



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci navrhovatelky: **J. G.**, zast. Mgr. Hanou Krutilovou, advokátkou se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti odpůrci: **město Kuřim**, se sídlem Jungmannova 968, Kuřim, zast. JUDr. Petrem Fialou, advokátem advokátní kanceláře Fiala, Tejkal a partneři, advokátní kancelář, s. r. o., se sídlem Mezníkova 273/13, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. B.**, **II) I. A.**, **III) L. V.**, **IV) M. M.**, **V) P. J.**, **VI) JUDr. V. J.**, a **VII) MUDr. Z. K., Ph.D.**, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. XI územního plánu sídelního útvaru Kuřim, vydané usnesením zastupitelstva ze dne 25. 1. 2011, č. 1004/11, s účinností dne 16. 2. 2011,

**t a k t o :**

- I.** Návrh **se z a m í t á .**
- II.** Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení ad I) až VII) **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Návrh

Včas podaným návrhem ze dne 8. 4. 2013, doručeným Krajskému soud v Brně dne 9. 4. 2013, se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy - změny č. XI územního plánu sídelního útvaru Kuřim, vydané usnesením zastupitelstva ze dne 25. 1. 2011, č. 1004/11 (dále též „změna č. XI“), a to v části týkající se lokality XI/2- Díly za sv. Jánem.

Tato lokalita byla původně v územním plánu určena k výstavbě rodinných domů o 2 NP s podkrovím, s max. zastavěním 40 %. Na základě napadené změny č. XI zde však mají být nově umístěny bytové domy s překryvem plochy funkčně smíšené a vestavbou občanského vybavení. Konkrétně koncepce rozvoje územní obce obsažená v části D, pod bodem 2., napadené změny č. XI. uvádí, že se jedná o návrh ploch bydlení v bytových domech s vestavbou občanského vybavení uvnitř obytné čtvrti Díly za sv. Jánem. Parter polyfunkčního domu, který má být v navržené ploše realizován, má být využit pro malé obchodní a komerční jednotky, přičemž mezi domem a ulicí Dlouhou vznikne drobné náměstí, které doplní deficit veřejných ploch. V části D., pod bodem 4. 3. změny č. XI, označeným jako dopravní infrastruktura se pak uvádí, že změnou není dotčena žádná komunikace a že řešené území může být napojeno z přilehlých ulic (Dlouhá, Dušínova, Metelkova).

Navrhovatelka je vlastníkem (ve společném jmění manželů) nemovitostí – rodinného domu s pozemky na ulici D. č. p. X (parc. č. 2642/541 a 2642/542) nacházejících se v bezprostřední blízkosti řešeného území.

V této souvislosti namítla zkrácení svých práv s tím, že dle jejího názoru dodatečnou změnou v území, které bylo plánováno jako celek, kde již byla výstavba realizována, dojde k výraznému zhoršení životního prostředí, pohody bydlení a znehodnocení nemovitostí navrhovatelky (a nejen jich, ale i nemovitostí okolních). V okamžiku, kdy do daného území budou v souladu se změnou č. XI umístěny bytové domy s výstavbou občanské vybavenosti, bude navrhovatelka zatěžována velkým hlukem, prachem, zápachem z výfukových plynů, kouřem a vibracemi, v zimních měsících pak i imisemi, a to ve spojení se silnou kumulací osob a vozidel na velmi malém, těsném území. Současně poukázala, že již v současné době je dané území silně osídleno, přičemž parkování a vůbec průjezdnosti komunikacemi je velmi komplikovaná. Příjezd je možný pouze obousměrnými ulicemi Dlouhá, Metelkova a Dušínova a veřejné prostranství, jehož je veřejná komunikace součástí, nedosahuje v nejširším místě 10 metrů. Jmenované ulice jsou lemovány bytovými či rodinnými domy a není v žádném případě možné, aby došlo k rozšíření tohoto veřejného prostranství.

Vymezení veřejného prostranství je dle navrhovatelky provedeno v příkrém rozporu s ustanoveními vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), protože pro danou lokalitu toto nebylo vůbec řešeno; v části D, pod bodem 9 změny č. XI je uveden odkaz na neurčitou, navazující dokumentaci, avšak § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., přímo zavazuje při tvorbě územních plánů vymezit plochu veřejného prostranství. Přitom veřejné prostranství má

zásadní vliv na způsob využití dané lokality a bude mít též zásadní vliv na užívání okolních staveb a pozemků, včetně pozemku a stavby navrhovatelky. V současné době se totiž jedná o plochu, která je využívána pro potřeby okolních vlastníků a jedná se o poslední nezastavěnou plochu v absolutně přehustěné zástavbě. Vedle § 7 pak poukázal navrhovatelka i na § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., kdy nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, má být 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m. V daném případě však vzhledem k tomu, že se jedná o vnitroblok, nelze tuto podmínku splnit ani při změně na jednosměrný provoz a ani není možné udělit výjimku dle § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Na dané ploše, která je ze všech stran obestavěna stávající zástavbou, mohou být podle změny č. XI umístěny bytové domy s výstavbou občanské vybavenosti o 2 – 9 nadzemních podlažích. V současné době, v návaznosti na zmíněnou změnu, přitom probíhá řízení o umístění stavby „Bytové domy sv. Ján, ul Dlouhá, Kuřim“, kdy podle projektové dokumentace mají být na předmětné ploše o celkové výměře 3 144 m<sup>2</sup>, umístěny čtyři bytové domy o 4 nadzemních podlažích s 50 byty a 8 komerčními prostory o výšce 12, 55 m, přičemž zeleň má tvořit toliko plochu 963 m<sup>2</sup>. To představuje zastavěnost 70 %, přičemž podle stěžovatelky pro dané území platí regulativy pro zónu UB, podskupinu U(Ba), kde je možné zastavění 30 %.

Je tedy zřejmé neúměrná zastavěnost daného území, a to vedle hustoty osídlení, která značně zhoustne a ve výsledku povede nejen ke znehodnocení nemovitosti navrhovatelky, ale i k zásahu do jejího soukromí, neboť ve vzdálenosti cca 30 m budou postaveny domy s bezprostředním výhledem do její zahrady a na terasu. Vedle toho dojde k zastínění, omezení výhledu a vůbec výraznému zhoršení životního prostředí a pohody bydlení, přičemž ohledně občanské vybavenosti navrhovatelka poznamenala, že daná lokalita ji v žádném případě nepostrádá; nejbližší supermarket je vzdálen cca 75 m, další pak 200 m a veškeré služby jsou v docházkové vzdálenosti cca 1 km.

Dle navrhovatelky se tak v projednávaném případě jedná o exces, jehož důsledkem musí být zrušení napadené části změny č. XI, kterou navíc nad rámec shora uvedeného považuje za nepřezkoumatelnou, neboť se jednoznačným způsobem nevypořádala s jednotlivými námitkami, např. námitkou č. 3 Bc. R. K., která se týkala zhoršení dopravního zatížení.

## II. Vyjádření odpůrce k návrhu

Odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 10. 5. 2013 nejprve zdůraznil, že navrhovatelka v období přípravy napadeného opatření obecné povahy zůstala pasivní a proti jeho návrhu nepodala námitky, byť tak učinit mohla. S ohledem na tuto pasivitu navrhovatelky by tak krajský soud mohl vyhovět návrhu – a porušit tak právní jistotu dalších účastníků – pouze ze závažných důvodů, tj. z důvodu „porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy“, jak konstatoval Nejvyšší správní soud pod bodem 67 svého rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, a dostupné též z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

(stejně jako další zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu). K žádnému takovému porušení právních norem však dle názoru odpůrce nedošlo, což argumentoval následujícím způsobem.

Předně poznamenal, že napadené opatření obecné povahy – změna č. XI v lokalitě XI/2 Díly za sv. Jánem nevymezuje novou zastavitelnou plochu. Předmětná plocha byla k zastavění určena již před vydáním změny č. XI a tato tedy nijak nezměnila její funkční využití s ohledem na dikci § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Změna č. XI tedy funkční využití dané plochy zachovává, pouze mění funkční regulativ území, který se na ni vztahuje, a to z U(b) rodinných na U(Ba) nízkopodlažní bytové domy, které doplní využití části staveb pro občanské vybavení. Pro využití území je přitom závazný údaj o počtu nadzemních podlaží obsažený regulativech územního rozvoje (části D) územního plánu sídelního útvaru Kuřim, v tabulace pod bodem 3.4, na str. 17, kde je pro zónu U(Ba) omezen počet nadzemních podlaží na 3 + parter a max. výška objektu pro hlavní římsu je omezena 12 m. Odpůrce proto nesouhlasí s možností střetu funkčního využití předmětné plochy s právem navrhovatelky na příznivé životní prostředí.

Změna č. XI v části napadené navrhovatelkou nemůže přinést do řešené lokality hluk, prach, vibrace, kouř ani zápach či jiné imise, které by byly nad míru přiměřenou poměrům v relativně hustě osídlené zástavbě rodinných a bytových domů. Přetěžování území v tomto směru brání odpůrce doporučenou mírou zastavěnosti pozemků s funkčním využitím U(ba), které na str. 16 regulativů územního rozvoje územního plánu sídelního útvaru Kuřim stanoví 30%, což sama navrhovatelka zmínila ve svém návrhu. V něm sice s odkazem na projektovou dokumentaci předloženou ke konkrétnímu územnímu řízení napadla nedodržení zmíněné míry zastavěnosti, jakož i další skutečnosti týkající se zastínění, situování oken novostavby a výhledu apod., nicméně toto se již netýká napadené změny č. XI. Uvedené skutečnosti nejsou předmětem územního plánování a tudíž se nemohou stát ani předmětem přezkumu ze strany krajského soudu. Jedná se o námitky, které směřují proti konkrétní realizaci, včetně navazujících dopadů na navrhovatelku, které nelze vážit v tomto soudním řízení. V územním řízení projednávány záměr stavebníka nijak neovlivňuje zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

Navíc navrhovatelka svá shora uvedená tvrzení ohledně zásahů, imisí nad míru přiměřenou poměrům, jakož i další obecné formulace o znehodnocení nemovitostí či ztížení jejich užívání, nijak neprokázala a podle odpůrce tak nebylo na co reagovat. Ohledně občanské vybavenosti a její potřeby přitom poznamenal, že s individuálním pocitem navrhovatelky, že deficit občanské vybavenosti v předmětné lokalitě neexistuje, nemůže polemizovat. Odkázal nicméně na nespočet podnětů obyvatel této lokality dožadujících se naopak doplnění občanské vybavenosti, u které objektivně chybí zařízení pro obchod a služby. Současně s odkazem na § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. připomněl, že i právní předpis u ploch bydlení předpokládá zajištění občanského vybavení, což učinil.

K namítanému porušení citované vyhlášky ohledně veřejného prostranství pak navrhovatel konstatoval, že napadené opatření obecné povahy – změna č. XI nijak nevymezuje veřejné prostranství, jak je zřejmé z bodu 9 výroku. A pokud se v odůvodnění bodu 9 výroku odkazuje na navazující dokumentaci, právě s ohledem na skutečnost, že veřejné prostranství není vymezováno, jedná se o vymezení veřejně přístupného prostoru

před polyfunkčním domem v dokumentaci pro územní řízení. To ostatně plyne i z odůvodnění vypořádání námítky č. 1 Ing. P. S., jež je součástí napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce proto odmítl, že by porušil § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a doplnil, že v předmětné lokalitě se změna č. XI týká pouze plochy o rozloze 3 219 m<sup>2</sup>, které ani není nově vymezovaná jako zastavitelná a neměl tudíž povinnost plochu veřejného prostranství vymezit. Obdobně odmítl též porušení § 22 citované vyhlášky s tím, že se toto ustanovení se týká územního řízení, nikoli územního plánování.

Pokud jde o nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy v souvislosti s vypořádáním námitek třetích osob, odpůrce uvedl, že tato není na místě, neboť vypořádání námitek jiných osob se nemůže dotknout práv navrhovatelky, které byla v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní a nenáleží jí právo podat actio popularis; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Na základě toho tedy odpůrce navrhl, aby krajský soud návrh zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

### III. Replika navrhovatelky

V replice na vyjádření odpůrce ze dne 5. 6. 2013 navrhovatelka nejprve oponovala, že nebyla pasivní a o celou problematiku projednávání a přijetí změny č. XI se zajímala. K návrhu změny č. XI však žádné námítky nepodala, neboť veřejnosti byly předloženy jiné podklady než ty, na jejichž základě pak byla předmětná změna územního plánu přijata a vydána formou opatření obecné povahy.

Odkázala přitom na část A. odůvodnění změny č. XI, dle které jako podklad pro zpracování zmíněné změny byla využita mj. též: „*Dokumentace k územnímu řízení pro polyfunkční objekt, Dlouhá (Štarha Engineering s. r. o., 8/2009)*“. Jak vyplývá ze obsahu zápisu ze zasedání zastupitelstva města Kuřimi č. 10/2009, konaného dne 15. 12. 2009, předložila dne 25. 11. 2009 společnost ŠTARHA ENGINEERING s. r. o. komisi výstavy studii nazvanou „*Polyfunkční objekt na ul. Dlouhá, Kuřim*“, v níž se hovoří o umístění na pozemcích parc. č. 2642/159, 2642/158 a 2642/503 jednoho polyfunkčního domu se suterénem pro parkovací stání pro bytové jednotky, 1 podlaží provozovny občanského vybavení, 2 a 3 nadzemní podlaží pak pro bytové jednotky s tím, že na uvedené ploše bude zachována část pozemku pro dětské hřiště, tedy bude zachováno, resp. vytvořeno veřejné prostranství. Při ústním projednání předmětné změny územního plánu pak byla veřejnosti předložena studie řešící využití dané plochy umístěním jednoho polyfunkčního objektu s ústním sdělením, že se bude jednat o objekt s 2 nadzemními podlažími (přízemí a jedno patro) a s jedním podzemním podlažím, kde budou umístěny garáže pro obyvatele tohoto domu. Dále zde mělo být umístěno náměstí, které rozšiřovalo veřejné prostranství, jehož součástí je ulice Dlouhá. Tímto mělo dojít ke zlepšení životního prostředí v dané lokalitě, přičemž předložena byla urbanistická studie – Kuřim, Díly za sv. Janem, č. 02/2009, zpracovaná Ing. arch. P. H. Zpracování této studie si zadalo město Kuřim a z jejího obsahu je zřejmá problematičnost celé lokality s návrhem na zlepšení právě v podobě jednoho polyfunkčního bytového domu s vytvořením náměstí na ulici Dlouhá.

Skutečnost, že veřejnosti byla předložena tato studie je dle navrhovatelky zřejmá ze zápisu zastupitelstva města Kuřim č. 03/2013 konaného dne 27. 3. 2013, kde se projednávala petice proti výstavbě v dotčené lokalitě, a kde vystoupil sám místostarosta Ing. Š. (mimo jiné jediný společní a jediný jednatel společnosti ŠTARHA ENGINEERING s. r. o., která zpracovala shora uvedenou studii „Polyfunkční objekt na ul. Dlouhá, Kuřim“, jakož i jeden z podkladů pro změnu č. XI – dokumentaci k územnímu řízení pro polyfunkční objekt, Dlouhá, a v neposlední řadě pak veškerou dokumentaci pro nyní probíhající územní řízení s tím, že na předmětných pozemcích již nemá být umístěn jeden polyfunkční objekt, ale mají být vybudovány 4 bytové domy s 50 byty a 8 nebytovými prostory o čtyřech nadzemních podlažích). Ze zápisu diskuse k bodu 3 vyplývá: „*O. Š. – původní studie p. H. byla představena veřejnosti v kulturním domě a byla přijata s nadšením. Moravská stavební a zpracovatel projektové dokumentace citlivě reagoval na připomínky obyvatel. Původní záměr byl bohužel opuštěn a vedlo to k celkovému zhoršení. Na nedávné diskusi s obyvateli Dílů za Sv. Janem zaznělo, proč není zpracováno dle původního záměru? Byl by pro vrácení se k původnímu řešení, které by bylo pro území koncepčně nejlepší*“.

Ve světle toho tedy navrhovatelka konstatovala, že s veřejností byl projednán ve smyslu § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podklad zcela jinak řešící využití dotčeného území než obsahuje žalobou napadená část změny č. XI. Ostatně k tomuto podkladu také vznášela veřejnost své připomínky, resp. námitky, jejichž vypořádání je uvedeno v části G odůvodnění změny č. XI.; např. ve vypořádání námítky Ing. P. S. je uvedeno, že zastupitelstvo neschvaluje ponechání předmětné plochy pro bydlení v rodinných domech mimo jiné proto, že: „*městu Kuřim byla předložena studie bytového domu s možností využití přízemí k podnikatelským účelům, objem navrhované stavby je podobný jako stávající bytové domy na ul. Dlouhá, parkování je řešeno částečně v suterénu bytového domu a na pozemcích vlastníka, je zde navrženo i dětské hřiště a s lavičkami, okolo bytového domu vznikne veřejný prostor*...“. Stejná situace je pak při vypořádání námitek L. K. či Bc. R. K.

Navrhovatelka námítky nepodala. Tato pasivita však nemůže jít k tíži navrhovatelky, a to z důvodu zmíněné nezákonnosti procesu přijímání změny č. XI spočívající v tom, že navrhovatelka – stejně jako ostatní dotčená veřejnost – měla možnost se vyjadřovat k dokumentaci hovořící o umístění jednoho polyfunkčního objektu s veřejným prostranstvím, což je ve zcela zřejmém rozporu s obsahem výroku zmíněné změny, jež do dané lokality umisťuje „*bytové domy s překryvem plochy funkčně smíšené s vestavbou občanského vybavení*“. Odpůrce tak nerespektoval zadávací podklady, zjištění z urbanistické studie 2/2009, dokumentaci předloženou jako podnět ke změně územního plánu, jakož i veřejné zájmy, a to postupem, jež je dle navrhovatelky v rozporu s procesními i hmotně právními normami.

V dalších částech své repliky navrhovatelka opakovaně odkázala na urbanistickou studii 2/2009 od Ing. arch. H. a v kontextu shora uvedeného konstatovala, že došlo ke zneužití změny č. XI a důvěry občanů a že řešená lokalita bude neúnosně, nad míru přiměřenou poměrům zatížena umístěním několika čtyřpodlažních bytových domů (bez projednání s veřejností – viz výše). Odkázala přitom na příloženou projektovou dokumentaci, jakož i na vyhlášku č. 501/2006 Sb. (§ 7, § 22 a § 26) s tím, že dle jejího názoru je nedůvodné

a nezákonné měnit využití předmětné plochy, pokud je dopředu zřejmé, že zde umístit bytové domy nelze vzhledem ke stávající zástavbě. Z tohoto dovozuje jednoznačné dotčení na svých právech a důvodnost podaného návrhu.

#### **IV. Vyjádření odpůrce k replice navrhovatelky**

Odpůrce ve svém vyjádření k replice navrhovatelky ze dne 20. 6. 2013 konstatoval, že setrvává na svém stanovisku ohledně její pasivity při pořizování předmětného opatření obecné povahy – změny č. XI. Opět odkázal na příslušnou judikaturu s tím, že žádného porušení kogentních procesních ani hmotněprávních norem veřejného práva si není vědom. Dle svého názoru dodržel postup daný stavebním zákonem a pokud navrhovatelka poukazuje na urbanistickou studii Ing. arch. H., konstatoval, že ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy se nejednalo o žádný ze závazných podkladů, který by musel respektovat. V závěru zmínil značně repetitivní obsah repliky navrhovatelky a k namítanému zatížení lokality několika čtyřpodlažními bytovými domy doplnil, že územní rozhodnutí dosud nebylo vydáno a jeho výsledek nelze předjímat ani s ním nijak kalkulovat. Odpůrce naplňuje územním plánem a jeho změnami cíle a úkoly územního plánování, což neznamená, že by nemohl vymezit pro některou lokalitu funkční využití, byť by se posléze v navazujících řízeních ukázala nerealizovatelnost tohoto využití.

#### **V. Osoby zúčastněné na řízení a jejich vyjádření/oznámení**

Osoby zúčastněné na řízení ad I) až VII) žádné písemné vyjádření v dané věci nepředložili. Pouze v rámci svých oznámení shodně datovaných dnem 30. 4. 2013, jimiž soudu sdělili, že v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné, uvedli, že jsou vlastníky nemovitostí (pozemků a rodinných domů, resp. bytové jednotky) nacházejících se v blízkosti lokality dotčené změnou č. XI. To také doložili výpisy z katastru nemovitostí s tím, že každý z nich se zmíněnou změnou cítí být dotčen na svém právu na kvalitní bydlení, v kvalitním prostředí, umožňujícím mu, příp. i jeho rodině nerušený a bezpečný pobyt, každodenní relaxaci a rekreaci, nerušenou dostupnost veřejných prostranství. Současně – v podstatě ve shodě s navrhovatelkou – konstatovali, že v případě, že v souladu se změnou XI. budou v daném území uvnitř obytné čtvrti, hustě obestavěné rodinnými nebo nízkými bytovými domy, umístěny další bytové domy, budou obtěžováni velkým hlukem, prachem, zápachem z výfukových plynů, kouřem, vibracemi atd.; vedle toho též vzpomněli obtížnou průjezdnost komunikací, problematické parkování či své soukromí narušené výhledem do bytu/domů a zahrad, včetně zastínění.

#### **VI. Posouzení věci krajským soudem**

Napadenou část opatření obecné povahy – změnu č. XI územního plánu krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů, ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a působnost odpůrce k vydání změny č. XI, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny, přičemž dopěl k závěru, že návrh není důvodný.

O návrhu rozhodl krajský soud v souladu s § 51 odst. s. ř. s. bez nařízení jednání, když obě strany s tímto postupem vyslovily souhlas.

#### *VI.a) Podmínky řízení*

Před samotným meritorním posouzením návrhu se krajský soud zabýval splněním procesních podmínek řízení, jakožto základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je samotná existence tohoto opatření napadeného návrhem, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu.

Územní plán, jakož i jeho změna, se podle ustanovení § 43 odst. 4, ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona, vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení zastupitelstva města Kuřim skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné krajským soudem. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení konkrétně vymezené části změny č. XI územního plánu.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace navrhovatelky, také tato je splněna, pokud navrhovatelka tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku a rodinného domu sousedícího s územím regulovaným územním plánem, resp. jeho změnou č. XI. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „...*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem*“. Vlastnictví, resp. spoluvlastnictví nemovitostí přitom prokázala navrhovatelka – obdobně jako osoby zúčastněné na řízení ad I) až VII) – výpisem z katastru nemovitostí (konkrétně listem vlastnictví 5313 pro katastrální území Kuřim, 677655). Skutečnost, že navrhovatelka neuplatnila námitky proti napadenému opatření obecné povahy, na její aktivní procesní legitimaci jako takové ničeho nemění; k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, dle kterého neuplatnění námitek nebo připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy nezabavuje navrhovatele práva podat návrh na zrušení předmětného opatření nebo jeho části.

Jinými slovy – to, že navrhovatelka nepodala námitky v předcházejících fázích řízení o pořízení změny č. XI není otázkou podmínek řízení, konkrétně procesní, návrhové legitimace. Nicméně jde o otázku, kterou je třeba řešit v rámci legitimace věcné, tj. důvodnosti návrhu, jež je rozebrána níže.

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



V daném případě je tak odpůrce město Kuřim, jehož zastupitelstvo napadenou změnu č. XI vydalo.

*VI.b) Aplikace algoritmu soudního přezkumu a jeho limity*

Krajský soud tak na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, pro který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu.

Jde o jednotlivé na sebe navazující kroky, které představují logickou sekvenci řešení relevantních otázek, jimiž se soud zabývá při zkoumání důvodnosti návrhu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Ve světle výše uvedeného tedy přistoupil krajský soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy – změny č. XI, přičemž je zřejmé, že první dva kroky algoritmu činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (shodně srov. již výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116).

V první řadě je tedy třeba konstatovat, že pravomoc zastupitelstva města Kuřim vydat (v samostatné působnosti) územní plán, resp. jeho změnu č. XI je dána zákonem [§ 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona] a není sporná.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádného pochybení; ostatně nikdo ji ani nezpochybnil.

Krajský soud proto mohl přistoupit ke krokům dalším, v nichž je však v současné době (ode dne 1. 1. 2012, kdy došlo k nabytí účinnosti novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb.) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Každý návrh tak musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Vedle

toho se však jako podstatné jeví také zavedení koncentrace řízení, kdy po podání návrhu s výše uvedenými návrhovými body již „nelze v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body“ (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

To znamená, že soudní přezkum je zásadním způsobem ovlivněn obsahem samotného návrhu, z něhož je nutno vycházet, a to při vědomí toho, že soud by měl zasahovat do veškerých činností v rámci územního plánování co možná nejméně. Soud by měl zůstat primárně v pozici toho, kdo je garantem zákonnosti, tedy zkoumat porušování předpisů a nemít zájem na jakémkoli zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v daném případě územního plánu, resp. jeho změny. Přeneseně řečeno: soud je strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem; tím je jednoznačně zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu.

Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

#### *VI.c) K jednotlivým bodům návrhu*

V projednávaném případě navrhovatelka nenapadla územní plán, nýbrž jeho změnu, která se týkala toliko dvou lokalit, a sice lokality označené jako č. XI/1 Blanenská a lokality označené jako č. XI/2 Díly za sv. Jánem. Navrhovatelka přitom napadla pouze změnu týkající se posléze uvedené lokality Díly za sv. Jánem, kde v důsledku vydání této změny (č. XI) došlo ke změně funkčního využití plochy v zastavitelném území (na ul. Dlouhá); konkrétně se jednalo o změnu funkčního využití území, resp. jeho funkčního regulativu, kdy se plocha bydlení v rodinných domech změnila na plochu bydlení v bytových domech s možností vestavby služeb a obchodu. Uvedenou změnou navrhovatelka cítí zkrácena na svých právech a v podaném návrhu k tomu uplatnila několik dílčích důvodů – návrhových bodů, které lze strukturovat následovně.

#### *Postupu odpůrce předcházející vydání změny územního plánu (č. XI)*

Navrhovatelka zpochybnila, že by vůči výše zmíněné změně využití nijak aktivně nevystoupila. Připustila, že nepodala připomínky ani námítky, což se snažila v replice k vyjádření odpůrce vysvětlit s tím, že se nejednalo o subjektivní, ale objektivní důvody pasivity spočívající především v postupu odpůrce. Tento podrobně popsala a poukázala na to, že veřejnosti byly předloženy jiné podklady než ty, na jejichž základě pak byla vydána změna č. XI.

S tímto závěrem krajský soud nesouhlasí. Striktně vzato by sice bylo možno tyto skutkové a právní otázky bez dalšího odmítnout s odkazem na shora uvedenou koncentraci řízení, neboť navrhovatelka jimi jednoznačně reagovala až na vyjádření odpůrce, který poukázal na její předchozí procesní pasivitu. V samotném návrhu nic v tomto směru obsaženo nebylo a navrhovatelka ho tak v podstatě rozšířila o další návrhový bod. Vzhledem k jeho vnitřní provázanosti na návrhové body další, jakož i pro pochopení podstaty napadení změny č. XI, však považoval krajský soud za nutné vyjádřit se stručně k předmětným otázkám a vůbec k celé proceduře předcházející vydání změny č. XI.

Jak již bylo zmíněno, změna č. XI zahrnuje změnu funkčního využití plochy bydlení v lokalitě Díly za sv. Jánem, přičemž z předloženého spisového materiálu plyne, že původním podkladem pro zpracování této změny byla studie „*Polyfunkční objekt na ul. Dlouhá, Kuřim*“, na soukromých pozemcích parc. č. 2642/159, 2642/158 a 2642/503, předložená dne 25. 11. 2009 společností ŠTARHA ENGINEERING s. r. o., s kterou komise výstavby Rady města Kuřim vyslovila souhlas. Avšak vzhledem k tomu, že zatím neměl investor uzavřen smluvní vztah s majitelem předmětných pozemků, bylo navrženo zahájení změny územního plánu z vlastního podnětu. Zastupitelstvo města Kuřim s tím souhlasilo a přijalo usnesení ze dne 15. 12. 2009, č. 1150/2009, dle kterého: „*schvaluje podnět k pořízení změny č. XIa ÚPN SÚ Kuřim – změna funkčního využití plochy bydlení v rodinných domech na plochu bydlení v bytových domech s možností vestavby služeb a obchodu dle přílohy*“.

Zde je nutné poznamenat, že o pořízení územního plánu, resp. jeho změny dle § 44 ve spojení s § 55 odst. 2 stavebního zákona mohlo rozhodovat zastupitelstvo obce:

- a) z vlastního podnětu,
- b) na návrh orgánu veřejné správy,
- c) na návrh občana obce,
- d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, které má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce.

To znamená, že v daném případě byl zvolen postup v souladu s § 44 písm. a) stavebního zákona a následně v souladu s § 47 téhož zákona byl zpracován návrh zadání územního plánu, který byl zveřejněn od 11. 1. 2010 do 10. 2. 2010 a k němž mohl každý uplatnit své připomínky. V návaznosti na to pak bylo usnesením zastupitelstva města Kuřim ze dne 9. 3. 2010, č. 1027/2010, schváleno zadání změny územního plánu s tím, že pod bodem d) – Požadavky na plošné a prostorové uspořádání území – bylo výslovně uvedeno: „*- změna funkčního vymezení plochy bydlení v rodinných domech na plochu bydlení v bytových domech s možností vestavby služeb a obchodu, rozloha cca 3 500 m<sup>2</sup>. Jedná se o plochu na ul. Dlouhá, lokalita Díly za sv. Jánem. Plocha se nachází v zastavitelném, území. Pro plochu budou stanoveny regulativy*“.

Na základě tohoto zadání byl pak zpracován návrh změny územního plánu v dané lokalitě, který byl posléze vystaven k veřejnému nahlédnutí a ke kterému se konalo veřejné projednání dne 5. 1. 2011.

Námítky proti návrhu změny územního plánu přitom podali toliko tři osoby – Bc. R. K., L. K., Ing. P. S., jež shodně brojili proti přijetí předmětné změny s tím, že předpokládá výstavbu polyfunkčního domu. Návrh změny územního plánu ovšem o výstavbě polyfunkčního domu nehovořil – viz výše; jeho obsahem byla pouze obecná změna funkčního využití předmětné plochy bydlení, resp. jejího funkčního regulativu ze zóny U(B) – rodinné domy na podskupinu U(Ba) – nízkopodlažní bytové domy s doplněním občanské vybavenosti. Žádné další podrobnosti v podobě umístění jednoho polyfunkčního domu či více bytových domů návrh změny územního plánu neobsahoval a ani obsahovat nemohl.

Je totiž třeba vyjít z toho, že územní plán je, jakožto součást územně plánovací dokumentace, jedním z koncepčních nástrojů územního plánování. Jde o základní koncepční dokument k usměrňování územního rozvoje obce a jeho posláním je zejména sloužit jako podklad pro rozhodování v území, a tedy nejčastěji pro rozhodování v územním řízení. Územní plán neslouží k zakreslení již detailně prověřených záměrů, ale pro hledání koncepčních řešení a bylo by v rozporu s jeho obsahem a účelem, pokud by byly obsahoval detaily odpovídající územnímu rozhodnutí. Ostatně obdobné závěry byly důvodem pro přijetí změny, resp. doplnění druhé věty v § 43 odst. 3 stavebního zákona novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Citované ustanovení obsahuje legální definici územního plánu která uvádí následující: *„Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“*.

Na základě toho lze tedy provést dílčí závěr, dle kterého rozhodně není na místě námitka spočívající v tom, že veřejnost, včetně navrhovatelky, o změně územního plánu nevěděla nebo že by jí byly předloženy při procesu pořizování této změny jiné podklady, než ty na základě kterých pak byla změna vydána.

Odpůrce formálně právně upravenému procesu pořizování změny územního plánu dostal bez ohledu na to, zda veřejnosti paralelně prezentoval též podklady jiné – např. studii *„Polyfunkční objekt na ul. Dlouhá, Kuřim“*, která byla ideovým východiskem pořízení změny č. XI ve vztahu k lokalitě Díly za sv. Jánem. Toto z hlediska soudního přezkumu není a nemůže být podstatné, a to tím spíše, že k pořízení změny č. XI došlo z vlastního podnětu. Podstatné je to, co bylo schváleno a posléze prezentováno veřejnosti v návrhu zadání a změny územního plánu a skutečnost, že mezi podklady, které byly využity pro zpracování této změny, byla zahrnuta též *„Dokumentace k územnímu řízení pro polyfunkční objekt, Dlouhá (Štarha Engineering s. r. o., 8/2009)“*, na tom nic nemění. Stejně tak je tomu i v případě navrhovatelkou opakovaně vzpomínané urbanistické studie Ing. arch. H. V tomto směru totiž nelze než znovu poukázat na výše popsanou podstatu územního plánu jako koncepčního řešení, které v daném případě bylo v návrhu zadání, jakož i v samotném návrhu změny územního plánu, poměrně jasně popsáno, viz citace výše. To tedy pro jakýkoli jiný závěr neposkytuje žádnou oporu a ve výsledku klade na občany obce a dotřenou veřejnost zvýšené nároky při uplatňování jejich požadavků ke zpracovanému zadání či změně územního plánu.

Jinak řečeno: je-li navrhována určitá změna využití plochy bydlení (zde: z bydlení v rodinných domech na bydlení v bytových domech s občanskou vybaveností), je z toho nutno vycházet a nespolehat se na případné projekty či přísliby ohledně konkrétní realizace této změny, tj. zda zde bude jeden či více bytových domů, jakých parametrů atd.; toto jsou jistě důležité otázky, jejich řešení však územnímu plánu nepřísluší, jak již bylo vysvětleno shora. Územní plán neřeší umístění konkrétní stavby či staveb, ale využití území při vymezení ploch (zpravidla o rozloze větší než 2000m<sup>2</sup>), a to podle jejich stávajícího nebo požadovaného způsobu využití, dle kterého se může jednat např. o plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení, veřejných prostranství nebo dopravní a technické infrastruktury. Z toho je tedy třeba v obecné rovině vycházet při každém podávání a formulování připomínek nebo námitek proti návrhu zadání či změny územního plánu.

Ostatně takto k tomu také přistoupily osoby, které proti návrhu změny č. XI podali námítky, v nichž shodně nesouhlasili se změnou jako takovou a ve výsledku tak trvali na dodržení dosavadního územního plánu (a je jedno, jestli takto postupovali na podkladě záměru zbudovat zde jeden polyfunkční dům).

Naproti tomu navrhovatelka na dodržení dosavadního územního plánu, tj. na zachování předmětné plochy jako plochy pouze pro rodinné domy netrvala a proti připravované změně územního plánu č. XI nepodala námítky, ačkoli tak objektivně učinit mohla, obdobně jako ostatní dotčené osoby. Jejich námítky byly vypořádány a tvrdí-li navrhovatelka, že je toto vypořádání nedostatečné, nelze než ji odkázat na to, že sama žádné námítky nepodala a ve vztahu k námitkám třetích osob se nemůže cítit jakkoli dotčena. Způsob, jakým byly vypořádány námítky třetích osob, nemůže znamenat zkrácení práv navrhovatelky, neboť zákonodárce zjevně nekoncepoval návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části jako žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), ale jako nástroj na ochranu subjektivního práva.

Z tohoto důvodu lze tedy zkoumat dodržení procedury a zachování procesních práv především vůči navrhovateli, který svých procesních práv využil. Navrhovatelka jich nevyužila, námítky proti změně č. XI nepodala, ač tak učinit mohla. A za této situace soud vážil, zda v souzené věci existuje, resp. je tvrzen nějaký závažný důvod pro zrušení napadené změny č. XI, kterým by v souladu s judikaturou mohlo být jedině porušení kogentních procesních a hmotně právních norem, jež by stěžejním způsobem předurčovaly proces přijímání, jakož i samotný obsah změny č. XI; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu pod ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publ pod č. 2397/2011 Sb. NSS.

Navrhovatelka však v tomto směru – vedle výše uvedeného – poukazovala pouze na nedodržení obecných požadavků na využívání území daných vyhláškou č. 501/2006 Sb., konkrétně na nedodržení požadavků pro vymezení veřejného prostranství; současně zmínila výrazné zhoršení životního prostředí a další související věci jako je zásah do pohody bydlení, zhoršení imisí či dopravní infrastruktury, vč. znehodnocení jejich nemovitostí.

#### *Porušení vyhlášky č. 501/2006 Sb. /vymezení veřejného prostranství/*

Konkrétní porušení právních předpisů se tak koncentruje jen na vyhlášku č. 501/2006 Sb., která je prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu [§ 193 a § 194 písm.a)]. Podle § 1 odst. 2

této vyhlášky se přitom pro vymezení ploch v územních plánech použijí pouze ustanovení části druhé, tj. ustanovení § 3 až § 19. Logicky tak v daném případě při pořizování změny (č. XI) územního plánu nemohlo dojít k porušení ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., jak tvrdí navrhovatelka. Jedná se o ustanovení, které je součástí části třetí a které se společně s částí čtvrtou cit. vyhlášky využije až při vymezení pozemků a umístování staveb na nich. Námitka porušení § 22 vyhlášky č. 506/2006 Sb., jež upravuje pozemky veřejného prostranství, tak není důvodná, stejně jako námitka poukazující na porušení § 7 této vyhlášky, jakkoli v tomto případě již jde o ustanovení části druhé, upravující vymezení plochy veřejného prostranství v územních plánech.

Změna č. XI plochy veřejné prostranství nevymezuje, jak plyne z bodu 9 výroku; v odůvodnění k tomuto bodu je nicméně konstatováno, že: *„Součástí záměru v lokalitě č. XI/2 (Díly za sv. Jánem) je realizace veřejného prostranství před plánovaným polyfunkčním objektem (podél ulice Dlouhé). Toto veřejné prostranství ale není v rámci změny vymezeno, je součástí plochy pro bydlení s vestavbou občanského vybavení. Jeho návrh bude řešen v navazující dokumentaci“*.

Veřejné prostranství je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, tak, že: *„veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“* Termín veřejné prostranství se objevuje i ve stavebním zákoně, konkrétně v § 2 odst. 1 písm. k), dle kterého spadá pod pojem veřejné infrastruktury zahrnující pozemky, stavby či zařízení zřizovaná nebo užívaná ve veřejném zájmu.

Je totiž nepochybné, že veřejná prostranství se významně podílejí na kvalitě veřejného života obyvatel. Vytváří příležitosti k vzájemnému setkávání a shromažďování občanů, slouží k relaxaci, odpočinku a plní řadu dalších funkcí. Proto je také jedním z obecných požadavků na vymezení ploch podle § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. požadavek vytvářet a chránit bezpečně přístupná veřejná prostranství v zastavěném území a v zastavitelných plochách. Tento obecný požadavek je pak dále konkretizován právě v § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. z něhož rovněž plyne, že k plochám veřejných prostranství zařazujeme celou veřejnou infrastrukturu, tzn. nejen jednotlivé pozemky veřejných prostranství, ale i pozemky dopravní, technické infrastruktury a občanského vybavení.

To znamená, že plochy, které splňují tyto podmínky, jsou veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je samostatně (zvláště) vymežovat v územním plánu. Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. je pouze fakultativní možností, jak již uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 – 161, publ pod č. 2186/2011 Sb. NSS, s tím, že: *„Je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezi a umožní tak jejich zvýšenou ochranu. Nejde o obligatorní náležitost územního plánu. Tomu odpovídá i formulace příslušných ustanovení vyhlášky (srov. „obvykle“ a „zpravidla“ v § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb.)“*.

Nelze tedy tvrdit, že zde byla přímá povinnost vymežit plochu veřejného prostranství s tím, že pokud takto odpůrce nepostupoval, pochybil. Navíc nelze nezmínit i to, že odpůrce

na vymezení veřejného prostranství v rámci změny č. XI zcela nerezignoval, pouze přenesl jeho jasné vymezení do další fáze procesu územního plánování.

*Právo na příznivé životní prostředí /pohoda bydlení, imise, dopravní infrastruktura, zastavěnost, zastínění a další/*

Co se týče namítaného porušení práva na příznivé životní prostředí, je potřeba poznamenat, že se jedná o právo garantované v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, avšak v souladu s jejím čl. 41 je toto právo vázáno na konkretizaci v prováděcích zákonech. Jednotlivcům tak přímo neplyne nárok na příznivé životní prostředí ve vztahu k veřejné moci, která je povinna životní prostředí respektovat a chránit toliko ve vazbě na jeho obsah daný zákony a podzákonnými právními předpisy.

Navrhovatelka však ve svém návrhu – s výjimkou vyhlášky č. 501/2006 Sb. – žádné takové předpisy neuvedla. Námitky navrhovatelky v tomto směru byly velmi obecné, nekonkrétní a ve výsledku většina z nich stejně směřovala vůči územnímu řízení nebo napadala vhodnost zvoleného řešení, např. ohledně potřebnosti občanské vybavenosti. To dokládá i postup navrhovatelky, která proti změně č. XI nejen, že nebrojila v průběhu jejího pořizování, ale ani bezprostředně poté, co tato změna nabyla účinnosti dne 16. 2. 2011. Změnu č. XI napadla až nyní – zjevně v souvislosti s územním řízením, které v návaznosti ni probíhá a na které opakovaně odkazuje, vychází z předložené projektové dokumentace a bez jakéhokoli exaktního určení relevantních právních předpisů namítá: neúměrný zásah do pohody bydlení, zvýšení imisí, komplikovanou dopravní průjezdnost, zastavěnost, zastínění či zásah do soukromí z hlediska bezprostředního výhledu na její zahradu a terasu.

To ovšem nelze akceptovat a nelze než navrhovatelku odkázat na probíhající územní řízení, jehož výsledkem je územní rozhodnutí, které je již konkrétním, realizačním (a nikoli koncepčním) nástrojem územního plánování; v něm se pak může ukázat nerealizovatelnost zamýšleného využití území (zde stavby bytových domů namísto domů rodinných), a to právě třeba s ohledem na shora uvedené námitky navrhovatelky.

Tyto námitky ve svých podrobnostech překračují aranžmá dané územním plánem, který je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování, jež je jako celek postaveno na principu postupného nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a případné stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, po stanovení detailních podmínek, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí.

Uvedenou posloupnost procesu územního plánování je nutno respektovat i ze strany soudu a totéž platí i pokud jde o vhodnost zvoleného řešení, která je především vyjádřením práva na samosprávu. Ostatně již výše soud vyložil, že v přezkumu územních plánů není jeho úkolem stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; úkolem soudu je sledovat to, zda se obec, jakožto základní územní samosprávný celek, při tvorbě územního plánu pohybovala v mantinelech daných zákonnými či podzákonnými právními předpisy. Bylo-li tomu tak, pak je každá varianta využití území, která odpovídá těmto mantinelům územního

plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn obci vnucovat variantu jinou. V návaznosti na obsah návrhu ovšem žádné porušení zákonných ani podzákonných předpisů v daném případě zjištěno nebylo.

#### *Znehodnocení nemovitostí*

Závěrem, z hlediska namítaného znehodnocení nemovitostí navrhovatelky je třeba ještě stručně poznamenat, že případný pokles ceny nemovitostí nebyl nijak prokázán a jako takový ho lze tedy těžko hodnotit, jakkoli jistě nelze v obecné rovině vyloučit, že samotný záměr využití území určitým způsobem se na ceně okolních nemovitostí může projevit. Jak již ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 – 191, publ. pod č. 2479/2012 Sb. NSS, nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (samozřejmě v zákonných mezích a zákonným způsobem).

#### **VII. Závěr a obiter dictum**

Na základě všech shora uvedených skutečností krajský soud neshledal návrh na zrušení změny č. XI územního plánu sídelního útvaru Kuřim, v části týkající se lokality č. XI/2 – Díly za sv. Jánem, jako důvodný, a proto ho podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

Obiter dictum však krajský soud považuje za vhodné poznamenat, že provedená změna využití území v uvedené lokalitě, spočívající ve změně z plochy bydlení v rodinných domech na plochu „*bydlení v bytových domech s překryvem plochy funkčně smíšené s vestavbou občanského vybavení*“, je pouze předpokladem (vodítkem) pro další fáze procesu územního plánování. Představuje tak základní referenční rámec, z něhož je nepochybně nutno vycházet. Nicméně neznamená to automatickou realizaci zamýšleného využití území v navazujícím územním řízení, jak již bylo naznačeno výše. Ostatně i sám odpůrce ve vyjádření k replice navrhovatelky uvedl následující. „*Není tomu tak, že by odpůrce nemohl vymezit pro nějakou lokalitu funkční využití, byť by se posléze v navazujících řízeních ukázala nerealizovatelnost zamýšleného využití území*“. Z toho je tedy třeba vycházet a případné námitky navrhovatelky či osob zúčastněných na řízení směřující proti konkrétní realizaci využití území – umístění čtyř bytových domů – uplatnit v územním řízení, v němž se může ukázat plánované využití území jako neudržitelné.

#### **VIII. Náklady řízení**

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem, krajský soud toto právo nepřiznal.

Neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené, neboť povinnost správního úřadu jím vydaný akt hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást



povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nic na tom nemění ani to, že územní plán vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce a že pasivně legitimovaným je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán (či jeho změnu) vydalo. U města velikosti Kuřimi (obec s rozšířenou působností) lze očekávat, že jeho orgány budou schopny kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Kdyby tomu tak snad být nemělo, bylo by legitimní se ptát, zda orgány tohoto města mohou vůbec taková rozhodnutí vydávat. Nehledě na to, že celý proces pořizování územního plánu se děje v působnosti přenesené a je tak nepochybně výkonem státní správy, jehož součástí je i schopnost kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, resp. správní akty, vč. opatření obecné povahy, jako tzv. aktu smíšeného, bez nutnosti využívat právní pomoci advokátů. Nelze proto podle názoru krajského soudu spravedlivě žádat po navrhovatelce, aby hradila náklady vzniklé tím, že odpůrce udělil k zastupování plnou moc advokátovi.

V této úvaze vyšel krajský soud jednak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 – 35, publ. pod č. 2755/2013 Sb. NSS, a jednak z jemu předcházejících nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, dostupných shodně z <http://nalus.usoud.cz>, v nichž ve vztahu k orgánům veřejné moci, jakož i územním samosprávným jednotkám, byla presumována existence dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů.

Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení ad I) až VII) se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože krajský soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že žádná z těchto osob nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**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 3.7.2013

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu