a neváže se tedy nutně na uspořádání pozemků). Přitom se odpůrce od původního regulativu terminologicky odklání (například když nově hovoří nějakých „hlavních objektech“, nebo využívá pojmů „uliční a stavební čára“, které se nikde jinde v textu územního plánu nevyskytují a nepoužívají). Odpůrce se zřejmě snažil opravit stávající regulativ, aniž by do něj zasáhl a tím jej celý otevřel soudnímu přezkumu. Svým matoucím a nepřehledným přístupem však odpůrce fakticky omezil veřejnou diskusi nad změnou územního plánu. Obešel také soudní rozhodnutí, kterému ukládalo, aby od svého pokusu modifikovat stávající regulativ buď upustil, nebo jej přeformuloval. Výsledná regulace umožňuje různý výklad, a tím pádem i libovůli.
7. Nezákonnost napadené změny spatřuje navrhovatelka v tom, že územní plán by neměl omezovat využití zákonem připuštěných soukromoprávních institutů pro přístup ke stavbě (například věcných břemen). Taková regulace představuje podle ní citelné omezení

vlastnického práva, které nemůže být přiměřené. Navrhovatelka také upozorňuje, že v grafickém schématu se jako nepřipustné napojení objevuje „soukromá cesta“. To ale z původního textového regulativu vůbec nevyplývá, protože i soukromá cesta může být veřejným prostranstvím a vyhovovat tím pádem požadavkům územního plánu.

8. Navrhovatelka vytýká napadené změně také nepřiměřený zásah do svých práv. Přibližuje soudu svůj záměr, který spočívá v tom, že chce svůj stávající rodinný dům na návsi v Loukách nad Dřevnicí stavebně upravit na dům bytový (při zachování jeho hmotových rozměrů), propojit jej s hospodářským stavením ve dvorním traktu stavbou garáží, přičemž také hospodářskou stavbu hodlá v rámci svého záměru adaptovat na bytový dům. K tomuto záměru obdržela negativní stanovisko krajského úřadu jako orgánu územního plánování (a to ještě před přijetím napadené změny, tedy výhradně je na základě dosavadního textového regulativu).
9. Navrhovatelka je přesvědčena, že územní plán by vůbec neměl regulovat otázky řešené zákonem a soukromoprávní vztahy. Z toho pak vyplývá její náhled, že důvody pro přijetí napadené regulace jsou nedostatečné. Odpůrcovo tvrzení o ochraně urbanistické koncepce považuje za obecné. Poukazuje na to, že běžně se stavby pro bydlení v zahradách či dvorních traktech domů v městské části Louky nad Dřevnicí už vyskytují. Pohodu bydlení podle ní odpůrce nemůže řešit paušálně v územním plánu, ale musí ji chránit stavební úřad v jednotlivých územních a stavebních řízeních na základě individuálních okolností v té které věci (zde navrhovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 27/2012-113). Sousedské vztahy navíc řeší příslušné paragrafy občanského zákoníku. Ochrana pohody bydlení tak podle navrhovatelky nedává smysl, když jiné stavby než objekty pro bydlení, potenciálně více rušící (rekreace, ubytování, komerce, sklad) stavební čáru dodržet nemusí a lze je podle napadené změny budovat i v zadních traktech rodinných domů. Konečně navrhovatelku nepřesvědčuje ani poukaz na nevhodnost připojení budov umístěných ve druhé řadě na infrastrukturu, protože ekonomika stavby a jejího připojení na síť je na úvaze stavebníka.
10. Napadená regulace představuje podle navrhovatelky zbytečnou překážku v dalším rozvoji města. Na území města Zlína se vyskytují velké zahrady, tzv. záhumení, které jsou svou povahou přímo předurčeny k výstavbě rodinných domů, například pro potomky. Území města Zlína je co do charakteru zástavby velmi různorodé, proto by měl odpůrce svou regulaci zavést jen v určitých oblastech, jejichž dochovanou strukturu zástavby v územním plánu popisuje. Navrhovatelka upozorňuje i na to, že pokud se místo zastavování zahrad u stávajících domů bude město rozrůstat do šířky, bude to v rozporu s dalšími cíli a úkoly územního plánování (například s ochranou zemědělského půdního fondu a volné krajiny).
11. A konečně navrhovatelka upozorňuje, že územní studii přisuzuje odpůrce zcela chybnou roli. Nejde o nástroj územního plánování, ale o územně plánovací podklad, který pouze prověřuje možná řešení vybraných problémů. Pokud územní studii nepředepisuje územní plán jako podmínku pro rozhodování o změnách v území, tak se jejího pořízení může stavebník domáhat pouze na základě podnětu, k čemuž ale odpůrce jako její pořizovatel nemusí vůbec svolit. Navíc není účelné požadovat zpracování územní studie pro jedinou parcelu či záměr, z časového i finančního hlediska je to nepřijatelné.
12. Pokud jde o procesní námitky, napadená změna je podle navrhovatelky na zákona jako celek, jelikož proces jejího schvalování byl zatížen podstatnou vadou. Zastupitelstvo neschválilo návrh jako celek, ale nejprve hlasovalo samostatně o několika problematických

lokalitách, a pak – taktéž samostatně – schválilo zbylý obsah napadené změny. Tím odpůrce porušil § 54 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, neboť ten neumožňuje, aby zastupitelstvo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schvalovalo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě. Šlo podle navrhovatelky o obcházení zákona, který má znemožnit zastupitelstvo obce měnit obsah územního plánu těsně před jeho vydáním a vyhnout se řešení projednávanému s dotčenými orgány a s veřejností. Fragmentace návrhu může podle navrhovatelky vést k nežádoucím situacím. Při dílčím hlasování může být problém odlišit, o které části předloženého návrhu se právě dává hlasovat, neboť územně plánovací regulace bývá vzájemně provázána. Může se také stát, že bude nechtěně vypuštěna pasáž společná pro více regulativů nebo regulace, na kterou navazuje jiná regulace, a celek nebude dávat smysl. Také není jisté, zda se pro napadenou změnu vyslovilo dostatečné množství zastupitelů. Pokud by se daly dohromady hlasy proti jednotlivým samostatně schvalovaným lokalitám, je možné, že mohly nakonec převážít. Vliv na výsledek mohlo mít i to, že při dílčích hlasováních se někteří zastupitelé hlasování zdrželi.

III. Argumentace odpůrce

13. Odpůrce argumentuje k většině návrhových bodů, žádá návrh zamítnout a na svém stanovisku setrval po celou dobu řízení. Jako důkaz navrhl publikaci Ústavu územního rozvoje nazvanou „*Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech*“. Odpůrce bez bližšího zdůvodnění požaduje uhradit náklady řízení v případě, že bude úspěšný.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

14. Manžel navrhovatelky jako osoba zúčastněná na řízení doplnil návrh o důkaz – zápis z jednání zastupitelstva dne 8. 2. 2024. Návrh podle něj má poukázat mimo jiné i na nadužívání regulativů v územních plánech obecně. Odpůrce se přitom v nynější věci opírá o líbivá a vágní klišé (například městotvornost, ulicetvornost, kultivovanost, přívětivost, atraktivita, estetika, pohoda bydlení, identita). Argumentace odpůrce, že obrazový regulativ je zcela samostatný, nezazněla při vypořádání námitek navrhovatelky. I v odůvodnění obrazového regulativu je konec konců uvedeno, že jen přibližuje požadavek na neumisťování zástavby v zahradách. Navíc jeho samostatnou povahu vylučuje i fakt, že oba regulativy jsou ve výroku územního plánu vtěleny do téže nečíslované odrážky, zjevně tedy spolu souvisí. Ve zbytku osoba zúčastněná na řízení v podstatě jen reprodukuje návrhové body. V reakci na vyjádření odpůrce pak ještě vyjadřuje nesouhlas s úhradou nákladů řízení.

V. Řízení před krajským soudem

15. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala. Navrhovatelka i odpůrce sice navrhovali v žalobě určité důkazy nad rámec obsahu správního spisu, samotný návrh na provedení důkazů před správním soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však nelze považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Navrhovatelka ani odpůrce nepodmiňovali svůj souhlas s rozhodnutím bez jednání provedením navržených důkazů – výzvu soudu ze dne 26. 2. 2025, aby se vyjádřili k možnosti rozhodnout věc bez

jednání, ponechali oba bez reakce a žádnou jasnou vůli ohledně jednání neprojevili (tím se nyní věc liší od situace řešené v rozsudku ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 Afs 176/2020-58).

16. Soud neshledal provedení navržených důkazů potřebným. Část z nich směřovala k předchozím verzím územního plánu. Ty jsou soudu známy z úřední činnosti z řešení předchozích návrhů téže navrhovatelky. Další skupina důkazů pojednávala o současném stavu lokality „Louky nad Dřevnicí – náves“ a o podobě navrhovatelčina stavebního záměru. Ty nebyly pro posouzení napadené územně plánovací regulace podstatné, neboť ta se dotýká území celého města. Konečně poslední skupina důkazů, jejichž provedení navrhovatelka požadovala, zachycovala průběh zasedání zastupitelstva města Zlín, na kterém došlo ke schválení napadené změny územního plánu. I ty vyhodnotil soud jako nadbytečné, neboť průběh zasedání a způsob hlasování o návrhu nebyl mezi stranami sporný. Zbytečné by bylo provádět i důkaz metodickým dokumentem Ústavu územního rozvoje, který navrhl odpůrce, neboť požadavek na uchování stávající urbanistické struktury vyhodnotil krajský soud v oblasti územního plánování jako legitimní a přípustný i bez tohoto podkladu.

VI. Posouzení věci krajským soudem

17. Návrh **není důvodný**.

Proces schvalování změny územního plánu nevykazuje vady

18. V první řadě se musel krajský soud vyrovnat s námitkou nesprávného procesního postupu odpůrce při schvalování napadené změny územního plánu. Mezi stranami není sporné, že zastupitelstvo odpůrce skutečně o návrhu změny č. 4B hlasovalo po částech, tj. nejprve schválilo změnu funkčního využití tří kontroverzních lokalit, a následně zbylých deset více méně konsensuálních změn územního plánu. Krajský soud má na rozdíl od navrhovatelky za to, že žádný zákon takovýto postup přímo nezodpovídá. Navrhovatelka poukazovala na § 54 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného v době přijetí napadeného opatření obecné povahy (dále též „stavební zákon z roku 2006“). Ten ale pouze vymezuje, že zastupitelstvo může o návrhu územního plánu rozhodnout jedním ze tří možných způsobů – buďto jej schválit, zamítnout, nebo vrátit pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání. Stavební zákon tedy neumožňuje, aby zastupitelstvo samo předložený návrh měnilo, doplňovalo nebo schválilo s výhradou či s pokyny k jeho další úpravě, neboť by se tím obcházel proces odborného zpracování a následného veřejného projednání územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS).
19. Odpůrce svým jednáním citované ustanovení neporušil. Změnu územního plánu schválil, a to bez jakýchkoliv změn, doplnění, výhrad či pokynů k další úpravě. Žádný právní předpis nezakazuje zastupitelstvu obce, aby o návrhu na změnu územního plánu hlasovalo po částech. Hypoteticky by sice mohlo dojít k nežádoucím efektům, které zmiňuje navrhovatelka v žalobě – například by zastupitelům nemuselo být zřejmé, o jaké části navržené změny se právě hlasuje, nebo by v případě schválení jen části změny nemusela tato část bez zamítnuté regulace dávat smysl. A to by pak mohlo být teoreticky důvodem pro zrušení takto přijaté změny územního plánu např. pro nesrozumitelnost. Jenže navrhovatelka nepoukazuje na to, že by k něčemu takovému došlo v nynějším případě. Soud neshledává hypotetické obavy navrhovatelky natolik silnými, aby kvůli tomu označil

hlasování o návrhu po částech za nezákonné principiálně, tedy vždy a bez ohledu na konkrétní okolnosti.

20. Jen nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že v nynějším případě se většina obav navrhovatelky jeví lichá i z toho důvodu, že primátor města před hlasováním jasně deklaroval, že pokud nebude schválena kterákoliv část navržené změny územního plánu, o které se má samostatně hlasovat, padne tím změna jako celek (viz zápis z jednání zastupitelstva předložený osobou zúčastněnou).
21. Navrhovatelka může mít pravdu v tom, že hlasování by teoreticky mohlo dopadnout jinak, pokud by se nedělilo. Odpůrci jednotlivých lokalit by se mohli spojit a ve výsledku by mohli změnu jako celek zamítnout. Hypoteticky to možné je. Ale jde o otázku výkonu svěřené zastupitelské moci, tedy o otázku čistě politickou, do které by se soudy vměšovat neměly. Zvolený způsob hlasování si musí zastupitelé obhájit především před svými voliči. Opět jen na okraj soud podotýká, že na odděleném hlasování o jednotlivých změnách se v tomto případě shodli beze zbytku všichni přítomní zastupitelé, tedy i ti, kteří poté hlasovali proti změnám funkčního využití některé ze tří sporných lokalit.
22. Vedle toho musí soud poukázat na to, že regulace napadená navrhovatelkou mezi kontroverzní otázky nepatřila. K ní se zastupitelé vyjádřili hlasováním společně v jednom „balíku“ s dalšími devíti změnami, jež se jim tedy evidentně nejevily každá jednotlivě jako sporné (na rozdíl od změny funkčního využití tří kontroverzních lokalit). V případě napadené regulace tudíž o dostatečně silné vůli zastupitelů k jejímu schválení není důvod jakkoliv pochybovat. I pokud by tedy navrhovatelka měla pravdu v tom, že způsob hlasování mohl vést ke schválení regulace, jež ve skutečnosti jako celek neměla dostatečnou politickou podporu, lze to vnímat jako snahu „svězt“ se na (navíc jen předpokládaném) nesouhlasu dostatečného počtu zastupitelů s oněmi třemi kontroverzními otázkami, o nichž se hlasovalo zvlášť, a proti nimž nynější návrh na zrušení napadené změny územního plánu věcně vůbec nesměřuje.

Napadená změna je přezkoumatelná a respektuje předchozí rozhodnutí soudu

23. Krajský soud nejprve stručně připomíná, jaký byl historicky vývoj napadeného regulativu.
24. Dne 31. 12. 2011 nabyl účinnosti Územní plán města Zlína (dále též „původní územní plán“). Ten obsahoval v kapitole F) mj. následující obecně platnou podmínku prostorového uspořádání území (čtvrtá odrážka): *„Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru a bez přímého přístupu z veřejného prostranství.“* Z rozhodnutí o námitkách (námitky č. 124 a 185) vyplýval následující účel tohoto regulativu: *„Výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů mimo uliční čáru nemající přímý přístup z veřejného prostranství, je v rozporu s cílem regulativu, který má zamezit tvorbě nahodilé urbanistické struktury mimo uliční čáru, nekoncepčnímu umísťování staveb v zahradách stávajících rodinných domů, které tvoří klidové zázemí bydlení. Důsledkem živelného, obtížně předvídatelného způsobu zastavění by bylo narušení pohody bydlení v sousedících zástavbách a chaotická urbanizace s neekonomickým napojením objektů RD na technickou infrastrukturu.“*
25. Změna původního územního plánu č. 1B, která nabyla účinnosti dne 3. 6. 2014, upravila znění předmětného regulativu a doplnila jej o nové odůvodnění, takže výsledný text zněl: *„Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích)*

stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem“.

26. „Odůvodnění: omezení výstavby rodinných domů ve stávajících plochách bydlení, bez přístupu ze stávající nebo navržené obslužné komunikace, má zabránit nekoordinovanému zabušťování stávající zástavby, jejímu znehodnocování z hlediska narušení pohody bydlení (hlukem, zastíněním apod.) a narušení charakteru a struktury stávající zástavby. Pokud bude navržena taková zástavba, potom velikost pozemků a umístění nových domů na pozemku nesmí narušit charakter stávající zástavby a pohodu bydlení.“
27. Jak už bylo řečeno výše, změnou svého územního plánu č. 3B a 3D se odpůrce pokusil doplnit textový regulativ o výše již reprodukované obrazové schéma s odůvodněním, že se tak děje „pro lepší názornost“. Tuto změnu krajský soud zrušil výše citovaným rozsudkem č. j. 64 A 9/2020-42.
28. Napadenou změnou č. 4B vložil odpůrce do výrokové části územního plánu zcela totožné schéma, a to s následujícím odůvodněním:
29. „Do podmínek stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu ploch je doplněno schéma, jež přibližuje požadavek na neumisťování zástavby v zahradách. [...]

Tímto požadavkem je vyjádřena základní urbanistická ‚ulicetvorná‘ koncepce struktury zástavby a sice:

1. Uliční veřejný prostor je vymezen uličními čarami.
2. K uličním čarám jsou dále vymezeny ve stanovené vzdálenosti čáry stavební.
3. Ke stavebním čarám jsou přisazovány čelní fasády (hlavní hmoty) přilehlých domů tak, že tvoří ideálně přímku.
4. Umisťování dalších ‚hlavních‘ objektů, mimo tuto stavební čáru je nepřípustné (neulicetvorné).

Doplněné schéma vyjadřuje, vysvětluje, zpřesňuje a rozšiřuje tento požadavek. Rozšíření spočívá v tom, že není podstatné, jak jsou předmětné pozemky, na které se záměr umisťuje, rozděleny nebo sceleny. Rozhodující je, jak je záměr umisťován do stávající struktury zástavby a to především vzhledem k uličnímu veřejnému prostranství a stávajícím stavebním čarám.

POZN.: Stávající stavební čára může být v konkrétních případech (v konkrétní vytvořené struktuře) určena jako interval mezi maximální a minimální vzdáleností od uliční čáry.

Výše uvedené je požadováno zejména s ohledem na zachování struktury, harmonie a hierarchie zástavby v místech, kde je takto patrná a popsitelná – např. ulicová zástavba (viz schéma). Uchování vhodné urbanistické struktury ovlivňuje vnímání, kultivovanost a přívětivost prostředí, zvyšuje jeho atraktivitu. Tímto doplněním odůvodnění se dále eliminuje výklad definice v tom smyslu, že jde jen o vztah pozemků v zahradách k veřejnému prostranství - tj. že i ty nakonec mají přiléhající části k veřejnému prostranství dle schématu. Doplněním je řečeno, že jde primárně o STRUKTURU zástavby, jež je definována primárně vztahem hlavní zástavby (nikoli samotných pozemků) k veřejnému prostranství (ulici), případně k dalším plochám (zahrady), bez ohledu na parcelaci.“

30. Na první pohled by se skutečně mohlo zdát, že odpůrce nerespektoval předchozí rozsudek zdejšího soudu. Výrok územního plánu totiž doplnil zcela stejným způsobem, jako to učinil ve zrušené změně č. 3B a 3D, pouze s jiným odůvodněním. Byl by to však mylný pohled. To, co krajskému soudu vadilo na předchozí změně územního plánu, byla její netransparentnost. Její adresát mohl snadno nabýt dojmu, že vložený obrázek na dosavadní územně plánovací regulaci nic nemění, jen ji názorně vyjadřuje. Přitom ve skutečnosti se jednalo o značné rozšíření množiny případů staveb pro bydlení, které by nově měly být v území nepřipustné. Takto široká množina případů se z textu regulativu ve verzi z roku 2014 rozhodně dovodit nedala a vyplývala až z vloženého schématu. Odpůrce tím obešel veřejnou diskusi na téma, zda zpřísnění dosavadní územně plánovací regulace je, či není žádoucí.
31. Nynější změna žádný takovýto mylný dojem ve veřejnosti vyvolat nemohla. Její odůvodnění otevřeně hovoří o tom, že doplněné schéma dosavadní požadavek (neumísťování staveb pro bydlení v zahradách rodinných domů bez vlastního přístupu na veřejné prostranství) nejen upřesňuje, ale i rozšiřuje. Vysvětluje také, v čem rozšíření spočívá (nepřipustné je zahušťování zástavby stavbami pro bydlení umístěnými ve „druhé řadě“ bez ohledu na uspořádání pozemků) a jaké důvody k němu odpůrce vedly. Veřejná diskuze tak zcela jistě proběhnout mohla. A přinejmenším navrhovatelka sama se k regulaci kriticky vyjádřila formou námitky č. 23, kterou odpůrce na str. 375 a násl. opatření obecné povahy vypořádal.
32. Jistě si lze představit vhodnější „legislativní techniku“, než jakou odpůrce v daném případě použil. Vložením schématu se odpůrce do značné míry vrací k původní podobě daného regulativu, která byla v územním plánu obsažena v letech 2011 až 2014 a která výslovně zmiňovala uliční čáru. Krajský soud by považoval za žádoucí, aby odpůrce tomuto svému záměru přizpůsobil především text regulativu, takže případné schéma by mělo skutečně jen vysvětlující a názornou povahu. Odpůrce namísto toho hodlá zjevně do budoucna kombinovat textovou a obrazovou regulaci, z nichž každá – byť upravují v podstatě totožnou problematiku – má poněkud jiný obsah a cíl (blíže srov. body 23-25 výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 64 A 9/2020-42). Navrhovatelka má pravdu v tom, že z hlediska následné aplikace územního plánu na jednotlivé případy se tento způsob regulace jeví jako poněkud nešťastný a může vyvolávat řadu komplikací a nejasností.
33. Krajský soud tu ale připomíná, co již uvedl ve svém výše citovaném rozsudku č. j. 64 A 1/2024-92: *„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.“

34. Krajský soud se proto i v tomto případě tázal, jestli je výsledný regulativ natolik nejasný, že by vzbuzoval vysokou míru nejistoty v každém rozumně uvažujícím člověku. A dospěl k názoru, že tomu tak není.
35. Nejprve soud uvádí, že kombinace textu a grafických schémat či obrázků ve výroku územního plánu není sice úplně obvyklá, ale v praxi se vyskytuje (jak je soudu známo z jeho úřední činnosti) Krajský soud přitom nevidí jediný důvod, proč by měla být obrazová forma regulace sama o sobě nepřipustná. Je pravda, že obrázky se většinou vkládají jen pro upřesnění, tedy aby názorně vyjádřily myšlenku obsaženou již v textu regulativu. Není ale žádný rozumný důvod bránit i opačnému pojetí, kdy obrázek je hlavním vyjádřením regulace a text jej pouze vysvětluje či doplňuje. A stejně tak nelze *a priori* označit za nepřipustnou kombinaci obou způsobů regulace, jakou zvolil odpůrce v nynějším případě, kdy jsou obě formy (textová i obrazová) z hlediska účinku rovnocenné a vzájemně se doplňují.
36. Krajský soud má na rozdíl od navrhovatelky za to, že obě regulace nejsou v rozporu, nanejvýš v určitém napětí. Zatímco textový regulativ cílí na to, aby každá nová stavba pro bydlení měla svůj vlastní přímý přístup na veřejné prostranství, obrazový regulativ chrání stávající strukturu zástavby podél ulice před nesystematickým umísťováním staveb mimo ni, v zadní řadě.
37. Pokud jde o budoucí aplikaci územního plánu, odpůrce vložil jak text, tak obrázek ve výroku územního plánu do téže odrážky. Tím podle krajského soudu vyjádřil nejen to, že oba regulativy upravují věcně tutéž problematiku (umísťování dalších objektů na pozemcích stávajících rodinných domů), ale také to, že jsou úzce provázány a mají se vykládat a aplikovat ve vzájemné souvislosti. Například obrazové schéma označuje jako nepřipustné jen stavby označené jako „RD“, ale v kombinaci s textovým regulativem lze dovodit, že jeho záběr má být širší – týká se všech staveb pro bydlení, tedy i domů bytových. Naopak zmínka o „hlavních objektech“ obsažená pouze v odůvodnění napadeného obrazového regulativu těžko může jeho výklad nějak dále rozšiřovat (na stavby pro výrobu apod.). Obdobně bude třeba řešit i otázku, zda nepřipustné objekty v zahradách představují jen zcela nové stavby pro bydlení, nebo zda schéma zapovídá i rekonstrukce či adaptace stávajících objektů. Z obrázku samotného to nevyplývá. Opět může pomoci náhled od textového regulativu, který výslovně hovoří o „výstavbě nových objektů pro bydlení“ (byť tak činí v souvislosti s objekty bez přímé dopravní obsluhy) a tímto pohledem bude tedy zřejmě třeba nazírat i grafické schéma (byť to má za cíl omezit především umísťování objektů „v druhé řadě“).
38. A stejným prizmatem bude třeba hodnotit i fakt, že grafické schéma obsahuje cestu označenou jako „soukromá“. Bude třeba vyložit, co tím odpůrce míní. Kdyby mělo jít o cestu ve vlastnictví osoby soukromého práva, tak i taková cesta může být za určitých podmínek veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pak by byla na místě námitka navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení, že i na soukromém pozemku se může nacházet veřejné prostranství a že napojení skrze takovouto cestu tedy textovému regulativu vyhovuje. Znamenalo by to,

že grafické schéma tím pádem dosah dosavadního textového regulativu rozšiřuje a činí tak (v této části) bez jakéhokoliv vysvětlení. Jenže stejně dobře bude podle soudu možné oba regulativy vyložit ve vzájemné souvislosti a „soukromou cestu“ na obrázku chápat úzce jen jako cestu regulovanou soukromým právem (služebnost, nájem apod.). A pak by v této části obrazové schéma skutečně jen názorně vysvětlovalo stávající textový regulativ. Je pravda, že odpůrce ve svém vyjádření pro soud naznačil, že již samotný textový regulativ podle něj zapovídá výstavbu napojenou na jakoukoliv cestu v soukromých rukou (tedy i na veřejně přístupnou účelovou komunikaci) s odůvodněním, že živelně vzniklá veřejná prostranství jsou podle něj nekoncepční, vyvolávají praktické problémy a nelze je s programově vniklými veřejnými prostranstvími srovnávat. I když tento odpůrcův náhled na výklad jeho územního plánu není podle předběžného názoru krajského soudu správný, projeví se to až při aplikaci územního plánu na konkrétní případy, a to ještě navíc jen při výkladu textového regulativu, který ani nebyl zaveden napadenou změnou. A výklad bude závazně provádět stavební úřad (s případným přispěním dotčeného orgánu územního plánování), nikoliv sám odpůrce. Na hodnocení zákonnosti napadené změny územního plánu tak nemá odpůrcův vadný právní názor žádný vliv. Změna sama, pokud bude vykládána ve všech souvislostech, žádnou nezákonnou či nepřezkoumatelnou úpravu neobsahuje. Zachycuje sice nepřípustné napojení skrze „soukromou cestu“, avšak tento pojem je možno vyložit zcela konformně se zněním dosavadního textového regulativu jako „cestu v režimu soukromého práva“.

39. Nutno dodat, že tímto způsobem zjevně hodlá postupovat při výkladu územního plánu i odpůrce, neboť ten při vypořádání navrhovatelčiných námitek uvedl: *„K nemožnosti stavění v zahradách pouze doplňujeme, že tato podmínka není absolutní, jak poukazuje namítající, ale umožňuje zástavbu po prověření v územní studii, že v takovém území nedojde ke zhoršení poměrů.“* Přitom o územní studii se zmiňuje pouze textový regulativ, a to konkrétně v souvislosti s návrhem nových veřejných prostranství a ploch pro dopravu. Odpůrce sám nicméně zjevně počítá s tím, že toto „změkčení“ se musí nutně vztahovat i na obrazový regulativ, samozřejmě po jeho věcném přizpůsobení odlišnému cíli obrazového regulativu.
40. Pomocnou roli při výkladu budou pak hrát i odůvodnění obou regulativů, a to zejména při hledání jejich účelu a smyslu, z něž pak vyplyne užší či širší výklad daného regulativu pro jednotlivé situace. Tak například odůvodnění obrazového schématu vysvětluje, že řada tří nepřeskrtnutých rodinných domů na obrázku představuje stávající stabilizovanou strukturu zástavby se stavbami umístěnými podél ulice, a právě proto – tedy jen za předpokladu, že v daném místě existuje podobně patrná a popsitelná struktura zástavby v jedné (první) řadě – jsou nepřípustné nové stavby pro bydlení umístěné do druhé řady. Jinými slovy, nositelem regulace je a musí zůstat výrok územního plánu. Odůvodnění jej nemodifikuje, pouze jej pomáhá lépe pochopit a správně vyložit.
41. Výše uvedenými příklady aplikace chtěl soud jen názorně prezentovat myšlenku, že i když zvolený způsob regulace může přinášet určité výkladové komplikace, tak ty rozhodně nedosahují takové míry, že by v praxi znemožňovaly územní plán úspěšně uplatňovat. A pouhé subjektivní představy navrhovatelky či soudu o tom, jaká forma vyjádření toho, čeho chtěl odpůrce dosáhnout, by byla vhodnější, nemohou vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Výklad územního plánu za pomoci kombinace obou

použitých regulativů a jejich samostatných odůvodnění představuje onu hradbu, jež by měla bránit libovůli při jeho aplikaci na jednotlivé případy.

Napadená změna je zákonná a zasahuje do práv navrhovatelky přiměřeně

42. Úvodem krajský soud předesílá, že soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měly přikročit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a výsledného opatření jako celku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Právě takto zdrženlivě krajský soud k hodnocení zákonnosti a přiměřenosti napadené regulace přistoupil.
43. Když navrhovatelka brojí proti tomu, že územní plán omezuje při zajištění přístupnosti staveb pro bydlení využití takových soukromoprávních institutů, které jsou jinak běžně přípustné (například věcné břemeno či právo cesty), míří mimo podstatu napadené regulace. Uvedené omezení vyplývá již ze stávajícího územního plánu před napadenou změnou č. 4B (z dosavadního textového regulativu) a nemůže tak být předmětem nynějšího soudního přezkumu. Lhůta pro napadení územního plánu města Zlína ve znění změny z roku 2014 již dávno uplynula. Z toho důvodu nehraje roli ani to, o jak citelný zásah do práv adresátů územně plánovací regulace se podle navrhovatelky v této části jedná.
44. Na rozdíl od navrhovatelky zastává krajský soud dále názor, že obce disponují při výkonu své samostatné působnosti širokým polem působnosti, přičemž mohou regulovat i otázky, které již řeší zákon [nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)]. Nesmějí tak samozřejmě činit způsobem, který by byl s textem zákona v rozporu, nicméně mohou na svém území stanovit oproti zákonu pravidla přísnější nebo je nejrůznějším způsobem modifikovat, samozřejmě v souladu s účelem a smyslem daného zákona a s vysvětlením, jaké legitimní cíle tím sledují. To se v nynější věci týká zejména zvýšené ochrany kvality prostředí (pohody bydlení) na území města Zlína oproti jejich obecné ochraně ve stavebním zákoně.
45. Odpůrce naznačeným požadavkům dostál. Srozumitelně vysvětlil, že jeho cílem je bránit zahušťování zástavby a narušování její struktury tam, kde je již ustálená. Takto formulovaná urbanistická koncepce nepředstavuje žádný abstraktní a obecný cíl, ale velmi konkrétní zájem, který může odpůrce legitimně hájit. To vyplývá z relevantní právní úpravy, účinné v době přijetí napadené změny územního plánu, která urbanistické dědictví označuje za jednu z významných hodnot území (§ 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Jedním z nejdůležitějších úkolů územního plánování je vytvořit právě urbanistickou koncepci obce [§ 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006], a dále *“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) stavebního zákona z roku 2006].
46. Urbanistická koncepce se navrhuje do budoucna. Vychází sice ze stávajícího stavu, ale je-li řádně zdůvodněna, může si klást za cíl dokonce i to, že tento stav zásadním způsobem promění. Tím spíše nelze koncepci označit za nezákonnou jen proto, že stávající stav území ji (prozatím) stoprocentně nenaplnuje a zahrnuje v sobě i jevy, jež jsou z hlediska navržené koncepce do budoucna nežádoucí. To se týká právě i již existujících staveb pro bydlení v zahradách (zadních traktech) stávajících rodinných domů. I kdyby se takové situace

na území města Zlína vyskytovaly, jak navrhovatelka tvrdí, nemůže to odpůrci zabránit v tom, aby přijal koncepci, jež si klade za cíl tento nežádoucí úkaz do budoucna omezit a dále jej nerozšiřovat. Platí to tím spíše, že napadená regulace má platit pro celé území města a navrhovatelka uvádí konkrétní příklady jen z jedné jeho městské části, kde navíc podle ní samotné je situace specifická v tom, že určité objekty vhodné k adaptaci na objekty pro bydlení se v daném území již historicky v zahradách a dvorech rodinných domů nacházely a vlastníci je takto upravili.

47. Obdobně legitimní jsou i další zájmy, o něž odpůrce svou urbanistickou koncepci opírá. Pohoda bydlení je do určité míry zastaralým pojmem, který v pozdějších stavebních předpisech nahradil pojem „kvalita prostředí“. Jeho obsah je ale prakticky totožný. A kvalitu prostředí lze chránit i preventivně, paušálními opatřeními, jak dokládají některé instituty aplikovatelné právní úpravy. Například minimální odstupy staveb musí odpovídat mj. požadavkům na zachování kvality prostředí (§ 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, účinné v době vydání napadeného opatření obecné povahy), takže slouží mimo jiné i k preventivní ochraně sousedů před negativními vlivy nové zástavby, zejména před zastíněním či narušováním soukromí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS, body 34-40, a na něj navazující judikaturu).
48. Stejně tak může kvalitu prostředí preventivně chránit i územní plán. Odpůrce jako územní samosprávný celek se zcela svobodně může rozhodnout, jakým městem pro život chce být a jaké kvality bydlení na svém území chce dosáhnout či jaké urbanistické hodnoty chce zachovat a chránit. Typicky tak bude činit specificky pro určité části města (například bude chtít zachovat velkorysé rozestupy mezi stavbami ve vilové čtvrti). Ale nelze vyloučit ani opatření k zachování či dosažení určité kvality prostředí pro celé území města. Přitom nelze regulaci označit za nezákonnou či svévolnou jen proto, že odpůrce neomezil všechny v úvahu připadající jevy, jež by mohly kvalitu prostředí hypoteticky narušit. Některé navrhovatelkou uváděné příklady jsou přitom těžko představitelné. Málokdo by si asi na dvoře či zahradě rodinného domu chtěl vybudovat hotel či skladovací halu. Odpůrce zkrátka zjevně vycházel z běžné lidské zkušenosti, podle níž nejtypičtější způsob intenzifikace zástavby ve čtvrtích s rodinnými domy představují další stavby pro bydlení, zpravidla rodinné domy pro další generaci, jak ostatně popisuje sama navrhovatelka. Je pravda, že odpůrce pominul některé méně obvyklé, ale představitelné možnosti využití zadních traktů, například pro řemeslnické dílny, penziony a jiné provozovny. To ale nečiní jeho regulaci svévolnou či diskriminačně zaměřenou proti určité skupině adresátů, maximálně nedotaženou a hodnou dalšího propracování. Legitimní cíl spočívající v ochraně a zlepšování kvality prostředí pro bydlení však jako celek ob stojí.
49. Odpůrcovu zmínku o ne hospodárnosti připojení budov umístěných ve druhé řadě na technickou infrastrukturu vnímá soud již jen jako doplňkovou a nebude se jí zabývat. I bez ní by legitimní cíle shrnuté výše jako odůvodnění napadené regulace postačovaly.
50. Krajský soud nespatřuje nepřiměřený zásah ani v tom, že napadený regulativ se vztahuje bez výjimky na celé území města. Jak už bylo výše řečeno, z odůvodnění napadeného regulativu lze dovodit, že se má uplatnit jen tam, kde je uliční struktura zástavby jasná a popsatelná. Tím je podle krajského soudu dostatečně zajištěno, že omezení bude dopadat pouze na situace, ve kterých je smysluplné. Bylo by přehnané požadovat po odpůrci, aby popisoval strukturu zástavby v té které městské čtvrti a stanovovat pro ně regulativy „šité

na míru“, když cíl jeho regulace je obecný – chránit obytnou zástavbu konstruovanou v jedné řadě podél uliční čáry a bránit zástavbě ve druhé řadě. Kromě toho je třeba říci, že navrhovatelky se tento široký záběr regulace na právech nijak nedotýká, protože ona sama vlastní pozemek na návsi v Loukách nad Dřevnicí, kde je ochrana dochované struktury zástavby ještě zpřísněna zvláštními regulativy. A tudíž, i kdyby odpůrce omezil dopad obecného regulativu jen na některé části města, lze předpokládat, že právě část Louky nad Dřevnicí (nebo přinejmenším jejich návěs) by mezi ně patřila.

51. Navrhovatelka má do určité míry pravdu v tom, že pokud odpůrce nastaví podmínky pro život ve stávající zástavbě pro bydlení příliš velkoryse, může to na něj v budoucnu vytvářet tlak, aby se město namísto intenzifikace zástavby rozrůstalo do šířky a zabíralo zemědělskou půdu a volnou krajinu ve svém okolí. To samozřejmě není žádoucí, protože jedním z principů územního plánování je i zásada, že nové zastavitelné plochy se mají vymezovat pouze tehdy, jsou-li už dostatečně využity možnosti těch stávajících. Jenže tím nelze ospravedlnit zásah soudu do odpůrcových rozvojových priorit již v této fázi. Odpůrce by měl na popsáný limit narazit v okamžiku, kdy se pokusí vymezit nové rozvojové plochy ve volné krajině a orgán ochrany přírody se proti tomu ohradí s tím, že existuje velký prostor pro intenzifikaci stávající zástavby, který odpůrce ze své vlastní vůle nevyužívá, a tudíž nemá nárok na vymezování zcela nových zastavitelných ploch na vnějším obvodu města. Pak možná odpůrce sám napadený regulativ zmírní. Anebo je možné, že bude natolik přesvědčen o nutnosti zachovávat kvalitu prostředí ve stávající zástavbě, že rozvojová omezení jako nutný důsledek takové politiky přijme, ustoupí a nové plochy pro zástavbu zkrátka nevymezí. Proto by nebylo na místě rušit již nyní napadený regulativ, neboť ten sám o sobě s sebou ještě porušení zásad územního plánování nepřináší – pouze může v tomto směru nepřímě působit.
52. A pokud jde o územní studii, je to navrhovatelka, kdo jí přikládá nesprávný význam. V nynější věci se nejedná o územní studii podle § 81 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Ta má zcela jinou úlohu – územní plán, zjednodušeně řečeno, stanoví, že do určité plochy vůbec nelze vpustit novou výstavbu, dokud pro ni nebude vypracována územní studie, která ji vhodně rozvrhne. Jde tedy prakticky o plošnou stavební uzávěru, kterou lze pomocí územní studie otevřít. Její zpracování požaduje a předepisuje přímo územní plán, a právě proto jsou pro její zpracování stanovena určitá pravidla a na ní založená regulace je zákonem časově omezena na dobu max. 6 let. V nynější věci je ale regulativ postaven jinak. Zapovídá sice na celém území města výstavbu ve druhých řadách, ale jen pokud by představovala narušení stávající struktury zástavby. A odpůrce jej ve vypořádání námitek vyložil tak, že umožní v konkrétním případě stavbu do druhé řady i přesto umístit, jestliže žadatel doloží územní studii, že se v dané ploše jedná vzhledem ke specifickým místním podmínkám o narušení organické, které stávající zástavbu nijak neznehodnotí. Krajský soud tak územní studii v nynějším případě přisuzuje spolu s odpůrcem roli určitého „změkčení“, které společně s dalšími úvahami vyloženými výše přispívá k tomu, že napadenou regulaci hodnotí soud jako přiměřenou (proporcionální).
53. Zda se žadateli zpracování územní studie v konkrétním případě vyplatí, záleží na okolnostech. Některé stavby mohou generovat tak velký zisk, že se v jejich nákladech pořízení územní studie takříkajíc „ztratí“, u jiných může jít o citelný zásah do rozpočtu. To lze ale řešit například tím, že se více zájemců o výstavbu v dané lokalitě spojí a zadají územní studii tak, aby z jejich výsledků mohli v budoucnu těžit všichni.

VII. Náklady řízení

54. 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 návrh zamítl jako nedůvodný), 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 přepokládat, 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 č. j. 7 Afs 11/2014-47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2019 č. j. 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, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
55. 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 20. 5. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu