



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci navrhovatele **M. A.** proti odpůrci **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské náměstí 1, zastoupenému Mgr. Markem Vojákem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. K.**, zastoupená JUDr. Radoslavem Dostálem, advokátem se sídlem Brno, Šumavská 524/31, **II) statutární město Brno**, se sídlem Brno, Dominikánské náměstí 1, zastoupené JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Praha 5, Malátova 633/12, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – úpravy směrné části Územního plánu města Brna – chatová oblast Osada, katastrální území Kníničky, ze dne 3. 8. 2011, zn. S 18/11, č. j. MMB/0294663/2011, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0294663/2011,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – úprava směrné části Územního plánu města Brna – chatová oblast Osada, katastrální území Kníničky, ze dne 3. 8. 2011, zn. S 18/11, č. j. MMB/0294663/2011, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0294663/2011, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

[1] Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení výše označeného opatření obecné povahy, jímž došlo k úpravě směrné části Územního plánu města Brna (dále též „ÚPmB“) ve vztahu k chatové oblasti Osada, katastrální území Kníničky. V seznamu provedených úprav směrné části ÚPmB je tato úprava odpůrcem vedena pod označením

„S 18/11 MČ Brno-Kníničky, k. ú. Kníničky, parc. č. 877/2, 880, 881, 882/1, 882/2
Úprava vzájemných hranic návrhových ploch rekreační zeleně ZR-návrh,
návrhové plochy pro rekreaci R-návrh a stabilizované plochy rekreační zeleně
ZR-stab.
Chatová oblast Osada“.

[2] Oproti názvu této úpravy ovšem navrhovatel za její podstatu považuje změnu funkčního využití ploch konkrétních pozemků, nikoli pouhé zpřesnění vzájemných hranic jednotlivých ploch.

I.a) Aktivní legitimace navrhovatele

[3] Navrhovatel uvedl, že je členem zastupitelstva města Brna. Podle § 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, patří do výlučné pravomoci zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Pouze zastupitelům tedy náleží i pravomoc rozhodovat o změně vyhlášky. Dle § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (je-li dále v textu bez dalšího užíváno termínu „stavební zákon č. 183/2006 Sb.“, je tím míněn zákon č. 183/2006 Sb. ve znění účinném ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy), zastupitelstvo obce vydává v samostatné působnosti územní plán. Mezi obecně závazné vyhlášky obce patří i územní plán. V daném případě se jedná o obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna (je-li dále v textu bez dalšího užíváno termínu „vyhláška č. 2/2004“, je tím míněna předmětná vyhláška ve znění účinném ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy).

[4] Návrhem napadená úprava ÚPmB, byla pořízena k tomu nepřislušným orgánem (Magistrátem města Brna). To navíc v rozporu s ustanoveními samotné vyhlášky. Žalobci bylo upřeno, aby se na ní z pozice zastupitele podílel. V rozporu se zákonem o obcích tak nemohl hájit zájmy občanů obce a nemohl též svoji funkci vykonávat svědomitě a v zájmu města a jeho občanů. Došlo také k porušení čl. 104 Ústavy České republiky.

[5] Náleží do legitimního očekávání jak obyvatel města, tak zvolených zastupitelů, že to, co má rozhodovat zvolený orgán, tento bude také posuzovat a schvalovat, a to pod veřejnou kontrolou. Ne, že daná činnost přejde pod kabinetní způsob rozhodování a z působnosti samosprávy do oblasti výhradně úřednické. Obsah práva na samosprávu vymezil též Ústavní soud (např. nález ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

[6] K posouzení toho, zda je určitý akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně. Podstatou napadené úpravy směrné části ÚPmB ze dne 3. 8. 2011, je změna funkčního využití ploch konkrétních pozemků, nikoliv pouhé zpřesnění vzájemných hranic jednotlivých ploch. Jde tedy o opatření obecné povahy.

[7] Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), je v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu osobou pasivně procesně legitimovanou orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, popř. úřad územního plánování.

[8] Podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), je k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Nestačí přitom, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

[9] Ústavní soud se problematikou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu zabýval ve svém nálezu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Dospěl k závěru, že aktivně legitimovaní nejsou pouze dotčení vlastníci nemovitostí v daném území, ale i subjekty hájící širší komunitní zájmy, např. občanská sdružení založená za účelem ochrany přírody a krajiny. Obecnější závěry Ústavního soudu jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci. V nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, pak Ústavní soud akcentoval územní plánování jako součást základního práva na územní samosprávu.

[10] Napadené opatření obecné povahy je z materiálního hlediska změnou územního plánu a mělo tedy projít plnohodnotným procesem přijímání změny územního plánu. Mělo být schváleno zastupitelstvem města Brna, jehož je navrhovatel členem. Namísto toho ovšem odpůrce územní plán změnil kabinetním administrativním způsobem ve formě úpravy jeho směrné části, a to bez rozhodovací účasti zastupitelstva města Brna a tedy i navrhovatele. Tím, že změna ÚPmB neprošla řádným procesem, byly porušeny kogentní normy stavebního zákona a zejména byla z procesu změny vyloučena veřejnost.

[11] Navrhovatel byl zvolen zastupitelem města Brna, čímž se stal ochráncem a prosazovatelem práv a oprávněných zájmů územní komunity *par excellence*. Podobně jako zmíněná občanská sdružení, i navrhovatel má, jakožto zastupitel města Brna, právo prosazovat v procesu pořizování změny územního plánu samosprávné zájmy daného území. Obejitím řádného procesu změny územního plánu byl zcela zbaven svého práva účastnit se procesu změny územního plánu jako dotčená veřejnost a zejména jako člen zastupitelstva města Brna.

[12] Postupem odpůrce bylo též významným způsobem porušeno právo města Brna na samosprávu. V nastalé situaci je třeba právo na samosprávu spojit i s jeho osobou.

[13] Napadeným opatřením obecné povahy došlo rovněž k zásahu do jeho subjektivního veřejného práva podílet se na správě veřejných věcí a na výkon veřejné funkce zastupitele dle čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Tím, že napadená změna územního plánu neprošla

řádným procesem pořizování změny územního plánu, byl navrhovatel odsunut do role pasivního adresáta, a byl tak zbaven všech práv, která se v procesu pořizování změny územního plánu pojí s úkony zastupitelstva a tedy s výkonem funkce zastupitele.

I.b) Popis úpravy směrné části ÚPmB

[14] Před změnou ÚPmB byla žlutá plocha R na pozemcích města Brna plochou návrhovou, určenou pro rekreaci, a byla plochou stavební. Vedlejší světle zelená plocha ZR (mj. na pozemcích M. K.) byla plochu stabilizovanou, určenou pro městskou zeleň, byla plochou nestavební, volnou. Po změně ÚPmB se na bývalou světle zelenou plochu ZR přesunula žlutá, označující funkci stavební plochy funkčního typu R. Zelená nestavební plocha ZR byla rozšířena na bývalou žlutou plochu R (rekreace).

I.c) Nezákonnost úpravy směrné části ÚPmB

[15] Jak vyplývá z odůvodnění provedení úpravy ÚPmB, byla tato provedena výhradně dle čl. 4.3 vyhlášky č. 2/2004. Tento článek vyhlášky ovšem nebylo možno v daném případě použít. Nejednalo se o hranici dvou návrhových ploch, ale o kontakt plochy návrhové R a plochy stabilizované ZR. Provedený přesun funkčního typu R z plochy návrhové na plochu stabilizovanou tedy nesplňoval podmínku vyhlášky, za které lze takovou změnu územního plánu provádět postupem určeným pro úpravu parametrů, jež nejsou vymezeny závazně.

[16] Pro kontakt plochy návrhové a plochy stabilizované by v předmětné vyhlášce snad bylo využitelné ustanovení čl. 4.4. V tomto případě však není vyhláškou umožněno takovéto hranice měnit jinak než v rozsahu odpovídajícím „*přiměřenému zpřesnění*“ na základě vlastností „*nepostižitelných v podrobnosti územního plánu města*“. Tyto podmínky článku tak nebyly splněny. Žalobou napadená změna není zpřesněním hranic funkčních ploch, neboť fakticky přesouvá funkční typ stavební plochy R z jednoho pozemku na druhý. Navíc tak nečiní na základě vlastností nepostižitelných podrobnosti územního plánu města, ale zjevně za účelem umožnit stavební využití pozemku, který dosud ke stavebnímu využití určen nebyl. Návrhová plocha R na pozemku parc. č. 877/2, který je ve vlastnictví města Brna, byla přesunuta západně o 60 m na pozemky M. K. Podstatně se změnilo uspořádání území a vzájemná proporce ploch. Ustanovení čl. 4.4 nezmiňuje potřebu prověření takové změny územní studií, neboť se předpokládá pouhé zpřesnění hranic, zatímco v daném případě byla z veřejných prostředků na žádost majitelky soukromého pozemku zpracována účelová prověřovací územní studie „*Chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky*“.

[17] Úprava směrné části byla provedena v rozporu s platnou vyhláškou č. 2/2004 a postupem odporujícím zákonu. Tudíž je neplatná. Nebyl aplikován standardní postup změny územního plánu tak, jak jej předpokládá § 55 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., čili za účasti veřejnosti, včetně projednání v zastupitelstvu města Brna.

[18] Změna funkčního využití plochy z funkce stavební (plocha R) na funkci nestavební – volnou (plocha ZR) byla provedena bez souhlasného vyjádření vlastníka dotčeného pozemku – statutárního města Brna. Část pozemku parc. č. 877/2 pak byla převedena z kategorie pozemku stavebního na pozemek nestavební. I zde měli mít členové zastupitelstva možnost se v rámci projednávání záležitosti v samosprávných orgánech města k záměru vyjádřit.

1.d) Pravomoc odpůrce vydat opatření obecné povahy

[19] Postup byl nezákonný též v tom, že odpůrce neměl pravomoc provést danou úpravu. Limity využití území vyjádřené v regulativech jsou ve smyslu § 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006, závaznou částí územního plánu.

[20] I při předmětné změně směrné části se ovšem jedná o materiální průnik a faktický zásah do závazné části územního plánu, se kterým by měla být spojena náležitá procedura shodná s tou, jakou se pořizuje územní plán. Závěr, že i úprava směrné části může být opatřením obecné povahy, potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona č. 183/2006 Sb. vydává územní plán, včetně jeho změn, v samostatné působnosti zastupitelstvo obce.

[21] Odpůrce ve změně územního plánu konstatoval, že jako pořizovatel ÚPmB provedl úpravu směrné části v souladu s § 188 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a v souladu s kapitolou 8. přílohy č. 1 vyhlášky č. 2/2004. Limit využití území (zde přesouvání funkčních ploch) však nemůže být ani v návrhové ploše stanoven směrně. Formálně i materiálně se tak jedná o změnu územního plánu, ke které může dojít pouze formou opatření obecné povahy. Změnu funkčního využití území jako nejvýznamnějšího regulativu územního plánu nelze uskutečnit postupem, který v předmětné věci zvolil odpůrce a který významně zasáhl, respektive mohl zasáhnout do práv dalších osob (včetně vlastníků okolních parcel) tím, že je z procesu změny územního plánu fakticky vyloučil. K úpravě závazné části územního plánu tedy neměl odpůrce pravomoc. Tato náležela zastupitelstvu města. Tento závěr potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, jehož rozšířený senát se v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, zabýval postupem při úpravě směrné části územního plánu obce a povahou indexu podlažní plochy. Z uvedeného lze dovodit, že přesouvání funkčních ploch je limitem využití území, a i když by bylo nesprávně zařazeno do směrné části územního plánu, je přesto vymezeno závazně, a tudíž jeho změny nepřísluší správnímu orgánu, nýbrž orgánu samosprávy – zastupitelstvu obce.

[22] Nad rámec navrhovatel upozornil, že nezákonné bylo též neveřejné provedení dané úpravy ÚPmB. Nebyly dodrženy kautely starého ani nového stavebního zákona. Nezákonný postup odpůrce zasáhl celý proces a všechny dotčené osoby. Obsah opatření obecné povahy je navíc hrubě neproporcionální. Územní plánování má být především dialogem vedeným mezi všemi dotčenými subjekty. V tomto pojetí by mělo vytvářet otevřený systém skýtající všem maximum informací o území a jeho vývoji.

1.e) Další okolnosti úpravy

[23] Tržní cena 1 m² nestavebního pozemku je nepochybně nižší než cena za 1 m² plochy stavební. Tím, že město Brno místo stavební plochy R nabylo nestavební plochu ZR, mohlo utrpět škodu. Naopak M. K. danou úpravou směrné části získala to, že její stavby na pozemcích, které se původně nacházely v nestavební ploše, se najednou ocitly v ploše stavební, navíc odpovídající charakteru těchto staveb. To dotyčné významně pomohlo v řízení o dodatečném povolení souboru staveb nazvaném „rekreační středisko, stavební úpravy pozemku“ umístěného na pozemcích parc. č. 882/1 a 882/2 v katastrálním území Kníničky,

vedeném u stavebního úřadu Brno-Kníničky pod sp. zn. MCBKNI/01481/2011. Tedy díky dané úpravě ÚPmB byly stavby stojící v rozporu s územním plánem ušetřeny před odstraněním a mohly tak být legalizovány. Pozoruhodné je též to, že byť o změnu územního plánu žádala soukromá osoba zjevně ve svém vlastním zájmu, tak územní studii nechalo zpracovat a uhradilo statutární město Brno. Tato studie byla vypracována v květnu 2011, hned byla vyvěšena (od 30. 5. do 29. 6. 2011) a již 3. 8. 2011 odbor územního plánování a rozvoje rozhodl o změně směrné části. Tedy pouhých necelých 8 měsíců od podání žádosti byla změna hotova a provedena. Navrhovatel přitom z osobních zkušeností ví, že řádné projednání změny ÚPmB trvá běžně i více než 18 měsíců.

I.f) Návrhový petit

[24] Navrhovatel vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby soud napadené opatření obecné povahy zrušil dnem vyhlášení rozsudku.

II. Vyjádření odpůrce

[25] Odpůrce v první řadě konstatoval, že navrhovatelem napadený akt odpůrce má povahu rozhodnutí (individuálního správního aktu), nikoli tedy opatření obecné povahy. K jednotlivým tvrzením navrhovatele pak uvedl následující.

II.a) K aktivní legitimaci navrhovatele

[26] Subjektivní veřejná práva navrhovatele nebyla napadeným aktem zkrácena. V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části má aktivní legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen ustanoveními opatření obecné povahy, a tedy se ho přímo týká obsah a rozsah materie, jež je v rámci opatření obecné povahy řešena. Zároveň nesmí být na první pohled pojmově vyloučeno, aby byl navrhovatel opatřením obecné povahy dotčen. Jedná-li se o územní plán obce, pak se jeho obsah týká územního plánování, přičemž na svých právech může být zkrácen ten, koho se územní plánování týká. V tomto smyslu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 23. 2. 2012, č. j. 5 Ao 9/2011-38.

[27] Navrhovatelovo chápání aktivní legitimace je chybné. Navrhovatel nemá přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je územním plánem regulováno. Ohledně práv navrhovatele podílet se na úpravě ÚPmB, správě veřejných věcí a na výkonu veřejné funkce zastupitele neexistuje přímá souvislost s regulací území územním plánem, ani přímé dotčení navrhovatele. Právo zastupitele na výkon veřejné funkce má zcela odlišný charakter než práva vlastníka k nemovitosti nacházející se v regulovaném území.

[28] Nelze souhlasit ani s odvozením aktivní legitimace navrhovatele z čl. 21 Listiny. Odvozovat aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy z obecných formulací a garancí stanovených Listinou bez jejich bližší konkretizace je nedůvodné. Účelem řízení o zrušení opatření obecné povahy je ochrana práv takových subjektů, jejichž konkrétní práva byla opatřením obecné povahy zkrácena. Nejedná se tedy o procesní nástroj k ochraně jakéhokoli tvrzeného dotčení práv, které by například nepřímo souviselo s opatřením obecné povahy.

[29] Navrhovatel dále nesprávně odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, čímž své postavení zastupitele města Brna a ochránce práv a zájmů občanů obce připodobnil subjektům hájícím širší komunitní zájmy. Ústavní soud ovšem svým nálezem nezamýšlel poskytnout spolkům blanketní normu a argument pro podávání návrhů na zrušení opatření obecné povahy. Podstatou nálezu je závěr, že dotčeným osobám nelze upírat aktivní legitimaci pouze proto, že se za účelem hájení svých práv, popř. rozvoje svých aktivit, sdružily do spolku. I ve spolku tak musí být sdruženy osoby tvrdící zkrácení na svých právech, tedy např. vlastníci nemovitostí dotčených územním plánem. Nález je nutno vykládat spíše restriktivně. Nelze jej vztahovat na jakýkoli subjekt, byť potenciálně hájící zájmy širšího okruhu osob. Zastupitel obce vykonává veřejnou funkci, do které byl zvolen jako zástupce občanů obce. Argumentovat takto obecným hájením práv a zájmů občanů je však pro naplnění rozsahu aktivní legitimace ve smyslu § 101a s. ř. s. nedostatečné.

[30] Absurdní je pak závěr navrhovatele, že by obec, která vydala opatření obecné povahy (zde město Brno), byla legitimovaná k podání návrhu na jeho zrušení. Nelze též souhlasit s názorem navrhovatele, že má-li obec právo na samosprávu, disponuje tímto právem i každý jednotlivý zastupitel obce, popř. snad i každý občan obce. Právo na samosprávu není subjektivním právem každého občana, čl. 100 Ústavy jej ostatně garantuje pouze územním samosprávným celkům. Navrhovatelova extenzivní interpretace Ústavy je nepřijatelná.

[31] Řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není koncipováno jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. Navíc právo na samosprávu při obecném vymezení možnosti úprav směrných částí bylo realizováno již ve stadiu vzniku obecně závazné vyhlášky. Stavební zákon č. 50/1976 Sb. ponechával samosprávě značnou volnost pro vyčlenění závazné a směrné části územního plánu.

[32] Odpůrce z výše uvedeného dovodil, že navrhovatel ve věci postrádá aktivní legitimaci, přičemž se jedná o zcela zjevný nedostatek věcné legitimace. Navrhovatel je tedy osobou zjevně neoprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pročez by měl soud návrh odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

II.b) K zákonnosti napadeného aktu

[33] Přes výhrady ohledně aktivní legitimace navrhovatele se odpůrce z procesní opatrnosti vyjádřil též k návrhovým bodům týkajícím se zákonnosti napadeného aktu.

- k aplikaci vyhlášky č. 2/2004, charakteristika dotčených ploch

[34] Uvedl, že dne 9. 12. 2010 požádala M. K., vlastnice pozemků parc. č. 881 a 882/2 v katastrálním území Kníničky, o úpravu směrné části ÚPmB vztahující se k jejím pozemkům a spočívající v úpravě vzájemných hranic návrhových ploch rekreační zeleně ZR-návrh, návrhových ploch pro rekreaci R-návrh a stabilizované plochy rekreační zeleně ZR-stab.

[35] V daném případě docházelo jak k úpravě vzájemné hranice návrhových ploch, tak vzájemné hranice stabilizované plochy a plochy návrhové. Proto došlo k aplikaci čl. 4.3 vyhlášky č. 2/004 a k veřejnoprávnímu projednání územní studie „Chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky“, která dle čl. 8 téže vyhlášky nahradila územně plánovací podklad při

vymezování vzájemných hranic návrhových ploch a kterou s ohledem na komplexnost předmětné změny ÚPmB odpůrce použil i při vymezení vzájemných hranic stabilizovaných ploch s návrhovými plochami podle čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004.

[36] V napadeném aktu je skutečně uveden pouze čl. 4.3 vyhlášky č. 2/2004. Vzhledem k tomu, že docházelo k výše uvedeným úpravám, bylo by přesnější uvedení též čl. 4.4 vyhlášky. Na druhou stranu při aplikaci zásady „*a maiori ad minus*“ byl pro daný společný postup použit přísnější a náročnější čl. 4.3 vyhlášky vyžadující úpravy pouze na základě schválené navazující plánovací dokumentace. Tento prioritní článek vyhlášky pak byl též explicitně citován.

[37] Bylo by přepjatě formalistické, pokud by napadený akt byl považován za nezákonný jen proto, že odpůrce neuvedl oba aplikované články. Přitom z jeho obsahu je zřejmé, že byly použity oba. Vypracovaná územní studie pak byla s ohledem na komplexnost řešení užitá nejen pro úpravu vymezení hranice návrhových ploch dle čl. 4.3 vyhlášky, ale i pro přiměřené zpřesnění hranic návrhové a stabilizační plochy dle čl. 4.4 vyhlášky.

- *nepostižitelnost vlastností funkčních ploch v podrobnosti ÚPmB*

[38] Přesné umístění hranic funkčních ploch nelze v podrobnostech regulovat v ÚPmB, na což reaguje právě čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004. Skutečnost, že jsou poměřovány podrobnosti reálného řešení v území, které nejsou postižitelné v měřítku ÚPmB, plyne rovněž z měřítek relevantních výkresů ÚPmB. Podle čl. I. – Rozsah platnosti, bodu 5 Přílohy č. 1 vyhlášky č. 2/2004 platí, že z hlediska vyhlášky jsou pro prostorové uspořádání města v členění na plochy stavební a nestavební a pro funkční členění závazné výkresy ÚPmB v měřítku 1:25 000. V nich je otázka skutečného detailního umístění hranic jednotlivých ploch jednoznačně vlastností nepostižitelnou podrobností ÚPmB. O tom svědčí také bod 6 téhož článku. Předmětné úpravy, nepostižitelné v měřítku ÚPmB z důvodu jejich podrobnosti, tak odpůrce provedl správně.

[39] Oproti stávajícímu ÚPmB došlo úpravou ke zmenšení ploch rekreace ve prospěch veřejně přístupných ploch rekreační zeleně, navíc s respektováním vlastnických vztahů, neboť hranice stávající plochy veřejně přístupné zeleně byla posunuta na pozemky v majetku města Brna. Územní studie primárně prověřila skutkový stav v místě samém právě z důvodu podrobnosti nepostižitelné v měřítku ÚPmB.

- *k hlavním výkresům s grafickým vyznačením změn*

[40] Důležitou okolností případu je též vymezení obsahu územně plánovací dokumentace co do její podrobnosti. Základní důkazem navrhovatel učinil hlavní výkresy s grafickým vyznačením pozemků dotčených napadeným aktem odpůrce.

[41] Zákonodárce nedávnou novelou (§ 43 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.) reagoval na dlouhodobý problém územního plánování, tedy že územní plán musí obsahově i formálně řešit pouze skutečnosti spadající do podrobnosti tohoto institutu. Rozdíl v podrobnosti regulačního a územního plánu tkví v tom, že územní plán pojednává toliko plochy, zatímco regulační plán jde do podrobnosti jednotlivých pozemků. Územní plán má

mít charakter obecné koncepce rozvoje města a nesmí zacházet do podrobností, které přísluší plánu regulačnímu, což je řešení a funkční využití jednotlivých pozemků. Územní plán neobsahuje detailně prověřené záměry. Detailní řešení je prověřováno později, tj. při pořizování navazující územně plánovací dokumentace nebo v navazujících správních řízeních. Nelze tedy zaměňovat požadavky na podrobnost jednotlivých územně plánovacích dokumentů. Nelze očekávat, že územní plán bude schopen postihnout situaci v území do podrobnosti pozemků. Ke korekcím potom dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. slouží i institut úpravy směrných částí, který na základě individuálního posouzení konkrétní situace v lokalitě umožňuje upřesnit hranice tak, aby to odpovídalo realitě a smyslu a účelu územního plánování. Účelem směrné části územního plánu byla právě návaznost na závaznou část územního plánu a stanovování podrobností, které v závazné části z koncepčního hlediska nenalézaly místo.

[42] Územní plány vzniklé v 90. letech minulého století byly tvořeny jako obecné koncepce, postupem doby však začaly být aplikovány spíše jako regulační plán, tedy v podrobnosti na jednotlivé pozemky. Při použití územního plánu v podrobnosti, v jaké nebyl tvořen, zamýšlen ani zpracován, ovšem dochází k absurdním důsledkům.

[43] Nutno zdůraznit, že na pozemku žadatelky o úpravu směrné části ÚPmB M. K. byla před provedením úpravy stabilizována plocha veřejně přístupné zeleně, která však fakticky existovala na vedlejších pozemcích v majetku města. Naproti tomu na pozemku žadatelky se již z dřívější minulosti prokazatelně nacházela stavba v soukromém vlastnictví. Úpravou tedy došlo k rozšíření plochy zeleně na místa, kde zeleň (stávající vzrostlé stromy) reálně je, a k posunutí hranic plochy R na místo, kde je, a i dříve byla, zástavba stávajícími objekty. Byly posuzovány podrobnosti v území, které ÚPmB ve svém měřítku neobsahuje a nezachycuje. K využití ploch podle stavu před úpravou by bylo třeba absurdních kroků.

[44] Úpravou přitom oproti stávajícímu ÚPmB došlo ke zmenšení ploch rekreace ve prospěch veřejně přístupných ploch rekreační zeleně, navíc s respektováním podrobností v území a vlastnických vztahů. Z hlediska funkce se pak u dotčených pozemků stále jedná o plochy k rekreaci, jako tomu bylo před úpravou. Zpřesněním hranic, resp. jejich posunutím došlo pouze ke změně typu rekreační plochy. Byla posunuta hranice mezi plochou zeleně a zvláštní plochou pro rekreaci s možností využití ke stavebním účelům. Z hlediska územního plánování nedošlo k poškození veřejného zájmu či zájmů veřejnosti na užívání veřejné zeleně. Ve výsledku se podstatně nezměnila vzájemná proporce ploch (funkčních ploch R a ZR, tedy ploch stavebních a nestavebních) a byla zachována druhová skladba funkcí, plochy tedy i nadále zůstaly rekreačními.

[45] Zvětšení plochy rekreační zeleně, která fakticky existuje v místě, jež je předmětem úpravy, bylo krokem prospěšným životnímu prostředí a v souladu se zájmy občanů. Na pozemku plnicím funkcí veřejné zeleně již není možné realizovat stavební záměry a zlikvidovat tak vzrostlou zeleň. Předmětná úprava byla logická a je činěna problematickou jen proto, že se jedná o majetek osoby v příbuzenském vztahu s náměstkem primátora města Brna.

[46] Územní plán města Brna zpracovaný na počátku 90. let minulého století vymezil pouze schematicky návrhové plochy smíšené SO (pro obchod a služby) nebo návrhové

zvláštní plochy pro rekreaci R, a to zásadně bez prověřování vlastnických vztahů v území (tyto ostatně ani nebyly stabilizovány). Takové vymezení návrhových stavebních ploch je zcela zjevné i z tvaru funkčních ploch, které nerespektovaly ani tehdejší hranice parcel. Uvedená lokalita zůstala od roku 1994 beze změny, pouze v roce 2002 došlo ke změně funkčního využití návrhové stavební plochy v lokalitě Osada z plochy smíšené SO na plochu pro rekreaci R (obě funkce měly sloužit veřejnému vybavení lokality). Umístění hranic těchto ploch však zůstalo nezměněno, přestože již v této době na nestavebních plochách rekreační zeleně existovala stávající stavba rekreačního objektu.

- *k závazné a směrné části ÚPmB*

[47] Odpůrce dále uvedl, že navrhovatelův odkaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-116, je nepatřičný, neboť závěry učiněné kasačním soudem nelze v daném případě aplikovat.

[48] Cílem postupu odpůrce nebylo měnit závazné limity využití území, ale pouze upřesnit hranice ploch tak, jak tomu s ohledem na koncepčnost a obecnost charakteru ÚPmB nemohlo být na úrovni ÚPmB učiněno. Druh a funkční využití ploch se nezměnily, stále se jedná o funkční plochy vymezené územním plánem. S ohledem na obecnost a absenci podrobností v ÚPmB došlo pouze k zpřesnění a posunu hranic tak, aby odpovídaly dané lokalitě.

[49] Pro řízení rozvoje, správu a provoz města je zásadní rozmístění funkcí (např. bydlení, pracovní příležitosti, občanská vybavenost komerční a veřejná, rekreace apod.) na jeho území, neboť rozmístění funkcí vyvolává nároky na obslužné systémy, tedy na dopravní a technickou infrastrukturu. Z tohoto důvodu je rozmístění jednotlivých funkcí a jejich obsah v ÚPmB stanoven závazně, zatímco přesné umístění a podrobné uspořádání funkcí a funkčních typů a jejich vzájemných hranic v jednotlivých lokalitách je vymezeno vyhláškou o závazných částech ÚPmB jako směrné a rozhodování o něm je svěřeno pořizovateli, neboť z hlediska rozvoje města není zásadní.

[50] V současnosti již v důsledku soudních rozhodnutí obsahu směrné části v územním plánu odpovídá prakticky pouze úprava hranic funkčních ploch. Zcela zásadní je tak otázka, co konkrétně by tedy ještě mělo být předmětem a obsahem směrné části. Pokud nemůže být předmětem směrné části ani tento institut, pak již jejímu obsahu neodpovídá nic.

[51] V případě řešeném Nejvyšším správním soudem byl navýšen index podlažních ploch, a tedy v rámci směrné části došlo k úpravě, která mohla zasáhnout do předmětného území a přivodit v něm reálné změny. Nyní posuzovanou úpravou však došlo toliko k posunu hranic funkčních ploch, a to s ohledem na faktický stav území, se zohledněním prospěchu lokality a s ohledem na zájem veřejnosti na užívání lokalit na přehradě se vzrostlou zelení.

[52] Z navrhovatelovy argumentace plynou absurdní závěry, a sice že je ku prospěchu lokality, aby byla odstraněna stavba stojící na ploše rekreační zeleně, která však bezprostředně souvisí s plochou rekreační se stavebním účelem. Vzrostlé stromy v rekreační ploše s možností realizace stavby by pak byly předurčeny k vykácení a k realizaci stavby za účelem rekreace. Takové závěry jdou zcela proti smyslu územního plánování a reflektování

stavu a vývoje lokality. Tyto linie problematiky posunutí a zpřesnění hranice návrhových a stabilizovaných ploch nelze oddělovat a argumentovat pouze prospěchem vlastníka stavby.

- *k obsahu a financování územní studie*

[53] Podkladem pro předmětnou úpravu ÚPmB byla územní studie, jejíž závěry odůvodňují postup odpůrce při vymezení hranic návrhových a stabilizovaných ploch. Odpůrce důrazně odmítl tvrzení navrhovatele o svém údajně nestandardním postupu a neodůvodněném zvýhodnění soukromého subjektu. Podmínka věcného prověření záměru územní studií je stanovena přímo v ÚPmB. Vzhledem k tomu je nevhodné podmiňovat pořízení územní studie úhradou ze strany jiného subjektu a odpůrce tak nečiní nikdy. Jejím pořízením z prostředků města je zajištěna objektivnost jejího zpracování. Předmětná územní studie prověřila příslušné podrobnosti v území, zabývala se posouzením reálného využívání území na základě urbanistických a územně plánovacích pravidel.

- *k upřesnění práv zastupiteli postupem odpůrce*

[54] Odpůrce poukázal na obsah § 29 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. odlišující závaznou a směrnou část územně plánovací dokumentace, jakož i na přechodné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. pamatující na toto rozdělení u stávajících územních plánů a ponechávající kompetence a proces úpravy směrné části prakticky podle předchozí právní úpravy. Zdůraznil, že úpravu směrné části stavební zákon č. 50/1976 Sb. svěřoval do přenesené působnosti.

[55] V daném případě probíhal proces prověřování možné úpravy směrné části ÚPmB a odpůrce tak ani nemohl projednávat tento proces se samosprávnými orgány, tedy zejména se zastupitelstvem města Brna. Ingerence samosprávných orgánů do procesů státní správy je postihována rušením vydaných aktů. Právo na samosprávu je/bylo při obecném vymezení možnosti úprav směrné části realizováno již ve stadiu vzniku vyhlášky. Předchozí právní úprava umožňovala vyčlenit závaznou část územního plánu a ponechat určité podrobnější záležitosti do směrné části, v níž podléhají operativnímu postupu individuálního prověření v přenesené působnosti. Míra podrobnosti pro směrnou část přitom nebyla určena s přílišnou přesností a konkrétností. Samosprávě tak byla v otázce vymezení směrné části ponechána značná volnost.

[56] Argumentace navrhovatele o nesprávnosti postupu odpůrce není způsobilá zpochybnit správnost předmětného aktu a procesu jeho vydávání, a to ani s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týká zcela odlišné materie.

- *k neveřejnosti provedené úpravy*

[57] Předmětná změna v území byla předmětem projednání ve veřejnoprávně projednané územní studii. Tato byla publikována veřejnou vyhláškou a byly k ní podány připomínky ze strany veřejnosti. V této souvislosti lze dodat, že druhý dotčený vlastník předmětných pozemků – město Brno – měl vzhledem k publikaci zmiňované veřejné vyhlášky na vlastní úřední desce magistrátu reálnou možnost se k územní studii vyjádřit.

[58] Pro úpravu směrné části územního plánu nebyl stanoven žádný procesní postup. Úpravy směrné části se týkají pouze § 188 odst. 3 věta druhá stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a § 31 odst. 3 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Taková právní úprava se jeví býti nedostatečnou. Otázku procesního postupu a formy aktu řešilo metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj z roku 2000, podle něhož má být úprava realizována prostým opatřením příslušného orgánu, tedy v režimu obdobném např. vydávání stanovisek dotčených orgánů státní správy. Odpůrce postupoval v souladu s tímto stanoviskem a předmětnou úpravu realizoval správním postupem dle § 154 správního řádu.

[59] Vydaný akt je toliko individuálním správním aktem v rámci směrné části ÚPmB není v materiálním smyslu opatřením obecné povahy, resp. jeho změnou, a proto ani nemůže být zrušeno procedurou podle § 101a s. ř. s. Z tohoto důvodu by měl soud podaný návrh odmítnout pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

II.c) Návrh odpůrce

[60] Již výše bylo uvedeno, že odpůrce navrhl, aby soud návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou, popř. dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřípustnost. Pro případ naplnění podmínek řízení odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

III. Replika navrhovatele

[61] V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel nad rámec již uvedeného k otázce své aktivní legitimace dodal, že návrh podal rovněž jako dotčená veřejnost, která byla postupem odpůrce nezákonně vyloučena z procesu pořizování změny ÚPmB.

[62] Dále konstatoval, že v daném případě se nejedná o tzv. *actio popularis*. Stanovisko odpůrce nereflektuje jednu zásadní odlišnost od běžných případů. Totiž skutečnost, že napadená změna ÚPmB byla vydána kabinetním postupem, mimo zákonem předpokládaný proces, státní správou namísto samosprávou, bez účasti veřejnosti a dotčených vlastníků. Navrhovatel, jako zastupitel a člen dotčené veřejnosti, byl z procesu vydání změny ÚPmB *a priori* vyloučen, což představuje zásah do sféry jeho subjektivních veřejných práv. Návrh tedy primárně směřuje k ochraně veřejných subjektivních práv navrhovatele. V situaci, kdy dochází k obcházení řádného procesu vydání změny územního plánu, je třeba chápat relevantní sféru veřejných subjektivních práv širěji. Bazírování na požadavku přímého a nezprostředkovaného vztahu k nemovitostem v regulovaném území by v praxi vedlo k paktování vlastníků s úřady a k účelovým protiprávním úpravám územních plánů „za zavřenými dveřmi“. Takovou změnu územního plánu by pak nebylo možné napadnout před soudem, neboť aktivně legitimovaní dotčení vlastníci by s ní byli srozuměni. Tak tomu bylo právě v nyní projednávané věci.

[63] Navrhovatel dále odmítl argumentaci odpůrce k tvrzenému dotčení práv města Brna jako územně samosprávného celku. Provedenou změnu nevydala obec jako samosprávný územní celek, ale vydal je protiprávně orgán státní správy. Se zřetelem k zárukám na právo na samosprávu a na výkon funkce je třeba přiznat aktivní legitimaci rovněž představitelům

samosprávy, včetně jednotlivých zastupitelů. Tyto závěry podporuje nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, který uvolňuje dosavadní úzké pojetí dotčených subjektů oprávněných k podání návrhu na zrušení územního plánu.

[64] K otázce zákonnosti provedené změny ÚPmB navrhovatel zdůraznil, že napadeným aktem byla celá stavební plocha R jako celek přesunuta cca o 60 m západně z pozemků města Brna na pozemky M. K. Taková změna není pouhou úpravou či zpřesněním hranic. Ve skutečnosti jde o zrušení funkční plochy ve stávajícím umístění a její nové vymezení v jiném umístění. Materiálně se tedy jedná o změnu funkčního využití ploch, a to za účelem následné legalizace staveb postavených v rozporu s územním plánem.

[65] Pokud jde o měřítko závazných výkresů, navrhovatel konstatoval, že posun o 60 m je postižitelný i v měřítku 1:25 000 (jde o 2,4 mm). Zejména však podle logiky odpůrce by bylo bývalo v měřítku územního plánu nepostižitelné i samotné vymezení předmětné stavební plochy R, protože oněch 60 m, o kterých byla poloha plochy změněna, je přibližná délka celé této plochy. Podpůrně je třeba odkázat na § 13 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Nelze tak přijmout extrémní názor odpůrce, že posuny hranic funkčních ploch na úrovni celých pozemků jsou pod rozlišovací schopnost výkresu ÚPmB o měřítku 1:25 000 a proto se nemusí dít formou opatření obecné povahy. K překonání nedostatků tohoto měřítko má ostatně sloužit výkres v měřítku 1:5 000, na který sám odpůrce odkazuje.

[66] Přesun celé funkční plochy pak ani neodpovídá čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004. Takový přesun celé plochy zjevně není přiměřeným zpřesněním jejích hranic, které by podstatně nezměnilo uspořádání území a vzájemnou proporcii ploch.

[67] Změna ÚPmB ve skutečnosti nesledovala veřejný zájem, ale zájem soukromý. V dané lokalitě chybí plochy služeb pro veřejnost, které mohou být realizovány pro veřejnost v ploše R. Změna (přesun předmětné funkční plochy na soukromou parcelu se soukromou chatou) tedy snížila možnosti města coby majitele dotčených pozemků doplnit v území služby pro veřejnou rekreaci. Plocha R určená pro veřejnou rekreaci přitom byla přesunuta nejen na soukromý pozemek M. K., ale též na sousední pozemek v majetku města, který byl před provedením této změny ÚPmB v rozporu s územním plánem zastavěn stavbami (byť formálně označenými jako dočasné) – soukromým bazénem, hřištěm a skladem náradí. V době provádění napadené změny ÚPmB běželo řízení o odstranění stavby, které bylo následně s ohledem na provedenou změnu územního plánu zastaveno. Účel, který původní vymezení stavební plochy R sledovalo, tj. doplnění veřejných služeb do území, nebyl změnou územního plánu naplněn, ale bylo mu naopak zabráněno. Předmětné soukromé stavby nejsou veřejně přístupné a svým charakterem jsou evidentně dlouhodobě určeny pro soukromou rekreaci.

[68] Pokud potřeba doplnění vybavenosti v území již pominula a odpůrce dospěl k závěru, že aktuálně je ve veřejném zájmu primárně chránit vzrostlou zeleň na městském pozemku, měl odpůrce coby pořizovatel ÚPmB iniciovat standardní změnu územního plánu, která by vedla ke změně funkčního typu R na funkční využití ZR či jiné vhodné, které vzrostlou zeleň ochrání, a neřešit tuto tvrzenou potřebu formou úpravy hranic funkčních ploch.

[69] Přesun plochy R na sousední pozemek nebyl ani věcně správný. Soukromá chata je individuální rekreací (dle katastru nemovitostí jde o stavbu pro rodinnou rekreaci č. e. 115 na pozemku parc. č. 881 v katastrálním území Kníničky), nikoli rekreačním využitím pro veřejné účely, jak je koncipován funkční typ R. Změnou územního plánu došlo k umístění funkčního typu určeného pro doplnění vybavenosti v území (R) na soukromý pozemek využívaný čistě k soukromé individuální rekreaci, což je evidentně v rozporu s účelem ÚPmB a úkoly a cíli územního plánování.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[70] M. K. se k návrhu písemně nevyjádřila.

[71] Statutární město Brno v podání ze dne 29. 8. 2014 konstatovalo, že v daném případě došlo k úpravě směrné části ÚPmB, kdy hranice funkčních ploch byly upraveny tak, aby odpovídaly faktickému stavu v dané lokalitě. V zásadě došlo k rozšíření plochy zeleně na místa, kde se v současnosti veřejná zeleň reálně nachází. Posunutím hranice plochy ZR došlo k rozšíření souvislé plochy rekreační zeleně, která je skutečně osazena vzrostlými stromy a je ve veřejném užívání, tj. je veřejně přístupná. Předchozí lokalizace hranice plochy ZR byla na pozemcích zastavěných stávajícími objekty. Stavební plochy R se naopak nacházely v místech pokrytých porostem (vzrostlými stromy) a byly veřejně užívány. Došlo tedy ke zmenšení ploch rekreace ve prospěch veřejně přístupných ploch rekreační zeleně, navíc s ohledem na stávající faktický stav. Dle sdělení majetkového odboru Magistrátu města Brna není dle dostupných podkladů známa žádná skutečnost, která by svědčila tomu, že provedenou úpravou směrné části územního plánu došlo k negativnímu dopadu na majetek města.

V. Jednání konané dne 9. 9. 2014

[72] Při jednání navrhovatel nad rámec již dříve písemně uplatněné argumentace poznamenal, že vyjádření města Brna k návrhu je nevěrohodné. Není podloženo znaleckým posudkem, z něhož by vyplývala cena pozemků před a po úpravě územního plánu. Současně navrhovatel k důkazu předložil fotografie místa samého pořízené dne 8. 9. 2014, z nichž je patrné zjevné individuální využití pozemků a soukromý vjezd na ně, což potvrzuje závěr o účelu provedené úpravy územního plánu. Tento důkazní návrh soud zamítl, neboť podle § 101b odst. 3 s. ř. s. při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy.

[73] Odpůrce nad rámec již dříve písemně uplatněných tvrzení konstatoval, že navrhovatel nepochopil úlohu územního plánování. Předložil též písemnou reakci na repliku navrhovatele. V ní zejména uvedl, že navrhovatelem zmiňovaná vyhláška č. 500/2006 Sb. nebyla v době vydání ÚPmB platná ani účinná. Výkresy v měřítku 1:5 000 a 1:10 000 jsou v podstatě pracovními podklady sloužícími při rozhodování u jednotlivých pozemků. Zpřesnění hranic ploch mělo marginální význam. Posun hranice ploch o 60 m v rámci celého ÚPmB, tedy územního plánu druhého největšího města v České republice, je s ohledem na znění, podstatu a chápání územního plánování dle staré právní úpravy pouhým zpřesněním. Stejný názor

ostatně zastává i nadřízený orgán – Krajský úřad Jihomoravského kraje, který se k věci také vyjadřoval (pod č. j. JMK 36159/2012; toto „Sdělení k podnětu“ je součástí předložené správní dokumentace). Odpůrce dodal, že ve věci pouze posuzoval, zda je v dané lokalitě možné a vhodné zpřesnit hranice funkčních typů R a ZR tak, aby funkční typy ploch byly dány do souladu s faktickým stavem v území. Naopak pro předmětnou úpravu nemělo žádný význam, zda je určitý objekt v lokalitě umístěn v souladu se zákonem, popř. zda je tak užíván.

[74] Dále odpůrce předložil soupis úprav směrné části ÚPmB realizovaných v letech 2010 a 2011, přičemž poukázal na to, že řada z těchto úprav spočívala v navýšení indexu podlažních ploch. Z tohoto soupisu vyplynulo, že v roce 2010 bylo provedeno 25 a v roce 2011 36 úprav směrné části ÚPmB.

[75] O slovo požádal též zástupce M. K., který vyjádřil souhlas s názory odpůrce.

[76] Soud posléze podrobně konstatoval obsah soudního spisu (z něhož zejména ověřil, že navrhovatel je ode dne 16. 10. 2010 dosud členem zastupitelstva města Brna), jakož i spisové dokumentace k napadenému opatření obecné povahy předložené odpůrcem (včetně textu vyhlášky č. 2/2004 ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy), přičemž nahlédl též do předložených mapových podkladů. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti návrhu. V průběhu dokazování odpůrce navrhl, aby soud vyslechl Mgr. Ing. K. L., vedoucí odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna, a to za účelem osvětlení obsahu jednotlivých mapových a dalších podkladů pořizovaných v rámci územního plánování a jejich vzájemných vztahů a návazností, jakož i ozřejmění postupu odpůrce ve věci. Tento důkazní návrh soud zamítl, neboť postup odpůrce coby správního orgánu je dostatečně patrný z předložené spisové dokumentace, v ostatním pak důkazní návrh nesměřoval ke skutkovým zjištěním, ale k právním otázkám týkajícím se pořizování územního plánu a jeho změn, které plynou z právní úpravy, přičemž odpůrce měl v průběhu řízení dostatek prostoru se k této problematice vyjádřit, což také učinil.

[77] V rámci konečných návrhů navrhovatel konstatoval, že provedená změna ÚPmB neproběhla řádným procesním způsobem, zejména nedošlo k jejímu schválení zastupitelstvem města Brna. K jednotlivým tvrzením uplatněným odpůrcem při jednání dodal, že na webových stránkách města Brna (www.brno.cz) je hlavní výkres – Plán využití území v měřítku 1:5 000. Dle katastru nemovitostí se pak na předmětných pozemcích nalézá stavba pro individuální rekreaci. Územní studie je pak pouhým podkladem pro změnu územního plánu, nikoli konkrétním návrhem takové změny. Počty provedených úprav směrné části územního plánu jsou irelevantní. S takovými úpravami zákon i vyhláška č. 2/2004 počítá, při jejich provádění však musí být dodržována pravidla.

[78] Odpůrce poté uvedl, že hlavní výkres byl v rozhodné době pořízen v měřítku 1:25 000, což mělo následný vývoj. Zdůraznil, že provedená úprava směrné části ÚPmB byla zcela marginální, nemohla se územního plánu coby strategického koncepčního dokumentu nijak dotknout. V mapě s měřítkem 1:25 000 (tedy v mapě, v níž 1 cm představuje 250 m) takovou změnu nešlo provést, neboť v ní nelze posoudit hranice jednotlivých parcel. Úprava tedy musela být nejdříve vyznačena v mapě s měřítkem 1:5 000 a teprve následně zaznamenána

v mapě s měřítkem 1:25 000, v níž již je předmětné zobrazení zkresleno a svým rozsahem je pouze symbolické.

VI. K přípustnosti návrhu z hlediska návrhové legitimace navrhovatele

[79] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy.

[80] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele ve věcech návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu – či jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“ (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS) uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. [...] Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“

[81] V bodě 32 následného rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*“

[82] V rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, ve věci „Změna územního plánu obce Nalžovice“, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[p]řípustný je i návrh, ve kterém navrhovatel namítá porušení procedurálních pravidel, které mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a které zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. K odmítnutí návrhu by tedy vedlo, pokud by z něj bylo zřejmé, že namítaná procesní pochybení by a priori vylučovala možnost dotčení právní sféry navrhovatele.*“

[83] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posléze v bodě 33. usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ve věci „Změny územního plánu obce Moravany“ (publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS), zdůraznil, že „úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.“

[84] K otázkám aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, byť na půdorysu aktivní legitimace spolků (občanských sdružení), se inspirativním způsobem vyjádřil i Ústavní soud (viz zejména body 21., 24.–27., 30. nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve věci „Sdružení pro ochranu krajiny“). Uvedl mimo jiné, že „alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy“ jsou závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž navrhovatel „musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena“. Současně na příkladu spolků s různým předmětem činnosti poukázal na kritéria, která mohou zakládat jejich aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu. U těchto kritérií či měřítek pak výslovně konstatoval (formou konkretizace výchozí pozice, kterou ve vztahu k interpretaci § 101a odst. 1 s. ř. s. zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009), že „[v]ěcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. [...] Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem)“.

[85] Závěry Ústavního soudu jsou sice do nyní projednávané věci přenositelné pouze do jisté míry, mimo jiné však z předmětného nálezu plyne, že dosavadní judikatura týkající se otázky aktivní legitimace navrhovatele ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu, nemusí být zcela vyčerpávající ve smyslu pokrytí všech myslitelných životních situací (a aktivní legitimace navrhovatele tak není vázána pouze na dotčení absolutních majetkových práv navrhovatele), tedy jinými slovy řečeno, že při posuzování aktivní legitimace navrhovatele je třeba bedlivě sledovat jedinečné okolnosti každého případu, a to „v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje“.

[86] Tak tomu je i v nyní projednávané věci, v níž soud na základě poměrně neotřelé právní konstrukce navrhovatele dospěl k závěru, že navrhovatele nelze považovat za osobu zjevně neoprávněnou k podání předmětného návrhu, a tudíž návrh nelze odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[87] Důvodem, pro nějž soud navrhovatele shledal aktivně legitimovaným k podání předmětného návrhu, bylo jeho tvrzení, že napadený akt odpůrce byl změnou dosavadního územního plánu, kterou mělo schvalovat zastupitelstvo města Brna, a navrhovatel coby člen

zastupitelstva tak byl postupem odpůrce zkrácen na svém právu podílet se z pozice zastupitele na úpravách územního plánu.

[88] Pokud jde tedy o otázku tvrzeného zkrácení na právech, navrhovatel v zásadě poukázal na to, že postupem správního orgánu nebylo respektováno jeho právo na nerušený výkon mandátu zastupitele města Brna. Pro posouzení statusu navrhovatele coby zastupitele obce je nutno vycházet primárně z obecního zřízení. Dle jeho § 67 je zastupitelstvo obce složeno z členů zastupitelstva obce. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí (§ 70 obecního zřízení, čl. 21 odst. 4 Listiny). Z obecního zřízení plynou konkrétní práva a povinnosti zastupitele obce, některá z nich jsou specifikována v § 82 a § 83 obecního zřízení. Jedním z těchto práv je též právo hlasovat na zasedáních zastupitelstva, tedy právo podílet se na tvorbě vůle tohoto kolektivního orgánu (§ 87, § 95 odst. 1 obecního zřízení). Souhrn práv a povinností zastupitele obce tvoří hmotněprávní obsah jeho mandátu. K tomu nutno dodat, že se jedná o veřejná subjektivní práva navrhovatele, která mají ústavní základ v čl. 21 Listiny. V této souvislosti lze ilustrativně poukázat na náleze ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, ve věci „*Odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce*“ (N 159/42 SbNU 305), v němž Ústavní soud konstatoval, že „*[p]ředmětem čl. 21 Listiny je zakotvení politických práv v užším slova smyslu, které lze charakterizovat právem účasti na správě věcí veřejných. Jedná se v tomto smyslu o univerzální právo konkretizované jednotlivými odstavci čl. 21, přičemž konkretizovaným právem tohoto univerzálního práva je také dle odstavce 4 právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“

Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“

[89] V daném případě odpůrce provedl úpravu směrné části ÚPmB, přičemž aplikoval přechodné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 191/2008 Sb., podle něhož *se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.*

[90] Přechodné ustanovení tedy v návaznosti na povahu částí územních plánů vydaných dle dřívějších předpisů rozdělilo režim jejich změn či úprav, a to dle skutečnosti, zda změně, resp. úpravě podléhala závazná část staršího územního plánu nebo jeho část směrná. Je-li měněna závazná část takového územního plánu, je aplikován stavební zákon č. 183/2006 Sb. Podle jeho § 6 odst. 5 písm. c), § 54 a § 55 územní plán či jeho změny vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Přitom dle § 188 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. platí, že obecně závazná vyhláška, již byla vymezena závazná část územního plánu obce, se

pro účely tohoto zákona považuje za opatření obecné povahy. Dochází-li ovšem k úpravě směrné části územního plánu, rozhoduje o takové úpravě obecní úřad (v přenesené působnosti), resp. úřad územního plánování, přičemž postupuje podle dosavadních předpisů.

[91] Tvrdil-li tedy navrhovatel, že postupem odpůrce bylo dotčeno jeho právo účastnit se projednávání a schvalování změny územního plánu v zastupitelstvu města Brna, tedy jeho právo plynoucí z hmotněprávního obsahu jeho mandátu, bylo takové tvrzení dostatečně relevantní nejen pro odmítnutí názoru, že navrhovatel je k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], ale též k přijetí závěru, že navrhovatel má v daném případě návrhovou legitimaci ve smyslu § 101a s. ř. s.

[92] Zde je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Jak již bylo uvedeno výše, návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.

[93] Naopak ostatní důvody, na jejichž základě se navrhovatel snažil dovodit svou aktivní návrhovou legitimaci, soud neshledal opodstatněnými. Poukazoval-li navrhovatel na porušení práva statutárního města Brna, jakož i jeho občanů na územní samosprávu, je nutno odmítnout navrhovatelovu tezi, že pouhým zvolením do zastupitelstva města Brna se stal ochráncem a prosazovatelem práv a oprávněných zájmů územní komunity *par excellence*. Hájení práv města, resp. všech jeho občanů jako celku je především úkolem města samotného (srov. čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 1, § 2 obecního zřízení). Vůli města k takovému postupu je ovšem třeba vyjádřit kvalifikovaně, tedy dle okolností zejména hlasováním zastupitelstva či rady, nikoli aktivitou jediného zastupitele (čl. 101 odst. 1, čl. 104 Ústavy, § 5, § 7 obecního zřízení). Mělo-li by město Brno za to, že orgán státní správy zasahuje do jeho kompetencí, zajisté má právní prostředky určené k ochraně jeho oprávnění. Shodný závěr ostatně platí, poukázal-li navrhovatel na zhoršení majetkoprávní pozice města Brna.

[94] Spojoval-li pak navrhovatel svou aktivní návrhovou legitimaci s porušením práv občanů města Brna (a to i sebe sama), *in concreto* práva účasti na veřejném projednání věci, či práva podílet se na koncepci územního plánu, nutno uvést, že jde přesně o ten typ tvrzení, který směřuje k ochraně obecných, blíže neukotvených práv či zájmů, u nějž chybí vztah ke konkrétním subjektivním právům či alespoň kritériím uvedeným ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 (v tomto rozsahu jde tedy o *actio popularis*).

VII. K přípustnosti návrhu z hlediska povahy napadeného aktu

[95] Soud tedy výše shledal dostatečným tvrzení navrhovatele ohledně potenciality zkrácení na právech. Jinou otázkou je ovšem povaha úkonu, jímž navrhovatel mohl být na svých právech zkrácen, a s tím související volba typu návrhu.

[96] Zde je nutno v první řadě poukázat na usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ve věci „*Olomoucký kraj*“, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v jehož odstavcích [15] a [16] rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že „[s]myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). [...] Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy.“

Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“

[97] Rozšířený senát v citovaném usnesení současně provedl jistou hierarchizaci základních žalobních typů v soudním řádu správním. K jejich výčtu je samozřejmě v daném případě třeba připojit i návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s.

[98] Z uvedeného plyne, že v zásadě proti každému úkonu veřejné správy zasahujícímu do sféry práv a povinností jednotlivce se tento jednatel může domáhat soudní ochrany, na druhou stranu mu zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Např. zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovýmto právním prostředkem pouze tehdy, pokud sporný akt není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. nebo opatřením obecné povahy (§ 101a násl. s. ř. s.). Pokud je tedy akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Není proto ani v procesní dispozici žalobce volit, kterou z žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je tedy povaha napadeného úkonu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, ve věci *Obec Třebovle*, publ. pod č. 2752/2013 Sb. NSS; přiměřeně srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[99] V této souvislosti zdejší soud zvažoval, zda návrhovač použil „správný“ žalobní typ. Pro zodpovězení této otázky ovšem musel primárně posoudit povahu napadeného úkonu.

[100] Zde je v první řadě nutno odmítnout tvrzení odpůrce, že napadený akt je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Pro tento závěr je podstatná nejen skutečnost, že tímto aktem dochází ke změně územního plánu, tedy úkonu, který není rozhodnutím ani v závazné, ani ve směrné části, ale zejména nedostatečná formální stránka tohoto aktu (srov. zvláště usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci „*Olomoucký kraj*“ [č. 2206/2011 Sb. NSS], či ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

[101] Je-li napadený akt změnou závazné části územního plánu, jak tvrdí navrhovatel, jedná se nepochybně o opatření obecné povahy (§ 188 odst. 3 věta první, odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.). Je-li napadený akt úpravou směrné části územního plánu, jak tvrdí odpůrce, muselo být k jeho přijetí postupováno dle dosavadních předpisů, tedy dle stavebních předpisů účinných do 31. 12. 2006 (§ 188 odst. 3 věty druhá a třetí stavebního zákona č. 183/2006 Sb.). Podle § 28 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. se přitom na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Tato úprava tudíž není činěna v rámci správního řízení. Správní řád v takovém případě v § 177 předpokládá, že správní orgán při provádění jiných úkonů, na které se nevztahují části druhá a třetí, postupuje obdobně dle části čtvrté tohoto zákona. Správní rozhodnutí ovšem nelze vydat mimo správní řízení a úprava směrné části územního plánu tak nemůže být správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu či § 65 s. ř. s. Úprava směrné části územního plánu nenaplňuje ani definiční znaky vyjádření, osvědčení, ověření či sdělení dle § 154 správního řádu, a spadá tak v souladu s § 158 odst. 1 správního řádu do kategorie tzv. „jiných úkonů“ dle části čtvrté správního řádu. Na tom ničeho nemění, že v § 31 odst. 3 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. je k vyjádření činnosti orgánu příslušného k úpravě směrné části územně plánovací dokumentace použito slovo „*rozhoduje*“.

[102] Na základě uvedeného tedy nebylo v daném řízení místa pro odmítnutí návrhu pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu, že by napadený akt měl být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[103] Dále se tak soud zabýval otázkou, jestli se navrhovatel neměl obrátit na soud žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Z níže uvedených důvodů však dospěl k závěru, že tomu tak není.

[104] V daném případě navrhovatel tvrdil, že správní orgán (odpůrce) provedl takovou změnu územního plánu, která je materiálně opatřením obecné povahy, čímž tuto změnu vydal namísto zastupitelstva města, jehož schvalovací procedury se měl navrhovatel účastnit. Tedy navrhovatel jako úkon („zásah“), jímž byl zkrácen na právech (dotčen na výkonu jeho mandátu zastupitele), označil přímo odpůrcem vydaný akt. Toto tvrzení má logiku, neboť teprve vydáním tohoto aktu a následným faktickým promítnutím změny do územního plánu, bylo možno definitivně konstatovat, že změna územního plánu „neprošla“ zastupitelstvem a navrhovatel byl tedy při jejím vydání opomenut.

[105] Jak je ovšem uvedeno již výše, je-li napadený akt opatřením obecné povahy, je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem proti takovému aktu nepřípustná dle § 85 s. ř. s. Ostatně ani samotné schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, ve věci „Územní plán obce Černolice“, publ. pod č. 2975/2014 Sb. NSS).

[106] Pro samotné posouzení, zda navrhovatel použil správný žalobní typ, je tedy podstatné, zda úkon odpůrce byl pouhou úpravou směrné části územního plánu, tedy tzv. jiným úkonem dle čtvrté části správního řádu, proti němuž je soudní ochrana poskytována formou zásahové žaloby [srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS; v takovém případě by soud podaný návrh odmítl pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nebo zda se materiálně jednalo o změnu závazné části územního plánu, v takovém případě by soud návrh (podaný dle § 101a a násl. s. ř. s.) věcně projednal.

[107] Obdobnou problematiku již posuzoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aps 2/2013-116 (publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS), v němž se zabýval problematikou stanovení indexu podlažní plochy. Dospěl přitom k řadě zobecnitelných závěrů použitelných v nyní souzené věci. Z usnesení rozšířeného senátu tedy zejména plyne, že spadá-li určitý regulativ do kategorie limitů využití území, je jeho vymezení v územním plánu závazné, i když byl tento regulativ nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb.). Má-li přitom v platném územním plánu dojít ke změně takové již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. Změnu územního plánu týkající se takového závazného regulativu provedenou úpravou směrné části lze napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., přičemž osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení před soudem je orgán, který ji přijal.

[108] I v nyní projednávané věci je nesporné, že se napadená změna týká územního plánu schváleného před nabytím účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tj. před datem 1. 1. 2007. Na změny starších územních plánů pamatují přechodná ustanovení tohoto nového stavebního zákona. Jak je uvedeno již výše, skutečnost, zda se změna staršího územního plánu týká jeho závazné či směrné části, je zcela zásadní, neboť je určující pro způsob, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto datem.

[109] Obsah závazné části územního plánu je velmi obecně vymezen v § 29 stavebního zákona č. 50/1976 Sb.: „Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, ostatní části jsou směrné.“ Dle § 139a odst. 1 téhož zákona limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umístování staveb, využití území a opatření v území.

[110] Podle § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání. Dle odstavce 2 písmene b) téhož paragrafu závazná část územního plánu obce obsahuje zejména urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání, vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení

územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanací nebo asanačních úprav.

[111] Již na základě uvedeného je možné uvést, že vymezení plošného a prostorového uspořádání území (urbanistická koncepce) a stanovení funkčního využití jednotlivých ploch, je závazné. Tento závěr je ostatně i logický, neboť se jedná o naplnění jednoho ze základních účelů územního plánování. Bylo-li by přitom možno polemizovat o závaznosti např. konkrétních podmínek využití jednotlivých ploch (tedy specifikaci tzv. funkčních typů, či popř. dokonce i samotných funkcí), zcela jistě tak tomu nebude v případě rozlišení jednotlivých ploch na stavební a nestavební, neboť pokud by i toto kritérium bylo v zásadě volně proměnné, ztratil by územní plán jako celek svou regulační funkci.

[112] Tomu ostatně v podstatě odpovídá i vyhláška č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, schválená zastupitelstvem města Brna podle § 84 odst. 2 písm. i) obecního zřízení, § 29 odst. 3 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a čl. 3 odst. 2 písm. i) vyhlášky č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších vyhlášek, na zasedání konaném dne 9. a 10. 12. 2003 a účinná od 9. 3. 2004. Na jejím základě (ve znění pozdějších novelizací) odpůrce provedl napadenou úpravu směrné části ÚPmB. Vzhledem k právní povaze předmětné vyhlášky soud považuje za nezbytné zrekapitulovat její relevantní pasáže.

[113] Podle jejího čl. 4.1. jsou závazné mimo jiné i následující regulativy prostorového a funkčního uspořádání území vyjádřené v hlavních výkresech ÚPmB 1:25 000 a v textu „Regulativy pro uspořádání území“ uvedeném v příloze č. 1 této vyhlášky:

4.1.1. Prostorové uspořádání území města v členění na funkční plochy.

4.1.2. Regulační podmínky pro *plochy stavební*, které vymezují urbanistickou funkci (účel využití plochy), a to:

- plochy bydlení
- plochy smíšené
- plochy pracovních aktivit
- *zvláštní plochy pro rekreaci*
- ostatní zvláštní plochy
- plochy pro veřejnou vybavenost
- plochy pro dopravu
- plochy pro technickou vybavenost.

4.1.3. Regulační podmínky pro *plochy nestavební-volné*, které vymezují urbanistickou funkci (účel využití plochy), a to:

- plochy krajinné zeleně
- *plochy městské zeleně*
- plochy s objekty pro individuální rekreaci
- vodní a vodohospodářské plochy
- zemědělský půdní fond
- pozemky určené k plnění funkce lesa
- plochy pro těžbu.

[114] Podle čl. 4.3. vyhlášky č. 2/2004 nejsou vzájemné hranice *návrhových ploch* jednotlivých funkcí vymezeny závazně a je možno je upravovat (při zachování druhové skladby funkcí) na základě schválené navazující územně plánovací dokumentace nebo schváleného souborného stanoviska potvrzujícího řešení navržené v 1. etapě této dokumentace (konceptu nebo urbanistické studie).

[115] Dle čl. 4.4. citované vyhlášky vzájemné hranice *stabilizovaných ploch* a jejich hranice *s návrhovými plochami* nejsou vymezeny závazně a je možno je *přiměřeně zpřesňovat* úpravami vycházejícími z vlastností funkčních ploch *nepostižitelných v podrobnosti* územního plánu města (vlastnických hranic, terénní konfigurace, vedení inženýrských sítí, zpřesnění hranic technickou dokumentací nových tras komunikací a inženýrských sítí apod.), které *podstatně nezmění* uspořádání území a vzájemnou proporci ploch.

[116] Článek 5.1. vyhlášky č. 2/2004 stanoví, že závazný je rovněž regulativ funkčního uspořádání území:

5.1.1. *Obsah funkčních typů*, tj. stanovení přípustnosti nebo podmíněné přípustnosti využití území pro funkce a činnosti (příloha č. 1 „Regulativy pro uspořádání území“) s tím, že rozmístění konkrétních funkčních typů ve výkresové části je směrné.

[117] Podle článku 8. vyhlášky č. 2/2004 *může být* pro účely aplikace regulativů ÚPmB a ustanovení této vyhlášky (s výjimkou 6. čl. odst. 6.5.) navazující územně plánovací dokumentace *nahrazena* veřejnoprávně projednaným územně plánovacím podkladem.

[118] Příloha č. 1 vyhlášky č. 2/2004 nazvaná „Regulativy pro uspořádání území“ obsahuje v první řadě výklad pojmů. Pro účely používání ÚPmB vysvětluje např. pojmy:

1. *plocha stavební* – část území převážně zastavěná nebo určená k zastavění objekty, pro kterou je míra využití území a přípustnost umístění objektů určitého druhu vyjádřena v regulačních podmínkách pro plochy stavební;
2. *plocha nestavební-volná* – část území převážně nezastavěná, ve které je přípustnost nebo podmíněná přípustnost výstavby objektů omezena a regulována účelem využití, vyjádřeným v regulačních podmínkách pro plochy nestavební-volné;
3. *plocha návrhová* – dílčí část území, ve které se předpokládá změna účelu nebo intenzity využití;
4. *plocha stabilizovaná* – dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit. Za změnu se přitom nepovažuje modernizace, revitalizace a přestavba území za dodržení charakteru zástavby a indexu podlažní plochy, zástavba proluk a dostavba uvnitř stávajících areálů;
5. *funkce (urbanistická)* – účel využití plochy;
6. *funkční typ* – podrobné rozlišení účelu využití plochy v rámci dané funkce;
7. *plocha základní* – vymezená část území, pro kterou je podrobně určen účel a intenzita využití a ke které jsou vztaženy veškeré bilance ÚPmB;

8. *lokalita* – soubor sousedících základních ploch, které mohou mít různé funkční využití, mají však společné urbanistické podmínky (prostorové uspořádání, dopravní napojení, inženýrské sítě, podmiňující investice apod.);

[119] V kapitole I. „Rozsah platnosti“ Přílohy č. 1 je pod bodem 5. uvedeno, že prostorové uspořádání města v členění na plochy stavební a nestavební-volné, jejich funkční členění, zásady uspořádání dopravy a technického vybavení jsou vyjádřeny v textové a tabulkové části a v hlavních výkresech územního plánu U1 až U6 a T1 až T9, všechny v měřítku 1:25 000, a to v rozsahu uvedeném v kapitole II. „Zásady regulace území“. Z bodu 6. pak plyne, že funkční typy, bližší specifikace využití vodních a vodohospodářských ploch, ochranné režimy a míra stavebního využití jsou uvedeny v doplňujícím výkrese Plán využití území 1:5 000, a to proto, že tyto údaje nelze vzhledem k měřítku uvést graficky v hlavních výkresech ÚPmB v měřítku 1:25 000.

[120] V kapitole II. „Zásady regulace území“ Přílohy č. 1 je v části 1. „PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ ÚZEMÍ MĚSTA“, konstatováno, že závazně je vymezeno členění na plochy stavební a plochy nestavební-volné. Dále je mimo jiné uvedeno, že přípustnost nebo podmíněná přípustnost staveb a zařízení je vyjádřena v regulačních podmínkách pro plochy stavební a pro plochy nestavební-volné. Jednou ze závazně vymezených zásad je rovněž pravidlo, že regulativy ÚPmB nelze vykládat tak, aby jejich výslednou aplikací bylo takové funkční využití, které je obsahem jiné funkce samostatně vymezené v ÚPmB.

[121] V části 2. „REGULAČNÍ PODMÍNKY PRO PLOCHY STAVEBNÍ“ této kapitoly jsou závazně vymezeny:

- urbanistické funkce vyznačené v hlavních výkresech URBANISTICKÉ KONCEPCE a PLÁNU VYUŽITÍ PLOCH,
- obsahy funkčních typů (přípustnost nebo podmíněná přípustnost umístění staveb a zařízení) uvedené v tomto textu.

[122] Naopak závazně nejsou vymezeny hranice FUNKCÍ a umístění FUNKČNÍCH TYPŮ v konkrétní funkční ploše. Tato část dále vymezuje přípustnost umístění staveb a zařízení ve funkčních plochách a funkčních typech (např. pro funkci PLOCHY BYDLENÍ, které jsou určeny především pro bydlení, je podrobnější účel využití stanoven funkčními typy BP – plochy předměstského bydlení, BC – plochy čistého bydlení, a BO – plochy všeobecného bydlení). U funkce R – ZVLÁŠTNÍ PLOCHY PRO REKREACI není podrobnější účel využití funkčními typy stanoven. Tyto plochy jsou určeny pro hromadnou rekreaci, sport, zábavu a soustředěné formy rekreačního bydlení a ubytování. Jedná se zejména o sportovní a zábavní komplexy, sportoviště organizované tělovýchovy, rekreační střediska. Přípustný je převažující podíl zastavění objekty, sportovišti, komunikacemi apod. nad plochami volnými. Závazně není ve zvláštních plochách pro rekreaci vymezena přípustnost jednotlivých staveb, která je nebo bude určena navazující územně plánovací dokumentací nebo územně plánovacím podkladem. Podmínkou je jejich funkční soulad s obecným určením ploch pro rekreaci.

[123] V části 3. „REGULAČNÍ PODMÍNKY PRO PLOCHY NESTAVEBNÍ-VOLNÉ“ této kapitoly jsou závazně vymezeny:

- urbanistické funkce vyznačené v hlavních výkresech URBANISTICKÉHO NÁVRHU, EKOLOGICKÝCH ZÓN, VODNÍCH TOKŮ, OCHRANNÝCH REŽIMŮ a PLÁNU VYUŽITÍ PLOCH,
- obsahy funkčních typů (přípustnost nebo podmíněná přípustnost umístění staveb a zařízení) uvedené v tomto textu.

[124] Naopak závazně nejsou vymezeny hranice FUNKCÍ a umístění FUNKČNÍCH TYPŮ v konkrétní funkční ploše. Tato část dále vymezuje přípustnost využití území, umístění staveb a zařízení ve funkčních plochách a funkčních typech. Pro funkci PLOCHY MĚSTSKÉ ZELENĚ, které jsou záměrně vytvořenou náhradou za původní přírodní prostředí, jsou veřejně přístupné a slouží jako zázemí pro odpočinek a rekreační aktivity, je podrobnější účel využití stanoven funkčními typy ZP – plochy parků, ZR – plochy rekreační zeleně, ZO – plochy ostatní městské zeleně, a ZH – plochy hřbitovů. Funkční typ ZR – plochy rekreační zeleně zahrnují zejména rekreační areály, hřiště, koupaliště, pláže, kempinky. Přípustné jsou vodohospodářské stavby a stavby protipovodňových opatření se zachováním vegetační složky. Podmíněně mohou být v těchto plochách přípustné jednotlivé stavby služeb a veřejného stravování za podmínky, že mají doplňkovou funkci, slouží potřebám rekreační funkce plochy a nemají charakter uzavřeného klubového zařízení, tzn. že slouží široké veřejnosti.

[125] Tedy jak z výše uvedeného plyne (viz zejména čl. 4.1., 4.1.1., a Příloha č. 1 kapitola II. část 1.), závazné jsou mimo jiné regulativy prostorového a funkčního uspořádání území vyjádřené v hlavních výkresech ÚPmB 1:25 000 a v textu „Regulativy pro uspořádání území“ uvedeném v Příloze č. 1, prostorové uspořádání území města v členění na funkční plochy, jakož i vymezení členění na plochy stavební a plochy nestavební-volné. Dle částí 2. a 3. Regulativů pro uspořádání území (Příloha č. 1), tedy podle regulačních podmínek pro plochy stavební a nestavební-volné, jsou závazně vymezeny urbanistické funkce vyznačené v hlavních výkresech, naopak závazně nejsou vymezeny hranice funkcí a umístění funkčních typů v konkrétní funkční ploše.

[126] Přestože by o nezávaznosti hranic funkcí (roz. funkčních ploch) bylo možno polemizovat, není to pro účely tohoto rozsudku nutné. Ostatně změna těchto hranic podléhá jistým omezením stanoveným zejména v čl. 4.3. a 4.4 vyhlášky č. 2/2004. Pro nyní posuzovanou věc je nicméně podstatné, že vymezení charakteru ploch jejich označením za stavební a nestavební-volné a dále přiřazením konkrétní funkce zcela jednoznačně vyjadřuje intenzitu využití území, a to nejen z hlediska utváření charakteru území, ale zejména ve vztahu k jeho stavebnímu zatížení. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty a též uspořádání krajiny. Změna funkce dané plochy, popř. dokonce jejího ne/stavebního charakteru, má zcela nepochybně vliv na míru využití území.

[127] Stanovení ne/stavebního charakteru plochy, včetně určení její konkrétní funkce, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážejícím jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na podstatu i význam těchto regulativů je podle okolností možné, že mohou zasáhnout do vlastnických práv k nemovitostem nacházejícím se na daném území. Jejich

vymezení proto nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit je pouze v zásadě jednoduchým procesem na základě individuálně podaného podnětu.

[128] Jak v daném případě vyplynulo ze spisové dokumentace, podáním ze dne 7. 12. 2010, došlým odpůrci dne 9. 12. 2010, požádala M. K. coby vlastník pozemků parc. č. 882/1 a 882/2 v katastrálním území Kníničky o úpravu směrné části ÚPmB v tomto katastrálním území spočívající „v úpravě vzájemných hranic návrhových ploch pro rekreaci R a stabilizované plochy rekreační zeleně ZR“. Důvodem žádosti byla „snaha o uvedení skutečného využití území a územního plánu do souladu.“ Odpůrce pořídil územní studii „Chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky“, kterou od 15. do 29. 6. 2011 vystavil v zasedací místnosti odboru územního plánování Magistrátu města Brna. Veřejná vyhláška o vystavení územní studie byla vyvěšena na úředních deskách Magistrátu města Brna a Úřadu městské části Brno-Kníničky ode dne 30. 5. 2011. Územní studie vymezuje řešené území jako „pozemky p. č. 882/1, 882/2, 881, 880 a 877/2 k. ú. Kníničky“. K územní studii odpůrce obdržel jedinou připomínku podanou dne 29. 6. 2011 Mgr. Ing. L. J. Tuto připomínku odpůrce vyřídil přípisem ze dne 2. 8. 2011, č.j. MMB/0256843/2011, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0256843/2011, v němž uzavřel, že předmětná územní studie prověřila vhodnost požadované úpravy směrné části ÚPmB, a odpůrce tedy neshledal reálné důvody k neprovedení úpravy.

[129] Dne 3. 8. 2011 odpůrce pod č.j. MMB/0294663/2011 provedl „v souladu s ustanovením § 188 odst. 3 zákona 183/2006 Sb., stavební zákon v platném znění, a v souladu se zněním čl. 4.3. a čl. 8 vyhlášky“ úpravu směrné části ÚPmB ve vztahu k chatové oblasti Osada, katastrální území Kníničky, a vyznačil ji v příložených výřezech výkresů ÚPmB jako původní a nový stav. V seznamu provedených úprav směrné části ÚPmB je tato úprava odpůrcem vedena pod označením

„S 18/11 MČ Brno-Kníničky, k. ú. Kníničky, parc. č. 877/2, 880, 881, 882/1, 882/2
Úprava vzájemných hranic návrhových ploch rekreační zeleně ZR-návrh,
návrhové plochy pro rekreaci R-návrh a stabilizované plochy rekreační zeleně
ZR-stab.
Chatová oblast Osada“.

[130] V odůvodnění odpůrce uvedl, že řešené území zahrnuje návrhovou plochu rekreační zeleně ZR-návrh, zvláštní návrhovou plochu pro rekreaci R-návrh a stabilizovanou plochu rekreační zeleně ZR-stab. pod obvodovou komunikací kolem Brněnské přehrady. Pozemky parc. č. 881 a 882/2 ve vlastnictví žadatelky jsou dle ÚPmB určeny jako plochy nestavební – volné a nacházejí se ve stabilizované ploše rekreační zeleně. Dle zpracovatele územní studie je na pozemcích budován areál půjčovny sportovních potřeb sestávající z několika objektů – správního objektu, skladu sportovních potřeb, bazénu se solárními panely a hřiště. Naopak pozemek ve vlastnictví statutárního města Brna parc. č. 877/2 je určen jako plocha stavební a nachází se v návrhové ploše pro rekreaci R-návrh. Tento pozemek je veřejně přístupný, je součástí souvislého zalesněného území a nemá reálné předpoklady pro stavební činnost bez významného zásahu do stávajících vzrostlých stromů. Územní studie navrhla a prověřila nové uspořádání funkčních ploch v lokalitě, které umísťuje návrhovou stavební plochu pro rekreaci R na pozemky, na nichž se již stavba nachází, a které jsou v soukromém vlastnictví, což je v souladu s možností komerčního využívání. Na městských pozemcích, na nichž se nachází

vzrostlá zeleň, studie řeší návrhovou plochu městské zeleně rekreační ZR, což je v souladu se skutečným stavem v území. Vlastnictví pozemků rovněž lépe odpovídá požadavku veřejné přístupnosti ploch zeleně.

[131] Ve spisu se pak nachází ještě přípis nazvaný „*Sdělení k podnětu – chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky*“, jímž Krajský úřad Jihomoravského kraje informuje občanské sdružení „Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích“, že k jeho podnětu neshledal porušení zákonnosti v postupech odpůrce. Úprava směrné části územního plánu S18/11 byla pořízena příslušným orgánem v souladu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 2/2004, a je tedy platná.

[132] Jak vyplývá z předložených mapových podkladů zachycujících původní a nový stav, tedy z výkresů ÚPmB v měřítku 1:5 000 přiložených k samotné úpravě územního plánu, ale též z výkresů U2 – Plochy stavebního rozvoje a restrukturalizace území v měřítku 1:25 000, v nichž je provedení změny vizuálně taktéž zcela jednoznačně patrné, v daném případě byly úpravou územního plánu dotčeny tři plochy v lokalitě Osada v katastrálním území Kníničky – světle zelená plocha s označením ZR [tedy stabilizovaná plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí (účelem využití plochy) plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně], tmavě zelená plocha s označením ZR (tedy návrhová plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně), a tmavě žlutá plocha s označením R (tedy návrhová plocha stavební, s urbanistickou funkcí zvláštní plochy pro rekreaci). Úpravou došlo k faktickému přesunu plochy R severozápadním směrem, a to do oblasti, v níž se původně rozprostírala část stabilizované plochy ZR, tato plocha tak byla zmenšena. Naopak návrhová plocha ZR se rozšířila do markantní části původní plochy R. Původní a nová plocha R se marginálním způsobem překrývají, společná jim zůstala část pozemku parc. č. 880.

[133] K tomu, že ve věci nedošlo k pouhé úpravě vzájemných hranic ploch, ale naopak ke zcela novému vymezení návrhové plochy stavební R (v místě, kde se původně rozprostírala část plochy nestavební-volné ZR) a s tím souvisejícím změnám funkčního využití sousedících ploch, je v mapových podkladech patrné v zásadě na první pohled.

[134] Vedle toho má ovšem soud za to, že odpůrce postupoval v rozporu i s články 4.3. a 4.4. vyhlášky č. 2/2004, jejichž dodržení argumentoval. V napadeném aktu je opakovaně odkazováno na postup dle čl. 4.3. předmětné vyhlášky regulujícího úpravu vzájemných hranic návrhových ploch. Podle tohoto článku ovšem nebylo možné samostatně postupovat vzhledem k tomu, že mezi dotčenými plochami byla též plocha stabilizovaná. Ve vyjádření k návrhu na tuto skutečnost odpůrce reagoval tím, že při úpravě bylo postupováno též podle čl. 4.4. umožňujícího úpravu hranice stabilizovaných ploch s plochami návrhovými; skutečnost, že tento článek není v napadeném aktu uveden, dle odpůrce nezpůsobuje jeho nezákonnost. Tato úvaha by teoreticky mohla být i opodstatněná, kdyby ovšem odpůrce dodržel alespoň podmínky čl. 4.4 vyhlášky.

[135] V daném případě nelze v první řadě hovořit o *přiměřeném zpřesnění* hranic úpravami vycházejícími z vlastností funkčních ploch nepostižitelných v podrobnosti územního plánu města. Na tomto místě se z variant namátkově uvedených přímo v čl. 4.4. vyhlášky nabízí kritérium „*vlastnických hranic*“. Tento důvod ovšem zcela zjevně nemá být opodstatněním

pro přesuny celých funkčních ploch na pozemky, na nichž se dosud požadovaná funkční plocha nevyskytovala. Účelem tohoto kritéria je vskutku pouhé vyjasnění nepřesností či nelogičností vymezení plochy ve vztahu k vlastnickým hranicím, a to v rozsahu marginálním ve vztahu k podrobnosti územního plánu, tedy v rozsahu vskutku vizuálně nepostižitelném.

[136] Zejména ovšem nebyla splněna podmínka, že tyto úpravy podstatně nezmění uspořádání území a vzájemnou proporci ploch. K tomu, že k takovým podstatným změnám došlo, svědčí již to, že došlo k faktickému přesunutí téměř celé stavební plochy na část území, které bylo dosud vymezeno jako plocha nestavební, a to dokonce plocha stabilizovaná. Relevanci takové změny přitom nelze uměle umenšovat poukazem na rozsáhlost území řešeného územním plánem. V dané lokalitě se jedná o změnu podstatnou.

[137] Zde je nutno podotknout, že uvedené závěry samozřejmě neznamenají, že by provedená úprava byla věcně nesprávná, popř. že nevycházela z faktického stavu v území; změna územního plánu je v dané podrobnosti samozřejmě možná, musí však být provedena řádným způsobem.

[138] Pokud jde o měřítko grafické části územního plánu, lze mít nad rámec nutného posouzení věci oprávněné pochybnosti o souladu ÚPmB s právními předpisy. Hlavní výkres totiž bylo možno zpracovat v měřítku 1:25 000 pouze do 30. 6. 1998. Tímto dnem pozbyla účinnosti vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů, podle jejíž Přílohy 2 (Základní obsah vybrané územně plánovací dokumentace) části 1. (Územní plán) obsahuje územní plán sídelního útvaru grafickou část s hlavními výkresy, jejich podkladem jsou mapy měřítek 1:10 000, 1:5 000, případně 1:25 000 (u malých sídelních útvarů v měřítku pozemkové mapy), s komplexním urbanistickým návrhem vymezujícím rozvoj sídelního útvaru s vymezením jednotlivých ploch. Na tomto právním podkladu byl vydán Územní plán města Brna schválený dne 3. 11. 1994 (obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 16/1994, o závazných částech Územního plánu města Brna).

[139] Dne 1. 7. 1998 nabyla účinnosti komplexní novela stavebních předpisů. Stavební zákon č. 50/1976 Sb. byl novelizován zákonem č. 83/1998 Sb., podle jehož čl. II bodů 1. se územně plánovací dokumentace rozpracovaná ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona podle něho upraví, projedná a schválí, a dle bodu 2. se při projednávání a schvalování návrhu změny nebo doplnku územně plánovací dokumentace schválené přede dnem účinnosti tohoto zákona postupuje podle tohoto zákona.

[140] Současně byla vydána vyhláška č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, která zrušila předchozí vyhlášku č. 84/1976 Sb. Podle Přílohy 2 (Základní obsah územně plánovací dokumentace) části II. bodu 2. písm. A. vyhlášky č. 131/1998 Sb. územní plán obce obsahuje v grafické části hlavní výkres s komplexním řešením celého území obce, který obsahuje graficky vyjádřitelné regulativy, vymezení hranic zastavitelného území a vyznačení hranic současně zastavěného území obce, vymezení ploch s rozdílným využitím a regulací; zpracovává se na mapových podkladech v měřítku 1:5 000, případně v podrobnějším měřítku nebo i v měřítku 1:10 000, dle potřeby se doplní výškopisem.

[141] Vyhláška č. 131/1998 Sb. byla s účinností od 24. 4. 2001 nahrazena vyhláškou č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci. Podle její Přílohy 2 (Základní obsah územně plánovací dokumentace) části II. bodu 2. písm. A. územní plán obce obsahuje v grafické části hlavní výkres s komplexním řešením celého území obce, který obsahuje graficky vyjádřitelné regulativy, vymezení hranic zastavitelného území a vyznačení hranic současně zastavěného území obce, vymezení ploch s rozdílným využitím a regulací; zpracovává se na mapových podkladech v měřítku 1:5 000, případně v podrobnějším měřítku nebo i v měřítku 1:10 000, dle potřeby se doplní výškopisem. Nutno dodat, že podle § 23 této vyhlášky se činnosti a podklady ukončené nebo zpracované při pořizování územně plánovací dokumentace před nabytím účinnosti této vyhlášky posuzují podle dosavadních právních předpisů.

[142] Za účinnosti této právní úpravy byla vydána předmětná obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna.

[143] Lze dodat, že vyhláška č. 131/1998 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2007 zrušena stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. (§ 197). Aktuálně je předmětná problematika upravena § 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Podle jeho znění účinného v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012 se výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo ve zvláště odůvodněných případech v měřítku menším a vydávají se v měřítku 1:5 000 nebo 1:10 000, popřípadě v měřítku katastrální mapy. Samostatný výkres veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací se zpracovává nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1 : 5 000. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku výkresu ploch a koridorů zásad územního rozvoje nebo větším. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku.

[144] V jeho znění účinném od 1. 1. 2013 se výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1:5 000 a vydávají se v měřítku 1:5 000 nebo 1:10 000. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku výkresu ploch a koridorů zásad územního rozvoje nebo větším. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Ve výkresech se vyznačí hranice řešeného území.

[145] Tato poznámka ovšem nic nemění na tom, že předmětná úprava územního plánu byla dostatečně patrná i na mapovém podkladu v měřítku 1:25 000.

[146] Z uvedených důvodů soud shledal, že napadená úprava směrné části ÚPmB byla *de facto* změnou jeho závazné části, která měla být dle § 188 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. provedena formou opatření obecné povahy. V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116 (publ. pod č. 2943/2014 Sb. NSS), je tedy nutno ji považovat za opatření obecné povahy. Brojil-li návrhovateli proti aktu odporce návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., učinil tak správně, a soud tak neměl důvodu k odmítnutí žaloby pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[147] Na tomto místě lze nad rámec tvrzení účastníků řízení konstatovat, že na soudní přezkum opatření obecné povahy – územního plánu – či jeho části v zásadě nemá vliv, zda již napadená úprava (věcné řešení územního plánu) byla v mezidobí „překonána“ změnou, aktualizací či přijetím zcela nového komplexního územního plánu. Taková situace totiž (na rozdíl od případu, kdy je konkrétní opatření obecné povahy výslovně zrušeno v přezkumném či soudním řízení; srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129, ve věci *Změna územního plánu obce Květnice*) negativně nedopadá na samotnou existenci předchozího opatření obecné povahy. Tato předchozí úprava poměrů může být znovu aplikovatelná, a to tehdy, dojde-li ke zrušení pozdějšího opatření obecné povahy v přezkumném či soudním řízení (viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210, ve věci *Změna územního plánu města Hlučína*, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[d]ojde-li ke zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně územního plánu, ať již v soudním či přezkumném řízení, znamená to, že platí územní plán v podobě před zrušenou změnou“; shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40, ve věci *Změna územního plánu obce Jívová*). Uvedené ostatně plyne též ze zásady kontinuity územně plánovací dokumentace, kdy na pořízení nového územního plánu je nutno nahlížet jako na faktickou změnu územně plánovací dokumentace předchozí (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012-54, ve věci *Územní plán obce Němčičky*, publ. pod č. 2740/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

VIII. Posouzení důvodnosti návrhu

[148] Samotné posouzení důvodnosti návrhu, tedy otázka aktivní věcné legitimace navrhovatele se v daném případě odvíjí od rozsahu jeho aktivní návrhové legitimace a *de facto* se tak zužuje na otázku způsobu přijetí napadeného aktu. Již výše bylo odůvodněno, že odpůrcem provedený úkon materiálně nebyl úpravou směrné části ÚPmB, ale změnou jeho závazné části. Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. měla být tato změna provedena podle tohoto zákona, tedy měla být učiněna formou změny územního plánu coby opatření obecné povahy a jako taková měla být podle § 55 odst. 2, § 54 a § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona č. 183/2006 Sb. schválena zastupitelstvem města Brna. Tak se v daném případě nestalo. Odpůrce jednal *ultra vires*, přičemž narušil právo navrhovatele plynoucí z hmotněprávního obsahu jeho mandátu, totiž právo účastnit se coby člen zastupitelstva města Brna schvalování změny územního plánu zastupitelstvem.

[149] Na tomto místě je nutno zdůraznit, že soud vzhledem k povaze a rozsahu porušeného práva navrhovatele nijak nehodnotil správnost či vhodnost samotného věcného řešení provedené změny územního plánu, stejně jako důvody nebo zájmy, které k předmětné změně vedly, popř. otázku hodnoty dotčených pozemků. Tyto skutečnosti byly pro soud nepodstatné.

IX. Závěr

[150] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru o úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, které založilo aktivní návrhovou legitimaci navrhovatele, bylo pravdivé. Podle § 101d odst. 2

s. ř. s. proto napadené opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku. Skutková situace nevyžadovala tak urgentní zásah, aby předmětné opatření obecné povahy muselo být zrušeno již ke dni vyhlášení rozsudku.

X. Náhrada nákladů řízení

[151] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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 nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[152] Navrhovatel dosáhl v řízení o návrhu plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. V daném případě navrhovatel požadoval pouze náhradu za zaplacený soudní poplatek. Z těchto důvodů soud navrhovateli vůči odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 5 000 Kč a určil k jejímu zaplacení přiměřenou lhůtu.

[153] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení takové důvody ani netvrdily).

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 9. září 2014

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu