



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů a) J. D.
: b) M. D.

proti

odpůrci: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 601 67 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Pavolem Říškem
sídlem Jakubská 2, 602 00 Brno

za účasti: 1) Z. L.
2) A. H.
3) J. H.

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 6/2020 – Změny Územního plánu města Brna vybrané ke zkrácenému postupu pořízení vydaného usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání Z8/18 konaném dne 16. 6. 2020, které nabylo účinnosti dne 23. 9. 2020, v části změny B11/11-II/Z a v části změn souvisejících,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají** 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. Navrhovatelé se svým návrhem ze dne 13. 6. 2021, který byl zdejšímu soudu doručen dne 17. 6. 2021, domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 6/2020 – Změny Územního plánu města Brna vybrané ke zkrácenému postupu porřízení vydaného usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání Z8/18 konaném dne 16. 6. 2020, které nabylo účinnosti dne 23. 9. 2020, v části změny B11/11-II/Z a v části změn souvisejících, resp. zrušení tohoto opatření obecné povahy jako celku (dále také jen „Opatření obecné povahy“). Navrhovatelé napadenému Opatření obecné povahy vytýkají zejména to, že tato změna územního plánu jim znemožňuje plánované využití jejich pozemků, čímž dochází k nepřípustnému zásahu do jejich ústavně zaručených vlastnických práv. Dále uvádějí, že v daném Opatření obecné povahy odpůrce dostatečně nevypořádal jejich námitky, a že předmětné změny územního plánu byly nedostatečně odůvodněny, což vyvolává nepřezkoumatelnost této regulace.

II. Shrnutí argumentů obsažených v návrhu

2. Navrhovatelé přiblížili proces změny Územního plánu města Brna schváleného usnesením Zastupitelstva města Brna dne 3. 11. 1994 (dále jen „Územní plán“), která byla přijata předmětným Opatřením obecné povahy. Jich samotných se nejvíce týkají změny v části B11/11-II/Z. K návrhu Opatření obecné povahy přitom navrhovatelé podali námitky. Odpůrce však tyto námitky nevypořádal dostatečně, protože, po nabytí účinnosti Opatření obecné povahy, podali navrhovatelé ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „Krajský úřad“) dne 3. 11. 2020 podnět k provedení přezkumného řízení. Jelikož Krajský úřad byl v této věci nečinný, museli navrhovatelé vyřízení svého podnětu urgovat, avšak až do dne podání návrhu k soudu zůstal Krajský úřad nečinný. Proto navrhovatelé podali nynější návrh ke Krajskému soudu v Brně.
3. Svou aktivní procesní legitimaci navrhovatelé opírají o to, že jsou vlastníky pozemků i) p. č. XA o výměře 14 m², zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je budova ev. č. X, stavba pro rodinnou rekreaci, ii) pozemek p. č. XB, o výměře 376 m², zahrada a iii) pozemek p. č. XC, o výměře 100 m², zahrada, vše v k. ú. X (dále také jen „Pozemky“; všechny zde uvedené pozemky se shodně nacházejí v k. ú. X). Tyto Pozemky jsou přímo dotčené předmětnými změnami Územního plánu, kdy dle změny B11/11-II/Z jsou nově rozděleny na část návrhovou plochu pro bydlení a na část stabilizovanou plochu pro bydlení, kdy větší část (cca čtyři pětiny) veškeré plochy Pozemků sousedící s pozemkem p. č. XD ve vlastnictví města Brna (existující účelová komunikace o šířce asi 4 m) je funkčně zařazena do návrhové plochy pro bydlení BO. Nově je dle změny B11/11-II/Z navržena na sousedním pozemku p. č. XD obousměrná obslužná komunikace o šířce nejméně 12 m, které prokazatelně zasáhne do plochy Pozemků. Na značné části pozemků navrhovatelů se tak počítá s využitím jako plochy komunikací a prostranství místního významu, v důsledku čehož dojde k znehodnocení Pozemků a k nemožnosti realizace plánovaných stavebních záměrů. Tím jsou navrhovatelé kráceni na svých právech.
4. Před vydáním Opatření obecné povahy byly Pozemky zařazeny do plochy pro čisté bydlení BO. Navrhovatelé pozemky nabyli do svého vlastnictví v září roku 2019, a to jako stavební parcely, na nichž zamýšleli výstavbu rodinného domu. Proto se ještě před koupí informovali na Magistrátu města Brna, Odboru územního plánování a rozvoje (dále také

jen „OÚPR MMB“), zda je možné Pozemky zakoupit pro účely budoucí výstavby. Přítomný úředník OÚPR MMB je informoval, že výstavbě by v zásadě nemělo nic bránit; zároveň však byli navrhovatelé vyrozuměni o plánovaném jednání k pořízování změn Územního plánu ve zkráceném postupu, aniž by jim však daný úředník sdělil, že změny Územního plánu na Pozemcích vyvolají výrazné zmenšení plochy pro bydlení BO, a tedy i praktické zamezení možností výstavby rodinného domu. Po provedení výstavby přítom navrhovatelé zamýšleli v rodinném domě nejen bydlet, ale i provozovat živnosti v souladu s jejich živnostenskými oprávněními.

5. Dle změny B11/11-II/Z, jak již bylo řečeno, Územní plán v místě Pozemků počítá s návrhem komunikace na sousedním pozemku p. č. XD, která má sloužit pro vstup do rozsáhlé rozvojové lokality. Dle textové části odůvodnění Opatření obecné povahy se v současnosti na pozemku p. č. XD nachází účelová komunikace o šířce cca 4 m, přičemž do budoucna se počítá s komunikací o šířce nejméně 12 m; dle textové části odůvodnění Opatření obecné povahy je nezbytné dotčení Pozemků, neboť na opačnou stranu není rozšíření komunikace možné (pozemek p. č. XE je již zastavěn).
6. Tím se navrhovatelé dostávají k samotnému dotčení svých práv. Realizace obousměrné pozemní komunikace, pro kterou je nutné veřejné prostranství o šířce nejméně 12 m, zasahuje do ústavně zaručených vlastnických práv navrhovatelů ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Lze totiž předpokládat zábor Pozemků v šíři nejméně 8 m. Pozemky (p. č. XA a XB) jsou široké celkem 12,23 m. Navrhovatelům ale po umístění předmětné pozemní komunikace zůstane pro jakékoli možné využití jen asi třetina této šířky, což hatí jejich stavební záměr. Takto zúžená podoba Pozemků už jen v důsledku požadavků stavebních předpisů znemožní stavbu rodinného domu, neboť pro takový záměr nebude možné získat stavební povolení. Změna B11/11-II/Z taktéž koliduje s existujícím rozhodnutím vodoprávního úřadu.
7. Kupní cena Pozemků byla 1 500 000 Kč a navrhovatelé v souvislosti s jejich nabytím vynaložili i další prostředky (poplatky realitní kanceláři, daň z nabytí nemovitostí, cena projektové dokumentace pro vydání územního rozhodnutí k umístění stavby rodinného domu). Dané Opatření obecné povahy však povede k razantnímu snížení hodnoty Pozemků. Navrhovatelům je znemožněn nerušený výkon vlastnického práva a vzniká jim nemalá finanční újma. Je mařen jejich záměr bydlení a provozování živností v zamýšleném rodinném domě. Popsané změny Územního plánu zasahují do práv navrhovatelů v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny – nejsou splněny podmínky pro vyvlastnění, neboť veřejný zájem na umístění obousměrné komunikace v daném území nemůže převážit nad vlastnickým právem navrhovatelů. Navrhovatelům také nebyla nabídnuta jakákoli kompenzace za omezení jejich vlastnického práva a ani nabídnut odkup Pozemků.
8. Proti návrhu změny B11/11-II/Z podali navrhovatelé námitky dle § 52 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „stavební zákon“. Pořízovatel jim však nevyhověl. Zároveň na s. 95 přílohy č. 4 textové části Opatření obecné povahy – Rozhodnutí o námitkách – uvedl, že Pozemky jsou jedinými nezastavenými pozemky od ulice Zelné, kterými je možné zpřístupnit rozvojové území. Nijak však dle navrhovatelů neřeší nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů. Jejich námitky tak odpůrce dostatečně nevypořádal a opomenul.
9. Shora uvedené se týká i celkového nedostatečného odůvodnění změn Územního plánu dle části B11/11-II/Z. Hlavním argumentem je toliko skutečnost, že Pozemky jsou jedinými

nezastavěnými pozemky v území, ale nijak není odůvodněna nutnost výstavby předmětné oboustranné komunikace, odpůrce neřeší možné negativní vlivy takové komunikace na stávající zástavbu. Odůvodnění Opatření obecné povahy ani nespécifikuje, ke kterým nemovitostem má daná komunikace umožnit přístup a z jakého důvodu jsou takové změny a záměr nutné. Neuvádí se, zda se počítá s vyvlastněním ze strany města Brna, či zda město Brno hodlá vlastníky nějak odškodnit apod. Není také zřejmé, kudy přesně by měla zmíněná komunikace vést, z jaké části bude zasahovat do plochy Pozemků atp., proč je nutné zdůvodnění změny B11/11-II/Z považovat za zcela nedostačující, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné.

10. Navrhovatelé dodali, že jsou si vědomi provázanosti jednotlivých dílčích změn přijatých v rámci změn Územního plánu, a proto svůj návrh neomezují je na část změny B11/11-II/Z, ale z opatrnosti tak činí vůči Opatření obecné povahy také jako proti celku. Pokud by soud zrušil Opatření obecné povahy toliko v části změny B11/11-II/Z, měly by být posouzeny rovněž ostatní přilehlé dílčí změny a stav dané lokality, a to pro svou úzkou provázanost, což souvisí se skutečností, že dle předchozího znění Územního plánu byla navržena nová komunikace pro napojení oblasti v jiné stopě.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

11. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že dle jeho názoru by soud měl návrh zamítnout a navrhovatelům uložit povinnost k náhradě nákladů řízení.
12. Stanovisko odpůrce se odvíjí od jeho přesvědčení, že navrhovatelé vycházejí z mylného předpokladu, dle kterého Opatření obecné povahy na pozemku p. č. XD nově navrhuje obousměrnou obslužnou komunikaci o šířce nejméně 12 m, která zasáhne do plochy Pozemků. Tento předpoklad je ale nesprávný, protože je nesprávná veškerá navazující argumentace stěžovatelů.
13. Odpůrce poukázal na to, že výrokovou částí Opatření obecné povahy nedochází k vymezení dopravní plochy na Pozemcích či na pozemku p. č. XD, nýbrž část plochy tvořené Pozemky se mění na stabilizovanou plochu všeobecného bydlení BO a část zůstává beze změny, tedy i nadále se jedná v této části o plochu všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy 0,4. Pozemku p. č. XD se Opatření obecné povahy vůbec netýká a nepřináší jakoukoli změnu jeho funkčního využití. K tomu odpůrce odkazuje na jím přiložené grafické přílohy, které dokumentují úplné znění a podobu Územního plánu před změnou nastolenou Opatřením obecné povahy a po této změně. Z toho dle odpůrce plyne, že navrhovateli tvrzené zkrácení na jejich právech vydáním Opatření obecné povahy je pouze domnělé, neboť žádná komunikace (plocha pro dopravu) na jejich Pozemcích ani na pozemku p. č. XD dle Opatření obecné povahy není navrhována.
14. Odpůrce dodal, že výroková část Opatření obecné povahy je plně v souladu s jeho odůvodněním, kdy, jak plyne z kapitoly 5.2 na s. 47 textové části odůvodnění Opatření obecné povahy, cílem návrhu změny B11/11-II/Z bylo „[p]rověřit možnost změny návrhových funkčních ploch pro bydlení na stabilizované plochy pro bydlení“. Tomu odpovídají i s. 92 a 93 textové části odůvodnění Opatření obecné povahy – ty zřetelně a srozumitelně vysvětlují, proč nebylo možné stabilizovat celou plochu tvořenou Pozemky, proč byla tato plocha rozdělena a proč byla stabilizována pouze její jižní část, zatímco severní část byla ponechána beze změny, neboť nevyhovuje kritériím stabilizace a koliduje s příslušnou územní studií. Z odůvodnění naopak neplyne, že by Opatření obecné povahy Pozemky, pozemek p. č. XD či jejich část vymezovalo jako plochu dopravní. Vymezení jakékoli

dopravní plochy navíc ani nebylo cílem změny B11/11-II/Z. Komunikaci zasahující na Pozemky zmiňuje nanejvýš zmíněná územní studie „Rozvojové území Brno-jih – dopracování“ z roku 2011. Ve smyslu § 25 stavebního zákona je však (tato) územní studie pouze podkladem k pořízení územního plánu a nejedná se o závaznou územně plánovací dokumentaci, jak se zřejmě domnívají navrhovatelé. Jde tolik o odborný pomocný podklad, který není závazný ve smyslu právní síly územně plánovací dokumentace.

15. Podle přesvědčení odpůrce tedy nesprávné vývody navrhovatelů o zásahu do jejich práv pramení z nesprávného pochopení a interpretace příslušné pasáže textové části odůvodnění Opatření obecné povahy. Toto mylné pochopení Opatření obecné povahy pak předurčuje i závěr o nedůvodnosti jejich další dílčí argumentace: Nehrozí tedy znemožnění chystané výstavby rodinného domu ani kolize s rozhodnutím vodoprávního úřadu. Proto nemůže dojít ani k zásahu do práv navrhovatelů dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Zároveň není-li na Pozemcích vymezována komunikace, neexistoval důvod pro to, aby byla v odůvodnění Opatření obecné povahy vyložena nutnost výstavby dané komunikace apod. Proto „mimoběžné“ námitky navrhovatelů ani nebyl odpůrce povinen vypořádávat; změny Územního plánu jsou projednávány pouze v rozsahu jimi řešeného území a v rozsahu změnami dotčených skutečností, nikoli v rozsahu zcela domnělých změn. Pokud se odpůrce námitkami navrhovatelů zabýval, tak se jednalo pouze o projev jeho vstřícnosti a poskytnutí procesního benefitu, který nemůže vést k dotčení práv navrhovatelů.
16. K návrhové legitimaci navrhovatelů odpůrce dodal, že z celého textu návrhu neplyne, jak se právní sféry navrhovatelů může dotýkat Opatření obecné povahy jako celek, tedy každá z dílčích změn Územního plánu. V tomto směru navrhovatelé ničeho relevantního neuvádějí, resp. nezdůvodňují jimi naznačovanou provázanost jednotlivých dílčích změn, která by měla vést existenci neoddělitelného celku zkracujícího jejich práva ve smyslu § 101 a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zrušení Opatření obecné povahy tak navrhovatelé navrhuji bez jakéhokoli vysvětlení. Tím ale navrhovatelé nemohli založit svou legitimaci k podání návrhu na zrušení Opatření obecné povahy jako celku. Nadto odpůrce poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která velí při soudním přezkumu územních plánů ke zdrženlivosti a řešení pouze zjevných excesů.

IV. Další písemná podání ve věci

17. Ve věci uplatnily stručná podání shora jmenované osoby zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení 1) se omezila toliko na uplatnění práv dle § 34 s. ř. s. a uvedla, že předmětné změny Územního plánu se týkají jejího vlastnického práva k pozemku, který její rodina vlastní od roku 1976. Obdobně se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení 2) a 3), které se ztotožnily se stanoviskem navrhovatelů a souhlasily s jimi formulovaným návrhovým petitem.

V. Ústní jednání

18. Při ústním jednání dne 26. 10. 2021 navrhovatelé setrvali na své původní argumentaci, přičemž vyjádřili názor, a to i přes tvrzení prezentovaná odpůrcem, že v případě podání žádosti o stavební povolení jim stavební úřad žádnou stavbu nepovolí, neboť bude postupovat ve smyslu jimi napadené změny Územního plánu. Navrhovatelé poukázali na širší zamýšlené pozemní komunikace, která Pozemky zcela znehodnotí a rovněž by kolidovala s potřebnými odstupovými vzdálenostmi od legálně povolené studny, která se v místě nachází.

19. Taktéž odpůrce setrval na svém dosavadním stanovisku. Znovu uvedl, že navrhovatelé napadenou úpravu nesprávně pochopili: Opatření obecné povahy nemá za důsledek umístění žádné pozemní komunikace na Pozemcích; toliko stabilizovalo část území (tam, kde to bylo možné) a ve zbytku ponechalo (mj.) Pozemky ve stávajícím režimu. Výstavba v místě tak není ohrožena a obavy navrhovatelů jsou předčasné.
20. Osoba zúčastněná na řízení 1) při jednání uvedla, že navržená – a nyní napadená – změna Územního plánu dle Opatření obecné povahy by vedla k tomu, že by jí „sebrala“ kus pozemku. U cesty přitom má společně se sousedy elektrickou přípojku, kterou však již v minulosti musela kvůli výstavbě v dané lokalitě překládat.
21. V rámci ústního jednání se soud zabýval jak obsahem správního spisu, tak písemnostmi, které soudu nad jeho rámec předložili účastníci řízení. Pokud jde o podklady dodané odpůrcem, provedl soud dokazování grafickými přílohami č. 1 až č. 4: i) výřez z doplňujícího výkresu Plán využití území (mapové listy 51, 55), Územní plán města Brna platný k 17. 6. 2020 (úplné znění před vydáním Opatření obecné povahy); ii) výřez z doplňujícího výkresu Plán využití území (mapové listy 51, 55), návrh změn (projednaný); iii) výřez z doplňujícího výkresu Plán využití území (mapové listy 51, 55), Územní plán města Brna platný k 23. 9. 2020 (úplné znění po vydání Opatření obecné povahy); iv) letecký snímek dotčeného území. Dále soud přiblížil obsah „*Vyjádření Odboru územního plánování a rozvoje, jakožto pořizovatele Změn Územního plánu města Brna vybraných ke zkrácenému postupu pořízení (tzv. „soubor změn platného ÚPmB43-“) k jednotlivým bodům Návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 6/2020) ze dne 6. 9. 2021, č. j. MMB/0463595/2021*“.
22. Navrhovatelé k návrhu připojili též kupní smlouvu ze dne 18. 9. 2019 (resp. její kopii), na jejímž základě nabyli Pozemky, a která dokládá vynaložené finanční prostředky na tuto koupi, a také rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno-jih, vodoprávního úřadu ze dne 12. 12. 2014, č. j. MCBJIH/10907/2014/SÚ/Dv, jímž bylo vydáno povolení k nakládání s vodami ze studny na pozemcích p. č. XF, XB a XG. Těmito materiály se však soud v rámci ústního jednání jakožto důkazy nezabýval, neboť jsou předmětem správního spisu (tvoří přílohy k námitkám navrhovatelů). Soud naopak ověřil obsah podnětu navrhovatelů k provedení přezkumného řízení ze dne 3. 11. 2020 a urgency tohoto podnětu ze dne 31. 3. 2021 (srov. bod 2. tohoto rozsudku).

VI. Posouzení věci soudem

23. Krajský soud přezkoumal předmětné opatření obecné povahy v mezích rozsahu a důvodů návrhu a shledal, že **návrh není důvodný**.

VI. 1. Podmínky řízení

24. Z hlediska projednatelnosti návrhu se soud musel prvotně zabývat splněním procesních podmínek řízení, kterými je včasnost a přípustnost návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatelů, pasivní procesní legitimace odpůrce a formulace závěrečného návrhu.
25. Návrh doručený soudu dne 13. 6. 2021 směřuje proti opatření obecné povahy, které bylo vydáno (vyvěšeno) dne 7. 9. 2020 a nabylo účinnosti dne 23. 9. 2020. Dle § 101b odst. 1 věta první s. ř. s. platí, že „[n]ávrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti“. Dle soudu je tudíž návrh podán včas.
26. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy 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 tvrzením dotčení na jeho právech. V souladu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 7. 2009 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS) zdejší soud vychází z toho, že aby byl navrhovatel aktivně legitimován, musí především tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.

27. Navrhovatelé jsou vlastníky Pozemků (p. č. XA, p. č. XB a p. č. XC vše v k. ú. X) dotčených předmětným Opatřením obecné povahy, kdy se tyto pozemky nacházejí v ploše zahrnuté do změny označené jako B11/11-II/Z. Není proto důvod pochybovat o aktivní legitimaci navrhovatelů, a to přinejmenším k předmětné ploše, kteří uvedli dostatečná tvrzení, proč se domnívají, že byli zkráceni na svých právech. Je jednoznačně zřejmé, že je dán zájem navrhovatelů na tom, jak bude využito území, v němž vlastní pozemky, resp. jakým způsobem budou moci své pozemky dotčené Opatřením obecné povahy využít, a jak mohou být či jsou zasažena jejich práva.
28. Navrhovatelé označili za pasivně legitimovaného statutární město Brno. V tomto směru je označení pasivně legitimovaného v souladu s ustálenou judikaturou; dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, „[o]dpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo“. Ve věci tak není pochyb, že pasivně legitimovaným je statutární město Brno.

VI. 2. Vlastní přezkum opatření obecné povahy

29. Krajský soud v Brně dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS, podle něhož 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 zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.
30. Je nutno vzít rovněž v úvahu, že při postupu podle uvedeného algoritmu je soud v souvislosti s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012 limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.
31. Napadené opatření obecné povahy tak krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., dle uvedeného algoritmu v mezích uplatněných návrhových bodů.

VI. 2. a) Pravomoc a působnost odpůrce, vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným způsobem

32. První dva kroky algoritmu soud činí s ohledem k jejich obsahu z úřední povinnosti, jak vyplývá i z odstavce 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publikovaného pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Nutno dodat, že navrhovatelé ani nezpochybňují otázky související s pravomocí a působností

odpůrce k vydání napadeného Opatření obecné povahy, resp. v tomto smyslu pravomoc a působnost zastupitelstva odpůrce. Ani soud o těchto otázkách nemá pochybnosti.

33. Co se týká třetího kroku předmětného algoritmu, tedy problematiky vydání opatření obecné povahy zákonem stanoveným způsobem (procesní otázky), nezpochybňují navrhovatelé, že by došlo např. k pochybení ve vztahu k doručení, oznámení a účinnosti předmětného Opatření obecné povahy, že by dotčené subjekty byly zbaveny možnosti podávat námitky apod. V tomto směru proto soud považuje dané Opatření obecné povahy za bezvadné.

VI. 2. b) Obsahový soulad opatření obecné povahy se zákonem a se zásadou proporcionality; přezkoumatelnost

34. Navrhovatelé tu tak formulovali v podstatě pouze dva okruhy návrhových bodů. Jeden se týká toho, nakolik bylo přípustné či akceptovatelné zasáhnout do jejich vlastnického práva, a to tím, že dané Opatření obecné povahy minimálně v rozsahu změny B11/11-II/Z znemožní zamýšlené využití Pozemků, a tím také tyto Pozemky v podstatě znehodnotí. Druhý okruh návrhových bodů tematizuje nedostatečné vypořádání námitek navrhovatelů, potažmo nedostatečné zdůvodnění samotné předmětné změny.
35. Uvedené námitky se tedy týkají převážně pátého kroku algoritmu a méně čtvrté fáze algoritmu, tedy souladu opatření obecné povahy se zákonem, rozuměj hmotněprávními předpisy. Tento čtvrtý krok však velmi úzce souvisí se samotnou problematikou proporcionality, proto se soud danými námitkami zabývá ve vzájemné souvislosti; dané otázky nelze od sebe uměle oddělovat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, bod 30.).
36. Podle názoru soudu je klíčové, zda Opatření obecné povahy, resp. změna B11/11-II/Z, je způsobilé zasáhnout do práv, která navrhovatelům dle jejich tvrzení náleží – jde zejména, jak plyne z výše uvedeného, o vlastnické právo dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Tato otázka je v podrobnostech spojena s tím, zda by předmětná změna mohla vést k znehodnocení Pozemků navrhovatelů a zmaření jejich záměrů (výstavba rodinného domu určeného pro budoucí bydlení a podnikání).
37. V této věci se soud prakticky ztotožňuje se stanoviskem odpůrce, které do značné míry přebírá.
38. Soud tak konstatuje, že dle textové části výroku Opatření obecné povahy vymezující změny byla změna B11/11-II/Z charakterizována tak, že „Část návrhové ‚plochy čistého bydlení BC‘ se mění na stabilizovanou ‚plochu čistého bydlení BC‘.“ Jak soud ověřil, tak tomu odpovídá i výkresová část Opatření obecné povahy.
39. Lze shrnout, že výrokovou částí Opatření obecné povahy nedochází k vymezení dopravní plochy na Pozemcích či na pozemku p. č. XD, nýbrž část plochy tvořené Pozemky se mění na stabilizovanou plochu všeobecného bydlení BO a část zůstává beze změny, tedy i nadále se jedná v této části o plochu všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy 0,4. Zároveň se pozemku p. č. XD Opatření obecné povahy ve svém důsledku netýká a nepřináší žádnou změnu jeho funkčního využití.
40. Krajský soud uvádí, že shora konstatovanému odpovídají i výřezy z doplňujících výkresů, které odpůrce v průběhu řízení přeložil, a které soud provedl k důkazu při ústním jednání dne 26. 10. 2021: i) Z grafické přílohy 1 zachycující úplné znění Územního plánu před změnou nastolenou Opatřením obecné plyne, že mj. Pozemky navrhovatelů byly před

touto změnou vedeny jako plochy všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy o hodnotě 0,4. ii) Z grafické přílohy 2 zachycující území dotčené Opatřením obecné povahy plyne, že změnou B11/11-II/Z byla dotčena jen jižní část plochy tvořené Pozemky navrhovatelů. Severní část a pozemek p. č. XD nebyly touto ani jinou změnou dle Opatření obecné povahy dotčeny. iii) Z grafické přílohy 3 zachycující úplné znění Územního plánu po změně provedené Opatřením obecné povahy plyne, že plocha tvořená Pozemky navrhovatelů je po této změně vedena v jižní části jako stabilizovaná plocha všeobecného bydlení BO a v severní části zůstává Opatřením obecné povahy nedotčena, a je tak vedena nadále jako plocha všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy o hodnotě 0,4. iv) Z grafické přílohy 4, která již jde nad rámec samotného spisového materiálu Opatření obecné povahy, leteckého snímku území, lze dovodit, že dle Opatření obecné povahy došlo ke stabilizaci ploch bydlení tam, kde je již utvořena urbanistická struktura a hotová zástavba.

41. Je tak možné souhlasit se stanoviskem odpůrce, že navrhovateli tvrzené zkrácení na jejich právech vydáním Opatřením obecné povahy je pouze domnělé, neboť žádná komunikace (plocha pro dopravu) na jejich Pozemcích ani pozemku p. č. XD dle Opatření obecné povahy „reálně“ navrhována není.
42. Zmíněná výroková část Opatření obecné povahy koresponduje s jeho odůvodněním. Dle kapitoly 5.2 (s. 47 textové části odůvodnění Opatření obecné povahy) bylo cílem návrhu změny B11/11-II/Z „[p]rovéřit možnost změny návrhových funkčních ploch pro bydlení na stabilizované plochy pro bydlení.“ Tomu odpovídá i textová část odůvodnění Opatření obecné povahy na s. 92 a 93, dle které „[z]měna B11/11-II/Z prověřila možnost stabilizace souboru pozemků při ulici Zelná, které jsou v dosavadním ÚPmB součástí rozsáhlého rozvojového území Brno-jih. Rozsah řešeného území je (oproti orientačnímu zákresu v Obsahu změny) redukován tak, aby se nepřekrývalo s územím řešeným ve změnách B22/12-I/Z a B24/12-I/Z. ‚Stabilizaci‘, neboli úpravu významu stavební plochy (tj. změna dosavadní ‚návrhové‘ plochy všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy IPP 0,4 na ‚stabilizovanou‘ stavební plochu téhož funkčního typu bez stanovení indexu), bylo možné provést pouze u těch pozemků, které vyhověly kritériím definice ‚stabilizované plochy‘ z Obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna (cit.: ‚... dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit. Za změnu se přitom nepovažuje modernizace, revitalizace a přestavba území za dodržení charakteru zástavby a indexu podlažní plochy, zástavba proluk a dostavba uvnitř stávajících areálů.‘) a současně pokud jejich stabilizace nekoliduje s koncepcí rozvoje v předepsaném podkladu tj. Územní studie ‚Rozvojové území Brno-jih – dopracování‘ (zpracovatel: Urbanismus, architektura, design - studio, s.r.o. (UADstudio); možnost využití pro změnu schválena dne 19.09.2011). Protože prvotní žádost o stabilizaci se týkala pozemků p.č. XA, XB a p.č. XC, je nezbytné objasnit, že ani jeden z těchto pozemků nebylo možné stabilizovat. Všechny jsou tzn. rozřezány tak, že pouze jejich nekonfliktní část je upravena na stabilizovanou plochu. Ale ta jejich část, která nevyhovuje kritériím stabilizace (dle Obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna) a koliduje s předepsanou územní studií, je ponechána bez změny, tzn. i nadále je součástí návrhové plochy všeobecného bydlení BO s indexem podlažní plochy IPP 0,4. Územní studie navrhuje na sousedním pozemku p.č. XD (s existující účelovou komunikací o šířce cca 4 m) obslužnou komunikaci pro vstup do rozsáhlé rozvojové lokality (dle § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., v platném znění, musí být pro obousměrnou komunikaci veřejné prostranství v

šířce alespoň 12 m). Dotčení tří výše uvedených pozemků je proto nevyhnutelné – na opačnou stranu komunikace není rozšíření možné, neboť pozemek p.č. XE je již zastavěn.“

43. Z textové části odůvodnění tak vyplývá, proč nebylo možné dle Opatření obecné povahy stabilizovat celou plochu tvořenou Pozemky, proč byla tato plocha rozdělena („rozřezána“) a proč byla stabilizována pouze její jižní část, zatímco severní část byla ponechána beze změny, neboť nemá vyhovovat kritériím stabilizace a naopak má kolidovat s územní studií. Z odůvodnění Opatření obecné povahy naopak neplyne, že by předmětné Opatření obecné povahy Pozemky, pozemek p. č. XD či jejich část vymezovalo jako plochu dopravní. Lze souhlasit se názorem odpůrce, že dopravní plochy nebylo cílem změny B11/11-II/Z, resp. tento závěr nelze jako závazný z Opatření obecné povahy seznat. Komunikaci zasahující na Pozemky navrhovatelů totiž zmiňuje toliko shora zmíněná územní studie „Rozvojové území Brno-jih – dopracování“ z roku 2011.
44. K problematice dané územní studie, resp. územních studií obecně, je třeba uvést, že dle § 25 stavebního zákona platí, že „[ú]zemně 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 změn a pro rozhodování v území.“
45. Územní studie je však pouze podkladem k pořízení územního plánu a nejedná se o závaznou územně plánovací dokumentaci, jak se zřejmě domnívají navrhovatelé. Jde „pouze“ o odborný pomocný podklad, který není závazný ve smyslu právní síly územně plánovací dokumentace.
46. To lze dovodit nejen z komentářové literatury, na kterou odkazoval odpůrce (Fialová, E. § 25 [Druhy územně plánovacích podkladů]. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 113), ale též z judikatury správních soudů. V tomto směru Krajský soud v Brně odkazuje např. na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2015, č. j. 22 A 117/2013-72 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterého „[k] závaznosti územní studie krajský soud uvádí, že územní studie je podle ustanovení § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů, ověřuje možnosti a podmínky změn v území a slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změn a pro rozhodování v území. Územní studie je tedy neopominutelným podkladem, který musí být zohledněn v územním řízení, není však ze zákona závazná. Studie mohou prověřovat i možnosti řešení využití území, které nejsou v souladu s aktuálně platnou územně plánovací dokumentací, jako podklad pro případné změny této dokumentace (viz ustanovení § 30 stavebního zákona). V hierarchii územně plánovací dokumentace je co do závaznosti územní plán nadřazen územní studii. Územní studie by se stala závaznou, pokud by sloužila jako podklad pro změnu územního plánu. V případě územní studie, na niž poukazuje žalobce, však k tomuto nedošlo, neboť tato nebyla promítnuta do územního plánu, jak se žalobce mylně domnívá.“ (pozn.: zvýraznění doplnil KS v Brně) Obdobně lze zmínit rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, bod [28], či ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26, popř. souhrnně sdělení veřejného ochránce práv ze dne 15. 5. 2019, sp. zn. 2891/2019/VOP (dostupné na <https://eso.ochrance.cz>).
47. Krajský soud v Brně tak shrnuje, že předmětnou územní studií z roku 2011 tak nemůže být zasaženo do práv navrhovatelů (ti proti ní nyní ostatně nijak nebrojí), a jelikož tato územní studie není promítnuta v závazné podobě do Opatření obecné povahy, nemůže do práv

navrhovatelů (negativně) zasahovat ani toto Opatření obecné povahy (či konkrétněji změna B11/11-II). Argumentace navrhovatelů tak zřejmě vycházela z nesprávného výkladu citované pasáže textové části odůvodnění Opatření obecné povahy.

48. Závěr konstatovaný v předchozím odstavci považuje Krajský soud v Brně za zásadní. Z něj pak plynou navazující závěry o nedůvodnosti další dílčí argumentace navrhovatelů.
49. V souladu se stanoviskem odpůrce tak krajský soud uvádí, že na Pozemcích navrhovatelů ani na pozemku p. č. XD Opatření obecné povahy nevymezuje komunikaci (plochu pro dopravu), a proto nehrozí, že by tato znemožnila výstavbu rodinného domu na nich a ani nemůže kolidovat s rozhodnutím vodoprávního úřadu, jak navrhovatelé namítají. Ze stejného důvodu nedochází k zásahu navrhovatelů do jejich práv dle čl. 11 Listiny z příčin, který dovozují v čl. V. bod B) návrhu. Protože na Pozemcích ani pozemku p. č. XD není vymezována plocha komunikací (plocha pro dopravu), nemůže tímto dojít k zásahu do jejich práva vlastnit majetek z daného důvodu. Výstavba rodinného domu není samotným Opatřením obecné povahy ohrožena. Dále lze souhlasit s odpůrcem, že jelikož na Pozemcích není Opatřením obecné povahy vymezována komunikace (plocha pro dopravu), nebyl tu dán žádný důvod, proč by v odůvodnění Opatření obecné povahy měla být vyložena nutnost výstavby této komunikace, její negativní vlivy, jakým pozemkům má komunikace sloužit, způsob provedení změny a obdobné úvahy ohledně ní, jak požadují navrhovatelé ve svém návrhu.
50. Konečně soud uvádí, že navrhovatelé v čl. V. bodu C) svého návrhu tvrdí nedostatečné vypořádání jejich námitek. I zde soud přisvědčuje odpůrci, že tyto námitky lze přičíst nepřesnému pochopení podstaty změny, kterou Opatření obecné povahy přináší ve vztahu k Pozemkům navrhovatelů. Dané námitky tak nekorespondovaly se změnami přinášenými Opatřením obecné povahy. Navrhovatelé jimi rozporovali změny v Územním plánu, které však Opatření obecné povahy nenastoluje. Proto lze akceptovat, jakým způsobem se odpůrce s námitkami navrhovatelů vypořádal, byť toto odůvodnění může v kontextu nynější věci působit poněkud nejasně: *„Návrh změny je v souladu s územní studií „Rozvojové území Brno-jih“. V případě stabilizace ploch bydlení jsou návrhem změny vytvářeny podmínky pro předpokládaný navazující rozvoj území v jakékoliv podobě. V území se jedná o jeden z nutných vstupů do území pro zajištění dopravní obsluhy již realizované zástavby, následně i rozvojového potenciálu území a pro prostupnost území, odpovídající optimální velikosti předpokládané blokové struktury. Jedná se o jediný nezastavěný pozemek od ulice Zelné, kterým je možné zpřístupnit rozvojové území a z tohoto důvodu nelze námitce vyhovět. Z námitky nevyplývá žádný pokyn pro úpravu návrhu změny.“* Za podstatné však soud považuje, že ze shora uvedeného vyplývá, že k zásahu do hmotných práv navrhovatelů nedochází a podstatu věci lze seznat z citované s. 92 a 93 textové části odůvodnění Opatření obecné povahy (jakož i z jeho grafické části); za takové situace není možné jen z důvodu eventuálních dílčích „nedostatků“ rozhodnutí o námitkách čistě formalisticky přistupovat ke zrušení (relevantní části) Opatření obecné povahy.
51. Bez ohledu na výše konstatovanou absenci zásahu do práv navrhovatelů však soud v návaznosti na bod 50. tohoto rozsudku uvádí, že do jisté míry obavy navrhovatelů chápe. Formulace obsažené v odůvodnění Opatření obecné povahy a ve vypořádání námitek (viz citace výše) by skutečně mohly svádět k dojmu, že buď již k zásahu do práv navrhovatelů aktuálně dochází, nebo tento zásah poměrně v brzké době nastane (omezení přímo v důsledku umístění pozemní komunikace na Pozemcích, nebo budoucí vázanost stavebního úřadu změnou dle předmětné územní studie, která by se promítla do jeho

rozhodovací činnosti). V tomto smyslu soud nijak nechce stanovisko navrhovatelů, potažmo jejich obavy, bagatelizovat, přestože dospěl k závěru, že navrhovatelé nejsou Opatřením obecné povahy na svých právech dotčeni. V daném ohledu je přitom soud toho názoru, že zvažované změny dle předmětné územní studie, které se v „úvahové“ rovině promítly do textu Opatření obecné povahy, by za daného stavu samy o sobě v zásadě neměly mít žádný vliv na rozhodování stavebního úřadu, pakliže by navrhovatelé požádali o územní či stavební povolení, které v návrhu avizovali, resp. by daná územní studie sama o sobě neměla ovlivnit rozhodování stavebního úřadu o navrhovateli zamýšlené výstavbě.

VII. Závěr a náklady řízení

52. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, z výše uvedených důvodů, dospěl k závěru, že návrh není důvodný a proto jej dle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl. Vzhledem k tomu, že změnou B11/11-II/Z nedošlo k zásahu do práv navrhovatelů, tak tím méně mohlo k tomuto zásahu dojít Opatřením obecné povahy jako celkem. S přihlédnutím ke shora popsáným skutečnostem pak Krajský soud v Brně nepovažuje za nutné se podrobně vypořádávat s odpůrcem nastolenou otázkou aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu, zda tedy mohli namítat nezákonnost jen části Opatření obecné povahy nebo nezákonnost tohoto aktu jako k celku (soud se tedy blíže nezabýval ani návazností předmětné změny Územního plánu na jiné změny dle Opatření obecné povahy, jakož ani otázkou přezkumného řízení, k němuž navrhovatelé dali podnět, jak je zmíněno v bodě 2. tohoto rozsudku). Soud také doplňuje, že na věci nemůže nic změnit ani stanovisko osob zúčastněných na řízení – ty sice návrh podpořily, avšak samy žádnou argumentaci k případu nevnesly [to se týká zejména osob zúčastněných na řízení 2) a 3), osoba zúčastněná na řízení toliko bez dalšího uplatnila svá práva dle § 34 s. ř. s.].
53. 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. V dané věci navrhovatelé právo na náhradu nákladů řízení nemají, neboť soud jejich návrh zamítl; ve věci tedy navrhovatelé úspěch neměli.
54. Úspěšný odpůrce sice požadoval přiznání náhrady nákladů řízení, soud však rozhodl, že mu náhradu nákladů řízení nepřiznává. Odpůrce byl sice zastoupen advokátem, avšak soud je toho názoru, že náklady na právní zastoupení nelze bez dalšího (a pro účely nákladového výroku tohoto rozsudku) považovat za důvodně vynaložené, neboť statutární město by mělo být schopno obhájit vydání předmětné změny Územního plánu v rámci své běžné administrativní činnosti; nejedná se z jeho pohledu o agendu mimořádnou neobvyklou apod. V tomto směru krajský soud přiměřeně odkazuje např. na nález Ústavního soudu z 24. 3. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2434/19, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>. Z něj lze dovodit, že: přiznáním náhrady nákladů právního zastoupení statutárnímu městu jako nákladů účelně vynaložených by soud „prolomil“ pravidlo a uplatnil z něj výjimku – měl by za vyvrácenou judikaturně dovozenou právní domněnku, že statutární město je dostatečně personálně a materiálně vybaveno k tomu, aby bylo schopno kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by muselo využívat právní pomoci advokátů. Není vyloučeno, že pro průběh konkrétního (složitého) řízení může být zastoupení advokátem žádoucí – o to přesvědčivější by však muselo být odůvodnění rozhodnutí soudu, který výjimku uplatní, vyhodnotí náklady právního zastoupení jako účelně vynaložené a přizná jejich náhradu. Z povahy věci a z rozhodnutí v ní by musela být zřetelně jedinečnost, unikátnost, složitost případu, a proč konkrétní statutární město není schopno výkon svých

účastnických práv zajistit vlastními silami a z vlastních zdrojů. K tomu Krajský soud v Brně konstatuje, že takto výjimečné okolnosti odpůrce neuvedl a zdejší soud je ani nijak jinak neseznal.

55. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů tak tyto osoby 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 26. října 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu