



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **D. K.**
zastoupen advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor

proti
odpůrci: **statutární město Brno**
sídlem Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno
zastoupeno advokátem Mgr. Pavlom Riško
sídlem Jakubská 156/2, 602 00 Brno

za účasti: **I) Poliklinika Viniční a.s.**
sídlem Viniční 4049/235, 615 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Stanislavem Smrčkou
sídlem Jakubské náměstí 580/4, 602 00 Brno
II) SEMIRA, a.s.
sídlem Sochorova 3178/23, 616 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou,
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno
III) Wellness Brno východ, s.r.o.
sídlem Sochorova 3178/23, 616 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph.D.
sídlem Pivovarská 8, 682 01 Vyškov

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2020 – změna Územního plánu města Brna B5/18-CM, MČ Brno-Vinohrady, MČ Brno Židenice, k.ú. Židenice, lokalita Viniční-Šedova,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem doručeným soudu domáhal zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále jen „změna ÚP“), které bylo vydáno Zastupitelstvem města Brna na zasedání konaném dne 10. 12. 2019. Jednalo se o změnu ÚP pořízenou z podnětu samosprávy města Brna písemně uplatněného u pořizovatele změny zastupitelem dopisem č. j. KNA 32/2018 ze dne 27. 6. 2018. Změna ÚP byla pořízena zkráceným postupem. Obsah změny byl schválen usnesením k bodu č. 306 Zastupitelstva města Brna na Z7/41. zasedání dne 4. 9. 2018. Návrh změny byl projednán v rámci veřejného projednání a vystaven k veřejnému nahlédnutí v budově Magistrátu města Brna, Kounicova 67, Brno, v termínu od 22. 7. 2019 do 28. 8. 2019. Veřejné projednání návrhu s odborným výkladem zpracovatelů se uskutečnilo dne 21. 8. 2019 a ve stanovené lhůtě do 28. 8. 2019 byla doručena stanoviska, námitky, připomínky a podání. Krajský úřad Jihomoravského kraje ve stanovisku ze dne 31. 10. 2019 posoudil, že návrh změny nemá vliv na koordinaci využívání území s ohledem na širší územní vztahy a také nemá z hlediska souladu návrhu změny s PÚR a ZÚR JMK připomínky. Krajský úřad také ve stanovisku SEA ze dne 11. 11. 2019 uplatnil souhlasné stanovisko a stanovil požadavky, kterými bude zároveň zajištěn minimální možný dopad realizace změny na životní prostředí a veřejné zdraví.

II. Návrh

2. Návrh původně podali navrhovatelé dva, a to Ing. D. K. a Šťastné Židenice, z.s. Druhý z navrhovatelů vzal posléze návrh zpět a soud řízení vůči němu zastavil usnesením ze dne 16. 6. 2021, č. j. 63A 7/2020-409.
3. Navrhovatel namítá, že Změna ÚP je nezákonná a zasahuje do jeho práv. Je vlastníkem pozemků v území Změny ÚP, konkrétně pozemků p. č. XA a XB v k. ú. X. Na pozemku p. č. XB se nachází zahradní chatka. Dále je podílovým spoluvlastníkem pozemku p. č. XC v k. ú. X. Pozemky p. č. XA a XB v k. ú. X užívá navrhovatel k individuální rekreaci. Kolem vstupu do zahrady (p. č. XA), na pozemku p. č. XC má nově vést hlavní komunikace k plánovanému sídlišti, je nově zařazen do plochy dopravní infrastruktury. Pokud by se komunikace měla využívat jako hlavní tepna, důsledkem pro navrhovatele i další uživatele by bylo významné omezení vlastnického práva v podobě imisí, jako je smog, hluk a celkové znečištění okolí zahrad. Rovněž dojde k narušení intimity prostředí zahrad, a to pohledy z projíždějících automobilů a pohledy z vysokých domů na sídliště. Navrhovatel podal k návrhu Změny ÚP námitky, v nichž poukazoval na nedostatečné odůvodnění potřeby intenzivní zástavby, nevhodnou formu zástavby, chybné vymezení

biokoridoru, umožnění příliš vysoké intenzity zástavby prostřednictvím IPP, problémy s dopravní obsluhou, zásah do zelených horizontů, likvidaci zeleně pro výstavbu garáží a nedostatečnou občanskou vybavenost. Vinou technických obtíží při odesílání příslušného souboru doručil námítky den po skončení zákonné lhůty, domnívá se však, že soud by měl při posuzování návrhu vzít pozdě podané námítky v úvahu.

4. Napadená změna ÚP přináší v dotčeném území celkem 14 dílčích úprav územního plánu, všechny se však vztahují k řešení jediné lokality a jsou natolik propojeny, že navrhovatel navrhuje zrušení napadeného OOP jako celku. Pokusy o zástavbu dané lokality se objevovaly i v minulosti, vhodnost zástavby byla prověřována. Naposledy před aktuálně napadenou změnou ÚP se tak stalo prostřednictvím „Studie možnosti využití lokality Ve Vinohradech“, zpracovanou Ateliérem ERA, 08/2005, která byla schválena jako podklad pro změnu Územního plánu města Brna a pro nový ÚPmB. V roce 2016 byla ověřena aktuálnost této studie. Výsledkem byl závěr, že lokalita není vhodná k zástavbě, byly uvedeny konkrétní limity možného rozvoje. Byla doporučena postupná přeměna ploch zahrádek a individuální rekreace na veřejný krajinný park. S ohledem na závěry územní studie Ateliéru ERA 08/2005 byly odmítnuty dva předchozí požadavky na změnu územního plánu, které měly v lokalitě Šedova umožnit výstavbu řádově menšího rozsahu a objemu. Dle navrhovatele je tedy překvapivé, že změna územního plánu umožnila intenzivní zástavbu, bez ohledu na předchozí závěry. Napadené OOP je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nevychází z dostupných platných podkladů pro územní plánování, naopak je s těmito podklady v rozporu. Tento rozpor nijak neodůvodňuje, vůbec ho nezmiňuje. S tímto rozporem se nevyrovnává ani územní studie Vinohrady – Šedova. Dochází tak k zásahu do práva navrhovatele na spravedlivý proces, jehož součástí je i právo na to, aby správní akty, které se dotýkají jeho právní sféry, byly řádně odůvodněny.
5. Změna byla pořízena v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a to s jeho ustanovením § 55 odst. 4, neboť v odůvodnění není vůbec prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch. Je zřejmé, že touto otázkou se odpůrce a pořizovatel vůbec nezabývali. Navrhovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, dle kterého „...porušení kogentního ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona v důsledku absence zdůvodnění změny územního plánu z hlediska nemožnosti využití vymezených zastavitelných ploch k nové výstavbě, je případem zásadní nezákonnosti, k níž je třeba přihlídnout i v případě procesní pasivity navrhovatele v průběhu pořizování změny územního plánu.“ Popsaná nezákonnost znamená, že bez jakéhokoli prokázání nezbytnosti nové zástavby je umožněno zastavění části území Židenic, které je územním plánem označováno za území s významnými hodnotami (významný pohledový svah, zelené linie a horizonty, vysoká kvalita přírodního prostředí, s vymezeným biokoridorem). Změna ÚP s ohledem na intenzivní zástavbu namísto zeleně představuje razantní zásah do práv navrhovatele na příznivé životní prostředí a do práva na ochranu vlastnictví, neboť dojde k obtěžování dopravou a k narušení jeho soukromí.
6. Napadené OOP neodpovídá schválenému návrhu na jeho pořízení, konkrétně důvodům pořízení změny, účelu změny a požadavkům na řešení záměru, které jsou definovány v obsahu změny schválené usnesením zastupitelstva města Brna dne 4. 9. 2018. Ve výsledné změně totiž dochází mimo jiné ke změně urbanistické koncepce. Návrh změny a její schválený obsah s takovou změnou nepočítal, mělo dojít jen k prověření změny ploch

nestavebních pro stavební účely za účelem výstavby obytného souboru. Výsledná podoba změny ÚP a napadené OOP urbanistickou koncepcí mění. Změna spočívá v tom, že ve výkresu U5 byla zrušena část tzv. zelených horizontů zasahující do plochy nově určené pro funkční využití čisté bydlení (položka 1 dle Plánu využití území). To je dle navrhovatele nezákonné, neboť podle výše citovaného obsahu změny ÚP měla změna ÚP urbanistickou koncepcí respektovat, a nikoliv jí měnit. Zásah do urbanistické koncepce je v rozporu se závěry Vyhodnocení vlivu územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území (VVURÚ), v němž se v části A.V.6 na str. 56 uvádí: „*Pro minimalizaci negativních vlivů je třeba při zastavování ploch uplatnit opatření navržená v rámci SEA a důsledně respektovat zelené linie a horizont Židenického kopce.*“ Dále se v tomto vyhodnocení na str. 58 uvádí, že nové řešení mimo jiné obsahuje opatření pro snížení negativních vlivů na krajinný ráz území v podobě zachování zeleného horizontu v návaznosti na horizont Židenického kopce, alejovou zelen podél Šedovy a předpoklad realizace výškových úrovní zástavby snižujících se směrem k severu. Ve výsledku však zelený horizont zachován není.

7. U pořizování změny ÚP zkráceným způsobem musí pořizovatel dbát o to, aby bylo zcela transparentní, k jakým změnám má dojít a pokud se má navrhované řešení odchýlit od schváleného obsahu, musí být z návrhu změny zveřejněné podle § 55b stavebního zákona patrné, že k tomu dochází a tato odchylka musí být řádně zdůvodněna. To se v daném případě nestalo. Změna byla provedena bez upozornění. V odůvodnění napadeného OOP se pouze na str. 17 v části 5.2.3 uvádí, že na základě rozboru ÚS „Vinohrady – Šedova“, UAD-082017 byl zelený horizont „zpřesněn“. Toto strohé konstatování je obsahem části, která se má zabývat ochranou a rozvojem hodnot, které jsou identifikovány v ÚAP města Brna. Má jít údajně o hodnoty neformální. Ve skutečnosti ovšem dochází ke změně závazné části obecně závazné vyhlášky, kterou byl vydán územní plán města Brna (viz část čl. 4.1.7 přílohy č. 1 vyhlášky, která stanovuje regulativy pro uspořádání území a na ní navazující hlavní výkres U5 Urbánní a krajinná osnova). Jde o změnu urbanistické koncepce, jejíž důvody by měly být přezkoumatelným způsobem popsány v části 5.3 odůvodnění napadeného OOP. Současně jde o změnu koncepce uspořádání krajiny, jejíž důvody by měly být přezkoumatelným způsobem popsány v části 5.5 odůvodnění napadeného OOP. Netransparentní způsob změny urbanistické koncepce omezil právo dotčené veřejnosti, jakož i navrhovatele se k provedené změně vyjádřit. Dále došlo k zásahu do významné hodnoty ochrany krajiny, která je součástí jejich životního prostředí.
8. Napadené OOP v rozporu s požadavky právních předpisů nezajišťuje dostatečně ochranu krajiny. Dle odůvodnění, str. 19 a 25, předpokladem pro ochranu zeleného horizontu a krajinného rázu při zástavbě nově vymezené zastavitelné plochy je „*vnitřní výškové zónování staveb ve směru od severu (nízkopodlažní) k jihu (s akcentem věže), které bude podrobně řešeno v dokumentaci pro územní rozhodnutí.*“ Tento předpoklad je vyjádřen rovněž ve VVURÚ na str. 67 a 109. Ve výrokové části však není žádná podmínka zajišťující splnění tohoto předpokladu stanovena. Výroková část tedy neodpovídá odůvodnění a OOP je v rozporu s § 18 odst. 4, a § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona. Tato nezákonnost zasahuje do práva navrhovatele na příznivé životní prostředí.
9. Dle navrhovatele je nezákonné, že pro plochu nově určenou pro funkční využití čisté bydlení je stanoven index podlažní plochy s hodnotou 1,8. Takto stanovený index považuje za nezákonný, neboť nerespektuje zadání obsažené ve schváleném obsahu změny. Zde byl stanoven úkol, aby byl navržen IPP se zohledněním polohy lokality na

významném pohledovém svahu, v oblasti vysoké kvality přírodního prostředí a v kontaktu se zelenou linií dle výkresu hodnot ÚAP města Brna, a se zohledněním výkresu U5. Tento návrh měl být řádně zdůvodněn a případně doplněn schématy možné prostorové struktury zástavby, která bude respektovat sledované prostorové a krajinné hodnoty. Odůvodnění je obsaženo v části 5.3.2 odůvodnění napadeného OOP. Dle navrhovatele je hodnota IPP se zadáním a s podmínkami v území v příkrém rozporu. V širokém okolí se nachází zástavba výrazně nižší a ani platný územní plán neumožňuje umísťování staveb s podobně vysokým indexem podlažní plochy. Konstatování na str. 19 odůvodnění OOP, podle kterého došlo k porovnání s výškovou hladinou objektů východně od ul. Líšeňské a se sídlištěm Juliánov se standardní středně podlažní zástavbou a výškovými akcenty bodových jedenáctipodlažních domů, je zjevně nepravdivé. Výšková hladina objektů východně od ulice Líšeňské i sídliště Juliánov ani zdaleka nekoresponduje s IPP 1,8. Například pro těsně sousedící rezidenci Juliána stanovuje územní plán IPP 0,4. Navrhovatel je toho názoru, že IPP je stanoven v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, protože se jedná o území výslovně označené jako území geologicky nestabilní. Základové poměry byly vyhodnoceny jako mimořádně složité z důvodů vysoké svažitosti terénu a charakteru půdních vrstev. Napadená změna ÚP tedy nezajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Přednost dostaly zájmy soukromé, což je v rozporu s § 18 odst. 2 stavebního zákona. Nebyly stanoveny urbanistické a architektonické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství, což je v rozporu s § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Nebyly stanoveny podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území, což je v rozporu s § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Nebyly zohledněny závěry Studie možnosti využití lokality Ve vinohradech (Atelier ERA, 08/2005), podle kterých rozvoj lokality „Ve Vinohradech“ je limitován mimo jiné sesuvným územím na podstatné části řešeného území.

10. OOP neobsahuje v části 5.3.2 žádné přezkoumatelné úvahy, z nichž by bylo patrné, jak z popsanych podmínek v území dospěl pořizovatel a odpůrce k závěru, že je možné stanovit IPP na hodnotu 1,8. Odůvodnění obsahuje odkaz na to, že díky tomuto indexu budou „vytvořeny plošné podmínky pro nově navrhované umístění mateřské školy v severní části souboru.“ Schéma S1 ani ostatní části OOP ovšem o umístění mateřské školy neříkají nic. Odůvodnění je tak nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Tato skutečnost zasahuje do práva navrhovatele na příznivé životní prostředí, neboť je umožněna intenzivní zástavba neodpovídající podmínkám v území. Přírodní lokalita s vysokou kvalitou přírodního prostředí bude změněna v obytný soubor s prudkým nárůstem počtu obyvatel a s tím souvisejícími negativními vlivy v podobě emisí z dopravy, ztráty soukromí apod. Porušeno bylo i právo na spravedlivý proces, neboť nejsou uvedeny přezkoumatelné důvody pro stanovení IPP s hodnotou 1,8. Nedostatečné odůvodnění omezilo možnost navrhovatele se k této části změny vyjádřit.

III. Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce konstatoval, že navrhovatel ve věci podal opožděně námitky, přičemž tvrzené okolnosti, které mu měly zabránit ve včasné uplatnění, jsou ryze subjektivní povahy. Jeho argumentace proto může být v nynějším řízení zohledněna soudem pouze částečně v mezích vytýčených např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j.

6 As 270/2019 – 38, a v něm citované další judikatuře. S ohledem na jeho pasivitu v rámci přípravy OOP proto nemůže být vůbec zkoumána proporcionalita OOP. Zároveň soudu nepředkládá zásadně žádnou argumentaci, která i kdyby byla čistě hypoteticky důvodná, by svědčila závěru, že byly porušeny „kogentní procesní či hmotněprávní normy chránící zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 – 29).

12. Navrhovatel navrhuje zrušení OOP jako celku, s obecným poukazem na provázanost všech dílčích úprav územního plánu. Provázanost však nerozvádí a neprokazuje. Dle odpůrce z textu návrhu neplyne, jak se právní sféry navrhovatele může dotýkat OOP jako celek. Ani totiž netvrdí, jak každou jednotlivou dílčí změnou územního plánu dle OOP mohlo dojít ke zkrácení jeho práv, resp. proč jsou jednotlivé dílčí změny natolik provázané, že jako jeden neoddělitelný celek zkracují jeho práva ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ve svém podání se věnuje pouze obytnému souboru řešenému OOP. OOP se ale zabývá i vytvořením územních podmínek mj. pro plavecký bazén a parkovací dům. Odpůrce v této souvislosti rovněž odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která velí při soudním přezkumu územních plánů ke zdrženlivosti a řešení pouze zjevných excesů.
13. Pokud navrhovatel poukazoval na údajný rozpor se „Studii možnosti využití lokality Ve Vinohradech“ zpracovanou Ateliérem ERA (08/2005), je nutno vzít v úvahu charakter uvedené územní studie coby územně plánovacího podkladu. Odpůrce citoval § 25 stavebního zákona a konstatoval, že územní studie představuje pouze podklad k pořízení územního plánu a nejedná se o závaznou územně plánovací dokumentaci. Nešlo ani o studii, jejíž zpracování by platný územní plán města Brna ukládal dle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Studie z roku 2005 je sice stále používaným a evidovaným podkladem úřadu územního plánování, pouze však v rozsahu, ve kterém nebyla nahrazena později pořízenou územní studií nazvanou „Územní studie Vinohrady – Šedova“ z roku 2017. Změna se týká i napadené lokality. Studie z roku 2017 zároveň výslovně ve své textové části odkazuje na původní studii z roku 2005. Nová studie však připouští OOP předpokládanou výstavbu. Stanoví podmínky a konstatuje, že při jejich dodržení lze v dané lokalitě uskutečnit projektovanou výstavbu. K obdobnému závěru došel i zpracovatel průzkumu z roku 1990, který byl prováděn i pro těžší, až dvanáctipodlažní objekty. Argumentace navrhovatele o nepřezkoumatelnosti OOP opřena o již v dotčené lokalitě překonaný územně plánovací podklad proto musí být hodnocena jako nedůvodná. Navrhovatel spatřuje zásah do své právní sféry v tom, že údajným nezohledněním územní studie bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces. Absentuje ale tvrzení, jak mohlo dojít k nepříznivému zásahu do jeho právní sféry, aby byla dána aktivní procesní legitimace ve vztahu k této námitce. Pouhé tvrzení o porušení procesních předpisů o zásahu takové kvality nesvědčí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
14. Navrhovatel dále namítal, že změna územního plánu byla provedena, aniž by se odpůrce a pořizovatel zabývali potřebou nových zastavitelných ploch dle § 55 odst. 4 stavebního zákona. To není pravdou, neboť OOP požadavek tento požadavek respektuje. Konkrétně lze odkázat na kapitolu 9.1.2 (str. 47 – 48) a kapitolu 9.1.4 (str. 50). Textová část OOP obsahuje podrobné odůvodnění potřeby nových ploch pro bytovou zástavbu. Nadto v

této souvislosti odkazuje i na další dokumenty odpůrce, především Strategii bydlení města Brna 2018 až 2030 (leden 2018), ve které byla odborně a komplexně rozvedena problematika potřeby rozvoje bytové výstavby. Navíc otázka nedostatku zastavitelných ploch pro bytovou výstavbu a z toho plynoucí problém nedostupného a drahého bydlení zejména ve velkých městech je všeobecně známou skutečností.

15. Navrhovatel uvádí, že OOP byla „umožněna intenzivní zástavba v místě doposud vyhrazeném pro zeleň“. Není pravda, že by byla daná lokalita doposud územním plánem vyhrazena pro zeleň. Jednalo se o plochy s objekty pro individuální rekreaci na zemědělském půdním fondu, tj. plochy sloužící „pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF“, nikoli tedy zeleň. Pouze spodní část orientovaná na jih a východně situovaná střední část plochy byla změna na plochu pro bydlení. Naopak horní část situována severně byla územním plánem před změnou provedenou OOP součástí plochy s objekty pro individuální rekreaci na zemědělském půdním fondu, zatímco po změně byla s respektem k tzv. zelenému horizontu změněna na plochu městské zeleně izolační (kód „ZO“). Důvodem byla ochrana zeleného horizontu oproti dřívějšímu funkčnímu využití, které umožňovalo výstavbu. K zásahu navrhovatele do jeho práva na příznivé životní prostředí tedy nemohlo dojít. Nutno také připomenout, že územní plán je strategický dokument, který vytváří geograficko-urbanistický průřez jiných strategických dokumentů.
16. Navrhovatel namítá, že OOP neodpovídá schválenému návrhu na jeho pořízení, přičemž nesoulad spatřuje v údajném nezachování tzv. zelených horizontů, čímž měla být změněna urbanistická koncepce územního plánu. Odpůrce nejprve uvedl, do jaké míry musí rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení změny územního plánu a její obsah odpovídat výslednému OOP. Citoval § 55a odst. 1 a § 55b stavebního zákona. Konstatoval, že na základě rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 55a odst. 1, pořizovatel zajistí zpracování návrhu změny územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Z použití spojení „na základě“ plyne, že se nejedná o imperativ, aby návrh změny územního plánu v režimu zkráceného postupu dle § 55a a násl. Odpůrce v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 a ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 461/2018. OOP vzhledem k dynamice pořizování změn územního plánu nemusí zcela odpovídat schválenému obsahu změny. V daném případě však ani obsah změny neobsahoval žádný příkaz, že zelené horizonty nemohou být jakkoliv dotčeny. Z textu požadavků na řešení změny plyne pouze apel pouze na zohlednění polohy lokality v kontaktu se zelenou linií a zdůvodnění návrhu hodnoty indexu podlažní plochy. Tyto požadavky byly bezezbytku naplněny. Další navrhovatelem citované pasáže „Obsahu změny ÚPmB“ nejsou obsaženy v části „Požadavky na řešení změny“, ale v části „Důvod pořízení změny“ a „Účel změny“. Jedná se tak pouze o vyjádření motivace, proč má být OOP přijato, nikoliv vytýčení konkrétního zadání. Ani z nich však neplyne, že by zelené horizonty nesměly doznat žádných změn. Úkolem bylo pouze vyhodnocení navržených změn ve vztahu k zeleným horizontům. Z kapitoly 5.2.3 OOP výslovně plyne, že tzv. zelený horizont byl zpřesněn na základě územní studie z roku 2017, neboť faktické poměry v území se od roku 1994, kdy došlo ke koncepčnímu a schématickému grafickému vymezení zelených horizontů, změnily. Toto zpřesnění nepopírá zelený horizont, jakožto nenarušitelnou pohledovou „siluetu“ zeleně na vrcholu Židenického kopce, došlo pouze k lokálnímu zpřesnění faktického průběhu horizontu do podoby zelené linie. (viz kapitoly a 6.2 a 6.3 uvedené

územní studie). Toto upřesnění nemůže být považováno za zásah do významné hodnoty ochrany krajiny či za popření samotné urbanistické koncepce.

17. Dle navrhovatele OOP nezajišťuje ochranu krajiny, neboť v jeho výrokové části není splněn požadavek vnitřního výškového zónování staveb od severu k jihu. Zároveň je vnitřně rozporné, když výrok v tomto ohledu neodpovídá zdůvodnění. Navrhovatel pomíjí, že územní plán neobsahuje regulativ, který by mohl ve výrokové části zavést zónování. Jejich požadavek neodráží „realitu“ měněného územního plánu a nástrojů územního plánování jako takového. Odůvodnění OOP naopak výslovně předpokládá, že tato otázka bude řešena v dokumentaci pro územní rozhodnutí. Ochrana zelených horizontů je chráněna stávajícím regulativem Územního plánu města Brna, kde se stanoví, že zelené horizonty nesmí být narušeny. Navrhovatel zaměňuje příčinu a důsledek. Ochrana zeleného horizontu Židenického kopce nebude zajištěna zónováním výstavby, ale naopak zónování výstavby bude zajištěno aplikací regulativů územního plánu měněného OOP.
18. Regulativ chránící zelený horizont způsobí, že čím „blíže“ bude zástavba realizována směrem k zelenému horizontu, tím musí být zástavba nižší, a naopak čím níže po svahu bude realizována, tím vyšší bude zástavba moci být. Napadaná hodnota IPP v souladu s definicí uvedenou na str. 1 přílohy 1 vyhl. statutárního města Brna č. 2 o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění pozdějších předpisů, vyjadřuje nejvyšší přípustnou hodnotu využití území. V řešeném území tak nemusí být tato maximální hodnota vůbec naplněna, a i vzhledem k nutnosti zachovat zelené horizonty.
19. Navrhovatel rovněž namítá, že hodnota IPP byla pro plochu čistého bydlení stanovena v rozporu se zákonem, neboť nerespektuje požadavek na řešení změny obsažený ve schváleném obsahu změny a je v řešených podmínkách nežádoucí a ohledem na to, že jde o území geologicky nestabilní mj. dle „Studie možnosti využití lokality Ve Vinohradech“ zpracované Ateliérem ERA (08/2005).
20. Stanovená hodnota IPP je dle navrhovatele nedostatečně zdůvodněná. Odpůrce k tomu konstatuje, že obsah změny nemusí zcela odpovídat výslednému OOP. Především však žádnou odchylku od požadavků „Obsahu změny ÚPmB“, jak bylo rozvedeno výše, neobsahuje. OOP obsahuje srozumitelné odůvodnění, proč bylo přistoupeno k hodnotě IPP 1,8. Stěžejní je kapitola 5.3.2 OOP (Vymezení nových zastavitelných ploch), která na stranách 18 a 19 obšírně vysvětluje, proč byla zvolena konkrétní hodnota IPP pro plochy bydlení. Navrhovatel namítá, že odůvodnění OOP je na straně 19 v jimi citované pasáži „zjevně nepravdivé“. Poukazuje na to, že pro těsně sousedící rezidenci Juliána stanovuje územní plán IPP 0,4. Uvedené konstatování je však nesprávné. Odpůrce přikládá jako důkaz prokazující opak výřez výkresu „Plán využití území“ k datu úplného znění předmětné změny, ze kterého je patrné, že plocha obsahující rezidenci Juliána měla k tomuto datu hodnotu IPP 1,2. Dále navrhovatel argumentuje, že hodnota IPP pro plochu čistého bydlení je nežádoucí s ohledem na to, že území je geologicky nestabilní. Zde je nutno poukázat na závěry obsažené v Územní studii Vinohrady - Šedova z roku 2017, které tuto argumentaci jednoznačně popírají. Navíc je stanovení hodnoty IPP pro konkrétní území diskrecí zastupitelstva obce vyjadřujícího realizaci práva na samosprávu. Zákon totiž nestanovuje žádná mechanická kritéria, která by normovala, jaká má být hodnota IPP či jiného obdobného ukazatele, s kterým pracují územní plány a je zřejmé, že nikdy nebude vyhovovat všem. Tato otázka je svěřena zastupitelstvu jako politickému orgánu. Zvolená hodnota IPP není jakkoliv excesivní. S ohledem na metropolitní

charakter města Brna je ji nutno považovat spíše za nižší a podmínkám v území zcela přiměřenou.

21. Odpůrce ke svému vyjádření dále doložil vyjádření Odboru územního plánování a rozvoje, jakožto pořizovatele OOP a vyjádření zpracovatele - vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území pro OOP, které se ještě podrobněji zabývají námitkami navrhovatele.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I.

22. OZNŘ I), Poliklinika Viniční a.s., je provozovatelem polikliniky na adrese: Viniční 4049/235, 615 00 Brno-Židenice. V rámci polikliniky provozuje v současnosti své privátní ordinace více než 25 lékařů různých odborností. V budově se současně nachází lékárna, laboratoře, rehabilitační centrum, pracoviště minimálně invazivní chirurgie s operačními sály, lůžkovým oddělením a JIP, radiodiagnostické pracoviště s ultrazvukem, stomatologické centrum, oční klinika, pracoviště plastické a estetické chirurgie, akreditované mamografické pracoviště a další subjekty. Změnu územního plánu provedenou OOP považuje za prospěšnou pro rozvoj řešeného území s příznivým dopadem do širších podmínek územní města Brna. Zlepšuje dopravní a s tím související oblužné podmínky v řešeném území, především parkování. V území bude možné umístit parkovací dům, který budou moci využívat mimo jiné pacienti a klienti polikliniky.
23. Porost v území dotčeném OOP nepředstavuje žádnou významnou přírodní hodnotu. Jedná se o zanedbané území opuštěné zahrádkářské kolonie, zatížené černými skládkami, které bylo mimo jiné využíváno nelegálně bezdomovci. Umístění parkovacího domu, bazénu, další bytové zástavby a sídelní zeleně v souladu s OOP působí synergicky. Obyvatelé mohou využívat služeb polikliniky. Klienti polikliniky zase sídelní zeleně či bazénu. Navrhovatel uvedené aspekty zcela přehlíží.
24. Výstavba obytných domů je jednoznačně ve veřejném zájmu. Stagnace bytové výstavby a s tím související nedostatek pro to určených ploch je nejen v Brně všeobecně známým deficitem. Nepodložená tvrzení navrhovatelů o upřednostnění „soukromých“ zájmů se nezakládají na pravdě. Změna územního plánu jednoznačně představuje zlepšení podmínek v řešeném území, které sleduje veřejný zájem a zajistí lepší urbanistické využití území. Z návrhu je patrné, že brojí proti obytnému souboru, nepochybně však podmínky pro umístění plaveckého bazénu a zamýšleného parkovacího domu. V rozporu s tím formálně napadá OOP jako celek.
25. Navrhovatel vyjadřuje obecný nesouhlas s jakýmkoliv změnami v území a usiluje o zakonzervování území ve stávající podobě, která mu s ohledem na jeho zájmy vyhovuje. Uvedené ovšem nekoresponduje s veřejným zájmem, jak se mylně domnívá a kterého dovolává, a to např. stran ochrany přírody a krajiny. Ve správním soudnictví nemůže být změna územního plánu úspěšně napadána pouze proto, že se navrhovateli nelíbí nebo že ji subjektivně považuje za nežádoucí. OZNŘ I) v tomto ohledu zdůrazňuje, že výrazně převažují subjekty, mezi které se řadí i ona, které vítají změny územního plánu dle OOP a kvitují pozitivní aktivity odpůrce v tomto ohledu. OZNŘ I) žádá, aby Krajský soud v Brně návrh navrhovatelů na zrušení OOP jako nedůvodný zamítl.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení II.

26. OZNŘ II SEMIRA, a.s., vlastní v dotčeném území pozemky parc. č. 7213, 7214, 7215, 7216, 7217, 7218, 7222, 7223, 7224, 7225/1, 7225/2, 7225/3, 7226, 7227, 7228, 7229/1,

7229/2, 7230/1, 7230/2, 7231, 7232, 7233, 7234, 7235, 7236, 7237, 7240/3, 7241, 7242/1, 7248, 7256, 7257, 7258, 7259, 7268, 7270, 7271, 7272, 7795/1 a 9811/2, vše v k. ú. X. Návrhem na zrušení OOP je dotčena na svých vlastnických právech k uvedeným nemovitým věcem.

27. OZNŘ II je přesvědčena, že navrhovatel brojí proti napadenému OOP jen na základě subjektivního nesouhlasu s věcným řešením využití předmětného území. Jeho návrh neobsahuje jakoukoliv důvodnou argumentaci svědčící o porušení kogentních norem procesních či hmotněprávních. OZNŘ je přesvědčena, že navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace v předmětném řízení. Z uvedených důvodů je třeba návrh odmítnout.
28. Napadené OOP mění Územní plán Brna tak, že umožňuje realizovat její stavební záměr označený jako „Obytný soubor Šedova“ na pozemcích v jejím vlastnictví. V případě, že by byli navrhovatel úspěšný, byl by záměr OZNŘ v plánované podobě zmařen. Tím by došlo k zásahu do ústavně garantovaného základního práva OZNŘ na vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, stejně jako do práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
29. Napadené OOP je nutné vnímat především jako změnu územního plánu směřující k řešení nedostatku ploch k bydlení ve městě Brně a z toho plynoucí nouze dostupného bydlení. OOP plně odpovídá nastavené urbanistické koncepci územního plánu města Brna stejně jako cílům a úkolům územního plánování v souladu s ustanoveními § 18 a § 19 stavebního zákona
30. OZNŘ II jakožto developerská společnost potom díky vydanému OOP hodlá zajistit faktickou realizaci řešení bytové nouze prostřednictvím svého stavebního záměru. OZNŘ je sice soukromou společností, její společenská odpovědnost se mj. projevuje aktivní spoluprací s městem Brnem a dotčenými městskými částmi na zajištění výsledku odpovídajícímu veřejnému zájmu na využití dané lokality v souladu s městskými standardy.
31. Bytová výstavba v lokalitě Viniční - Šedova není novinkou, když byla zařazena do tzv. „Aktualizace ÚPmB“, celoměstské změny územního plánu, jejíž zadání bylo schváleno dne 23. 6. 2009 a samotná změna územního plánu nabyla účinnost dne 14. 8. 2014. Po jejím vydání OZNŘ pokračovala ve výkupu pozemků za účelem scelení území a možnosti budoucí realizace svého záměru. Aktualizace byla soudem dne 23. 1. 2015 jako celek pro nepřezkoumatelnost zrušena, nikoliv však z důvodů týkajících se dané lokality. OZNŘ II měla nadále zájem na využití dané lokality pro bydlení, proto i v dalších několika letech dokupovala další pozemky a postupně scelovala území až do současné podoby. V současné době se celkové investiční náklady projektu obytného souboru pohybují okolo 3 miliard korun.
32. Navrhovatel z pouhé subjektivní a nepodložené obavy o narušení intimity zahrádkářské kolonie a z dalších nepodložených napadá celé OOP, čímž brání rozvoji dotčeného území pozitivním směrem. Přitom byl v procesu přijímání OOP pasivní. OZNŘ II má tedy za to, že se neproporcionality zásahu do svých práv dovolávat nemůže. Pokud poukazuje na rozpor OOP s územně plánovacími podklady a argumentuje územní studií z roku 2005, která shledala lokalitu jako nevyhovující k zástavbě, jedná se o 15 let starou studii, která byla v dané lokalitě překonána o poznání podrobnější územní studií Vinohrady – Šedova z roku 2017. Starší studie navíc řešila rozsáhlejší území.

33. Územní studie z roku 2017 s výstavbou v dané lokalitě počítá. Konkrétně na stranách č. 27 a 28 jsou vyjádřeny závěry, že posuzovanou lokalitu je nutné hodnotit jako staveniště podmínečně použitelné. Základové půdy jsou tvořeny vesměs relativně velmi únosnými a málo stlačitelnými zeminami, které by na rovinném terénu umožňovaly bezproblémové plošné založení i u těžšího objektu. K obdobnému závěru došel i zpracovatel průzkumu z roku 1990, který byl prováděn i pro těžší až dvanáctipodlažní objekty.
34. Pokud se týká namítané neprokázané potřeby bydlení, tato je dostatečně řešena v odůvodnění OOP v kapitole 9.1.2 na stranách č. 47 a 48. Plocha přímo dotčená změnou na plochu čistého bydlení – BC, byla před napadenou změnou ÚPmB vymezena jako plocha s objekty pro individuální rekreaci na zemědělském půdním fondu. Jedná se o prostor bývalé intenzivně využívané zahrádkářské kolonie, která je veřejně nepřístupným a neprostupným částečně urbanizovaným územím. Tvrzení navrhovatele o zásahu do jeho práva na příznivé životní prostředí je tak nepravdivé a nepodložené.
35. Pokud se týká námitky změny urbanistické koncepce a nedostatečné ochrany krajiny, jde o odpůrcem v odůvodnění napadeného OOP vyřešené výhrady. Navrhovatel se rovněž domnívá, že OOP neodpovídá schválenému návrhu na jeho pořízení. Kromě znaků dlouhodobosti a kontinuitnosti, kterými se proces územního plánování vyznačuje, se jedná také o činnost dynamickou, jež má pružně reagovat na aktuální potřeby daného území a jeho obyvatel. Z časového hlediska je proto nejrelevantnějším podkladem „Vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území“ z června 2019 společností Amec Foster Wheeler s.r.o. (dále jen „VVURÚ“), který se mj. zabývá námitkami z hlediska možného narušení krajinného rázu a obecné ochrany krajiny. Navrhovatel se ve svém návrhu soustředí především na zmínky o zachování zelených horizontů ve VVURÚ a následné konstatování nutnosti zpřesnění zeleného horizontu v odůvodnění napadeného OOP. Urbanistickou koncepcí stejně jako VVURÚ je ovšem potřeba vnímat v jejich celistvosti. Na straně 109 VVURÚ v části označené jako F.II.7 Shrnutí je právě zmiňovaný širší kontext shrnut následovně: *„V území se mimo zelený horizont a vyhlídkový bod Židenického kopce, který nebude dle podmínek využití ploch dotčen, nenacházejí významné hodnoty krajinného rázu. Vliv na krajinný ráz tak bude záviset především na volbě architektonického pojetí umísťované zástavby a způsobu realizace veřejných prostranství a souvisejících ploch zeleně.“*
36. Navrhovatelem tvrzené omezení rozvoje lokality zeleným horizontem města Brna a konfigurací terénu neumožňující dopravní napojení pak bylo vzneseno již jako připomínka ke změně původním navrhovatelem č. 1 a následně vypořádáno v odůvodnění OOP. OZNŘ II doplňuje, že pokud bude realizovat výstavbu obytného souboru Šedova v rámci napadeným OOP stanovené hodnoty IPP, bude v rámci řízení o umístění stavby povinna respektovat a zároveň nenarušit zelený horizont Židenického kopce. Ve svažité lokalitě bude proto výšková úroveň jednotlivých budov záměru z logiky věci přímo navázaná na svažující se terén.
37. Navrhovatel namítá rovněž nezákonnost stanovení indexu podlažních ploch pro plochy nově vymezované napadeným OOP. Uvádí, že je stanoven v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, protože se jedná o území geologicky nestabilní a že IPP není dostatečně odůvodněn. Jedná se o nepodložená tvrzení. Pro posouzení vhodnosti změnou stanoveného IPP je také nutno přihlédnout k hodnotám IPP okolní zástavby. Například IPP pro Vinohrady dosahuje výše 2.

38. V závěru OZNŘ II poukázala na obecnou zásadu zdrženlivosti soudního přezkumu opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti územních samosprávných celků.

VI. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení III.

39. OZNŘ III Wellness Brno východ, s.r.o. navrhla zamítnutí návrhu. Ve věci podala dvě vyjádření. Konstatovala, že napadené OOP je změnou územního plánu města Brna, které směřuje k zatraktivnění zanedbané lokality pomocí vymezení nových rozvojových ploch, čímž se vytváří prostor pro investice dalších subjektů. Jedním z těchto subjektů, který připravuje realizaci svého záměru v dané lokalitě je i OZNŘ III. Jejím záměrem je výstavba a provozování plaveckého bazénu se zařízením pro wellness na pozemku parc. č. 7219, 7220, 7221, 9856/1, v k.ú. X. Součástí záměru je také výstavba parkovacího domu na pozemcích par. č. 9904, 9905, 9907, 9926, 9927, 9928 v k.ú. Židenice, což je nezbytné pro ni a zároveň pomůže celkově zlepšit místní situaci s parkováním.
40. OZNŘ III již vynaložila značné náklady na odkup pozemků o výměře cca 5700 m² za účelem realizace svého výše popsaného záměru, jsou dokončovány přípravné práce a budou shromažďována vyjádření dotčených orgánů. Náklady se již nyní pohybují v řádech desítek milionů Kč, v důsledku napadení OOP jsou ohroženy.
41. Připomněla podmínky pro aktivní procesní legitimaci, konstatovala, že navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci namítal pouze umístění pozemní komunikace, ztráta intimity pozemku a změna využití pozemku. Uvedla, že může být aktivně procesně legitimován pouze ke zrušení těch částí ZÚP, které se těchto uvedených tvrzení přímo týkají. Ve vztahu ke zbývajícím částem ZÚP má být jeho návrh správním soudem odmítnut.
42. Poukázala na obecná východiska přezkumu OOP soudem. Dále se vyjádřila ke konkrétním námitkám, a to obdobně jako odpůrce a OZNŘ II. Vyjádřila se k podkladům OOP, konkrétně ke Studii možnosti využití lokality ve Vinohradech z roku 2005, argumentovala existencí novější studie z roku 2017, poukázala na její konkrétní části. Konstatovala, že odůvodnění OOP je dostatečné, po odpůrci není ani možné žádat v tomto směru podrobnější odůvodnění napadeného řešení v situaci, kdy v průběhu přípravy OOP navrhovatel ani nikdo jiný nevyjádřil konkrétní pochybnosti ohledně toho, že je zvolena jako podklad studie z roku 2017.
43. Navrhovatel namítá rovněž vadu řízení spočívající v tom, že odůvodnění OOP se v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona vůbec nevěnuje potřebě vymezení nových zastavitelných ploch. To však není pravda. V odůvodnění tato otázka řeší na s. 47 až 48 a 50 s odkazem na dokument Strategie bydlení města Brna 2018 až 2030 z ledna 2018.
44. Další námitkou je nedostatečnost odůvodnění IPP. Rovněž tato námitka není důvodná. Odůvodnění je uvedeno na str. 18 a 19 OOP. Jsou zde obsaženy srozumitelné úvahy o podmínkách v území.
45. Navrhovatel dále namítá, že OOP neodpovídá schválenému návrhu na jeho pořízení, neboť došlo ke změně urbanistické koncepce. Dle názoru OZNŘ III obsah OOP odpovídá obsahu chváleného zadání a nejde proto o žádnou vadu. Hlavně ale uvedená námitka nespočívá v tvrzení takové vady, která by byla vůbec způsobilá zasáhnout do právní sféry navrhovatele.

46. OZNŘ III s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010, dále uvedla, že návrh územního plánu nebo jeho změny se pořizují na základě schváleného zadání, které vytyčuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Ze stavebního zákona neplyne kategorická závaznost zadání, což je logické vzhledem k tomu, že teprve v procesu přípravy územního plánu nebo jeho změny se ověří skutečná proveditelnost daných požadavků. Proces přípravy územního plánu je dynamický, obsah návrhu dokumentace se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Ze stavebního zákona proto nelze dovodit příkaz, aby ZÚP byla identická s obsahem schváleného zadání.
47. Navrhovatel namítá rozpor odůvodnění OOP s jeho výrokovou částí týkající se zónování staveb. OZNŘ III k tomu uvedla, že rozpor mezi odůvodněním a výrokovou částí opatření obecné povahy je procesní vadou způsobující nezákonnost opatření obecné povahy jen v případě, pokud jde o rozpor, který způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro jeho nesrozumitelnost. Rozhodující však je, zda rozpor nemůže být odstraněn výkladem, a to i ve vazbě na ostatní obsah výrokové části a odůvodnění opatření obecné povahy či kontext dané věci (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 1 Afs 38/2006). Odůvodnění se tímto zabývá na str. 19 a 25. Je zřejmé, že výškové zónování staveb má být řešeno v dokumentaci pro územní rozhodnutí.
48. Pokud se týká navrhovatelem namítané nezákonnosti hodnoty IPP s poukazem na výškovou hladinu objektů východně od ulice Líšeňské i sídliště Juliánov, rozhodnutí o vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Samozřejmě jde o oprávnění, které není bezbřehé a musí být splněny zákonné podmínky. Musí respektovat zejména urbanistické a ekologické mantinely, dané zákonnými pravidly územního plánování. Odůvodnění se touto problematikou dostatečně zabývá. Právě sídliště Vinohrady slouží jako příklad husté zástavby s objekty přesahujícími 10NP. Stanovená hodnota IPP (která navíc představuje spíše nižší hodnotu v rámci města Brna) odpovídá metropolitnímu charakteru města Brna.
49. Dále navrhovatel namítá rozpor OOP s cíli a úkoly územního plánování. Jeho tvrzení, že v případě ZÚP dostaly bezdůvodně a v rozporu s podmínkami v území přednost zájmy soukromé, je pouze obecné. Pokud jde o námitky, že OOP nestanoví dostatečné urbanistické a architektonické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, ani podmínky pro provedení změn, navrhovatelé přehlíží, že stran budoucí zástavby a její podoby je nutné uvedené posoudit v následných správních povolovacích řízeních, ve kterých budou využity takové regulativy funkčního využití a prostorového uspořádání, které platná urbanistická koncepce obsahuje.

VII. Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení

50. Navrhovatel podal repliku k vyjádřením odpůrce a zúčastněných osob, vytkl jim, že bagatelizují přírodní hodnotu a celoměstský význam dotčené lokality. U zúčastněných osob je to postoj zcela pochopitelný a legitimní. V případě odpůrce by očekával vyváženější postoj a tím i větší důraz na ochranu environmentálních a sociálních hodnot dotčeného území.
51. Jedná se o pás souvislé zeleně mezi Vinohrady a Židenicemi, zelené horizonty jsou viditelné ze Špilberku nebo např. z vyšších budov v centru města, je to jediný významnější

pás na východ od Svitavy. Tak rozsáhlé území zeleně v okolí Židenic a východně od centra chybí.

52. Důvod toho, proč podal své námitky pozdě, je uveden v návrhu samotném. Navrhovatel vysvětlením příčiny opožděnosti podání nesměřuje k tomu, aby soud dovodil, že námitky byly podány včas. Chce jen a pouze zdůraznit, že nebyl v procesu územního plánování pasivní.
53. Navrhovatel považuje celý obsah napadeného OOP za natolik provázaný, že není možné samostatně zrušit pouze část napadeného OOP. Z hlediska zásahu do jeho práv je problematické v zásadě pouze vymezení nové rozsáhlé plochy bydlení BC a s tím související redukce zeleného horizontu a přesun biokoridoru. Pokud by soud shledal, že je možné zrušit pouze tyto části napadeného OOP a zbývající zachovat, navrhovatel nemá v úmyslu takové částečné vyhovění návrhu rozporovat.
54. Navrhovatel připouští, že tři citované odstavce v kapitole 9.1.2. a 9.1.4 odůvodnění napadeného OOP unikly jeho pozornosti. Neplatí, že by ohledně potřeby vymezení nových zastavitelných ploch nebylo lze najít v napadeném OOP ani zmínku. Přesto je přesvědčen, že uvedené části odůvodnění nenaplnují požadavky § 55 odst. 4 stavebního zákona, které jsou velmi důležité pro ochranu hodnot v území a pro naplnění cílů a úkolů územního plánování. Nejde pouze o ochranu ZPF, ale i o ochranu volné krajiny, nezastavěného území a zeleně jako základních prvků environmentálního pilíře udržitelného života. V této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2018, č. j. 63 A 2/2018 – 105. Navrhovatel si je vědom, že rozsudek vycházel z právní úpravy před novelou stavebního zákona, která vypustila z citovaného ustanovení požadavek na nutnost prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019 – 43, se však domnívá, že ani po zmíněné novele nemůže napadené OOP požadavkům vyplývajícím z § 55 odst. 4 stavebního zákona dostát. Je zde uvedeno, že „...§ 55 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 nadále jednoznačně stanoví povinnost prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných plochy u změn územního plánu... nejsou-li naplněny požadavky tohoto ustanovení, nelze vůbec ve změně územního plánu vymezit nové zastavitelné plochy.“
55. Vzhledem k uvedenému je navrhovatel přesvědčen, že při existenci 440 ha nevyužitých zastavitelných ploch v Brně je možné nové zastavitelné plochy vymezit pouze při současné redukci těch stávajících. OOP v kapitole 9.1.2 uvádí, že „Vzhledem k rozsahu řešeného území není relevantní hodnotit využití ploch pro bydlení a obslužné funkce v zastavěném území města Brna jako celku.“ Toto konstatování ovšem nevedlo odpůrce k tomu, aby se ve kterékoliv části napadeného OOP zabýval tím, jaká je skutečná situace s využitím, využitelností a potřebou nových zastavitelných ploch na území Židenic či jinak úžeji vymezené části Brna. I tohoto pohledu lze tedy konstatovat, že potřeba vymezení nových zastavitelných ploch není vůbec prokázána.
56. V souvislosti s tvrzením odpůrce opírajícím se o Strategii bydlení města Brna 2018 až 2030, podle kterého nelze doposud vymezené zastavitelné plochy využít navrhovatel uvádí, že i na území Židenic či v území navazujícím bylo v uplynulém období realizováno množství rozvojových projektů v různých prolukách.
57. Navrhovatel nepovažuje za relevantní vysvětlování toho, co odpůrce, resp. pořizovatel považují za urbanistickou koncepci a její změnu. Napadené OOP obsahuje ve své grafické

části výkresy U1 – U6, které zobrazují „Návrh urbanistické koncepce“. Pro potřeby přezkumu napadeného OOP tedy lze podle navrhovatelů jednoznačně konstatovat, že změnou těchto výkresů dochází ke změně urbanistické koncepce tak, jak tento pojem chápe a užívá napadené OOP.

58. Navrhovatel poukazuje i na to, že v průběhu pořizování změny územního plánu došlo ke změně rozsahu (redukci) zastavitelné plochy BC IPP 1,8 v její severní části. Tato změna se neprojevila ve výkresu U6, který stále počítá se zrušením části zelených horizontů v původně předpokládaném rozsahu výstavby, což není potřebné a odůvodnitelné.
59. Zmíněná redukce zastavitelné plochy BC není v podkladech pro vydání napadeného OOP ani v jeho odůvodnění vůbec zachycena. S ohledem na to, že podklady pro veřejné projednání napadeného OOP nelze již nalézt na internetu, nemá navrhovatel možnost ověřit, jaká byla podoba grafické části návrhu napadeného OOP před veřejným projednáním. Navrhovatel proto, aby soud k této skutečnosti vyžádal vyjádření pořizovatele. K tomu navrhovatelé přikládají výřez z výkresu U1 s různým datováním. Pokud by se ukázalo, že grafická část návrhu napadeného OOP a podoba této části ve vydaném OOP se odlišuje, namítá navrhovatel, že se jednalo o postup v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona.

VIII. Duplika odpůrce

60. Navrhovatel dovozuje, že odpůrce „bagatelizuje hodnotu a celoměstský význam dotčené lokality“ a že prý očekávali z jeho strany „vyváženější přístup“. K této argumentaci však nejsou uvedena žádná pochybení v procesu přijímání OOP. Odpůrce k tomu konstatuje, že k lokalitě přistupoval s plným respektem a se zohledněním jejího charakteru. Změna územního plánu realizovaná OOP vyváženě reflektuje základní městotvorné funkce. Byly nově vymezeny plochy pro bydlení občanů, pro volnočasové aktivity občanů, pro dopravní obslužnost. Byla stabilizována plocha zeleně městské (parku) a nově vymezeny plochy zeleně izolační. Ve zbytku území byla ponechána plocha pro individuální rekreaci. Takovýto mix funkcí vyjadřuje komplexní přístup odpůrce k celé lokalitě.
61. Navrhovatel znovu potvrdil závěr, že jeho námítky byly podány opožděně a proto k nim nemohlo být vůbec přihlédnuto. Je proto na něho nutno nahlížet z pohledu zákona jako na osobu, která byla v procesu pořizování OOP zcela pasivní se všemi negativními důsledky pro něj z toho plynoucími. Veškeré námítky tedy mohou být jako novoty vznesené teprve v soudním řízení posouzeny pouze omezeně v rozsahu judikatury dříve citované odpůrcem.
62. Odpůrce již v předchozím vyjádření uvedl, že OOP obsahuje úvahy, které naplňují požadavky formulované v § 55 odst. 4 stavebního zákona. Odkázal na konkrétní pasáže OOP, které se této problematice věnují a na odborný dokument odkazovaný v samotném OOP – Strategii bydlení města Brna 2018 až 2030. Konkrétně odkazuje na str. 66 analytické části uvedeného dokumentu, kde se hovoří o nepřipravenosti dosavadních návrhových ploch pro bydlení.
63. Pokud navrhovatelé citují v mezidobí zveřejněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 418/2019 – 43, je nutno zdůraznit, že toto rozhodnutí dopadalo na situaci, kdy na rozdíl od předmětné věci oprávněná osoba podala řádně a včas své námítky proti vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatel svoji argumentaci vznáší až v řízení před správními soudy a umožňuje ji vypořádat až nyní. Dle odpůrce je

vzhledem k pasivitě navrhovatele nutno shledat odůvodnění OOP v tomto směru jako jednoznačně dostatečné.

64. Navrhovatel nově v replice uvádí, že došlo k redukci zastavitelné plochy BC a že tato redukce je v rozporu s § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tato argumentace představuje návrhový bod, který nebyl obsažen v návrhu navrhovatelů na zrušení OOP ze dne 22. 12. 2020 a dle § 101b odst. 2 s. ř. s. není přípustné, aby tato argumentace byla soudem zohledněna. Pro úplnost k tomu odpůrce odkazuje na str. 76 a 77 OOP, které se této otázce věnují. Ředitelství silnic a dálnic ČR vzneslo námitku, aby plochy čistého bydlení BC byly „vymezeny mimo sledované „ochranné pásmo“ plánované silnice I/42, která bude v blízkosti plánované zástavby (obytného tunelu) vedena tunelem.“ Této námitce bylo vyhověno a bylo provedeno zmenšení návrhové plochy čistého bydlení BC. Zároveň bylo zhodnoceno, že se nejedná o podstatnou úpravu dle § 53 odst. 2 stavebního zákona, která by vedla k opakovanému projednání. Navrhovatel navíc nespecifikuje, jak se mohla redukce zastavitelné plochy negativně odrazit v jeho právním postavení.
65. Redukce plochy pro bydlení nemá nic společného se zpřesněním drobné části zeleného horizontu a jeho převedením do zelené linie. Díky zpřesnění bylo možno plochu bydlení navrhnout i na tu část území. Pro budoucí uspořádání území ve vazbě na pohledový svah se jeví jako vhodnější odstínit možnou zástavbu souvislým pásem vzrostlé stromové zeleně, která bude tvořit pohledově významnější prvek, který z jednotlivých pohledových bodů bude kompozičně tvořit souvislý pás zeleně spolu se zelení již existující a nově vymezenou v podobě plochy ZO.

IX. Jednání před krajským soudem v Brně

66. Dne 27. 7. 2021 proběhlo ve věci jednání u Krajského soudu v Brně. Účastníci i osoby zúčastněné na řízení setrvali na svých dosavadních stanoviscích k věci.

X. Posouzení věci soudem

67. Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal od odpůrce spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
68. Předtím, než krajský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel se nejdříve zabývat otázkou, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení, (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.
69. V řízení je napadena změna Územního plánu města Brna B5/18-CM, MČ Brno-Vinohrady, MČ Brno Židenice, k. ú. X, lokalita Viniční-Šedova, která je opatřením obecné povahy. Soud odkazuje na ustanovení § 54 ve spojení s § 43 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého se územní plán vydává formou opatření obecné povahy. Tuto skutečnost ostatně žádný z účastníků v dané věci nerozporoval. Navrhovatel podal návrh včas, a to dne 22. 12. 2020. Směřoval proti napadenému opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 31. 1. 2020. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s., věta první „Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“

70. Odpůrce i OZNŘ namítali nedostatek aktivní legitimace navrhovatele. Soud konstatuje, že aktivně legitimován 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. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“ ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve sbírce NSS pod č. 1910/2009, 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 územní 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.“*
71. K aktivní legitimaci navrhovatel označil konkrétní nemovitosti. Vlastnické právo k těmto nemovitostem nebylo mezi účastníky sporné, ani skutečnost, že uvedené nemovitosti leží v ploše, kterou OOP mění. Navrhovatel v návrhu tvrdil skutečnosti, ze kterých vyplývá, že může být zkrácen na svých právech. Dle názoru soudu se námitky navrhovatele vztahovaly k OOP jako celku. Ze správního spisu vyplynulo, že navrhovatel uplatnil proti napadenému opatření obecné povahy opožděné námitky. Dle § 55d odst. 2 stavebního zákona je nutno námitky a připomínky podat nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání, které se konalo dne 21. 8. 2019. Posledním dnem byl tedy den 28. 8. 2019. Navrhovatel však námitky podal až dne 2. 9. 2019, tedy po uplynutí lhůty. Tvrzené problémy s počítačem nemohou obstát. Opožděné námitky nemohou být ani důkazem o aktivitě navrhovatele v procesu přijímání OOP. Je tedy otázkou, zda je navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu. Soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud k možnosti odmítnutí návrhu konstatoval: *„Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.]“* Nejvyšší správní soud dospěl k obdobnému závěru i v rozsudku ze dne 11. 10. 2010, č. j. 3 Ao 5/2010 – 12. Vzhledem k uvedenému neshledal soud, že by navrhovatel byl zjevně neoprávněn návrh na zrušení OOP podat. Je vlastníkem pozemků v posuzované lokalitě, přičemž OOP řeší podstatnou změnu celé lokality.

72. Navrhovatel správně označil osobu pasivně legitimovanou, kterou je statutární město Brno. Soud připomíná, že podle výše zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. ve sbírce NSS pod č. 1910/2009, je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo.
73. Další podmínkou řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajících z ustanovení §101a s. ř. s. Navrhovatel požaduje zrušení opatření obecné povahy, které dostatečně označil. Návrh obsahuje i náležitosti dle §101b odst. 2 s. ř. s., tedy dostatečně odůvodněné návrhové body. Soud uzavírá, že neshledal nedostatek procesních podmínek řízení, které jsou předpokladem přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí.
74. Procesní podmínky podání návrhu tedy byly splněny. Je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Zde soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, podle kterého: *„Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“*
75. Úspěch návrhu pak rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že byl navrhovatel skutečně 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 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.
76. Před samotným přezkumem soud předesílá, že správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci. Odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách disponujících odpovídajícím vzděláním, které jsou pověřeny zpracováním odborných podkladů. Správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy postupují zdrženlivě, jak je již výše uvedeno. Toto platí obzvlášť, pokud jsou dotčené subjekty v procesu přijímání OOP pasivní, jak tomu bylo i v tomto případě. Navrhovatel by jistě efektivněji mohl uplatnit své námitky v procesu přijímání OOP. Jak přitom vyplývá z judikatury, pokud je navrhovatel v procesu přijímání OOP pasivní, ovlivňuje to způsob vypořádání jeho námitek. Jestliže navrhovatel neuplatní své výhrady v procesu přijímání OOP, nelze vytýkat správnímu orgánu, že se k nim konkrétně nevyjádřil, o tom blíže v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 - 59). To se ovšem netýká námitek poukazujících na porušení

kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy a námitek poukazujících na jiné zásadní vady OOP, jak je uvedeno například i v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 – 34 a ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38, ze kterého vyplývá, že pokud navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů procesní i hmotněprávní povahy chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, jak tomu bylo i v projednávané věci. K tomuto tématu více v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72.

77. Soud dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterého soud při zkoumání důvodnosti návrhu na přezkum opatření obecné povahy postupuje v krocích tzv. algoritmu. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, 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 naposled zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Jak vyplývá z výše uvedeného, otázkou proporcionality se soud v projednávané věci s ohledem na pasivitu navrhovatele v procesu přijímání OOP nebude zabývat.
78. Napadené opatření obecné povahy krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., dle uvedeného algoritmu, přičemž vycházel z konkrétních okolností případu a z uplatněných návrhových bodů.
79. První 2 kroky algoritmu soud činí s ohledem k jejich obsahu z úřední povinnosti, jak vyplývá i z odst. 28 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. Nutno dodat, že navrhovatel nijak nezpochybňuje otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadené změny územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách. Následně bude soud zkoumat, zda OOP bylo vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, tedy soulad s procesním právem, zda není v rozporu s hmotným právem (materiální kritérium). Ještě před započítím přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů však soud považuje za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých při projednávání a rozhodování věci vycházel, tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.
80. I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práva majitele nemovitostí a hodnocení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. V tomto procesu dochází k vážení zájmů soukromých i veřejných. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a

vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ve věci „Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy“, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve věci „Letová dráha Letiště Praha“, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

81. 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.
82. Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. To však neznamená, že složitost procesu předcházejícího jeho vydání může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. Při posuzování procesního postupu je nutno odlišit případná drobná pochybení bez vlivu na výsledek řízení, až po pochybení, která měla zásadní vliv.
83. Pokud se týká námitek rozporu s podklady pro územní plánování (studií z roku 2005) a v této souvislosti i nepřezkoumatelnosti, soud je neshledal důvodnými. Soud připomíná, že podle § 25 stavebního zákona „Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.“ Navrhovatelem zmiňovaná Studie z roku 2005, která patří mezi územně plánovací podklady, byla, jak vyplývá i z textu Územní studie Vinohrady – Šedova z roku 2017, nahrazena uvedenou novou studií. Nová studie na rozdíl od předchozí studie připustila plánovanou výstavbu. Nelze souhlasit s tím, že původní negativní závěr ohledně zastavěnosti ve studii z roku 2005 nemůže být změněn, pokud za využití nových poznatků a stavebních technologií s odstupem 12 let nová studie dospěje k jinému závěru. Jak je zřejmé z textu studie z roku 2017, tato byla zpracována na žádost městské části Brno – Židenice, jedná se o aktualizaci územně plánovacího podkladu z roku 2005, jejím účelem je vytvoření podkladu pro případné dílčí změny ÚPmB a nový ÚPmB. Studie z roku 2017 obsahuje část 7, ve které jsou řešeny geologické a hydrogeologické podmínky. Je zde konstatováno, že posuzovanou lokalitu je nutné hodnotit jako staveniště podmínečně použitelné. Jsou uvedeny odkazy na provedené inženýrsko-geologické průzkumy, ze kterých vychází Urbanisticko-ekonomická studie stabilizačních opatření, zajištění stavebních jam a pilotového založení objektů (FUNDOS 09/2015), která posuzovala koncepci zakládání bytových domů podle záměru „Bytové domy Šedova“. Tato studie shrnula a upřesnila podmínky, za kterých je předmětná lokalita vhodná pro plánovanou výstavbu.

84. Navrhovatel dále namítal rozpor s podklady pro územní plánování s tím, že se pořizovatel nezabýval potřebou nových zastavitelných ploch, namítal tedy rozpor s § 55 odst. 4 stavebního zákona. Z textu odůvodnění OOP, str. 47, 48 a 50 je zřejmé, že ani tato námitka není důvodná. Text odůvodnění navíc odkazuje na Strategii bydlení města Brna 2018 až 2030 z ledna 2018, se kterou je odůvodnění v souladu. Odůvodnění obsahuje úvahu o tom, že vzhledem k rozsahu řešeného území není relevantní hodnotit využití ploch pro bydlení a obslužné funkce v zastavěném území města Brna jako celku, neboť tato otázka je řešena v uvedené Strategii bydlení. Dále jsou zde zmíněny konkrétní skutečnosti plynoucí se Strategie bydlení, jako je potřeba bydlení, ekonomická nedostupnost nového bydlení, složité získávání lokalit pro výstavbu a stavebních povolení. Konstatována je i situace ohledně vyčerpání dosud stanovených návrhových ploch pro bydlení s tím, že došlo k jejich vyčerpání pouze v 37 % s ohledem nepřipravenosti zbývajících ploch pro využití. Důvodem pro nemožnost jejich využití jsou chybějící dopravní a technická infrastruktura, nerealizovaná protipovodňová opatření, neuspořádané vlastnické vztahy, jakož i soudními rozhodnutími zablokované závazné regulativy územního plánu. S ohledem na uvedené je učiněn závěr, že dosavadní využití zastavěného rezidenčního území je prakticky vyčerpáno a účelně využito a je nezbytné identifikovat možné plochy s využitím pro výstavbu bytů a s tím spojené veřejné vybavenosti do doby schválení nového územního plánu. Soud k tomu konstatuje, že i když by prakticky vždy mohlo být odůvodnění podrobnější, pořizovatelem zvolený obsah nelze považovat za nezákonný.
85. Dalším návrhovým bodem bylo, že v OOP došlo ke změně urbanistické koncepce v rozporu s návrhem na pořízení změny územního plánu. Soud obecně konstatuje, že z ustanovení stavebního zákona nevyplývá, že by schválená změna územního plánu měla plně obsahově korespondovat se zadáním změny. Proces přijímání územního plánu a pořizování potřebné dokumentace se vyvíjí, určité změny nelze vyloučit. Zadání je pouze jakýmsi východiskem celého procesu. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, podle kterého *„Proces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel.“*
86. V předmětné věci se tato námitka týkala zelených horizontů. Změna spočívá dle navrhovatele v tom, že ve výkresu U5 byla zrušena část tzv. zelených horizontů zasahující do plochy nově určené pro funkční využití čisté bydlení. Soud konstatuje, že zadání ukládalo zohlednění kontaktu se zelenou linií. Jak je zřejmé, OOP kontakty se zelenou linií zohlednilo. Jak vyplývá z kapitoly 5.2.3. Ochrana a rozvoj hodnot, zelená linie je respektována, bude zdůrazněna alejí podél ulice Šedovy. Pohledově výrazný je především svah směrem od horizontu podél vrcholu Židenického kopce vnímaný z prostoru hřiště Bzzzukot. Kapitola je doplněna graficky znázorněným souhrnem horizontů vnímaných z reálných stanovišť a navrhovaným zpřesněním horizontu. Je zde konstatováno, že zelený horizont není vnímatelný v původním rozsahu uvažovaném v ÚPmB. V této souvislosti je odkázáno na Územní studii z roku 2017. Tato studie obsahuje kapitolu 6.2, Identifikace zelených horizontů v ÚPMB ve vztahu k řešenému území, a kapitolu 6.3 Zpřesnění zeleného horizontu, včetně nákrešů a fotodokumentace. Je zřejmé, že zpřesnění spočívalo v identifikaci horizontů za použití metody exaktního výpočtu viditelnosti, které poskytuje letecké snímkování a mapová aplikace „analýzy výškopisu“ ČÚZK. Dřívější

metoda, podle které byl horizont vymezen v ÚPMB, byla založena na průzkumu, fotografiích a vrstevnicovém zobrazení terénního reliéfu. Je tedy zřejmé, že upřesnění vzniklo použitím odlišné metody. Nelze tedy konstatovat, že by zelené horizonty nebyly respektovány. Bylo by jistě vhodnější, aby zpracovatel v odůvodnění OOP důkladněji upřesnění zeleného horizontu zdůvodnil, přesto však nelze konstatovat, že by existující odůvodnění bylo nezákonné.

87. Soud dodává, že původní navrhovatel Šťastné Židenice, z.s. v této souvislosti uplatnil připomínky, kterým nebylo vyhověno. Vypořádání připomínek je uvedeno na str. 82 a 83 OOP.
88. Pokud se týká odkazu navrhovatele na dokument „Vyhodnocení vlivu územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území“, kde se hovoří o důsledném respektování zelených linií, soud konstatuje, že se jedná o součást návrhu změny územního plánu. Jak je již výše uvedeno, zelené linie byly respektovány, pouze došlo ke zpřesnění, které nijak nenarušuje zelený horizont.
89. Ke změně urbanistické koncepce navrhovatel ve své replice nově namítl, že v průběhu pořizování OOP došlo k redukci zastavitelné plochy BC IPP 1,8 v její severní části. Soud konstatuje, že se jedná o opožděně podanou námitku. Nadto není zřejmé, jak by se tato věc měla dotknout práv navrhovatele, který se stanoveným IPP nesouhlasil.
90. Další námitka s odkazem na nedostatečnou ochranu krajiny se týkala zónování staveb od severu k jihu. V tomto ohledu navrhovatel spatřoval rovněž rozpor ve výroku a jeho zdůvodnění. Z odůvodnění OOP však vyplývá, že tato otázka bude řešena až v územním rozhodnutí, kam také s ohledem na svoji povahu patří. V odůvodnění se počítá s tím, že bude aplikován stávající regulativ územního plánu města Brna a stavby budou realizovány tak, aby nebyl narušen zelený horizont.
91. Pokud se týká námitek ohledně indexu podlažní plochy, ani ty neshledal soud důvodnými. Soud v této souvislosti cituje z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, dostupným na www.nssoud.cz, podle kterého *„IPP vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. IPP ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. To, jaké hodnoty IPP jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Hodnota IPP se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se IPP pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno. Index podlažní plochy, včetně jeho konkrétní hodnoty, není ničím jiným než obecným regulativem prostorového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné. S ohledem na jeho podstatu i význam je podle okolností možné, že může zasáhnout do vlastnických práv.“*
92. Soud připomíná, že stanovení hodnoty IPP je, jak správně uvedl odpůrce i OZNŘ III, diskrecí zastupitelstva obce vyjadřující právo na samosprávu. Samozřejmě se při stanovení

konkrétní hodnoty musí vycházet z mantinelů, které respektují zákonné podmínky územního plánování. Odpůrce dle názoru soudu dostatečně zdůvodnil zvolenou hodnotu 1,8. Tato hodnota dle odůvodnění OOP, kapitola 5.3.2., Vymezení nových zastavitelných ploch, str. 18 a 19, odpovídá průměru odvozenému ze standardů středně podlažní zástavby a zohledňuje dokument Strategie Brno 2050/kompaktní město. Jak je dále v této souvislosti v OOP uvedeno, předpokladem je výškové zónování staveb, od severu nízkopodlažní stavby, k jihu s akcentem věže, které bude řešeno v dokumentaci pro územní rozhodnutí. Dále je tato problematika řešena v kapitole 5.6.3., Prostorové uspořádání ploch, str. 25, kde se uvádí, že regulativ prostorového uspořádání byl zvolen za účelem vytvoření podmínek pro umístění mateřské školy a vnitřní zónování staveb v ploše ve směru od severu nízkopodlažní, postupně se zvyšující k jihu. Argumentace navrhovatele opírající se o tvrzení, že se jedná o geologicky nestabilní území nevhodné pro plánovanou výstavbu, je vyvrácena podkladem OOP – Územní studií z roku 2017. Argumentace poukazující na IPP sousední rezidencí Juliána nebyla ničím doložena. Ani v tomto ohledu soud neshledal OOP nezákonným.

93. Navrhovatel vznesl rovněž námitky proti dopravnímu řešení s tím, že kolem vstupu do jeho zahrady má vést komunikace, která pokud bude užívána jako hlavní dopravní tepna, dojde k omezení jeho vlastnického práva smogem, hlukem a celkovým znečištěním. Rovněž namítal, že bude obtěžován pohledy z projíždějících automobilů a z oken domů. Dle názoru soudu jde o námitku týkající se proporcionality řešení. Vzhledem k tomu, že žalobce v tomto směru neuplatnil včas námitky v procesu přijímání OOP, soud se přezkumem těchto námitek nezabýval.

XI. Závěr a náhrada nákladů řízení

94. Po přezkoumání opatření obecné povahy soud, vázán uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru, že návrh nebyl opodstatněný. Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jej proto zamítl jako nedůvodný.
95. 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. Navrhovatel ve věci úspěch neměla (návrh byl jako nedůvodný zamítnut), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který byl úspěšným účastníkem řízení, soud požadované náklady řízení nepřiznal. Dle názoru soudu odpůrce disponuje dostatečnou a personální vybaveností jeho městského úřadu, aby se mohl v předmětné věci hájit sám.
96. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, tudíž právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno, 6. srpna 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu