



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci navrhovatele: **MUDr. J. F.**, zast. JUDr. Václavem Peňázem, advokátem se sídlem Pekařská 13, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“, vydaného zastupitelstvem Statutárního města Brna dne 17. 6. 2014,

t a k t o :

I. Opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“, vydané zastupitelstvem Statutárního města Brna dne 17. 6. 2014, **se z r u š u j e** v části týkající se změny funkčních ploch z funkční plochy bydlení (dříve plochy bydlení čisté BC, nově plochy bydlení BR) na plochu smíšenou obytnou (S) na pozemcích p.č. 2134 a p.č. 2135 v k.ú. Žabovřesky dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku se návrh **z a m í t á**.

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši **10 728 Kč** k rukám jeho právního zástupce JUDr. Václava Peňáze, advokáta se sídlem Pekařská 13, Brno, ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Navrhovatel, jako vlastník nemovitostí v řešeném území, se svým návrhem, došlým soudu dne 26. 8. 2014, domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“ (dále jen „Aktualizace“) v části týkající se změny funkčních ploch na pozemcích p.č. 2134, p.č. 2135, p.č. 2136 a p.č. 2137 v k.ú. Žabovřesky (dále také „předmětné pozemky“), a to dnem účinnosti opatření obecné povahy, tj. dnem 14. 8. 2014. Návrh původně podalo pět navrhovatelů, nicméně soud vzhledem k nezaplacení soudního poplatku řízení ve vztahu k ostatním zastavil.

V rámci systémové změny došlo v návrhu „Aktualizace“ ke změně ploch z bydlení čistého (BC) na plochu BR - bydlení v rodinných domech. Společnost PUGIMA, a.s., jako vlastník pozemků p.č. 2134 a 2135 podala připomínky k návrhu a požadovala vyjmutí těchto pozemků z plochy čistého bydlení a zařazení do plochy smíšené obchodu a služeb. Pořizovatel zhodnotil připomínky této společnosti jako důvodné, s tím, že jsou souladné s jeho cílem posilovat občanskou vybavenost podél městských tříd, mezi které náleží i ulice Minská a Horova. Pořizovatel dal pokyn zpracovateli, aby tyto pozemky a také pozemky p.č. 2136 a 2137 zahrnul do ploch smíšených obytných. Do veřejného projednání pak byl předložen upravený návrh, který do ploch smíšených obytných S zahrnul pozemky p.č. 2134, 2136 a 2137 a nikoli pozemek p.č. 2135. Společnost PUGIMA podala námitku, ve které požadovala zahrnutí i pozemku p.č. 2135 z důvodu, že s pozemkem p.č. 2134 vlastnický a funkčně souvisí. Námitce bylo vyhověno schválením rozhodnutí o námitce zastupitelstvem města Brna pod ozn. N 47. Námitky navrhovatele a dalších dotčených vlastníků nemovitostí v řešeném území byly zamítnuty (pod ozn. N 399, N 1159). Takto byl i návrh „Aktualizace“ vydán.

Náměstek primátora dne 25. 11. 2013 zaslal městským částem dopis, ve kterém je informoval o pořizování „Aktualizace“ s tím, že ve lhůtě do 11. 2. 2014 mohou uplatnit svá případná stanoviska. Úřad městské části Brno-Žabovřesky zaslal dne 13. 12. 2013 sdělení k návrhům změn ze souboru změn 2013-I, tedy jiného procesu pořizování změny územního plánu, kde byly na základě návrhu společnosti PUGIMA a.s. rovněž zahrnuty pozemky p.č. 2134 a 2135. Dne 3. 3. 2014 rada městské části právě k souboru změn 2013-I sdělila, že 5. 2. 2014 revokovala své usnesení ze dne 6. 11. 2013, kterým vyslovila se změnou souhlas a že dne 27. 2. 2014 o změně funkčních ploch rozhodovalo zastupitelstvo městské části, které s ní vyslovilo nesouhlas. K návrhu „Aktualizace“ ale městská část žádné vyjádření nepředložila. Připomínky předložil pouze stavební úřad městské části, které byly jako připomínky vypořádány. Jelikož se však nejednalo o připomínky rady nebo zastupitelstva městské části, nebyly dohodovány. Dopisem, který došel odpůrci dne 16. 4. 2014, informoval Ing. L. O.

(původně jeden z navrhovatelů) o nesouhlasu zastupitelstva městské části se změnou funkčních ploch u pozemků p.č. 2134 a 2135.

II. Obsah návrhu

Navrhovatel namítal rozpor funkčního využití nově navržené plochy smíšené (S) s cíli a úkoly územního plánování. Změna funkčního využití, zejména u pozemků p.č. 2134 a p.č. 2135, které zasahují hluboko do vnitrobloku mezi rodinné a bytové domy s jejich zahradami je v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška o požadavcích na využívání území“). Výslovně uvedl § 4 a § 20 tohoto předpisu. Podle § 4 odst. 1 se plochy bydlení *„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.“* Podle odst. 2 *„plochy bydlení zahrnují zpravidla pozemky bytových domů, pozemky rodinných domů, pozemky související dopravní a technické infrastruktury a pozemky veřejných prostranství. Pozemky staveb pro rodinnou rekreaci lze do ploch bydlení zahrnout pouze tehdy, splňují-li podmínky podle § 20 odst. 4 a 5. Do ploch bydlení lze zahrnout pozemky souvisejícího občanského vybavení s výjimkou pozemků pro budovy) obchodního prodeje o výměře větší než 1 000 m². 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.“* § 20 pak uvádí, že *„v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.“* V případě, že vlastník pozemků zahájí výstavbu hotelu s restaurací, bude negativně ovlivněna kvalita bydlení a soukromí v dané lokalitě v důsledku zvýšené stavební činnosti, nárůstu dopravy, zvýšení hlukové zátěže, zvýšení prašnosti a výfukových plynů.

Změna funkčního využití je nevhodná z hlediska ochrany životního prostředí. Aktualizace územního plánu je v rozporu s dosavadním využitím území a směřuje proti zájmům a potřebám vlastníků nemovitostí ve vnitrobloku k zajištění klidného a nerušeného bydlení a rekreace, kterou jim umožňují právě zahrádky ve vnitrobloku. V dané lokalitě jde o významný problém, neboť se nachází v blízkosti komunikace Žabovřeská a okolí této komunikace již trpí zvýšeným hlukem a emisemi.

Případná výstavba související se změnou funkčního využití ploch podle navrhovatele také povede k negativním finančním dopadům na cenu nemovitostí ostatních vlastníků. Tuto skutečnost nelze odbýt tím, že se jedná pouze o tvrzení spekulativní. Vliv okolí na cenu nemovitosti je obecně známou skutečností.

Výše uvedené skutečnosti ovlivní hodnotu nemovitostí, znamenají snížení komfortu užívání těchto nemovitostí, je zasaženo právo navrhovatele na ochranu soukromí, zdraví a příznivé životní prostředí. Argumentace odpůrce existencí ulice Horovy jako městské třídy neodůvodňuje změny funkčních ploch, neboť ta není nezbytná. I v případě ploch bydlení lze do nich situovat některé provozy a zařízení občanské vybavenosti.

Změna funkčních ploch je zásahem do vlastnických práv navrhovatele(ů), který nesplňuje kumulativně stanovené podmínky pro takový zásah. Nemá ústavně legitimní a zákonné cíle, není činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Současně navrhovatel upozornil i na § 18 odst. 1 zák. č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), podle kterého je cílem územního plánování 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.

Další námitka směřovala proti nezákonnosti postupu vydání územního plánu. Navrhovatel uvedl, že rada městské části doporučila zastupitelstvu městské části se změnou souhlasit, následně dne 5. 2. 2013 svůj názor změnila. Dne 27. 2. 2014 zastupitelstvo městské části vyslovilo nesouhlas se změnou funkčních ploch. V rámci procesu přijímání změny územního plánu však nesouhlas zastupitelstva nebyl nijak zohledněn a nebylo provedeno dohodovací řízení, které dle obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších obecně závazných vyhlášek (dále jen „Statut“) mělo v případě nesouhlasu s městskou částí proběhnout. Nesouhlas byl magistrátu doručen hned, jak to bylo možné. Bylo to sice po lhůtě, ale to nelze přičítat k tíži navrhovateli a dotčeným vlastníkům. Došlo tak k zásadnímu porušení procesního práva navrhovatelů. Odpůrce navíc přistupoval rozdílně k jednotlivým městským částem. Rada města Brna rozhodla na zasedáních 2. 4. 2014 a 7. 5. 2014, že budou projednány nesouhlasná vyjádření městských částí i tehdy, pokud bylo známo pouze stanovisko rady těchto městských částí. U městské části Brno-Žabovřesky však nebyl brán v úvahu ani již existující nesouhlas zastupitelstva.

Navrhovatel závěrem navrhl, aby soud opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚpmB“ zrušil v části týkající se změny funkčních ploch na pozemcích p.č. 2134, p.č. 2135, p.č. 2136 a p.č. 2137 v k.ú. Žabovřesky, a to dnem účinnosti opatření obecné povahy, tj. dnem 14. 8. 2014.

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce v písemném vyjádření uvedl, že ani zachování funkčního využití ploch bydlení by nevyklučovalo novostavbu hotelu. K vymezení ploch smíšených obytných (S) pak uvedl, že toto vymezení kolem městských tříd je koncepčním přístupem na celém území města, který takto přilehlá území předurčuje ke koexistenci funkce bydlení spolu s občanskou vybaveností veřejnou či komerční. Cílem je vytvořit „žijící“ městský prostor. Případná přestavba na třípodlažní objekt je žádoucí a z hlediska charakteru i vizuální podoby vhodná (podlažnost, partery, jednotný ráz ulice). Podle regulativu plochy S je kladen požadavek na zastoupení bydlení v těchto plochách. Proto již samotná plocha S musí umísťování a užívání staveb pro bydlení umožňovat; má-li taková plocha splňovat požadavky na kvalitu a pohodu bydlení, musí logicky pohodu a kvalitu bydlení zachovat a nezhoršit v navazující ploše jiného funkčního využití (zde plocha bydlení v rodinných domech BR).

Konkrétní výtky ke kapacitě případné stavby, prostorovému řešení apod. lze podle odpůrce specifikovat, posoudit a vyhodnotit až na základě projektové dokumentace k územnímu řízení. Odpůrce připustil, že zmíněný záměr může mít vlivy, jež uvádí navrhovatel, tyto skutečnosti však neposuzuje územní plán v rámci vymezení funkčních ploch. Navíc je potřeba odlišit nárůst dopravy spojený s vlastní výstavbou – taková doprava je vždy jistým způsobem obtěžující, ale pouze dočasná. Pokud jde o dopravu spojenou s užíváním novostavby, odpůrce nepředpokládá takové dopravní zatížení, které by bylo negativní zátěží.

Obava z negativního ovlivnění cen přílehlých nemovitostí je podle odpůrce spekulativním tvrzením. Ze samotné funkce S v dané ploše ještě nevyplývá žádná skutečnost ohledně reálného využití této plochy. Na úrovni územního plánu nelze prokázat, zda provoz ubytovacího zařízení na ulici Horova 12 může mít vliv na cenu nemovitostí v okolí.

Odpůrce se vyjádřil i k procesní stránce projednávané věci. V první řadě popsal obecný právní rámec. Uvedl, že úprava ve Statutu není příliš jasná a konkrétní. Navíc se jedná pouze o interní vazby uvnitř samosprávy, které pořizovatele přímo nezavazují. Ten je vázán procesem detailně upraveným ve stavebním zákoně. Podle čl. 3 odst. 2 písm. b) Statutu je Zastupitelstvu města Brna vyhrazeno vydávat územní plán a regulační plány opatřením obecné povahy, a to po projednání v zastupitelstvech městských částí, jejichž území je předmětnou územně plánovací dokumentací řešeno; v případě nesouhlasu až na základě dohodovacího řízení. Toto ustanovení však nemůže být chápáno tak, že projednání v zastupitelstvech městských částí je podmínkou pro projednání a vydání územního plánu. V takovém případě by se město stalo rukojmím 29 městských částí. Které by mohly územní plán zablokovat, nebo jej svou neaktivitou o celé roky pozdržet. Uvedené je třeba chápat v tom smyslu, že je nutné dát městským částem možnost se k projednávaným změnám vyjádřit a tato možnost musí být reálná. Odpůrce zdůraznil, že taková povinnost z jeho strany splněna byla.

Ve vztahu k projednávané věci odpůrce uvedl, že městské části byly dopisem náměstka primátora ze dne 25. 11. 2013 vyrozuměny v dostatečném časovém předstihu před veřejným projednáním. Dne 4. 2. 2014 se konalo veřejné projednání a v příslušné lhůtě (do 11. 2. 2014; pozn. krajského soudu) mohla být uplatněna stanoviska dotčených orgánů státní správy a krajského úřadu, námitky dotčených vlastníků, zástupců veřejnosti a oprávněných investorů a rovněž mohly být uplatněny připomínky veřejnosti. V dopise náměstka primátora ve vztahu k čl. 3 Statutu byly městské části výslovně upozorněny na možnost uplatnit svá stanoviska ve stejné lhůtě do 11. 2. 2014. V této lhůtě obdržel pořizovatel vyjádření 24 městských částí. Předmětná městská část se na rozdíl od většiny městských částí vůbec nevyjádřila.

Odpůrce připomněl, že změna, která je předmětem přezkumu (patrně měl na mysli pozemky p.č. 2134 a 2135, pozn. krajského soudu) byla ze strany vlastníka objektu Horova 12 uplatňována dvěma cestami. Jednak žádostí o samostatnou změnu územního plánu ze dne 25. 6. 2013 a jednak připomínkou a námitkou vznesenou v procesu rozsáhlé komplexnější změny územního plánu - Aktualizace územního plánu. Ze strany městské části došlo k vyjádření se k požadavku na samostatnou změnu územního plánu. K aktualizaci se městská část nevyjádřila. Odpůrce upozornil, že na souboru změn 2013 – I a na Aktualizaci územního

plánu pracovaly dva různé realizační týmy a vyjádření městské části vztahující se ke Změnám bylo založeno do spisu a k realizačnímu týmu Aktualizace se nedostalo. Až 16. 4. 2014 upozornil na obsah vyjádření jeden z podatelů námitek. Informace dorazila s dvouměsíčním zpožděním, a to po zasedáních pracovních skupin, jejichž předmětem bylo projednání nesouhlasných vyjádření městských částí. Odpůrce zdůraznil, že změna nazývaná jako „Aktualizace ÚPMB“ byla po celou dobu svého projednání jasně označována tímto názvem a oddělena od jiných změn, což vylučovalo jejich záměnu. Lhůty v procesu pořizování nemají bagatelní roli. Není myslitelné, aby pořizovatel čekal kvůli každému z potenciálně možných subjektů. V takovém případě by podle odpůrce nebylo možné proces pořizení územního plánu, či jeho změny ukončit nikdy.

Odpůrce závěrem upozornil, že název funkční plochy S je plocha smíšená obytná a nikoli pouze smíšená jak uvádí navrhovatel. Při citování § 4 odst. 2 výše zmíněné vyhlášky o požadavcích na využívání území pak navrhovatel doplnil slova „zejména bytové domy“, které mění význam citovaného ustanovení.

S ohledem na uvedené odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

IV. Replika navrhovatele

K vyjádření odpůrce zaslal navrhovatel repliku, v jejímž úvodu reagoval na vyjádření odpůrce, že funkční plocha bydlení čisté umožňovala vedle bydlení i celou škálu monofunkčních objektů včetně ubytovacích zařízení s kapacitou do 45 lůžek. I současný regulativ plochy bydlení umožňuje realizovat občanskou vybavenost komerční, která převyšuje potřeby místních obyvatel. Uvedl, že na základě tohoto je evidentní, že vytržení předmětných pozemků z funkční plochy bydlení není nezbytné. Fragmentací stávající stabilizované plochy bydlení vyčleněním její části a změnou na plochu smíšenou byla podle navrhovatele vytvořena zbytečná možnost střetu uvnitř stabilizovaného vnitrobloku. Vymezení sousedních funkčních ploch s podstatně odlišnými regulativy, možnými podstatně odlišnými způsoby využití, možným střetem mezi vzájemně neslučitelnými činnostmi je v rozporu s § 3 vyhlášky o požadavcích na využívání území.

Dále navrhovatel upozornil na regulativy pro rodinný dům uvedené v § 2 písm. a) bod 2 citované vyhlášky umožňující využití části domu pro občanskou vybavenost. Obdobně by tomu bylo v případě přestavby rodinného domu na dům bytový. Nárožní dům Horova č.p. 1627/10 je příkladem kombinace bydlení s občanskou vybaveností, který podporuje účel a význam ulice Horovy jako městské třídy. Takový dům lze podle navrhovatele začlenit do plochy bydlení a není tak nutné vymezovat novou plochu smíšenou.

Navrhovatel také zopakoval námitky týkající se zhoršení životního prostředí, kvality bydlení a poklesu tržní ceny nemovitostí s tím, že možnost negativních vlivů připustil ve svém vyjádření i odpůrce. Dosavadní konkrétní návrhy vlastníka parcel p.č. 2134 a 2135 byly neúměrně dimenzovány, zasahovaly do vnitrobloku a vždy počítaly s odstraněním zeleně z obou parcel. Změna funkčních ploch těchto parcel převedením do plochy smíšené postavení dotčených vlastníků ještě zhoršila.

K nezákonnému postupu při vydání územního plánu pak navrhovatel citoval příslušná ustanovení čl. 3 a 11 Statutu a uvedl, že z těchto ustanovení vyplývá, že při nesouhlasu městské části nelze bez dohodovacího řízení změnu územně plánovací dokumentace provést. Dále v podstatě zopakoval tvrzení uvedená v návrhu a dodal, že odpůrce byl o nesouhlasu zastupitelstva informován 3. 3. 2014. Navrhovatel nesouhlasil s tvrzením odpůrce, že se městská část k „Aktualizaci“ vůbec nevyjádřila. Podle něj není podstatné to, že se se městská část nevyjádřila k „Aktualizaci“ jako celku, ale to, že vyjádřila nesouhlas se změnou funkčních ploch na pozemcích p.č. 2134 a 2135.

Sdělením ze dne 13. 12. 2013 byl odpůrce informován o tom, že o změně funkčních ploch bude zastupitelstvo jednat a zároveň byl požádán o posečkání do doby projednání, tedy až po 28. 2. 2014. K žádnému zdržení podle navrhovatele nedošlo. Pracovní skupiny byly ustanoveny 5. 3. 2014 a zasedání proběhla ve dnech 27. 3. 2014, 30. 3. 2014, 1. 4. 2014, 7. 4. 2014. Závěry byly projednány radou města Brna ve dnech 2. 4. 2014 a 7. 5. 2014, tedy celé dva měsíce poté, co byl nesouhlas zastupitelstva doručen. Tvrzení odpůrce, že se o tomto nesouhlasu dozvěděl až 16. 4. 2014 se tak nezakládá na pravdě. Navrhovatel zpochybnil skutečnost, že s ohledem na činnost dvou realizačních týmů se informace o jednání zastupitelstva městské části k týmu, který se zabýval „Aktualizací“ nedostaly. Tuto informaci musel vědět z textu námítky vlastníka pozemků p.č. 2134 a 2135, kde bylo výslovně uvedeno, že zastupitelstvo bude změnu funkčních ploch projednávat na zasedání dne 27. 2. 2014. Realizační tým se o výsledek tohoto jednání vůbec nezajímal. Navrhovateli nemůže být přičítáno k tíži ani to, že odpůrce vytvořil dva různé realizační týmy, a tak zpráva o nesouhlasu zastupitelstva došla dne 3. 3. 2014 nedorazila k příslušnému týmu.

Podle navrhovatele byl postup odpůrce nezákonný, v rozporu s principy dobré správy, přičemž byla zásadním způsobem porušena procesní práva navrhovatele. Závěrem pak uvedl, že nesouhlas se změnou funkčních ploch vyjádřili téměř všichni vlastníci rodinných domů, bytových domů a další občané žijící v ulicích Horova a Puškinova v blízkosti předmětných parcel. Dále navrhovatel připomněl, že nesouhlas se změnou vyjádřilo znovu zastupitelstvo městské části, což navrhovatel doložil v doplnění k návrhu ze dne 14. 10. 2014.

V. Osoby zúčastněné na řízení

Ve vztahu k případným osobám zúčastněným na řízení postupoval soud podle § 42 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) a vyznění, výzvu a poučení jim doručil prostřednictvím vyvěšení na úřední desce soudu. Zároveň přípisem ze dne 27. 8. 2014 požádal Úřad městské části Brno – Žabovřesky o vyvěšení vyznění, výzvy a poučení osob zúčastněných na řízení na úřední desce této městské části. Žádná osoba zúčastněná na řízení se k datu vydání tohoto rozsudku soudu nepřihlásila.

VI. Posouzení věci soudem

Napadenou část opatření obecné povahy – Aktualizace územního plánu krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích

uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a působnost odpůrce k vydání změny „Aktualizace ÚPMB“, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny, přičemž dopěl k závěru, že návrh je částečně důvodný.

VI.a Podmínky řízení

Před samotným meritorním posouzením návrhu se krajský soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je samotná existence tohoto opatření napadeného návrhem, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4, ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona, vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva statutárního města Brna skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení konkrétně vymezené části změny územního plánu.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatele také tato je splněna, neboť navrhovatel tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemků sousedících s územím regulovaným územním plánem, resp. jeho změnou – „Aktualizací ÚPMB“. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem*“. Vlastnictví nemovitosti přitom prokázal navrhovatel výpisem z katastru nemovitostí (konkrétně listem vlastnictví 1335 pro katastrální území Žabovřesky, 610470).

Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, zde je třeba pouze pro úplnost poznamenat, že podle § 101a odst. 3 s.ř.s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (nebo jeho změnu) vydalo. V daném případě je odpůrcem statutární město Brno, jehož zastupitelstvo napadenou změnu územního plánu vydalo.

VI.b Aplikace algoritmu soudního přezkumu

Následně mohl soud přistoupit k samotnému přezkumu opatření obecné povahy. Judikatura správních soudů vytvořila algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který logicky zobrazuje jednotlivé kroky přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS). Tento algoritmus v prvních dvou krocích spočívá v přezkumu pravomoci a působnosti orgánu, který toto opatření vydal. Třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně zkoumání nepřezkoumatelnosti pro

nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů). Dalším krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem. S tímto krokem pak souvisí i krok poslední, a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality.

První dva kroky algoritmu činí zdejší soud vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 1 Ao 2/2010 – 116) a konstatuje, že v projednávané věci nemá žádnou pochybnost o tom, že napadená změna územního plánu byla vydána zastupitelstvem statutárního města Brna v mezích jeho pravomoci a působnosti. Ani navrhovatel tuto skutečnost nijak nezpochybnil. Proto soud přistoupil přímo k třetímu kroku výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Připomíná jen, že od 1. 1. 2012 je podle § 101d odst. 1 s.ř.s. soud vázán rozsahem a důvody návrhu, jehož obsahem je soudní přezkum zásadním způsobem ovlivněn.

Zdejší soud dále konstatuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74 vyslovil právní názor, že „stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona; v současnosti již neplatný, pozn. krajského soudu) je činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití.“ V rozsudku ze dne 24. 10. 2007 č.j. 2 Ao 2/2007 – 73 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že v územním plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. [...] každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11 uvedl, že „dle článku 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem; takový zásah do samosprávy je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu.“

S vědomím těchto závěrů uvádí zdejší soud k jednotlivým bodům návrhu následující.

Procesní postup správního orgánu

Podstata tohoto bodu návrhu spočívala v procesní námitce nezohlednění nesouhlasu zastupitelstva městské části se změnou funkčních ploch předmětných pozemků a v nevypořádání se s námitkou navrhovatele, který tento nesouhlas namíтал. Soud již úvodem poznamenává, že zastupitelstvo městské části hlasovalo pouze o pozemcích p.č. 2134 a 2135. Pozemky p.č. 2136 a 2137 se nijak nezabývalo.

Podle čl. 3 odst. 2 písm. b) Statutu je Zastupitelstvu města Brna vyhrazeno „vydávat územní plán a regulační plány opatřením obecné povahy, a to po projednání v zastupitelstvech městských částí, jejichž území je předmětnou územně plánovací dokumentací řešeno; v případě nesouhlasu až na základě dohodovacího řízení.“

Z jazykového výkladu Statutu vyplývá, že návrh územního plánu musí být před možným schválením obligatorně projednán v zastupitelstvech městských částí. Jazyková metoda výkladu však sama o sobě není dostačující. Z judikatury Ústavního soudu je zřejmé, že „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)“ (viz nálezn č. 30/1998 Sb. Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997). V případě posouzení smyslu a účelu ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. b) Statutu soud vycházel z rozumného uspořádání vztahů mezi odpůrcem a městskými částmi. Dospěl k závěru, že pouhý jazykový výklad by vedl k závěru, že by jednotlivé městské části mohly blokovat přijetí územního plánu (jeho změny) a ten by se tak de facto stal závislým na vůli např. jediné městské části. V takovém případě by pak bylo nadbytečné dohodovací řízení, se kterým ustanovení počítá, protože městská část by záměr, s kterým nesouhlasí, zablokovala tak, že by o návrhu vůbec nejednala. Při výkladu uvedeného ustanovení je nutné vycházet jak z jeho jazykového vyjádření, tak z jeho účelu. V případě naprosté neaktivity městských částí je opodstatněné tvrzení odpůrce, že předmětné ustanovení je třeba chápat v tom smyslu, že je nutné dát městským částem možnost se k projednáváním změnám vyjádřit a to takovým způsobem, aby tato možnost byla reálná. Lhůta stanovená odpůrcem (11. 2. 2014) má charakter toliko lhůty pořádkové a nikoli propadné, aby odpůrce předešel neodůvodněným zdržením při pořizování a následném schvalování územního plánu.

V případě funkční změny pozemků p.č. 2136 a 2137 zastupitelstvo městské části nesouhlas nevyjádřilo, jelikož se těmito pozemky vůbec nezabývalo. S ohledem na výše uvedené k porušení Statutu ve vztahu k těmto pozemkům nedošlo.

V případě pozemků p.č. 2134 a 2135, soud naopak shledal, že městské části aktivní byla. Již 13. 12. 2013 sdělil odpůrci Úřad městské části Brno - Žabovřesky, odbor stavební, že zastupitelstvo městské části na zasedání dne 12. 12. 2013 k předmětné změně usnesení nepřijalo a věc odložilo k doplnění a novému projednání na následném jednání zastupitelstva tj. 27. 2. 2014. Městská část zároveň požádala o posečkání s vyřízením žádosti pořizovatele po projednání zastupitelstvem, tedy až po termínu 28. 2. 2014. Na svém zasedání dne 27. 2. 2014 přijalo zastupitelstvo městské části nesouhlasné stanovisko se změnou funkčních ploch u pozemků p.č. 2134 a 2135; odpůrce se o tomto nesouhlasu dozvěděl ze sdělení Úřadu městské části Brno - Žabovřesky, odboru stavebního ze dne 3. 3. 2014. Soud má za to, že

nedodržení stanovené pořádkové lhůty by v tomto konkrétním případě k žádnému neodůvodněnému zdržení nevedlo, neboť pracovní skupiny byly ustanoveny dne 5. 3. 2014 a jejich zasedání proběhla ve dnech 27. 3. 2014, 30. 3. 2014, 1. 4. 2014, 7. 4. 2014. Závěry byly projednány radou města Brna ve dnech 2. 4. 2014 a 7. 5. 2014, tedy celé dva měsíce poté, co byl nesouhlas zastupitelstva doručen. Pracovní skupiny by nebyly vůbec zdrženy ve své činnosti, nedošlo by tedy ani k narušení procesu pořizování a schvalování územního plánu.

Odpůrce byl povinen vzít v potaz nesouhlas zastupitelstva městské části o změně funkčního využití u pozemků p.č. 2134 a 2135 a zahájit s městskou částí dohodovací řízení i přesto, že se o tomto nesouhlasu dozvěděl až po stanovené lhůtě a za situace, kdy sdělení směřovalo k formálně právně samostatně vedené změně územního plánu a nikoli k „Aktualizaci“. Opačný závěr by dle názoru soudu představoval přepjatý formalismus. Navrhovatel velmi případně uvádí, že činnost dvou realizačních týmů neodůvodňuje tvrzení odpůrce, že se o nesouhlasu zastupitelstva městské části nedozvěděl. Přestože na „Aktualizaci“ pracoval jiný tým, než na souboru změn 2013-I, jedná se o interní věc příslušného odboru odpůrce. Špatné označení oznámení nesouhlasu lze považovat za formální pochybení městské části. Samotné usnesení zastupitelstva městské části, které bylo uvedeno i v předmětném sdělení, však hovoří obecně o změně funkčního využití, což nepochybně plně dopadá i na „Aktualizaci“. Příslušný realizační tým navíc musel o pozdějším projednávání navrhované změny vědět ze sdělení stavebního úřadu městské části ze dne 13. 12. 2013, stejně jako z námítky společnosti PUGIMA a.s., ve které tato společnost požadovala do plochy smíšené obytné zařazení pozemku p.č. 2135. I kdyby se však o nesouhlasu městské části příslušný tým včas reálně nedozvěděl, měl se vzhledem k žádosti městské části o posečkáni a vzhledem k povinnosti projednat návrh územního plánu (jeho změny) v zastupitelstvech městských částí, přinejmenším zajímat o aktivitu městské části a zjišťovat, zda a kdy příslušnou změnu projedná. Postup odpůrce byl v rozporu se Statutem a neodpovídal rozumnému a spravedlivému uspořádání vztahů mezi městem a jeho jednotlivými městskými částmi.

Dále však soud musel také posoudit, zda toto porušení mohlo zasáhnout do právní sféry navrhovatele. Nejvyšší správní soud již opakovaně rozhodl, že důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele s tím, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, publikováno pod č. 910/2009 Sb. NSS, bod 41).

Jak uvádí důvodová zpráva k § 132 (schválen jako § 130) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o obcích“), možnost členění statutárních měst se zabezpečují předpoklady pro rozvoj městských obvodů a městských částí s ohledem na jejich specifické podmínky dané historickým vývojem nebo jejich hospodářskou povahou. Velká města nejsou klasickým obecním územím, které se v menších obcích a městech vyznačuje geografickou či populační stejnorodostí. Jedná se spíše o městský region, tedy strukturu, která překročila ryze municipální charakter (k tomu Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. ISBN:80-7380-010-1, Aleš Čeněk, 2006, s. 121 – 122). Zákon o obcích v § 130 písm. g) nepochybně i ve světle charakteru velkých měst uvádí,

že územně členěné statutární město stanoví „způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými obvody a městskými částmi,“ což také odpůrce ve svém Statutu učinil.

Uvedené ustanovení § 130 písm. g) zákona o obcích tak nepochybně vyžaduje určitý stupeň participace městských částí (obvodů), neboť v případě územně plánovací dokumentace jde „z hlediska rozvoje území města o natolik závažné dokumenty, že se pokládá za vhodné, aby byly s městskými částmi a městskými obvody, které jsou samosprávnými celky sui generis, mají vlastní orgány samosprávy a vykonávají na daném území působnost, která jim byla zákonem nebo statutem svěřena, projednány, a způsob tohoto projednání má proto na základě obecního zřízení obligatorně upravit statut města. Případné porušení pravidel obsažených ve statutu pro projednávání návrhu územně plánovací dokumentace statutárního města s městskými částmi a městskými obvody by pak mělo nejspíš za následek nezákonnost opatření obecné povahy... (Komentář k § 130 písm. g) Josef Vedral, Luboš Váňa, Jan Břeň, Stanislav Pšenička Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, ISBN:978-80-7179-597-1).

Soud k tomu dodává, že městská část je jednotka místní samosprávy, se kterou zákon o obcích výslovně počítá. Je třeba zdůraznit, že se jedná o zvláštní politickou jednotku, která, přestože prima facie nemá právní subjektivitu a podle ust. § 20 odst. 2 zákona o obcích, je pouze organizační jednotkou města, má nicméně své vlastní orgány včetně zastupitelstva, které je voleno přímo občany dané městské části. Z této participace občanů prostřednictvím volebního mechanismu, určitého osobního a územního základu, kvalifikovaně svěřeného majetku, svěřené pravomoci a existence vlastních orgánů lze usuzovat na zvláštní povahu městských částí jako samosprávných orgánů sui generis. Jejich účelem je nepochybně řádná správa vymezeného území v zákonem a statutem vymezeném rozsahu a v tomto rozsahu i ochrana zájmů společenství občanů dané městské části. Potlačování místních zájmů by v krajním případě mohlo vést až ke snaze městských částí o oddělení od statutárního města.

Zákon o obcích občanům městských částí přiznává řadu práv (§ 16 odst. 2 ve spojení s § 146 zákona o obcích). Za situace, kdy odpůrce postupoval v rozporu se Statutem a nevzal v potaz nesouhlas zastupitelstva městské části, jehož členové byli občany městské části řádně zvoleni, aby reprezentovali jejich zájmy, došlo zprostředkovaně k zásahu do práv občanů městské části. Navrhovatel a další dotčení vlastníci hájili svá práva pomocí petice a stejně tak na zasedání zastupitelstva městské části v dobré víře v dodržení Statutu. Porušením postupu vůči městské části byla zprostředkovaně zcela zpochybněna navrhovatelova práva, které mu uděluje zákon o obcích. Jejich zákonná práva se tak stala ryze iluzorní, což je v případě demokratického právního státu zcela nepřijatelné.

Uvedené pochybení způsobuje nezákonnost napadené části „Aktualizace“ ve vztahu k pozemkům p.č. 2134 a 2135, k.ú. Žabovřesky. Došlo k porušení čl. 3 odst. 2 písm. b) Statutu vycházejícího z § 130 písm. g) zákona o obcích a v jeho důsledku i k porušení práv navrhovatele a dalších občanů městské části brojících proti napadené změně funkčního využití u pozemků p.č. 2134 a 2135.

Zároveň je však nutné doplnit, že odpůrci lze těžko vyčítat skutečnost, že se nevypořádal s námitkou navrhovatele a dalších dotčených osob, kteří upozorňovali na nesouhlas

zastupitelstva městské části. Toto upozornění je totiž obsaženo až v doplnění námítky došlé odpůrci dne 16. 4. 2014. Vzhledem ke koncentraci námítek (§ 52 stavebního zákona) je po uplynutí lhůty nemožné namítat nové skutečnosti. Tato část procesní námítky tedy byla nedůvodná.

Rozpor s hmotným právem

Dalším krokem přezkumu opatření obecné povahy je přezkum souladu jeho obsahu s hmotným právem. Vzhledem ke shledání procesních pochybení v případě pozemků p.č. 2134 a 2135 se již následující úvahy soudu vztahují pouze k pozemkům p.č. 2136 a 2137.

Navrhovatel namítal, že předmětná změna funkčního využití je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Výslovně zmínil § 18 odst. 1 stavebního zákona. Podle navrhovatele je změna funkčního využití v rozporu s vyhláškou o požadavcích na využívání území. Konkrétně uvedl § 4 a § 20 (viz výše). Soud v první řadě uvádí, že v případě ust. § 20 se jedná o ustanovení, které je součástí části třetí zmíněné vyhlášky o požadavcích na využívání území, která se společně s částí čtvrtou citované vyhlášky využije až při vymezování pozemků a umísťování staveb na nich a nikoli při vymezování ploch. Podle § 1 odst. 2 této vyhlášky se pro vymezování ploch v územních plánech použijí pouze ustanovení části druhé (§ 3 – 19).

V ust. § 4 zmíněná vyhláška hovoří o vymezení ploch bydlení, nicméně soud projednává změnu funkčního využití právě z ploch bydlení na plochy smíšené obytné. Soud tudíž nevidí souvislost mezi změnou funkčního využití pozemků na plochy smíšené obytné a porušením § 4 výše uvedené vyhlášky.

V replice pak navrhovatel doplnil i § 3 vyhlášky o požadavcích na využívání území. K tomuto soud uvádí, že navrhovatel má patrně na mysli druhý odstavec písm. a) a odstavec třetí (další ustanovení se soudu v projednávané věci jeví jako zcela bezpředmětná), které stanoví:

„Plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen "plochy s rozdílným způsobem využití"); tyto plochy se vymezují ke stanovení územních podmínek, zejména pro vzájemně se doplňující, podmiňující nebo nekolidující činnosti, pro další členění ploch na pozemky a pro stanovení ochrany veřejných zájmů v těchto plochách, jakými jsou ochrana přírodního a kulturního dědictví, civilizačních, architektonických a urbanistických hodnot“ (§ 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky o požadavcích na využívání území).

„Plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území“ (§ 3 odst. 3 téže vyhlášky).

Soud však žádné porušení těchto ustanovení neshledal. Plochy smíšené obytné vymezuje § 8 citované vyhlášky. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že plochy smíšené obytné jsou zamýšleny jako plochy pro bydlení a občanskou vybavenost. Odstavec druhý pak výslovně uvádí, že „Do ploch smíšených obytných lze zahrnout pouze pozemky staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území...“ Ze změny funkčních ploch v projednávané věci tak nelze dovodit porušení citovaných ustanovení, neboť hraničící funkční plochy BR a S

spolu nekolidují a jejich možné využití není vzájemně neslučitelné, neboť plochy smíšené obytné jsou výslovně určeny i pro bydlení.

Stavební zákon pak v § 18 odst. 1 uvádí, že „*cílem 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.*“ Odstavec 2 pak stanoví, že „*územní 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.*“ Z těchto ustanovení je zřejmé, že obec musí brát v úvahu rozličnou škálu různých zájmů a tyto vhodně skloubit. Koncept městských tříd vychází právě z těchto ustanovení a je s nimi plně v souladu, i když navrhovatel tvrdí opak. Pravidla pro územní plánování je totiž nutné vykládat ve vztahu ke stavu konkrétního území. V případě městského bulváru s důležitým dopravním významem bude rovnováha mezi podmínkami pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel nepochybně jiná než v čistě obytné čtvrti. Soud navíc připomíná, že v kontextu práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 99 a násl. Ústavy ČR je především věcí místní samosprávy, jaké využití území považuje za nejvhodnější.

*Právo na příznivé životní prostředí - pohoda bydlení, imise, zvýšení dopravy
a další*

K námitkám navrhovatele, že změna funkčního využití umožní umístění takových staveb, které budou mít vliv na kvalitu životního prostředí v předmětném území, soud v první řadě uvádí, že co se týče namítaného porušení práva na příznivé životní prostředí, je potřeba poznamenat, že se jedná o právo garantované v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které je v souladu s jejím čl. 41 vázáno na konkretizaci v prováděcích zákonech. Jednotlivcům tak přímo neplyne nárok na příznivé životní prostředí ve vztahu k veřejné moci, která je povinna životní prostředí respektovat a chránit toliko ve vazbě na jeho obsah daný zákony a podzákonnými právními předpisy.

Soud uznává, že změna plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou obecně může představovat pro navrhovatele a ostatní okolní vlastníky nemovitostí určité omezení v tom, že je narušen charakter území jako území čistě obytného (což mohou někteří vlastníci nemovitostí vnímat jako zhoršení kvality prostředí v dané lokalitě). Pokud by tomu tak nebylo, postrádalo by smyslu rozdělovat funkční využití ploch na plochy bydlení a plochy smíšené. V takovém případě by postačovalo pouze vymezení ploch smíšených s tím, aby stavby a zařízení nesnižovaly kvalitu prostředí souvisejícího území.

Navrhovatel namítal, že lze očekávat navýšení hluku, dopravy, imisí a zhoršení životního prostředí a podmínek bydlení v dané lokalitě. Námitky navrhovatele však byly v tomto směru velmi obecné a vyjma výše uvedeného ust. § 18 stavebního zákona a ust. vyhlášky o požadavcích na využívání území neodkazovaly na konkrétní ustanovení právních předpisů, která by byla napadenou změnou funkčního využití ploch porušena. Soud již výše

konstatoval, že žádné porušení uvedených právních předpisů neshledal. Ve vztahu k namítaným ustanovením vyhlášky o požadavcích na využívání území soud uvádí, že namítaná ustanovení se v projednávané věci nepoužijí. Naopak, tato vyhláška zajišťuje ochranu prostředí v souvisejícím území i v případě ploch smíšených obytných. Podle § 8 vyhlášky o požadavcích na využívání území lze do těchto ploch zahrnout pouze pozemky staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území. Obecně závazná vyhláška Statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o územním plánu“) pak v bodu II přílohy č. 1 z tohoto vychází a stanovuje podmínky využití (viz dále). Ve vztahu k § 18 stavebního zákona pak soud odkazuje na výše uvedené a opakuje, že je především věcí místní samosprávy, jaké využití území považuje za nejvhodnější. Soud žádný exces, který by vybočoval z mantinelů stanovených tímto ustanovením ani jinými právními předpisy neshledal.

Nad rámec uvedeného soud dodává, že územní plán nestanovuje a ani to stanovit nemůže (viz § 43 odst. 3 stavebního zákona) přesně jaká stavba a zda vůbec bude (v případě obytných domů na pozemcích p.č. 2136 a 2137 se nová výstavba v současnosti jeví jako nepravděpodobná). Tím méně je zřejmé, jaké konkrétní vlivy bude mít na okolní stavby a pozemky. Územní plán je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování, jež je jako celek postaveno na principu postupného nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a případné stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, po stanovení detailních podmínek, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí. Uvedenou posloupnost procesu územního plánování je nutno respektovat i ze strany soudu a totéž platí, i pokud jde o vhodnost zvoleného řešení, která je především vyjádřením práva na samosprávu. Nezbyvá tak, než navrhovatele odkázat na případné územní řízení, jehož výsledkem je územní rozhodnutí, které je již konkrétním, realizačním (a nikoli koncepčním) nástrojem územního plánování; v něm se pak může ukázat nerealizovatelnost zamýšleného využití území, a to právě třeba s ohledem na shora uvedené námitky navrhovatele.

Argumentace navrhovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 je nepřipadná. V uvedeném rozhodnutí nebylo řečeno, že nelze vůbec měnit funkční využití pozemků, pokud je to v rozporu s jejich dosavadním faktickým využitím, ale pouze to, že vlastník nemovitosti není změnou využití zkrácen na svých právech, pokud tato změna odpovídá dosavadnímu využití pozemku a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno. V projednávané věci navíc změna funkčního využití v podstatě odpovídá současnému funkčnímu využití.

Znehodnocení nemovitostí

Z hlediska namítaného znehodnocení okolních nemovitostí, tedy i nemovitostí navrhovatele, je třeba ještě stručně poznamenat následující. Přestože soud uznává, že okolí nemovitostí má bezesporu vliv na jejich cenu, ze změny funkčního využití v projednávané věci nelze bez dalšího dovodit, že tato změna bude mít negativní vliv na cenu nemovitostí.

Případný pokles ceny nemovitostí nebyl nijak prokázán a jako takový ho lze tedy těžko hodnotit. Jak již navíc uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 – 191, publ. pod č. 2479/2012 Sb. NSS, nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, ve kterém se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (samozřejmě v zákonných mezích a zákonným způsobem).

Dodržení zásady přiměřenosti

S přezkumem souladu obsahu opatření obecné povahy s hmotným právem pak souvisí i poslední krok algoritmu, a to přezkum přiměřenosti úpravy, v tomto případě změny územního plánu. Přestože soud neshledal rozpor obsahu opatření obecné povahy s právními předpisy jako takovými, nevyloučil, že změna funkčního využití předmětných pozemků může představovat pro vlastníky okolních sousedících nemovitostí (tedy i pro navrhovatele) určitá omezení. V rozhodnutí ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88 Nejvyšší správní soud v této souvislosti judikoval: „*Správní soud je povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé.*”

Navrhovatel ve svém návrhu výslovně namítal, že předmětná změna využití porušuje zásadu přiměřenosti. Soud se proto v rámci přezkumu opatření obecné povahy věnoval též posouzení, zda „*omezení vlastnických či jiných věcných práv 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)*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS).

Soud připomíná, že při posouzení přiměřenosti napadené změny územního plánu se musí řídit zásadou zdrženlivosti. Zásah soudu je možný jen v případě zjevných excesů. Nelze také opomenout, že ke změně funkčního využití nedošlo u pozemku navrhovatele, ale u pozemků sousedních, jejichž vlastníci proti této změně funkčního využití nebrojí. Nejedná se tak pouze o posouzení přiměřenosti předmětné změny z hlediska kompromisu mezi veřejnými a soukromými zájmy, ale také mezi zájmy různých vlastníků. S ohledem na uvedené tak soud posoudil přiměřenost projednávané změny územního plánu následujícím způsobem.

Městské třídy se v textové části napadené „Aktualizace územního plánu města Brna“ vymezují v bodě C.3.9. jako „*multifunkční prostor s intenzivní případně kompaktní intenzitou zastavění, ve kterém má společenský a dopravní význam prakticky shodnou hodnotu. S ohledem na tento význam je při uspořádání městské třídy vhodné vytvářet prostorové podmínky pro pobyt a vybavení zelení.*“

Město, jako nepochybně polyfunkční sídelní útvar, plní několik funkcí a funkce bydlení je jen jednou z nich, byť nejdůležitější. Proto ve městech najdeme i plochy, kde je funkce obytná zcela upozaděna, či kde existuje vedle funkcí jiných. Nalezení vhodného kompromisu mezi jednotlivými funkcemi města je věcí místní samosprávy. Pokud ta usiluje o vytvoření městských tříd jako smíšeného prostoru bydlení a občanské vybavenosti snadno dostupného veřejnou hromadnou dopravou s cílem vytvořit „žijící“ městský prostor, soud k tomuto uvádí, že na uvedeném cíli neshledal nic nelegitimního. Jak již soud vyslovil výše, tento koncept vychází z § 18 odst. 1 stavebního zákona a snaží se o rovnováhu mezi podmínkami pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel. V některých lokalitách (a městské třídy, tedy i ul. Minská a Horova, nepochybně mohou patřit mezi ně) je dle názoru soudu žádoucí aktivní veřejný prostor.

Vymezení funkčního využití v předmětném území (ul. Minská a Horova) jako ploch smíšených obytných bezpochyby umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (vytvoření městských tříd) a soud zde vidí i zřejmou logickou souvislost mezi tímto vymezením a sledovaným cílem. Pokud navrhovatel namítal, že i plochy bydlení umožňují umístování komerčních ploch, považuje soud za vhodné uvést vymezení obou druhů funkčního využití ploch ve vyhlášce o územním plánu:

„FUNKCE: PLOCHY BYDLENÍ - B

Podrobnější účel využití je stanoven funkčními typy:

BB - bydlení v bytových domech

BR - bydlení v rodinných domech

BK - bydlení kombinované bez určení převažujícího charakteru domů

- Pokud objekty v této ploše tvoří blokovou strukturu, požaduje se využití vnitrobloku pro každodenní rekreaci zde bydlících obyvatel (tj. především pro zeleň a hřiště); tímto požadavkem se nevylučuje možnost umístění podzemních garáží pod terénem vnitrobloku za podmínky, že příjezd do těchto garáží nezhorší pohodu bydlení a nadzemní část vnitrobloku bude využívána, jak je výše požadováno.

Tímto požadavkem se nevylučuje možnost umístění parkovacích stání na terénu za podmínky, že vhodným prostorovým uspořádáním vnitrobloku budou současně realizována opatření, která zajistí splnění požadavků na zdravé životní prostředí a pohodu bydlení v lokalitě. Řešení prostorového uspořádání vnitrobloku pro možnost umístění parkování: musí umožňovat výsadbu vzrostlé stromové zeleně na terénu a vytvoření klidového zázemí pro pobyt obyvatel, musí mít zajištěn příjezd, který umožní nerušený a bezpečný pobyt obyvatel musí minimalizovat plošný a prostorový dopad na kvalitu vzrostlé stromové zeleně a pobytové funkce vnitrobloku.

Hlavní účel využití:

pozemky staveb a zařízení pro bydlení a související vybavení

Přípustné využití:

- související občanské vybavení veřejné OV, OZ, OS, OP, OK, OB

- související občanské vybavení komerční CS, CO s prodejní plochou do 1000 m²

Podmíněně přípustné využití:

- občanské vybavení veřejné OA za podmínky:

nevyžaduje zajištění zvláštních podmínek pro obranu a bezpečnost státu

- občanské vybavení komerční CS, CO s prodejní plochou do 1000 m², které svým charakterem nebo kapacitou převyšují potřeby místních obyvatel za podmínky:

- negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití

- technická vybavenost TO za podmínky:

- negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití

Nepřípustné využití:

pozemky staveb a zařízení, které nesouvisí se stanoveným hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím a odporují ustanovení o "Všeobecné nepřipustnosti využití ploch" a dále;

- *parkovací stání, odstavná stání a garáže pro nákladní automobily a autobusy a pro přívěsy těchto nákladních vozidel.*

FUNKCE: PLOCHY SMÍŠENÉ OBYTNÉ - S

- *Pokud objekty v této ploše tvoří blokovou strukturu a obsahují i funkci bydlení, požaduje se využití minimálně částí vnitrobloku přilehlých k bytovým domům pro každodenní rekreaci zde bydlících obyvatel (tj. především pro zeleň a hřiště); tímto požadavkem se nevylučuje možnost umístění podzemních garáží pod terénem vnitrobloku za podmínky, že příjezd do těchto garáží nezhorší pohodu bydlení a nadzemní část vnitrobloku bude využívána, jak je výše požadováno.*

Tímto požadavkem se nevylučuje možnost umístění parkovacích stání na terénu za podmínky, že vhodným prostorovým uspořádáním vnitrobloku budou současně realizována opatření, která zajistí splnění požadavků na zdravé životní prostředí a pohodu bydlení v lokalitě. Řešení prostorového uspořádání vnitrobloku pro možnost umístění parkování: musí umožňovat výsadbu vzrostlé stromové zeleně na terénu a vytvoření klidového zázemí pro pobyt obyvatel, musí mít zajištěn příjezd, který umožní nerušený a bezpečný pobyt obyvatel musí minimalizovat plošný a prostorový dopad na kvalitu vzrostlé stromové zeleně a pobytové funkce vnitrobloku.

Hlavní účel využití:

pozemky stavby a zařízení zpravidla pro bydlení B, a dále pro občanské vybavení veřejné OV, OZ, OS, OP, OK, OB, občanské vybavení komerční CS, CV a CO s prodejní plochou do 1000 m² nebo do 5000 m²s uspořádáním obchodní galerie; vlivy vyplývající z provozu a obsluhy nezasahují mimo pozemky, stavby a zařízení.

Podmíněně přípustné využití:

- občanské vybavení veřejné OA za podmínky:

- *nevyžaduje zajištění zvláštních podmínek pro obranu a bezpečnost státu*

- občanské vybavení komerční CO s prodejní plochou do 5000 m² nebo do 10 000 m² s uspořádáním obchodní galerie za podmínky:

- *bude prokázána přijatelná míra zátěže v lokalitě vyvolaná dopravou*

- *negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití*

Nepřípustné využití:

*pozemky staveb a zařízení, které nesouvisí se stanoveným hlavním, a podmíněně přípustným využitím, a odporují ustanovení o "Všeobecné nepřípustnosti využití ploch" a dále;
- parkovací stání, odstavná stání a garáže pro nákladní automobily a autobusy a pro přívěsy těchto nákladních vozidel."*

V případě ploch bydlení B je tak stanoveno přípustné využití komerční CS, CO s plochou do 1 000 m² a podmíněně i využití komerční CS, CO s plochou do 1 000 m², které svým charakterem nebo kapacitou převyšují potřeby místních obyvatel. V tomto případě pak za podmínky, že negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití. Oproti plochám bydlení B může být v plochách smíšených obytných S umístěno občanské vybavení komerční CS, CV a CO (s omezením vlivů působících mimo budovy, zařízení a pozemky) s prodejní plochou do 1 000 m² nebo do 5 000 m² s uspořádáním obchodní galerie. Za splnění dalších podmínek, že bude prokázána přijatelná míra zátěže v lokalitě vyvolaná dopravou a že nedojde k negativnímu ovlivnění vhodného prostorového uspořádání plochy hlavního účelu využití, je podmíněně přípustné i občanské vybavení komerční CO s prodejní plochou do 5 000 m² nebo do 10 000 m² s uspořádáním obchodní galerie.

Z uvedeného vyplývá, že možnost umístění komerčních ploch je v případě funkčního využití B podstatně omezena (plochou 1000 m²), což je v případě ploch bydlení pochopitelné. Uvedení omezení sice umožňuje umístění občanské vybavenosti menšího rozsahu, zároveň je však podle soudu toto omezení v rozporu s cílem vytvoření městských tříd uvedeným výše, neboť městské třídy, tak jak byly popsány odpůrcem, předpokládají umístění větších komerčních ploch. Jinak by koncept městských tříd, jako „pulzujících tepen města“ se širokou občanskou vybaveností postrádal smysl. Zachování plochy bydlení (B) by dosažení cíle neumožnilo. Vymezení ploch jako ploch smíšených obytných lze považovat za nejšetrnější ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli.

K poslední kroku přezkumu dodržení zásady proporcionality soud konstatuje, že napadenou změnu územního plánu považuje za koncepční. O koncepčnosti napadených změn svědčí zejména skutečnost, že ke změně funkčního využití ploch došlo podél celé ul. Minské a Horovy a nikoli jen u napadených pozemků. Tato skutečnost vylučuje případný diskriminační přístup odpůrce ve vztahu k navrhovateli. Odpůrce přistupoval shodně ke všem pozemkům podél ulic Minská a Horova a nikoli pouze ve vztahu k předmětným pozemkům. Uvedenou změnu funkčního využití nelze považovat ani za libovůli odpůrce. Ten při změně funkčního využití vycházel z jasně popsaného konceptu městských tříd a změnu funkčních ploch také náležitě odůvodnil.

VII. Závěr

Vzhledem k porušení postupu při vydání územního plánu v části „Aktualizace“ soudu nezbylo, než podle ust. § 101d odst. 2, věty první s.ř.s. část napadené „Aktualizace“ zrušit (viz výrok I. tohoto rozsudku). V další části (požadující zrušení „Aktualizace i v části týkající se pozemků p.č. 2136 a 2137) však byl návrh s ohledem na shora uvedené jako nedůvodný podle § 101d odst. 2, věty druhé, s.ř.s. zamítnut.

VIII. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatel měl ve věci částečný úspěch, a přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, které důvodně vynaložil proti odpůrci. Navrhovatel měl úspěch v poměrné části návrhu, a to konkrétně úspěch poloviční, protože soud v případě dvou pozemků navrhovateli vyhověl a u dvou pozemků nikoliv.

Za důvodně, účelně vynaložené náklady vzal krajský soud zaplacený soudní poplatek (z něj činí ½ částku 2 500 Kč) a dále polovinu mimosmluvní odměny zástupce žalobce (neboť tento byl od počátku řízení zastoupen advokátem) za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu, jeho doplnění a replika) po 3 100 Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů), včetně paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, tj. částku 6 800 Kč, zvýšenou o DPH 21 % (na 8 228 Kč), celkem tedy 10 728 Kč. Tuto částku je odpůrce povinen zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odpůrce měl ve věci rovněž částečný úspěch, a tak by mu také náleželo právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud však toto právo odpůrci nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 25. 11. 2014

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu