



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Ivan Mikita**, bytem Havraní 1226/21, Brno – Černovice, **b) Ing. J. O.**, **c) P. Š.**, **d) Mgr. K. R.**, **e) Ing. M. V.**, **f) Ing. I. M. L.**, **g) Ing. H. K.**, **h) Ing. P. R.**, **i) Ing. M. S.**, **j) I. K.**, **k) RNDr. M. V.**, **l) NESEHNUTÍ Brno**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1935/18, Brno – Černá Pole, **m) Líšeň sobě, o. s.**, se sídlem Náměstí Karla IV. 4/4, Brno – Líšeň, **n) Občanské sdružení Masarykova čtvrť, z. s.**, se sídlem Preslova 398/50, Brno – Stránice, **o) Židenice pro občany, občanské sdružení**, se sídlem Škrochova 3607/22, Brno - Židenice, všichni zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. NEUMANN bytový dům, a. s.**, se sídlem Příkop 4, Brno, zastoupený JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, **II. Mgr. L. Z.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014 – 551,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení I. **je p o v i n n a** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Sandry Podskalské.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení II. **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014 – 551, bylo zrušeno opatření obecné povahy č. 3/2014 – změna územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“ – vydané Zastupitelstvem města Brna dne 17. 6. 2014, vyjma části týkající se změny funkčních ploch z funkční plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou na pozemcích p. č. 2134 a p. č. 2135 v k. ú. Žabovřesky, ve vztahu k níž byl návrh odmítnut. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že dochází-li v důsledku změny územního plánu ke komplexním změnám ve vymezení funkčních ploch odvozených od jiných způsobů definičního vymezení území, jinak formulovaných hlavních účelů využití území, jiných explicitně zmíněných podmínek přípustného a nepřípustného využití a dalších podmínek regulace, aniž by byly patrný věcné důvody takových změn ve vztahu k jednotlivým částem území, konkrétním lokalitám, na něž územní plán dopadá, k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění, pak změna územního plánu nesplňuje základní požadavek plynoucí z ust. § 173 odst. 1 za použití § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy řádné odůvodnění. Z pohledu důsledků jde o vadu koncepční, která zasahuje celé území územním plánem dotčené, neboť změny se dotkly úpravy a podmínek využití ploch na celém území města Brna. Tento nedostatek podle názoru krajského soudu zakládá nepřezkoumatelnost napadené změny územního plánu. Krajský soud se dále zabýval přezkoumatelností změny územního plánu v otázce stanovení indexu podlažní plochy a dospěl k závěru, že došlo ke stanovení indexu podlažních ploch v rámci místního uspořádání urbanistické struktury nikoli ve vztahu ke konkrétním jednotlivým lokalitám a že navíc nejde o stanovení závazné ani určité. Pak tedy nemohou být ani z textu jeho odůvodnění (str. 43 – 46) patrný věcné důvody změn ve vztahu k jednotlivým částem území, k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění. Textová část napadeného opatření obecné povahy obsahuje pouze obecnou informaci o stanovení indexu podlažní plochy bez vazby na konkrétní lokality a posuzování individuálních zájmů a podmínek každé lokality. Není-li přezkoumatelná změna územního plánu v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch a indexu podlažní plochy, pak je při odpůrcem zvoleném způsobu provedení změny nutno zrušit napadenou změnu územního plánu v celém rozsahu. Při zohlednění pravidla proporcionality důsledků dovozené nepřezkoumatelnosti v rámci úvah ohledně vyhovění návrhu na zrušení změny územního plánu jako celku krajský soud vycházel z toho, že dovozenou nepřezkoumatelností byla změna územního plánu zasažena v podstatné a od zbylého textu neoddělitelné míře.

Proti tomuto rozsudku podala v zákonné lhůtě kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení I. (dále jen „stěžovatelka“) z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka v obsáhlé kasační stížnosti zejména namítala, že krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně posoudil právní otázku limitů soudního přezkumu autonomních (samosprávných) aktů územní samosprávy, která je stěžejním východiskem realizace přezkumné pravomoci správních soudů a její nesprávné posouzení tedy nutně vede k nezákonnému rozhodnutí. Konkrétně krajský soud nerespektoval zásadu zdrženlivosti, která je nezbytným předpokladem při výkonu správního soudnictví, zejména při přezkumu politických rozhodnutí samosprávy. Krajský soud také nesprávně posoudil právní otázku týkající se požadavků na odůvodnění územního plánu a v této souvislosti se dopustil přepjatého formalismu, protože klade na odůvodnění opatření obecné povahy nepřiměřené, a až nesplnitelné požadavky. Přitom se navíc opírá o právní názory, které byly již v judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu

pokračování

překonány. Krajský soud podle stěžovatelky rovněž pochybil, když se zabýval otázkami, které při územním plánování náleží nikoliv soudu a státní moci obecně, ale zastupitelstvu jako vrcholnému orgánu samosprávy. Stejně tak nesprávně posoudil právní otázku existence zásahu do práv navrhovatelů. Pochybení spočívá v úplné absenci posouzení otázky věcné důvodnosti návrhu. Případné vady napadeného opatření obecné povahy jsou nanejvýš technické a formální povahy a nejsou dostatečně intenzivní, aby odůvodňovaly tak rozsáhlý zásah s dopadem do práv třetích osob, jakým je zrušení celé změny územního plánu. Dále stěžovatelka namítala, že napadený rozsudek je také nepřezkoumatelný z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Tato skutečnost vyplývá mimo jiné ze způsobu, jakým se krajský soud vypořádal jednak s obsahem napadeného opatření obecné povahy, a jednak s tvrzeními odpůrce obsaženými v jeho vyjádření k podanému návrhu. Podle stěžovatelky se krajský soud dopustil jak nesprávné interpretace napadeného opatření obecné povahy tím, že izolovaně vycházel z některých jeho pasáží, aniž zohlednil obsahový kontext celého tohoto opatření obecné povahy, jehož jednotlivé části spolu souvisejí, tak i dezinterpretace tvrzení odpůrce. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vzhledem ke skutečnosti, že na základě výsledků zasedání Zastupitelstva města Brna č. Z7/03 konaného dne 10. 2. 2015 nepodal kasační stížnost proti napadenému rozsudku krajského soudu, nebude se k podané kasační stížnosti vyjadřovat.

Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti obsáhle polemizovali s právními názory stěžovatelky s tím, že podle jejich názoru argumentuje nepřipadně a účelovým způsobem sledující svůj parciální zájem, kterým je možnost realizace bytového domu v Masarykově čtvrti. Navrhovatelé se ztotožnili s odůvodněním napadeného rozsudku, a proto navrhli, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku

je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, zabýval se dále v intencích stížních námitek tím, zda krajský soud nesprávně posoudil právní otázky týkající se limitů soudního přezkumu aktů územní samosprávy, požadavků na odůvodnění změny územního plánu a existence zásahu do práv navrhovatelů.

Pokud jde o náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud se touto otázkou již zabýval, např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“* V návaznosti na odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud zformuloval právní větu, v níž mimo jiné vyslovil závěr, že nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy. Z uvedeného judikátu tedy vyplývá, že opatření obecné povahy měnící územní plán musí obsahovat odůvodnění věcných (obsahových) změn proti dosavadnímu územnímu plánu.

Namítala-li stěžovatelka že krajský soud se při posuzování náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy opíral o právní názory vyslovené v judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, které byly již překonány, je třeba poukázat na to, že v kasační stížnosti je v této souvislosti odkaz zejména na judikaturu týkající se požadavků na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami dotčených vlastníků, k nimž se soudy vyjádřily tak, že nesmí být přemrštěné a být výrazem přepjatého formalismu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Tato judikatura se však týká pouze dílčích částí odůvodnění územního plánu, a nelze ji proto vztáhnout na odůvodnění územního plánu jako celku. Stěžovatelka také poukazovala na judikaturu, kterou však nelze v daném případě aplikovat, neboť se týkala skutkově i právně odlišných věcí (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 Aos 5/2013 - 45, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 36, a ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29), případně na odlišné stanovisko tří soudců v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219.

pokračování

V daném případě krajský soud se velmi podrobně zabýval odůvodněním napadeného opatření obecné povahy, a to zejména ve vztahu ke změnám ve vymezení funkčního využití ploch a stanovení indexu podlažní plochy. Pokud jde o vymezení funkčního využití ploch, krajský soud posuzoval, zda jsou jednotlivé změny odůvodněné, přičemž po detailním posouzení změn funkčního využití jednotlivých ploch v napadeném opatření obecné povahy (str. 15 až 23 napadeného rozsudku) dospěl k závěru, že u tzv. metodických změn zcela absentuje odůvodnění k jednotlivým změnám v konkrétních územích (viz str. 23 až 24 napadeného rozsudku).

Za situace, kdy odůvodnění změny územního plánu ve vztahu ke konkrétním lokalitám, kterých se to týkalo, zcela absentovalo, nejedná se o překročení limitů přezkumné pravomoci soudu, o nepřiměřenost požadavků na obsahové odůvodnění územního plánu nebo porušení principu zdrženlivosti. Krajský soud nezpochybnil možnost odpůrce nově vymezit při změně územního plánu funkční využití ploch oproti stávajícímu územnímu plánu, ale vytkl mu způsob, jakým provedl komplexní změnu územního plánu, když prostřednictvím vymezení tzv. metodických změn zcela rezignoval na odůvodnění změn ve funkčním vymezení ploch ve vztahu ke konkrétním lokalitám na území města Brna. Je v rozporu se zákonnými požadavky, aby odpůrce v textové části opatření obecné povahy pouze zcela paušálně uvedl, že k jistým změnám ve funkčním využití ploch může na území města Brna dojít, aniž by uvedl, z jakého důvodu došlo k agregaci či transpozici právě v konkrétní ploše, proč byla pro danou plochu zvoleno vybrané a nikoliv jiné funkční využití. Tvrzení stěžovatelky, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, pokud jde o funkční využití ploch, neabsentuje, je proto nepodložené. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy ve vztahu ke stanovení funkčního využití ploch. S ohledem na množství provedených změn na území města Brna, odůvodňovala zjištěná vada napadeného opatření obecné povahy spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho zrušení jako celku.

Pokud jde o přezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy ve vztahu ke stanovení indexu podlažních ploch, krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zaměřil na posouzení tří otázek, které spolu úzce souvisí, a to zda index podlažní plochy byl stanoven určitě, zda byl odůvodněn a zda se tak stalo ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám. Po podrobném posouzení těchto otázek dospěl k závěru, že území některých zón (souvislá městská zástavba – vně centrální zóny, rekreační oblasti a panelová sídliště), na něž má stanovení indexu podlažní plochy dopadat, nebylo v textové ani v grafické části změny územního plánu vymezeno jasně a srozumitelně, a proto index podlažní plochy nebyl stanoven určitě. Dále dospěl k závěru, že i v případě, kdy lze dovodit, kterých konkrétních lokalit se stanovení indexu podlažní plochy týká, nebylo konkrétní stanovení hodnoty tohoto indexu individuálně odůvodněno, neboť z ničeho neplyne, jaké konkrétní podmínky byly v těchto lokalitách zohledňovány, a není ani zřejmé, že by tyto podmínky byly v jednotlivých vymezených zónách stejné. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry plně ztotožňuje s tím, že krajský soud v napadeném rozsudku nepřekročil meze testu zákonnosti, neboť důvodně shledal stanovení indexu podlažních ploch ve vztahu k jednotlivým lokalitám, v nichž byl vymezen, za neurčité, nesrozumitelné a neodůvodněné. Rovněž uvedená vada napadeného

opatření obecné povahy spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti odůvodňovala jeho zrušení jako celku.

Také další stížní námitku ohledně absence posouzení věcné důvodnosti návrhu krajským soudem vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako neopodstatněnou. Z obsahu návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy je zřejmé, že navrhovatelé tvrdili nezákonný zásah do jejich veřejných subjektivních práv, především do práva na ochranu vlastnictví k uvedeným nemovitostem, práva na zdraví a příznivé životní prostředí, práva na legitimní očekávání výkonu veřejné moci v souladu se zásadami dobré správy a legitimního očekávání vázanosti veřejné správy zákonem. Krajský soud aktivní věcnou legitimaci každého navrhovatele podrobně posuzoval, a jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku (str. 5 až 9), u všech shledal existenci vztahu mezi jejich právní sférou a územím, jež je úpravou územního plánu dotčeno.

Stěžovatelka rovněž vytýkala krajskému soudu, že neměl zrušit změnu územního plánu jako celek, ale pouze ty části, které jsou stiženy příslušnou vadou. V této souvislosti je třeba uvést, že krajský soud zjištěné vady změny územního plánu spočívající v nepřezkoumatelnosti posoudil v kontextu celého napadeného opatření obecné povahy a v části III.3.3 napadeného rozsudku (str. 34 až 37) odůvodnil provázanost nepřezkoumatelností přímo dotčených částí změny územního plánu I.F.1., I.F.2. a I.F.3. Podle jeho názoru totiž tyto části nelze oddělit nejen od zbytku části I., ale ani od části II. Zrušení celé změny územního plánu bylo tedy v napadeném rozsudku řádně a srozumitelně odůvodněno, neboť krajský soud velmi detailně zkoumal vzájemnou provázanost mnoha složek tvořících územní plán a vyložil, z jakého důvodu nelze jeho části zatížené pochybeními oddělit od zbytku, a proč tedy musí napadenou změnu územního plánu zrušit celou. Z uvedeného důvodu nelze postup krajského soudu považovat za porušení zásady minimalizace zásahů do územních plánů a zásady zdrženlivosti.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. V tomto řízení měli plný úspěch navrhovatelé, a proto mají právo na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokátky za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 citované vyhlášky), zvyšuje se její odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinna odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4.114 Kč. V daném případě se sice jednalo o jeden úkon právní služby při zastupování více osob,

pokračování

ale obsahoval jednotnou argumentaci, která byla totožná ve vztahu ke všem navrhovatelům. Proto Nejvyšší správní soud neaplikoval ust. § 12 odst. 4 citované vyhlášky.

Odpůrci Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal, protože mu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení II. nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2015

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu