



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a soudce JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

navrhovatelky: **Stavební firma AVUS spol. s r. o., IČO 454 77 515**
sídlem Obřanská 940/60, 614 00 Brno
zast. advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem
sídlem Nám. 28. října 1898/9, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Město Židlochovice**
sídlem Masarykova 100, 667 01 Židlochovice
zast. advokátem JUDr. Pavlem Koukalem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2020 – změn č. I. a č. III Územního plánu města Židlochovice č. 2/206 ze dne 4. 7. 2016,

takto:

- I. Návrh **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatelka **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se domáhá toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy - změnu č. I a č. III územního plánu Židlochovice, vydaného zastupitelstvem města Židlochovice dne 4. 7. 2016 jako opatření obecné povahy č. 2/206, účinné ode dne 22. 7. 2016 (dále jen „územní plán Židlochovice“). Tato změna byla vydána zastupitelstvem města Židlochovice dne 16. 12. 2020 pod číslem usnesení 2020/18/17 a č. j. 2/2020.
2. Eventuelním petitem se navrhovatelka domáhá toho, aby soud zrušil opatření obecné povahy - změnu č. I a č. III územního plánu Židlochovice, v textové části
 - A. výrok č. 26 (pozn. soudu - správně má být výrok č. 24), kterým byl doplněn územní plán Židlochovice v ustanovení V oddíle (I.) kapitole I.4 Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití, podkapitole I.4.1 Koncepce dopravní infrastruktury, odstavci e) Koncepce dopravy v klidu, o text věty první:
„Stupeň automobilizace se stanovuje na 600 vozidel na 1000 obyvatel.“
 - a
 - B. výrok č. 41, kterým došlo k doplnění územního plánu Židlochovice v ustanovení oddílu (I.) kapitole I.6 podkapitole I.6.2 Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením hlavního přípustného, podmíněně přípustného a nepřípustného využití těchto ploch (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování stavebních zařízení a jiných opatření pro účely uvedeného v § 18 odst. 5 stavebního zákona), odst. A) podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití, v části Společné podmínky způsobu využití ploch, o poslední odrážku s textem:
„Umístění odstavných ploch a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5“.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatelka se nejprve vyjádřila ke své aktivní legitimaci. Jako obchodní korporace podniká mj. v oblasti projektové činnosti ve výstavbě a provádění staveb, jejich změn a odstraňování. Současně je vlastníkem pozemku parc. č. 1413 zapsané na LV č. 2985, vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, pro k.ú. Židlochovice.
4. Navrhovatelka je též stavebníkem, resp. žadatelem o vydání společného povolení na stavbu „bytový dům Židlochovice“; řízení o této žádosti ze dne 29. 7. 2020 je vedeno u Městského úřadu Židlochovice pod sp.zn. MZi-OZPSU/13158/2020-SV. Rozhodnutí o této žádosti mělo být podmíněno závazným stanoviskem orgánu územního plánování (Městského úřadu Židlochovice, Odbor životního prostředí a stavební úřad) ze dne 18. 2. 2020, č. j. MZi-OZPSU/2073/2020/KV, dle něhož byl z hledisek ustanovení § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), záměr výstavby, jak byl předmětem žádosti navrhovatelky o společné povolení, vyhodnocen jako přípustný.
5. O předmětné žádosti navrhovatelky však bylo rozhodnuto negativně s odkazem na nově vydané závazné stanovisko stejného orgánu ze dne 26. 4. 2021, č. j. MZi-OZPSU/6083/2021-2, aniž by došlo ke zrušení původního závazného stanoviska. Toto nové závazné stanovisko s odkazem na změnu č. I a č. III územního plánu Židlochovice, údajně účinnou ode dne 1. 1. 2021 (navrhovatelce v té době neznámou), dle jejíhož výroku

41. došlo k doplnění podmínek pro využití ploch, jak je specifikováno výše, tj. doplněním textu: „Umístění odstavných ploch a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5“, bylo nesouhlasné. Žádost navrhovatelky o společné povolení byla zamítnuta, neboť byla projektována – co do počtu parkovacích míst - dle územně plánovací dokumentace platné ke dni podání žádosti. Současně napadené opatření obecné povahy omezuje navrhovatelku jako vlastníka výše označeného pozemku v jeho budoucím využití tím, že jej zavazuje k vybudování parkovacích míst ve větším rozsahu.

6. Navrhovatelka má za to, že jejímu návrhu je nutno vyhovět z následujících důvodů:
7. A) Napadené opatření obecné povahy, tj. změna č. I a č. III. územního plánu Židlochovice (dále jen „napadené opatření obecné povahy“ či „napadené změny územního plánu“) je nezákonné, neboť nebylo dle § 52 a § 53, § 55a a § 55b stavebního zákona, za užití § 22 téhož zákona, řádně vyhlášeno a doručeno způsobem dle § 172 odst. 5 správního řádu, resp. dle § 25 odst. 2 správního řádu. Navrhovatelka má též důvodné podezření, že napadené opatření obecné povahy bylo projednáno a vydáno v jakémsi „omezeném“ (utajeném) režimu bez účasti veřejnosti, jen po projednání s dotčenými orgány a krajským úřadem.
8. Napadené opatření obecné povahy nabylo dle v něm uvedeného údaje účinnosti dne 1. 1. 2021. Na opatření zveřejněném na internetových stránkách města Židlochovice (nikoli na úřední desce) není vyznačeno číslo jednací, datum vyhotovení, ani datum vydání. V textové části napadeného opatření obecné povahy na str. 102 až 117 je vymezen průběh jeho pořízení – byl pořízen z vlastního podnětu obce, tzv. zkráceným postupem. Veřejná vyhláška o návrhu změn územního plánu Židlochovice spolu s oznámením o konání veřejného projednání těchto změn měla být pořizovatelem na úřední desce vyvěšena dne 1. 6. 2020. Kromě toto bylo bez bližších podrobností zmíněno, že se dne 13. 7. 2020 mělo konat veřejné projednání, o němž byl pořízen záznam bez dalšího údaje o místě konání, účasti apod. Nikdo z dotčených vlastníků ani dalších osob (vyjma dotčených orgánů) nepodal k návrhu dle § 172 odst. 5 správního řádu námitky ani připomínky. V textové části je pak údaj o dni předložení návrhu změn územního plánu zastupitelstvu města Židlochovice vynechán, na internetových stránkách odpůrce je u vyvěšeného znění napadeného opatření obecné povahy uveden údaj o zpracování „únor 2020“, a o „úpravě říjen 2020“, nic dalšího.
9. Dle obsahu napadeného opatření obecné povahy (str. 104, 105) se podává, že mělo být vyvěšeno dne 1. 6. 2020, aby následně došlo k jeho úpravám, které nemá pořizovatel za „podstatné“ ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, konkrétně se však neuvádí, o jaké úpravy se má jednat. Navrhovatelka zpochybnila konstatování pořizovatele, že „k žádné faktické změně nedošlo“, pokud trvalo její zpracování dva měsíce. Dále se zde neuvádí ani datum a způsob doručení, zda tak bylo činěno veřejnou vyhláškou nebo snad prostřednictvím pošty a komu vůbec bylo doručováno. Účinnost napadeného opatření obecné povahy tak není ke dni 1. 1. 2021 podle navrhovatelky vůbec zřejmá. Není zveřejněn tzv. úvodní list, jako je tomu v případě navazujících změn územního plánu. Na úřední desce města Židlochovice není možné dle spisové značky ničeho dohledat.
10. B) Napadené opatření obecné povahy je v části zavádějící podmínky, jež navrhovatelku postihují, nepřezkoumatelné. Shora označené části napadeného opatření obecné povahy se promítly do znění územního plánu Židlochovice tak, že došlo k zavedení další společné

podmínky způsobu využití ploch, jež je odůvodňováno na s. 96 napadeného opatření obecné povahy (toto odůvodnění navrhovatelka citovala).

11. Z hlediska formálního považuje navrhovatelka zvolenou formulaci „*Umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5*“ za zjevně nesrozumitelnou a tudíž nevykonatelnou a nezákonnou. Věta tvořená slovesem „*bude řešeno*“ je zcela neurčitá a pro účely stanovení podmínky nepoužitelná. S odkazy na judikaturu k povaze opatření obecné povahy navrhovatelka uvedla, že se jedná o akt závazný, avšak současně sloužící toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, 740/2006 Sb. NSS). Podle navrhovatelky tak pouhé konstatování, že se umístění parkovacích a odstavných stání „*bude řešit*“ jakýmsi blíže neurčeným koeficientem, nemůže pro účely dovozování podmínky závaznosti napadeného opatření obstát, když není zřejmé, při „*jakých příležitostech*“ toto má být „*řešeno*“ (absence podmínky konkrétního předmětu).
12. Navrhovatelka může jen domýšlet, že v případě daného koeficientu je míněn údaj zavedený českou státní normou ČSN 73 6110 o projektování místních komunikací, avšak již se nedozvídá, zda je tato technická norma přejata pro dané účely jako celek či nikoli, když sama zavádí způsob určení součinitele vlivu stupně automobilizace podle vlastních komplexních kritérií. Z uvedené technické normy není dle navrhovatelky možné vytrhnout z kontextu údaj o daném součiniteli, aniž by byla přijata (zavedena) do opatření obecné povahy samostatná komplexní úprava užití takového součinitele. Jinými slovy, je-li obligatorně užívanou technickou normou zaveden současně způsob určení hodnoty daného součinitele a způsob využití takového součinitele pro projektování staveb, není přípustná deklarace v opatření obecné povahy, že „*parkovací stání budou řešena dle jinak určeného součinitele*“.
13. Z hlediska odůvodnění ve vazbě na převzetí úpravy dané technické normy není rovněž zřejmé, zda před přijetím napadeného opatření bylo umístění staveb „*řešeno*“ dle původní hodnoty součinitele 1,25 (ta původně nebyla územním plánem zmíněna vůbec), jak se podává z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, a co je důvodem stanovení této nové podmínky přímo do textu opatření. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy tak považuje navrhovatelka za nedostatečné a současně nesrozumitelné.
14. V případě posouzení budoucí možné míry „*automobilizace*“ v dané lokalitě lze naopak usoudit na tendence ke stagnaci či dokonce k jejímu snížení. Samotný rozvoj města neznamená, že dojde ke zvýšení počtu motorových vozidel na počet obyvatel. V lokalitě města Židlochovice nabyla na významu veřejná doprava, v návaznosti na zásadní rekonstrukci a elektrifikaci železniční dráhy spojující město Židlochovice s krajským městem (Brno). Město Židlochovice tak bylo nově (krátce před rozhodnutím o pořízení napadeného opatření obecné povahy, resp. jeho změny č. III) napojeno na integrovaný dopravní systém Jihomoravského kraje, a to prostřednictvím železniční linky označované jako S3. Postrádá tak smyslu závěr o předpokladu nárůstu stupně automobilismu s odkazem na dojížděku obyvatel do zaměstnání do krajského města.
15. Závěr o nárůstu stupně automobilismu z důvodu nárůstu hospodářské úrovně oblasti s vazbou na moravskou metropoli je rovněž nepřipadný, naopak s ohledem na probíhající společenské a ekonomické změny lze očekávat omezování stupně automobilismu, a to jak

nástroji státní regulace, tak i vlivem trhu s motorovými vozidly (nárůst ceny, změna struktury nabídky). Do budoucna se nepochybně předpokládá posilování trendu sdílení vozidel namísto osobního vlastnictví druhých či dalších aut v domácnosti, zvláště v městských aglomeracích s dobrou dostupností veřejné dopravy. V úvahu je nutno vzít rovněž další rozvoj automatizovaného a autonomního řízení vozidel, jehož očekávaným přínosem je zefektivnění dopravního toku (srov. Dopravní politika České republiky pro období 2021-2027 s výhledem do roku 2050 dle usnesení vlády ČR ze dne 8. 3. 2021, č. 259).

III. Vyjádření odpůrce

16. Odpůrce uvedl, že návrh nepovažuje za důvodný. Aktivní legitimaci navrhovatelky nezpochybnil a potvrdil, že bylo vedeno řízení o její žádosti ze dne 29. 7. 2020. Tato žádost však obsahovala vady, a proto byla navrhovatelka v souladu s § 94t stavebního zákona vyzvána k jejich odstranění a řízení o žádosti bylo přerušeno. Vady žádosti byly odstraněny až dne 21. 12. 2020. Odpůrce rovněž nerozporuje, že součástí předmětné žádosti navrhovatele bylo i závazné stanovisko dotčeného orgánu - Městského úřadu Židlochovice, Odboru životního prostředí a stavebního úřadu, ze dne 18. 2. 2020, č. j. MZi-OZPSU/2073/2020/KV, jímž byl záměr výstavby vyhodnocen jako přípustný. Dne 1. 1. 2021 však nabylo účinnosti napadené opatření obecné povahy a jím zavedené změny musely být v rámci posouzení žádosti navrhovatelky dle § 94o stavebního zákona zohledněny. Stavební úřad si vyžádal od dotčeného orgánu vydání navazujícího stanoviska v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona, který pak skutečně vydal nesouhlasné závazné stanovisko. Dle odpůrce byla žádost navrhovatelky posouzena v souladu s platnými a účinnými předpisy.
17. Odpůrce předeslal, že o napadených změnách územního plánu rozhodlo zastupitelstvo města Židlochovice již dne 16. 12. 2020, tyto změny byly dne 17. 12. 2020 zveřejněny veřejnou vyhláškou na úřední desce města Židlochovice a nabyly účinnosti ke dni 1. 1. 2021 (v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu). Odpůrce splnil veškeré uveřejňovací povinnosti a nelze mu tak klást k tíži, že se navrhovatelka s těmito změnami neseznámila (ač tak objektivně učinit mohla). Předmětné změny byly vydány důvodně a v souladu s právními předpisy. Případné výhrady mohla navrhovatelka vyjádřit právními předpisy předvídanými postupy – tj. formou námitek proti návrhu změn územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona nebo formou připomínek podle § 52 odst. 3 stavebního zákona; to však neučinila. Odpůrce tak nemohl ani při nejlepší vůli vypořádat výhrady navrhovatelky v procesu tvorby změn územního plánu.
18. Konkrétně k námitkám uvedeným ad A) odpůrce uvedl, že z právních předpisů nevyplývá povinnost zveřejňovat opatření obecné povahy na úřední desce města po celou dobu účinnosti daného opatření. Z § 165 odst. 3 stavebního zákona vyplývá pro město Židlochovice pouze povinnost zveřejnit územní plán a jeho změny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tímto způsobem je bezesporu i zveřejnění územního plánu a jeho změn na webových stránkách města Židlochovice.
19. Na webových stránkách města je uveden údaj o nabytí účinnosti předmětných změn k 1. 1. 2021, což je dostatečný údaj i pro evidenci územně plánovací činnosti ve smyslu § 162 a násl. stavebního zákona. Na webových stránkách města jsou ve vztahu k předmětným změnám územního plánu uvedeny rovněž následující skutečnosti: změny územního plánu vydalo zastupitelstvo města Židlochovice na svém zasedání dne 16. 12. 2020 pod číslem

usnesení č. 2020/18/17; opatření obecné povahy č. 2/2020, jímž byly změny územního plánu vydány, nabylo účinnosti dne 1. 1. 2021; do listinné podoby změn územního plánu (a ostatních částí opatření obecné povahy, kterým byla změna vydána) a úplného znění územního plánu Židlochovice po změně je možno nahlédnout na Městském úřadu Židlochovice, Odbor životního prostředí stavební úřad, zejména v úřední dny v úředních hodinách, jinak dle telefonické dohody; do dokladů o pořizování změny územního plánu lze nahlédnout na Městském úřadu Židlochovice.

20. Z § 22 odst. 2 stavebního zákona vyplývá pouze povinnost města Židlochovice vést písemný záznam o průběhu veřejného projednání, nikoliv povinnost uveřejnit tento záznam způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odpůrce svou zákonnou povinnost splnil a vedl písemný záznam o průběhu veřejného zasedání. Tento záznam je součástí přiloženého správního spisu. K tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 - 37, z něhož jasně vyplývá, že *„popis procesu schvalování územního plánu obce (§ 53 stavebního zákona z roku 2006) není obligatorní součástí odůvodnění opatření obecné povahy, jímž byl takový plán vydán“*.
21. Odpůrce dále upřesnil, že v kapitole 17.5 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není uveden odkaz na § 172 odst. 5 správního řádu, jak nesprávně tvrdí navrhovatelka, námitky či připomínky v daném řízení jsou totiž podávány podle § 52 odst. 3 stavebního zákona. Dotčené orgány z pohledu stavebního zákona pak neuplatňují v daném řízení námitky ani připomínky, nýbrž stanoviska. Údaj o datu schválení napadeného opatření obecné povahy je uveden na webových stránkách města, včetně odkazu na příslušné číslo usnesení. Konkrétní písemnosti dokazující předložení návrhu změn územního plánu zastupitelstvu města Židlochovice jsou obsaženy ve správním spisu. Odpůrci z právních předpisů nevyplývá povinnost jakkoli zveřejňovat informaci o dni a způsobu předložení návrhu změn územního plánu.
22. Namítá-li navrhovatelka, že z textové části předmětných změn územního plánu nevyplývá podrobný popis provedených úprav navrhovaných změn územního plánu, odpůrce k tomu uvádí, že v daném případě řádně posoudil, zda se jedná o podstatnou úpravu změn územního plánu a dospěl k závěru, že nikoliv. Z právních předpisů nevyplývá povinnost odpůrce zveřejňovat a podrobně popisovat posouzení úprav změn územního plánu z pohledu jejich podstatnosti. Při posouzení této otázky odpůrce vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012 - 140, či ze dne 24. 7. 2014, č. j. 9 AOs 3/2013 - 31), podle níž se za podstatnou úpravu návrhu územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona považuje taková změna územního plánu, ke které mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou. Dále odpůrce vycházel z metodického doporučení Ministerstva pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, z února 2015 „Metodická doporučení k vybraným problémům pořizování územního plánu“, podle něhož jde o podstatnou úpravu, jsou-li jí nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit stanovisko), nebo dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit připomínky).
23. V daném případě došlo k úpravě pouze v souvislosti s tím, že návrh napadeného opatření obecné povahy byl projednáván v době, kdy nebyla účinná změna územního plánu č. IV (účinnost od 10. 7. 2020), a vydáván v době, kdy tato změna již účinná byla. V úplném znění napadeného opatření obecné povahy tedy došlo k změnám, které se netýkaly jeho obsahu a nemohly tak být v návrhu ani v odůvodnění tohoto aktu promítnuty. Výjimkou

je namítaný výrok č. 41, který nebyl součástí návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání a byl do opatření obecné povahy včleněn pro přehlednost opatření stanovených ve výrocích č. 24 a 26 opatření obecné povahy až po veřejném projednání, a to z důvodu promítnutí koncepce dopravní infrastruktury (tj. koncepce dopravy v klidu) do společných podmínek způsobu využití ploch.

24. Odpůrce dále zdůraznil, že povinnou součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je text územního plánu s vyznačením změn. V odůvodnění změn územního plánu byly doplněny údaje vyplývající z § 53 odst. 4 stavebního zákona, které nelze považovat za zásah do veřejného zájmu či vlastnického práva. Doba, která uběhla od veřejného projednání návrhu do předložení upraveného návrhu zastupitelstvu města Židlochovice, není relevantním údajem vypovídajícím o rozsahu a náročnosti prováděných změn. Z právních předpisů odpůrci nevyplývá povinnost v rámci odůvodnění změny územního plánu podrobně uvádět, kdy a jakým způsobem bylo úplné znění územního plánu doručeno příslušným subjektům.
25. Ze správního spisu vyplývá, že napadené opatření obecné povahy bylo doručeno veřejnou vyhláškou, v souladu s § 173 správního řádu nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce města Židlochovice, tedy 1. 1. 2021. Zveřejnění tzv. úvodního listu není ve vztahu k nabytí účinnosti opatření relevantní. Důkazy o doručování písemností prostřednictvím veřejné vyhlášky jsou obsaženy v přiloženém správním spisu (zejména potvrzení o uveřejnění daných písemností na elektronické úřední desce města Židlochovice, potvrzení přímo na veřejných vyhláškách o jejich zveřejnění podepsané odpovědnými úředníky, printscreeny webových stránek města Židlochovice apod.).
26. Archivní údaje o svěšených veřejných vyhláškách nejsou standardně veřejně dostupné. Veřejně dostupnými se tyto údaje stanou pouze v případě, že dojde k formální chybě v zadání a není zapsán údaj o svěšení písemnosti, případně je-li uvedena žádost na vyvěšení dokumentu do odvolání a úředník, který žádal o vyvěšení, následně neoznámí nutnost svěšení. Samotná skutečnost, že navrhovatelka nenalezla údaje o zveřejnění veřejných vyhlášek na úřední desce, neznamena, že tyto vyhlášky nebyly zveřejněny. Napadené opatření obecné povahy rozhodně nebylo projednáno v „jakémisi omezeném (utajeném) režimu bez účasti veřejnosti jen po projednání s dotčenými orgány a krajským úřadem“. Odpůrce trvá na tom, že předmětné změny územního plánu byly vydány v plném souladu s platnými a účinnými právními předpisy.
27. K námitkám uvedeným ad B) odpůrce uvedl, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je plně přezkoumatelné. Formulace *„Umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5“* je srozumitelná a není pochyb o jejím významu. Tato formulace odpovídá textaci § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), který vyžaduje vymezení stavebního pozemku tak, *„aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků dle této vyhlášky“*. Sousloví „řešit odstavná a parkovací stání“ je tak v českém právním řádu běžně užívané a zjevně i vykonatelné a zákonné.

28. Uvedené ustanovení navíc odkazuje na českou technickou normu – normu ČSN 736110 – Projektování místních komunikací. Tato technická norma pak definuje i samotný pojem stupeň automobilizace i součinitel vlivu stupně automobilizace a nemůže tak být pochyb o tom, jaký význam bude těmto pojmům přiznáván. Předmětné změny územního plánu tak nevytváří nové pojmosloví, ale pouze konkretizují městem požadovanou úroveň součinitele vlivu stupně automobilizace definovaného ve výše uvedené technické normě. Z čl. 14.1.6 této technické normy dále vyplývá, že hodnotu stupně automobilizace určí územně plánovací dokumentace pro příslušné území s přihlédnutím k dopravní politice obce. Nutno zdůraznit, že právě k určení hodnoty stupně automobilizace došlo v případě předmětných změn územního plánu města Židlochovice. Jedná se tak o právními předpisy a technickými normami předvídaný postup, který je plně zákonný, srozumitelný i vykonatelný.
29. Nejedná se tedy „o blíže neurčený koeficient“, ale o hodnotu předvídanou právními předpisy a technickými normami. Vyhláška a technická norma jasně určují, při jakých příležitostech má být řešeno umístění parkovacích a odstavných stání – typicky při vymezení stavebního pozemku (jako tomu bylo v případě žádosti navrhovatelky). Dále je třeba upozornit na to, že samotná konkretizace koncepce dopravní infrastruktury prostřednictvím územního plánu neodnímá stavebnímu úřadu možnost výjimky stanovené v § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona (tj. pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a je-li řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu).
30. Vyjadřuje-li navrhovatelka pochybnosti o tom, zda byla hodnota součinitele 1,25 řešena i před přijetím předmětných změn územního plánu, odpůrce k tomu uvádí, že stanovení stupně automobilizace není obligatorním požadavkem na obsah územně plánovací dokumentace, a to ani podle § 43 odst. 1 stavebního zákona, ani podle přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“). Dále odpůrce zdůrazňuje, že z čl. 14.1.6 normy ČSN 736110 vyplývá, že jako nejmenší bude užit stupeň automobilizace 400 vozidel/1000 obyvatel (1:2,5). I pokud tedy nebyl stupeň automobilizace a na něj navazující součinitel vlivu stupně automobilizace v územním plánu určen, z výše citované technické normy vyplývá minimální parametr stupně automobilizace. S ohledem na tyto skutečnosti odpůrce potvrzuje, že stupeň automobilizace (resp. i součinitel vlivu stupně automobilizace) byl odpůrcem řešen i před vydáním předmětných změn územního plánu.
31. Nutno dodat, že změny územně plánovací dokumentace obecně reagují na stav, kde stávající platná územně plánovací dokumentace již nevyhovuje aktuálním, příp. výhledovým požadavkům na užívání území, je to jeden z úkolů územního plánování ve smyslu § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Dochází-li zvláště ve stabilizovaném území k přístavbám a nástavbám stávajících staveb takovým způsobem, že se mění účel využití staveb z rodinného bydlení či drobného občanského vybavení na bydlení bytové, promítají se požadavky na řešení kapacit parkovacích a odstavných stání postupně s kumulací takových „přestaveb“ území a vyúsťují do potřeby řešit problém systémově, tj. změnou parametru územního plánu. Odpůrce trvá na tom, že zvýšení dané hodnoty je v odůvodnění změn územního plánu dostatečně podrobně zdůvodněno. Navrhovatelka měla své výhrady k podrobnosti zdůvodnění či k nastavení konkrétního požadavku uplatnit ve

fázi přípravy a projednávání napadeného opatření obecné povahy (k tomu viz usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1055/19).

32. Stupeň automobilizace ve změnách územního plánu vychází ze statistických údajů Českého statistického úřadu, kde je uveden počet obyvatel (tj. informativní počet občanů České republiky k 1. 1. 2019) a statistických údajů o počtu registrovaných vozidel dle údajů Centrálního registru vozidel Ministerstva dopravy (tj. statistika dle druhu vozidel na jednotlivé obce). Ve vztahu ke stanovení stupně automobilizace na očekávanou úroveň norma ČSN 736110 v čl. 14.1.6 uvádí, že hodnotu stupně automobilizace určí územně plánovací dokumentace pro příslušné území s přihlédnutím k dopravní politice obce. Je tedy kladen důraz na dopravní politiku obce, tj. na koncepční řešení dopravního systému tvořeného zejména veřejnými prostranstvími a podmínkami, a to jak pro tato prostranství, tak podmínkami pro využití ploch na tato prostranství navazující. Stanovení stupně automobilizace je tak kapacitní podmínkou pro plochy stabilizované i zastavitelné, která tato veřejná prostranství chrání před nadužíváním pro parkování a odstavování vozidel pro účel, k němuž jsou určena, tj. jako prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání.
33. Z důvodu toho, že územní plán Židlochovice nestanovuje bytové bydlení jako nepřípustné ve stabilizovaných plochách, s jejichž hlavním využitím je tento konkrétní způsob bydlení slučitelný, a tedy např. i v plochách situovaných v historické ulicové zástavbě, umožňuje umístit na pozemcích, které byly dosud užívány jako pozemky rodinných domů, za určitých okolností i domy bytové (i pozemek ve vlastnictví navrhovatelky v katastrálním území Židlochovice je zapsán v katastru nemovitostí jako stavební parcela, jejíž součástí je stavba - rodinný dům). Počet bytových jednotek, které generují potřebu odstavovat a parkovat vozidla, je pak mnohdy několikanásobně vyšší, než byla tato potřeba vztahující se na rodinné domy. Komplexně pak ve stabilizovaných plochách navýšování počtu bytových jednotek způsobuje značné problémy při parkování a odstavování vozidel. Historická veřejná prostranství ulic v šířkách, které mnohdy nejsou nastaveny na „žádoucí“ automobilizaci, nejsou pro další a další parkovaná a odstavovaná vozidla dostatečně kapacitní.
34. Stupeň automobilizace stanovující počet obyvatel vlastníků osobní automobil na 1000 obyvatel v současné době nemůže zohlednit stav výhledu, pro nějž je územní plán jako koncepce vydáván. Ve strategickém dokumentu Dopravní politika ČR 2005-2013 je ve východiscích zmiňováno, že podíl hromadné dopravy k dopravě individuální byl na počátku 90. let přibližně 80:20 a v roce 2005 je zhruba na úrovni 50:50. Dopravní politika ČR pro rok 2021-2027 opět ve východiscích konstatuje, že v roce 2016 individuální doprava překonala v České republice v konečné spotřebě energie pro dopravu (tj. 269 PJ/rok) konečnou spotřebu energie v průmyslu (tj. 268 PJ/rok) a soustavně každoročně narůstá o dalších 9,2 PJ/rok. Převažující individuální vlastnictví dopravních prostředků vede k velkým nárokům na plochy pro parkování, což zabírá cenné pozemky ve městech, které mají potenciál mnohem efektivnějšího využití. Vzhledem k tomu, že doprava má růstovou tendenci, dle prognóz i z dlouhodobé perspektivy, bude možnost zajistit energetické úspory značně komplikovaná a k přechodu z individuální automobilové dopravy do veřejné kolejové dopravy s elektrickou vozbou, musí být splněny dvě základní podmínky: a) systém veřejné hromadné kolejové dopravy s elektrickou vozbou (tratě, vozidla i jízdní řád a tarif) musí být natolik kvalitní, aby motivoval obyvatelstvo k její preferenci před energeticky náročnější individuální dopravou, b) systém veřejné hromadné,

zejména kolejové, dopravy s elektrickou vozbou musí být natolik kapacitní, aby zvládl uspokojit přepravní poptávku.

35. Ani jedna z těchto podmínek z pohledu odpůrce zatím splněna není a nezávisí z velké většiny na politice obce, ale na politice státu a krajů. Přestože dokument z roku 2005 uvažoval o zvýšení poměru veřejné dopravy ve vztahu k individuální dopravě, dokument z roku 2021 stále konstatuje převahu individuální osobní dopravy a nárůst individuální automobilové dopravy. Dále konstatuje i to, že doprava má růstovou tendenci (srov. graf zpracovaný dle údajů statistiky Ministerstva dopravy v diplomové práci Bc. V. T. na téma Optimalizace výpočtu celkového počtu stání, 2016, Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební, Ústav pozemních komunikací). Odpůrce proto trvá na tom, že než bude dosaženo cílů, k nimž Dopravní politika ČR směřuje, má obec právo regulovat svou dopravní politikou včleněnou do územně plánovací dokumentace veřejný prostor a jeho vzhled (tedy i jeho obsazenost vozidly, jichž je víc, než soukromý prostor pro ně vymezený pojme). Stupněm automobilizace tak obec vytváří tlak na vytvoření dostatečných parkovacích a odstavných kapacit v privátních částech stavebních pozemků s tím, aby ve veřejném prostoru (zejména ve stabilizovaných plochách obsazených z velké části odstavenými a parkujícími vozidly) nedocházelo ke zhoršování situace nad únosnou míru.

IV. Replika navrhovatelky

36. V replice navrhovatelka setrvala na svém návrhu. Neztotožňuje se s výtkou odpůrce, že se měla vůči dopadům změny územního plánu bránit v řádném řízení; navrhovatelce totiž nebyl obsah projednávané změny znám. Nelze přehlédnout, že účast při veřejném projednání návrhu změny byla nulová.
37. Napadené opatření obecné povahy trpí závažnými formálními nedostatky. Není zřejmé, kdy bylo vyhotoveno, resp. vydáno, kdy došlo k formulaci jeho definitivního znění a takové skutečnosti nelze dovozovat ze správního spisu. Pokud je ve správním spise potvrzení o vyvěšení veřejné vyhlášky o vydání změn č. I. a č. III. Územního plánu města Židlochovice na úřední desce ze dne 4. 1. 2021, jedná se zjevně o potvrzení vydané ex post. Lze očekávat prokázání skutečnosti spočívající ve vyvěšení správního aktu ke dni, kdy tomu došlo a nikoli s odstupem dní. Z vyjádření odpůrce se nepodává, zda a kdy došlo „ke zveřejnění napadaného opatření též způsobem umožňujícím dálkový přístup.“
38. K poznámce odpůrce, že splnil svou zákonnou povinnost, pokud „vedl písemný záznam o konání veřejného projednání o návrhu změny územního plánu“, navrhovatelka zdůraznila, že k této otázce namítala vady konání veřejného projednání, o čemž je daný záznam jen nepřímým důkazem. Z hlediska náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy, resp. správního aktu, je v jeho rámci nezbytné vypořádat se s obsahem takového záznamu, tedy s průběhem takového projednání, neboť takový záznam nepochybně musí zachycovat a osvědčovat nejen skutečnost, že k projednání došlo, nýbrž i splnění zákonných předpokladů pro jeho konání a obsah přednesů zúčastněných osob apod.
39. Vyjádření odpůrce (především jeho bod 22.) potvrzuje neodůvodněnost, resp. nepřezkoumatelnost napadaného opatření. Pouhé konstatování, že daná změna již projednaného návrhu opatření obecné povahy je nebo není podstatnou, nepostačuje k posouzení toho, zda konat dodatečné veřejné projednání návrhu. Obsah takových změn musí být popsán. Obecný odkaz na judikaturu a metodické pokyny (jež nejsou veřejně dostupné a jako pomůcka závazné) nepovažuje navrhovatelka za dostačující. Podle

navrhovatelky jí dal odpůrce za pravdu, pokud výslovně uvedl, že návrh změn I. a III. byl projednán v době neúčinnosti změny č. IV. územního plánu a vydáván za její účinnosti, což se s ohledem na komplexnost územně plánovací dokumentace lze mít za nezákonné. Navrhovatelka zdůraznila, že také výrok č. 41 byl zařazen do návrhu zcela bez předchozího veřejného projednání.

40. Na repliku navrhovatelky ještě reagoval odpůrce podáním ze dne 3. 3. 2022, v němž zůstal na svém stanovisku – při pořízení a vydání změn územního plánu postupoval plně v souladu s právními předpisy, a zopakoval některé již uvedené argumenty.

V. Posouzení věci soudem

41. Krajský soud v Brně nejprve ověřil, zda jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Dospěl k závěru, že návrh podala osoba k tomu oprávněná (§ 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a napaden je akt, který je z hlediska formálního i materiálního opatřením obecné povahy.
42. K aktivní legitimaci navrhovatelky je nutno podotknout, že navrhovatelka podala návrh s ohledem na nevyhovění její žádosti o vydání společného stavebního povolení. Proti tomuto rozhodnutí však žalobu nepodala. Navrhovatelka tedy nevyužila možnosti tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy vyplývající z § 101a odst. 1 věta druhá soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení platí, že „(p)okud je /ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen/podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“
43. Nevyužití možnosti tzv. incidenčního přezkumu nicméně nebrání tomu, aby navrhovatelka jako vlastník nemovitosti, do jehož věcného práva napadené opatření obecné povahy zasahuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-30), využila abstraktního přezkumu opatření obecné povahy; pokud tak samozřejmě učiní v zákonem stanovené lhůtě. Tento přezkum může dle § 101a odst. 1 věta první iniciovat každý, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. V rámci tohoto přezkumu jí však již nemůže být poskytnuta efektivní ochrana proti správnímu rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o stavební povolení. Této skutečnosti si je zjevně navrhovatelka vědoma, ostatně zrušení tohoto správního rozhodnutí nežádá.
44. V rámci kontroly splnění podmínek pro věcné projednání návrhu se dále soud k námitce navrhovatelky zabýval otázkou, zda a kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Tato skutečnost je totiž rozhodná pro zjištění, zda byl návrh podán v zákonem stanovené lhůtě.
45. Soud ze správního spisu ověřil, že napadené opatření obecné povahy bylo projednáno dne 16. 12. 2020 na zasedání zastupitelstva města Židlochovice a bylo vydáno jako opatření obecné povahy č. j. 2/2020. Veřejná vyhláška – oznámení o vydání změn územního plánu byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Židlochovice dne 17. 12. 2020. Svědčí o tom skeny elektronické úřední desky Města Židlochovice připojené k záznamu pořizovatele ze dne 17. 12. 2020. Společně s oznámením o vydání změn územního plánu byly zveřejněny jak samotné vydané změny územního plánu, tak úplné znění územního plánu Židlochovice po těchto změnách.

46. Podle § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Napadené opatření obecné povahy, dle výpisu z usnesení z 18. Zastupitelstva města Židlochovice ze dne 16. 12. 2020 (příloha k listu 59 správního spisu) projednané a vydané jako opatření obecné povahy č. 2/2020, tedy nabylo účinnosti dne 1. 1. 2021. Tento údaj, který navrhovatelka zpochybňovala, je tedy správný. Soud neshledal v tomto ohledu pochybení. Vzhledem k tomu, že návrh v této věci byl podán dne 30. 12. 2021, byl podán do jednoho roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nebylo účinnosti (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), tedy včas.
47. Soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d s. ř. s.), proto mohl přistoupit k jeho věcnému projednání. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Přitom vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Skutkový stav byl zjišťován na podkladě správního spisu odpůrce, který si soud pro účely tohoto řízení vyžádal.

IV. a) K zákonnosti postupu při pořizování napadených změn územního plánu

48. Navrhovatelka zpochybnila řádnost postupu při pořízení napadených změn územního plánu opatření obecné povahy ve fázi veřejného projednání (poukazovala na jakýsi „utajený režim“), a zpochybnila též řádnost jeho vydání.
49. Z obsahu správního spisu vyplývá, že napadené opatření obecné povahy bylo na podkladě rozhodnutí zastupitelstva města Židlochovice pořízeno tzv. zkráceným postupem pořizování. Ten se podle § 55a odst. 1 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2020) použije při pořizování změny nevyžadující zpracování variant řešení. Podle § 55b odst. 1 stavebního zákona pořizovatel doručí návrh změny územního plánu krajskému úřadu a obci, pro kterou je změna pořizována, nejméně 30 dnů přede dnem veřejného projednání. V případě napadeného opatření obecné povahy došlo k doručení návrhu obci, resp. Městskému úřadu Židlochovice, dne 21. 4. 2020 a tento návrh byl dne 1. 6. 2020 doručen též Krajskému úřadu Jihomoravského kraje.
50. Dne 28. 5. 2020 byla Městským úřadem Židlochovice vydána veřejná vyhláška Oznámení o konání veřejného projednání ve věci řízení o změnách č. I a č. III Územního plánu Židlochovice, a to dle § 52 odst. 1 stavebního zákona, který se v případě zkráceného postupu pořízení změny územního plánu použije obdobně (§ 55b odst. 2 stavebního zákona). Návrh změny územního plánu je nutno, společně s oznámením o konání veřejného projednání, doručit veřejnou vyhláškou. Tento zákonný požadavek byl naplněn, což dokládají skeny elektronické úřední desky Městského úřadu Židlochovice, připojené k záznamu pořizovatele ze dne 4. 6. 2020. Tímto záznamem (na č. 1. 36 správního spisu) oprávněná úřední osoba prověřila řádné uveřejnění oznámení o zahájení řízení o návrhu – veřejné projednání (vyvěšení ode dne 1. 6. 2020 do dne 21. 7. 2020) a uveřejnění návrhu změn územně plánovací dokumentace, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.
51. Jak vyplývá z přiloženého návrhu změn územního plánu, jeho součástí byla změna v kapitole I.4 Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umísťování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití, v podkapitole I.4.1 Koncepce dopravní infrastruktury, odstavci e) Koncepce dopravy v klidu, tj. doplnění textu: „*Stupeň automobilizace: 600 vozidel/1000 obyvatel.*“ Součástí návrhu bylo též ve stejné části, v rámci podmínek pro umísťování, doplnění: „*Kapacita parkování a odstavování vozidel bude řešena dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5*“.

52. Veřejné projednání návrhu napadeného opatření obecné povahy se konalo dne 13. 7. 2020 v 17 hodin v zasedací místnosti městského úřadu Židlochovice, jak bylo uvedeno v oznámení o jeho konání. Stalo se tak v souladu s § 52 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož se veřejné projednání návrhu koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení tohoto návrhu veřejnou vyhláškou. Veřejná vyhláška o konání veřejného projednání byla na úřední desce vyvěšena dne 1. 6. 2020, doručena tedy byla v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu (tj. patnáctým dnem po vyvěšení), dne 16. 6. 2020. Ke svěšení oznámení došlo dne 21. 7. 2020.
53. O konání veřejného projednání návrhu změn územního plánu svědčí záznam (na č. 1. 39 správního spisu), dle něhož se nikdo z veřejnosti, dotčených orgánů, oprávněných investorů či okolních obcí veřejného jednání nezúčastnil. Pořízením tohoto záznamu byla splněna povinnost uvedená v § 22 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož „(o) *průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam*“ a tento záznam je součástí správního spisu. Právní úprava nestanoví obsahové náležitosti takového záznamu, nicméně je zjevné, že by měl přehledně a srozumitelně zachycovat průběh veřejného projednání. Jak je mj. uvedeno v tomto záznamu, a jak osvědčuje též správní spis, ve věci se před veřejným projednáním vyjádřil jeden z oprávněných investorů, že ničeho nenamítá, ze strany obcí nebyly uplatněny žádné připomínky a ze strany dotčených orgánů vyjádřilo toliko Ministerstvo průmyslu a obchodu své souhlasné stanovisko. Jinak žádné připomínky či námitky před veřejným projednáním uplatněny nebyly.
54. Podle § 55b odst. 2 stavebního zákona může nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle § 52 odst. 2 námitky, ve stejné lhůtě dotčené orgány uplatní svá stanoviska. K návrhu změn územního plánu uplatnilo stanovisko Ministerstvo obrany, Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje, Povodí Moravy, s. p., koordinované stanovisko uplatnil Krajský úřad Jihomoravského kraje. Na základě výsledků projednání došlo k úpravě návrhu změn územního plánu a následně pořizovatel tento návrh podle § 54 odst. 1 stavebního zákona předložil zastupitelstvu města Židlochovice, které jej (jak již bylo uvedeno výše) projednalo dne 16. 12. 2020 na svém zasedání a vydalo změny č. I a č. III územního plánu Židlochovice jako opatření obecné povahy č. j. 2/2020.
55. K námitkám navrhovatelky je nutno uvést, že ze strany odpůrce byly splněny veškeré zveřejňovací povinnosti; bylo jednáno v souladu se zákonem tak, aby se každý mohl s návrhem napadených změn územního plánu seznámit, účastnit se veřejného projednání těchto změn, uplatnit připomínky či námitky a po vydání změn územního plánu se seznámit s jejich finálním zněním. Pokud tak navrhovatelka neučinila a procesu pořízení napadeného opatření obecné povahy se neúčastnila, nelze to klást k tíži odpůrce. Skutečnost, že k návrhu územního plánu zaslaly svá stanoviska pouze dotčené orgány, resp. že ze strany veřejnosti nebyly zaslány žádné připomínky či námitky, nesvědčí o tom, že veřejnost byla z procesu pořízení vynechána či že by mělo docházet k nějakým utajovaným postupům. Obsah správního spisu tyto pochybnosti vylučuje.
56. Odpůrci lze přisvědčit, že zákonem není stanovena povinnost zveřejňovat opatření obecné povahy na úřední desce po celou dobu účinnosti tohoto opatření. Povinnost zveřejnit územní plán a jeho změny způsobem umožňujícím dálkový přístup, jak vyplývá z § 165 odst. 3 stavebního zákona, je splněna, v daném případě zveřejněním napadených změn územního plánu na webových stránkách města Židlochovice, včetně uvedení dne účinnosti těchto změn. Nedotčena přitom zůstává možnost nahlédnout do listinné podoby této

územně plánovací dokumentace (opatření obecné povahy č. 2/2020), jak vyplývá z usnesení č. 2020/18/17 ze zasedání zastupitelstva města Židlochovice.

57. V rámci prvního okruhu námitek navrhovatelka (spíše implicitně) poukazovala na nedostatky odůvodnění napadených změn územního plánu v části, v níž jsou uvedeny údaje o způsobu pořízení změn územního plánu (s. 103 – 106, kapitola 17.5 odůvodnění). Krajský soud ověřil, že údaje o způsobu, resp. průběhu, pořízení napadeného opatření obecné povahy, jejichž pravdivost navrhovatelka zpochybňovala, odpovídají obsahu správního spisu. Jakkoli není popis průběhu přijímání (schvalování) územního plánu obligatorní součástí textové části jeho odůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 – 37), jeho zahrnutí do odůvodnění (v rozsahu, v jakém se tak stalo i v případě napadeného opatření obecné povahy), je nutno doporučit jako postup směřující k větší transparentnosti, a je proto žádoucí. Případná absence některých údajů o průběhu pořízení územního plánu však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. Do této kategorie údajů spadají i údaje, které navrhovatelka v odůvodnění postrádala, tj. údaje o tom, jakým způsobem, v jakém čase či jakým konkrétním subjektům byl doručován návrh změn a znění územního plánu po těchto změnách či informace o dni a způsobu předložení návrhu změn územního plánu zastupitelstvu města Židlochovice.
58. Pokud navrhovatelka vytýkala nezveřejnění „úvodního listu“, zřejmě tím měla na mysli záznam o účinnosti vydaných změn územního plánu. Záznamem o účinnosti je podle § 55 odst. 5 stavebního zákona pořizovatel povinen opatřit vydanou změnu, resp. úplné znění územního plánu po vydání této změny. Jak dokládá správní spis, tento záznam je k napadeným změnám územního plánu připojen. Vadu napadeného aktu nezpůsobuje skutečnost, že záznam o účinnosti není zveřejněn na internetových stránkách obce (byť ke zveřejnění záznamu o účinnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo přistoupeno u změny č. V územního plánu Židlochovice). Povinnost zveřejňovat tento akt způsobem umožňujícím dálkový přístup právní úprava nevyžaduje.
59. Navrhovatelka dále odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v části shrnující postup při jeho pořízení (kapitola 17.5 odůvodnění) vytkla, že po projednání návrhu došlo k úpravám, které pořizovatel neměl za podstatné ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona, konkrétně však neuvedl, o jaké úpravy se mělo jednat, a proto navrhovatelka zpochybňuje (i s ohledem na to, že zpracování těchto změn trvalo dva měsíce), že nedošlo k žádné faktické změně návrhu.
60. Není pravdou, že by v uvedené části odůvodnění (s. 106) nebylo popsáno, k jakým změnám návrhu po jeho projednání došlo. Jednalo se o změny v návaznosti na skutečnost, že návrh byl podán před vydáním změny č. IV územního plánu Židlochovice, ale k jeho projednání došlo až po vydání této změny. Změna č. IV územního plánu Židlochovice se netýkala změn, k nimž došlo napadeným opatřením obecné povahy. Došlo též k úpravám v návaznosti na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, jímž byly vytknuty nedostatky v odůvodnění z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Návrh byl tedy doplněn o vyhodnocení souladu územního plánu a projednávané změny s aktualizací č. 1 Zásad územního rozvoje. Podstatné je sdělení, že žádná z úprav provedených v návrhu na základě stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje nezasáhla do vlastnických práv, ani jí nebyl dotčen žádný veřejný zájem.

61. V případě podstatných úprav návrhu územního plánu je nutno postupovat podle § 53 odst. 2 stavebního zákona (tj. mj. přistoupit k opakovanému projednání návrhu) a proto je na místě se zabývat tím, zda provedené úpravy byly podstatné či nikoli. Charakterem změn územního plánu ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona (byť ve znění účinném do 31. 12. 2012, podstata tohoto ustanovení v aplikovaném znění zůstala stejná) se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 – 74, či ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85. Zde dospěl k závěru, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v „podstatných rysech“, není třeba opakovaného projednání návrhu.
62. Účelem postupu podle § 53 odst. 2 stavebního zákona je zajistit, aby podstatné změny územního plánu nebyly vyloučeny ze standardního režimu pořízení, tj. včetně možnosti dotčených orgánů a dalších osob řádně se s těmito změnami seznámit a případně k nim uplatnit svá stanoviska, námitky či připomínky. V obecné rovině lze tedy souhlasit s tím, že o podstatnou úpravu se jedná, jsou-li jí nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit stanovisko), vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námitku) či jednání se o podstatnou změnu návrhu řešení (veřejnost nemohla uplatnit připomínky).
63. Z hlediska posouzení zásahu do práv navrhovatelky je podstatné, že změnou návrhu nedošlo k obsahové změně regulace, jejíž existenci navrhovatelka rozporuje, resp. proti níž brojí. Návrh změn územního plánu zahrnoval v rámci kapitoly I.4 Koncepce veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití, v podkapitole I.4.1 Koncepce dopravní infrastruktury, písm. e) Koncepce dopravy v klidu, regulaci „Stupeň automobilizace: 600 vozidel/1000 obyvatel“. Ve stejné části návrhu pak byla zavedena podmínka, že „Kapacita parkování a odstavování vozidel bude řešena dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5“. Tato podmínka byla v obdobném znění (tj. „Umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu automobilizace 1,5“) ve vydaných změnách územního plánu po projednání návrhu včleněna ještě do společných podmínek pro využití ploch v kapitole I.6 podkapitole I.6.2 písm. a) Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití.
64. Vzhledem k tomu, že stanovení součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5 již bylo součástí návrhu změn územního plánu (v rámci kapitoly „Koncepce veřejné infrastruktury“), promítnutí téže regulace (pro přehlednost) do společných podmínek způsobu využití ploch s rozdílným způsobem využití, nelze považovat za podstatnou úpravu územního plánu. V plochách s rozdílným způsobem využití je totiž přípustná dopravní infrastruktura (tj. včetně parkovacích a odstavných stání) jako infrastruktura související, což vyplývá též z vyhlášky č. 501/2006 Sb. I bez doplnění této podmínky by se tedy při umístování staveb do ploch s rozdílným způsobem využití uplatnil stupeň automobilizace, resp. součinitel vlivu stupně automobilizace, stanovený v kapitole I.4.
65. Lze shrnout, že v případě stanovení nové regulace, z níž navrhovatelka odvozuje dotčení na svých právech, nebyl k postupu podle § 53 odst. 2 stavebního zákona důvod, neboť tato regulace již byla zahrnuta do návrhu změn územního plánu, k němuž proběhlo řádné veřejné projednání a k němuž navrhovatelka mohla uplatnit své námitky či připomínky. Lze přitom souhlasit s odpůrcem, že délka doby, která uběhla od veřejného projednání návrhu změn územního plánu do předložení upraveného návrhu zastupitelstvu města, není směrodatná pro posouzení otázky, zda změny provedené v návrhu byly změnami ve

smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Výhrady navrhovatelky k zákonnosti postupu při pořízení napadeného opatření obecné povahy proto soud neshledal důvodnými.

IV. b) *K (ne)přezkoumatelnosti odůvodnění regulace odstavných a parkovacích stání a k její zákonnosti*

66. Navrhovatelka považuje formulaci „*Umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných bude řešeno dle součinitele vlivu stupně automobilizace 1,5*“ za nesrozumitelnou, za problematické označila slovní spojení „bude řešeno“. Jakkoli by jistě bylo možné zvolit i jinou formulaci při stanovení této regulace, např. takovou, která je obvyklá pro tvorbu právních norem (zde by bylo možné nahradit slovní spojení „bude řešeno“ spojením „se stanoví“), užitou formulaci soud nepovažuje za nesrozumitelnou či neurčitou. Jak odpůrce vysvětlil, tato formulace vychází z § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Poměrně jasně z ní vyplývá, že při umístění odstavných a parkovacích stání má být respektován stanovený stupeň vlivu automobilizace. Nelze ani přisvědčit argumentu o absenci podmínky konkrétního předmětu opatření obecné povahy; tím je v případě územního plánu konkrétně vymezené území, stanovením podmínek pro využití ploch v tomto území, tj. včetně podmínek pro umísťování dopravní infrastruktury, jsou naplňovány cíle a úkoly územního plánování na úrovni obce.
67. Dále, podle navrhovatelky nebyly napadené části změn územního plánu, tj. stanovení stupně automobilizace a hodnoty součinitele vlivu stupně automobilizace, dostatečně odůvodněny. Jak je uvedeno v § 173 odst. 1 správního řádu, opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. Z přiměřené aplikace § 68 odst. 3 dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že odůvodnění opatření obecné povahy má naplňovat základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí. „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). V rámci posouzení otázky, zda je opatření obecné povahy v napadené části dostatečně odůvodněno, je přitom nutné zohlednit skutečnost, zda se navrhovatelka do procesu pořízení změn územního plánu aktivně nezapojila. K tomu nedošlo, ač k tomu navrhovatelka příležitost měla; z její strany nebyly vzneseny žádné připomínky či námítky, s nimiž by se měl pořizovatel územního plánu vypořádat. V takovém případě nelze odůvodnění napadenému opatření obecné povahy důvodně vytýkat, že nereaguje na argumentaci vznesenou až ve fázi řízení před soudem (srov. Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013 - 33).
68. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (s. 97) je patrné, že stupeň automobilizace byl do územního plánu Židlochovice stanoven z důvodu postupného vzestupu automobilizace ve městě, kdy zajištění dopravy v klidu je v mnoha lokalitách problematické. Stanovený stupeň automobilizace 600 vozidel/1000 obyvatel vyplývá ze statistických údajů Českého statistického úřadu, kde je uveden počet obyvatel 3 638 a počet osobních automobilů 1 603. Ze stupně automobilizace plyne současná hodnota součinitele vlivu automobilizace 1,25. S ohledem na další rozvoj města, tj. s očekáváním prognózy dalšího růstu počtu obyvatel i automobilizace ve městě v okruhu brněnské metropolitní oblasti, je proto navrhována vyšší hodnota součinitele vlivu stupně automobilizace (1,5). Tato hodnota je dle odůvodnění navržena za účelem zajištění dostatečné kapacity parkování a odstavování vozidel při řešení nových záměrů. Krajský soud hodnotí takové odůvodnění napadené regulace ve své podstatě jako srozumitelné a dostatečně odůvodněné,

neboť je z něj zřejmé, co je cílem stanovené regulace, z jakých důvodů je k navrhovanému řešení přistupováno a jakým způsobem by mělo být tohoto cíle dosaženo. Jakkoli mohou být použité termíny („stupeň automobilizace“, „součinitel vlivu stupně automobilizace“) nepoučenému laikovi neznámé, a na místě by byl proto alespoň odkaz na příslušnou normu ČSN, která tyto pojmy definuje (viz níže), použití odborných termínů nepřezkoumatelnost stanovené regulace nezpůsobuje.

69. Soud se dále k argumentaci navrhovatelky zaměřil na zákonnost napadené regulace, neboť porušení hmotněprávních norem, by případně mohlo (i přes pasivitu navrhovatelky v průběhu pořízení napadených změn územního plánu) vést k úspěšnosti návrhu. Jedním z úkolů územního plánování je prověření a posouzení potřeby změn v území; orgány územního plánování přitom musí koordinovat veřejné i soukromé záměry změn v území tak, aby byly zajištěny předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18, § 19 stavebního zákona). Cíle a úkoly územního plánování v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí územní plán. Ten stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (§ 43 odst. 1, 3 stavebního zákona).
70. Nároky na počet odstavných a parkovacích stání v plochách nejsou přímo stanoveny stavebním zákonem či jeho prováděcími právními předpisy. Ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. je toliko ve vztahu k vymezení stavebního pozemku v § 20 odst. 5 písm. a) kladen požadavek na to, aby bylo „vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků této vyhlášky“. Onou technickou normou, jež není v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy výslovně zmíněna, nicméně z níž pořizovatel změn územního plánu vyšel, a na níž je odkazováno citovaným ustanovením vyhlášky č. 501/2006 Sb., je norma ČSN 73 6110 *Projektování místních komunikací*. Tato norma je veřejně přístupná a územním plánem užitá pojmy (stupeň automobilizace, součinitel vlivu stupně automobilizace) definuje.
71. Způsob stanovení počtu parkovacích a odstavných stání pro území obce v územním plánu je legitimním nástrojem rozvoje území obce. Odkazovaná norma ČSN 73 6110 ostatně rovněž vychází z toho, že hodnotu stupně automobilizace, od níž se stanovení počtu parkovacích a odstavných stání odvíjí, určí územně plánovací dokumentace pro příslušné území s přihlédnutím k dopravní politice obce, pokud byla zpracována. Dle normy se jako nejmenší použije pro území obce základní stupeň automobilizace, což je 400 vozidel na 1000 obyvatel (1:2,5, tedy 1 vozidlo na 2,5 obyvatele), což odpovídá součiniteli vlivu stupně automobilizace (k_a) 1. Součinitelem vlivu stupně automobilizace se upravuje vypočtená potřeba parkovacích a odstavných stání. Při stupni automobilizace 600 vozidel na 1000 obyvatel (1:1,67, tedy 1 vozidlo na 1,67 obyvatele) odpovídá podle normy součinitel vlivu stupně automobilizace hodnotě 1,5. Nejedná se tedy o jakýsi „blíže neurčený koeficient“, jak navrhovatelka namítala, nýbrž o parametr, který stanoví norma, s jejímž využitím se při umístování staveb v území za účelem splnění požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb. počítá.
72. Stanovením stupně automobilizace a jemu odpovídajícímu součiniteli vlivu stupně automobilizace do územního plánu ze strany pořizovatele, resp. odpůrce, nedošlo

k porušení platné právní úpravy. Naopak, jednalo se o postup, který je platnou právní úpravou, ve spojení s příslušnou technickou normou, presumován. Jak bylo již zmíněno výše, pro přehlednost by jistě bylo vhodné, aby bylo v textové části napadených změn územního plánu bylo na normu ČSN 73 6110 odkázáno i ve spojení se stanoveným stupněm automobilizace, resp. součinitelem vlivu stupně automobilizace. Tento dílčí nedostatek v odůvodnění však nezpůsobuje nezákonnost stanovené regulace, neboť při neexistenci vlastního způsobu určení počtu parkovacích a odstavných stání lze předpokládat využití této normy; ostatně jiná „česká technická norma pro navrhování místních komunikací“, na níž odkazuje vyhláška č. 501/2006 Sb., a jež by zároveň tuto problematiku řešila, neexistuje.

73. Navrhovatelka dále polemizovala s tím, zda změna v hodnotě součinitele vlivu stupně automobilizace byla v případě územního plánu Židlochovice na místě a předkládá (poprvé až před soudem) argumentaci, na níž nemohl pořizovatel napadených změn územního plánu prostřednictvím reagovat; učinil tak nicméně podrobným způsobem v reakci k návrhu. Na tuto reakci odpůrce (viz shrnutí výše v bodech 31 - 34) již navrhovatelka v replice nereagovala. Vzhledem k tomu, že soud považoval odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v napadené části za dostačující a vytýkanou regulaci v oblasti koncepce dopravní infrastruktury územního plánu Židlochovice za stanovenou v zákonných mezích, bez prvků libovůle a diskriminace, není již nutno jakkoli reagovat na doplňující argumentaci odpůrce ve vyjádření k návrhu, jež na odůvodnění opatření obecné povahy navazuje. Navrhovatelka se ostatně podobné reakce mohla dočkat již v průběhu pořízení napadených změn územního plánu, pokud by se do něj se svými námitkami aktivně zapojila.

VI. Závěr a náklady řízení

74. Napadené změny územního plánu byly vydány zákonem stanoveným postupem. Stanovení stupně automobilizace a z něho vyplývajícího součinitele vlivu stupně automobilizace bylo ze strany pořizovatele územně plánovací dokumentace provedeno v zákonných mezích a odůvodnění této regulace lze hodnotit jako dostačující. Návrh tedy není důvodný, proto jej soud zamítl (§ 101d s. ř. s.).
75. O náhradě nákladů soudního řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Navrhovatelka úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce úspěšný byl, nicméně soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal. Jedná se o obec s rozšířenou působností, u níž lze předpokládat, že náklady na právní zastoupení nelze bez dalšího považovat za účelně vynaložené, neboť by si s ohledem na své personální a materiální vybavení měla být schopna napadenou změnu územního plánu sama obhájit. Ostatně odpůrce náhradu nákladů v případě úspěchu ani nepožadoval.

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 dne 17. března 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu