

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. ve věci

navrhovatele: **P. J.**

bytem X

zastoupeného: Mgr. Lucií Stejskalovou, advokátkou
Advokátní kancelář Stejskalová & Blechová, s.r.o.,
se sídlem Heršpická 813/5, 639 00 Brno

proti

odpůrci: **Magistrát města Brna**
Odbor územního plánování a rozvoje
se sídlem Malinovského nám. 3, 601 67 Brno

zastoupenému Mgr. Pavlem Riškem, advokátem
se sídlem Jakubská 2, 602 00 Brno

za účasti: I) Mgr. L. J.,
II) MUDr. Z. J.
oba bytem X

zastoupených Mgr. Stanislavem Smrčkou, advokátem
sídlím Jakubské nám. 580/4, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Úprava směrné části Regulačního plánu MČ Medlánky ze dne 28.7.2023, SRP 5/2023 pod č.j. MMB/0255769/2023,

takto:

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Návrh **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- V. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **5 000 Kč** z účtu Krajského soudu v Brně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupkyně Mgr. Lucie Stejskalové, advokátky, sídlem Heršpická 813/5, Brno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. XA a XB v k.ú. X a je sousedem manželů Mgr. L. J. a MUDr. Z. J. (dále jen souhrnně „OZNŘ“), kteří jsou vlastníky pozemků p. č. XC a XD, XE v k.ú. X (dále jen „dotčené pozemky“). OZNŘ obdrželi stavební povolení (zároveň i územní rozhodnutí) na stavební záměr „Novostavba rodinného domu na dotčených pozemcích“ (dále jen „společné povolení“).
2. Proti společnému povolení si podal navrhovatel odvolání, které odpůrce zamítl. Proti zamítavému rozhodnutí si podal odpůrce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), která byla předmětem řízení ve věci vedené pod sp. zn. 31 A 11/2021 a v němž krajský soud rozhodl o zrušení zamítavého rozhodnutí odpůrce o odvolání navrhovatele a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 29. 3. 2023, č.j. 31 A 11/2021 -101 (dále jen „zrušující rozsudek“).
3. Odpůrce vydal dne 28. 7. 2023 v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu na žádost OZNŘ sdělení s názvem „Úprava směrné části regulačního plánu MČ Medlánky“ (dále jen „napadené sdělení“), jímž této žádosti vyhověl s tím, že redukoval rozsah překryvné zeleně na pozemcích ve vlastnictví OZNŘ parc. č. XD a XE v k.ú. X ze 320m² na 100 m². Zdůvodnil, že zmenšení rozsahu překryvné funkce zeleně není v rozporu s vymežováním překryvné zeleně v regulačním plánu a nedochází ke změně koncepce regulačního plánu v dané lokalitě. Toto sdělení je předmětem přezkumu v této věci.

II. Návrh

4. V návrhu se navrhovatel opírá o přesvědčení, že napadené sdělení je třeba považovat za opatření obecné povahy (§ 171 a násl. správního řádu, § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).
5. Navrhovatel v tomto ohledu především tvrdí, že odpůrce napadenou změnu regulačního plánu realizoval postupem změny pro směrné části regulačního plánu. Navrhovatel má však za to, že předmět změny regulačního plánu naplňuje charakteristiky závazné části regulačního plánu, a proto bylo nezákonné, pokud daná změna byla pořízena postupem pro změnu jeho směrné části. Ze žádosti je zjevné, že je motivována jen a pouze tím, aby bylo právně možné povolení soukromého stavebního záměru OZNŘ, kteří jím rozhodně nesledovali jakýkoli účel ochrany zeleně, přírodní památky či krajiny.
6. Navrhovatel především odkázal na definici indexu podlažních ploch (dále také jen „IPP“) v Územním plánu města Brna, který: *„je určen pro návrhové plochy bydlení, smíšené a pracovních příležitostí vyjma PZ, PL, vždy jako maximální, a v uvedených případech i jako minimální přípustný počet m² hrubé podlažní plochy na 1 m² základní funkční plochy; při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků **disponibilních** pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků.“* Navrhovatel se domnívá, že IPP se odvozuje od výměry pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr, a proto pozemky p. č. XD a XE nejsou pro stavební využití „disponibilní“. Dle názoru navrhovatele pak takto regulované plochy pro zeleň nelze bez dalšího plně započítávat do disponibilních ploch pro výpočet IPP u čistě stavebního záměru rodinného domu, který s užíváním a ochranou zeleně nemá nic společného.

7. Navrhovatel ohledně právní povahy napadeného sdělení vycházel z názoru obsaženého v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013, č.j. 1 AOs 2/2013 – 116 (dále jen „usnesení RS NSS ve věci IPP“), který se týkal právní povahy Indexu podlažní plochy v brněnském územním plánu a v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že tento index je ze své povahy závazný, a proto byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu. Proto je třeba při jeho novém zavedení či změně přijmout opatření obecné povahy. Navrhovatel je přesvědčen o tom, že právní povaha IPP a překryvné funkce zeleně v regulačním plánu je totožná. Překryvná funkce zeleně v regulačním plánu není dle navrhovatele ničím jiným než *„obecným regulativem obsahového uspořádání konkrétního území odrážející jeho možnosti a potřeby, tedy limitem jeho využití, jehož vymezení má být a je závazné.“*
8. Navrhovatel navrhl zrušení napadeného sdělení v plném rozsahu a přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrce a vyjádření OZNR

9. Odpůrce ve svém **vyjádření** především poukázal na to, že předmětný Regulační plán MČ Medlánky (dále též „RP“) byl přijat v roce 1998 před účinností zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále též „stavební zákon“), což znamená, že se ve smyslu § 188 odst. 3 stavebního zákona jeho změny a úpravy provádějí podle dosavadních právních předpisů. Dále podotkl, že čl. 6 vyhlášky Statutárního města Brna č. 8/2002 o závazných částech Regulačního plánu MČ Medlánky (dále jen „vyhláška“) směrnou část RP tvoří *„Regulační podmínky pro všechny plochy s překryvnou funkcí, vyznačené v hlavním výkrese regulačního plánu (výkres č. 2)“*. Naopak v čl. 4 citované vyhlášky stanovující závazné prvky regulace plochy s překryvnou funkcí schází, a to na rozdíl např. od funkčního uspořádání území v členění na plochy stavební a nestavební – volné.
10. Odpůrce považuje za jednoznačné, že napadeným sdělením bez jakékoliv pochybnosti provedena změna jeho směrné části. K této změně odpůrce přistoupil po projednání se zastupitelstvem Městské části Medlánky v souladu s čl. 7 odst. 2 vyhlášky, které se změnou směrné části RP souhlasilo na svém zasedání konaném dne 14. 6. 2023 usnesením č. 08/06. Odpůrce v napadeném sdělení vyložil, že překryvná funkce zeleně odpovídá stavu z roku 1998, tedy době přijetí RP, a tato již neodpovídá současné situaci území. Zároveň popsal, že i při změně RP zůstane zachována průběžný pruh o dostatečné šířce. Uvedené nebude znamenat změnu koncepce regulačního plánu v dané lokalitě. Takové odůvodnění považuje odpůrce za zcela dostatečné a v dalším na něho odkazuje
11. K argumentaci navrhovatele usnesením RS NSS ve věci IPP především uvedl, že toto usnesení dopadalo na IPP, a nikoliv na regulační plán a jeho překryvnou zeleně ve stavebních plochách. Tedy tyto závěry na nynější situaci nejde bez dalšího aplikovat. Navrhovatel se pak mýlí, pokud ztotožňuje právní povahu IPP dle územního plánu s právní povahou překryvné zeleně ve stavebních plochách. Přehlíží přitom, že regulační plán zejména ve vyhlášce ve spojení s „Legendou regulačního plánu“ v členění na plochy stavební a plochy nestavební – volné.
12. Odpůrce vysvětlil, že závazné limity stanoví pouze členění na plochy stavební a nestavební. Ve stavebních plochách, ve kterých se nachází pozemky dotčené změnou

RP, je výstavba zásadně umožněna. Pokud by výstavba měla být zásadně zapovězena, byly by tyto pozemky či jejich části zařazeny do plochy nestavebních. Právě v uvedeném je nutné spatřovat povahu závazných limitů využití území, které významnou měrou ovlivňují charakter území.

13. Odpůrce zdůraznil, že v tomto ohledu je nutné respektovat autonomii místní samosprávy, která v případě RP úpravu překryvné zeleně zařadila zcela jednoznačně do směrné části RP. Navrhovatelův výklad pojmu „*limit využití území*“ považuje odpůrce za příliš extenzivní, protože stírá rozdíly mezi směrnými a závaznými částmi jeho výkladu v podstatě jakákoliv regulace, která může zasáhnout do vlastnických práv k sousedním pozemkům (byť v naprosto marginální míře) je nutné automaticky kategorizovat jako závaznou. Ke své argumentaci připojil odpůrce též vyjádření svého Odboru územního plánování a rozvoje ze dne 31. 1. 2024. Odpůrce navrhl, aby byl návrh odmítnut, *in eventum* zamítnut, a aby byla odpůrci přiznána náhrada nákladů řízení.
14. Krajský soud obdržel i **vyjádření OZNŘ** ze dne 20. 2. 2024, v němž OZNŘ zastávají pozici obdobnou argumentaci odpůrce. Podle jejich názoru ne každá regulace, která se může dotknout vlastnického práva, musí být považována za závaznou. Za závaznou regulaci je třeba považovat pouze takovou, která nezanedbatelným, podstatným způsobem utváří území. OZNŘ jsou přesvědčeny, že regulace překryvné zeleně ve stavebních plochách takový charakter nemá, a proto je ve vztahu k RP MČ Medlánky správně zařazena do regulace směrné. OZNŘ proto odmítají názor, že napadené sdělení je opatřením obecné povahy. Návrh na zrušení jako opatření obecné povahy je tak nepřípustný. OZNŘ se připojily k návrhu na odmítnutí, *in eventum* zamítnutí návrhu.

IV. Postup krajského soudu

15. Krajský soud se v první řadě zabýval vyhodnocením podmínek řízení, a to jak na straně navrhovatele, tak i z hlediska předmětu řízení. Podle ustanovení § 101a odst. 1 s.r.s. platí, že „*[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je 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.*“
16. Navrhovatel svou procesní aktivní legitimaci opíral jednak o tvrzení, že je vlastníkem sousedního pozemku p. č. XA a XB v k.ú. X, což doložil výpisem z listu vlastnictví vedeném v katastru nemovitostí. Dále krajský soud ověřil a vyplývá to i ze souvisejícího zrušujícího rozsudku zdejšího soudu, že pozemky navrhovatele sousedí přímo s dotčenými pozemky, jichž se týká napadené sdělení odpůrce. Krajský soud shledal, že navrhovatel disponuje procesní aktivní legitimací v předmětné věci.
17. Co se týká hodnocení předmětu řízení, krajský soud se dostal svým způsobem do tzv. bludného kruhu (*circulus vitiosus*), neboť posouzením otázky právní povahy napadeného sdělení z hlediska typologie správních aktů, tedy zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoliv, jednoznačně předznamenává osud věci samé. Pokud by napadený akt byl kvalifikovatelný jako opatření obecné povahy, pak by nejspíš při jeho přezkumu musel krajský soud sáhnout k jeho zrušení dle argumentace

navrhovatele, neboť zcela zřejmě nebyl vydán procedurou pro vydání opatření obecné povahy, což není ani mezi účastníky sporné. Pokud by naopak napadené sdělení nebylo kvalifikovatelné jako opatření obecné povahy, je třeba návrh odmítnout pro nesplnění podmínek řízení (nezpůsobilý předmět přezkumu).

18. Pro posouzení otázky charakteru napadeného sdělení je klíčová otázka jeho závaznosti, a to v intencích vymezení tohoto pojmu v prostředí právní úpravy územního plánování platné a účinné do 31. 12. 2006. Navrhovatel odvinul svá tvrzení o závaznosti napadeného sdělení od souvislosti regulace plochy překryvné zeleně s výpočtem IPP, zatímco odpůrce tuto souvislost popírá a svou argumentaci míří proti závěru zrušujícího rozsudku o (ne)disponibilitě dotčených pozemků ve vlastnictví OZNŘ pro výstavbu.
19. Krajský soud po předběžném posouzení věci tedy shledal, že věc je pokračováním sporu mezi navrhovatelem a OZNŘ ve věci udělení společného povolení ke stavebnímu záměru stavby rodinného domu na pozemcích OZNŘ. V uvedené věci byla proti zrušujícímu rozsudku, jímž byla věc vrácena odpůrci k dalšímu řízení, podána kasační stížnost vedená u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 77/2023. Krajský soud se rozhodl vyčkat rozhodnutí této věci Nejvyšším správním soudem, a proto přerušil řízení usnesením ze dne 26. 2. 2024, č.j. 73 A 6/2023 – 149. Po vydání rozsudku v této věci a jeho nabytí právní moci krajský soud v řízení bez prodlení pokračoval (výrok I tohoto usnesení).
20. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2024, č.j. 6 As 77/2023 – 121 (dále také „zamítavý rozsudek NSS“) se mj. zabýval otázkou výpočtu indexu podlažních ploch ve vztahu k dotčeným pozemkům OZNŘ. V bodech 47 až 49 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud překonal výklad krajského soudu ve zrušujícím rozsudku týkající se vymezení disponibilních ploch pro výpočet IPP. Vycházel především z toho, že územní plán je nadřazený regulačnímu plánu, který s ním musí být v souladu, což krajský soud v tomto ohledu nerespektoval. Dospěl k následujícímu závěru:
21. *[49] Jestliže územní plán vymezuje plochy, pro něž následně stanovuje regulativy využití, zde zejména IPP, regulační plán může takovou regulaci zpřesnit pro konkrétní plochy, například jejich výhradním určením pro zeleň. Taková podrobnější regulace ale nemůže popřít ani základní členění ploch dle územního plánu, ani regulaci využití těchto ploch stanovenou územním plánem. Při výpočtu hodnoty IPP příslušné plochy je pak třeba vycházet z jejího vymezení v územním plánu, na výměře plochy, a tedy i hodnotě IPP, se přitom podílejí i ty její části, které mají podle regulačního plánu omezené či nulové stavební využití. To nejen respektuje hierarchii územně plánovacích dokumentací, ale odpovídá i účelu regulace využití území: takové plochy samy nemohou být zastavěny, ale (spolu)vytvářejí přirozené okolí staveb. Jen tak je zajištěno naplnění požadavků jak územního plánu (dodržení regulativu stanoveného pro vymezenou plochu), tak regulačního plánu (určení příslušné části plochy pro specifický účel, např. zeleň).“*
22. Krajský soud dal oběma účastníkům možnost s k závěrům zamítavého rozsudku NSS vyjádřit. Odpůrce se vyjádřil tak, že názor NSS v zamítavém rozsudku jednoznačně potvrzuje, že překryvná zeleň není limitem využití území, který by podstatně ovlivňoval charakter území, a to na rozdíl od IPP. Proto byla překryvná zeleň správně

v regulačním plánu zařazena do směrné části RP Medlánky, u níž byla přípustná změna napadeným sdělením.

23. Navrhovatel soudu zaslal podrobné procesní stanovisko ze dne 5. 11. 2024, v němž zejm. nesouhlasil se závěry v bodě 49 zamítavého rozsudku NSS, neboť tuto argumentaci považuje za vnitřně rozpornou. Podle jeho názoru překryvné funkce nepopírají nadřazené regulace, ale mohou se do nadřazené regulace „propisovat“. Překryvná funkce zeleně tedy nic neříká o výpočtu IPP a nemá zcela popřít překrývanou stavební plochu, ale nese s sebou omezení pro určité stavební činnosti. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že by se do IPP měly započítávat vlastně jakékoli plochy jen proto, že údajně spoluvytvářejí přirozené okolí staveb. Upřesňování mechanismu výpočtu IPP regulačním plánem není podle názoru navrhovatele v rozporu s principem hierarchie územně-plánovací dokumentace. Proto navrhovatel setrval na své argumentaci ohledně výpočtu IPP i na svém návrhu na zrušení napadeného sdělení.

V. Posouzení věci krajským soudem

V.1 Relevantní právní úprava a její výklad

24. Krajský soud se tedy podrobněji zabýval ve světle závěrů citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu otázkou, zda je napadené sdělení žalovaného opatřením obecné povahy. Citovaný zamítavý rozsudek NSS na to sice přímou odpověď neposkytuje, nicméně výslovně vyřešil otázku, zda stanovení plochy překryvné zeleně na pozemcích OZNŘ má vliv na výpočet indexu podlažních ploch. Podle názoru NSS regulační plán nemůže na základě stanovení plochy překryvné zeleně měnit funkční využití pozemku stanovené územním plánem. Tento právní názor zcela vyvrací přesvědčení navrhovatele založené na argumentační linii, že napadené sdělení je závaznou změnou RP Medlánky, neboť se nepřímo dotýká mechanismu výpočtu indexu podlažní plochy.
25. Pro posouzení charakteru napadeného aktu je klíčový výklad právní úpravy platné a účinné k datu vydání napadeného sdělení o úpravě RP Medlánky. Podle ustanovení § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, účinného ke dni vydání napadeného sdělení, platilo, že *„[p]ři projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.“*
26. Krajský soud připomíná, že právní úprava územního plánování dle zákona č. 50/1976 Sb., účinná v době vydání RP Medlánky (3. – 5. 11. 1998) počítala s tím, že územně plánovací dokumentace obsahuje tzv. závaznou a směrnou část. Podle ustanovení § 29 odst. 1 až 3 stavebního zákona platilo, že *„[z]ávazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné. Schvalující orgán vymezí závaznou část územně plánovací dokumentace včetně veřejně prospěšných staveb, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit [§ 108 odst. 2 písm. a) a odst. 3]. Závaznou část územního plánu obce a regulačního plánu vyhlásí obec obecně závaznou vyhláškou. Závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.“*

27. Závazná část RP Medlánky byla nejprve upravena vyhláškou Magistrátu města Brna č. 3/1999, o závazných částech RP Medlánky, a posléze vyhláškou č. 8/2002, o závazných částech RP MČ Medlánky, kterou se nahrazuje vyhláška č. 3/1999, a to s účinností ode dne 26. 6. 2002. Podle této vyhlášky *závazné jsou následující prvky regulace funkčního a prostorového uspořádání území obsažené v hlavních výkresech regulačního plánu a jeho textové části: a) Funkční uspořádání území a limity jeho využití v členění na plochy stavební a plochy nestavební - volné. V rámci toho pak čl. 4 odst. 1 písm. b) obsahoval výčet podmínek prostorové regulace pro plochy stavební - plochy stavební, vyznačené v hlavním výkrese regulačního plánu - viz výkres č. 2 (Komplexní návrh funkčního a prostorového uspořádání v měřítku 1:2000). Hlavní výkres regulačního plánu vymezuje urbanistickou funkci (účel využití plochy) a přípustnost, podmíněnou přípustností nebo nepřípustností umístění staveb ve funkčních typech ploch.*
28. Oproti tomu směrná část RP Medlánky byla vymezena čl. 6 citované vyhlášky, podle jehož písm. c) do směrné části regulačního plánu náleží také *„regulační podmínky pro plochy s překryvnou funkcí, vyznačené v hlavním výkrese regulačního plánu (výkres č. 2).“* Dle písm. d) pak do směrné části patří další obsah výkresů, který není vyjádřen závaznými prvky regulace.
29. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení rozšířeného senátu v kauze indexu podlažních ploch ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 AOs 2/2013-116 dospěl k závěru, že *„má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s.“*
30. Zákonná úprava tedy při přechodu do nového právního režimu, v němž začala být s účinností stavebního zákona z roku 2006 vydávána územně-plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy – na rozdíl od obecně závazných vyhlášek stanovujících závazné části „staré“ územně-plánovací dokumentace – nestanovila pro změny směrné části automaticky režim opatření obecné povahy, ale odkázala na „staré právo“, tedy dosavadní právní předpisy. Ty stanovovaly, že o úpravě směrné části „rozhodne“ obecní úřad či úřad územního plánování, přičemž *in concreto* čl. 6 odst. 2 vyhlášky Statutárního města Brna č. 8/2002 předvídal pro změnu směrné části RP Medlánky „rozhodnutí“ pořizovatele (Magistrát města Brna) po projednání navrhovaného záměru v zastupitelstvu příslušné městské části. Úmyslem zákonodárce při přechodu na novou právní úpravu územního plánování účinnou od 1. 1. 2007 tedy zcela zřejmě nebylo podřadit změny směrné části územně-plánovací dokumentace pod režim opatření obecné povahy. Ve světle citovaného názoru NSS však platí, že pokud je určitý regulativ zařazen nesprávně do směrné části územně-plánovací dokumentace, je třeba pro jeho změnu aplikovat režim opatření obecné povahy.
31. Jak Nejvyšší správní soud ve své navazující judikatuře dovodil ve vztahu aplikaci názoru usnesení RS NSS ve věci IPP v jiných obdobných případech, *„právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla rozšířený senát k závěru, že je jej nutno považovat za „limit*

využití území“ ve smyslu ust. § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení (respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené) je tedy nutno interpretovat vždy tak, že pod něj spadají zásadně všechny regulativy, které nezanedbatelným způsobem ovlivňují charakteristiku území a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s ust. § 29 starého stavebního zákona respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně“ (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č.j. 7 As 153/2014 – 76).

32. Na jedné straně je tedy pojem závaznosti „staré“ územně-plánovací dokumentace odvíjen od právní úpravy obsažené jednak v ustanovení § 29 zákona č. 50/1976 Sb., a jednak ve vyhlášce č. 135/2001 Sb., konkrétně v § 18 odst. 1 a 3, podle níž „závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání.“ V případě regulačního plánu jde konkrétně o vymezení zastavitelného území, jednotlivých stavebních pozemků, jejich využití, umístění staveb, omezení změn v jejich užívání, přístupy ke stavbám a napojení na technické vybavení, prvky územního systému ekologické stability, pozemky přípustné pro těžbu nerostů, pokud těžba přichází v úvahu, regulační prvky plošného a prostorového uspořádání (např. uliční a stavební čáry, výška a objemy zástavby, ukazatele využití území, řešení dopravy a technického vybavení), *limity využití území* a vymezení pozemků pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav. Limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umístování staveb, využití území a opatření v území (srov. § 139a zákona č. 50/1976 Sb.).
33. Důležitý je druhé straně princip autonomie samosprávy (čl. 8 a čl. 100 Ústavy ČR), která měla pravomoc rozhodnout, které regulativy spadají do režimu závazného či směrného, který rozhodná právní úprava chránila před 1. 1. 2007 a prostřednictvím § 188 odst. 3 stavebního zákona i poté dále. Jak judikatura připustila, kontury pojmu „závazná část“ jsou v kontextu územně-plánovací činnosti poněkud neostré a je třeba se případ od případu jednotlivě zabývat povahou zkoumaného regulativu.

V.2 Povaha napadeného sdělení

34. Krajský soud se tedy nejprve z *formálního* hlediska zabýval povahou napadeného sdělení, které bylo vydáno na základě žádosti OZNŘ o úpravu směrné části RP Medlánky, jejíž přílohou byl výřez z výkresu k RP Medlánky zachycující dotčené pozemky a plochu zeleně ve stavebních plochách, jakož i náčrtek navrhovaného řešení (redukce plochy zeleně) na pozemku p. č. XD a XE. Ve věci bylo vydáno usnesení Zastupitelstva MČ Brno-Medlánky ze dne 14. 6. 2023 č. 09/06, jímž byl vysloven souhlas s návrhem na úpravu směrné části RP Medlánky.
35. Napadené sdělení lze tedy z hlediska *formálního* kvalifikovat jako akt podle části IV. správního řádu, neboť není výslovně označen ani jako „rozhodnutí“, ani jako „opatření obecné povahy“. Z materiálního pohledu jím bylo „rozhodnuto“ o provedení změny směrné části ve smyslu právní úpravy vyložené sub V.1 tohoto usnesení. Z hlediska formálního napadené sdělení nelze kvalifikovat jako opatření obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu, neboť zákon v tomto případě neukládá vydat opatření obecné povahy a ani takovým způsobem napadené sdělení nebylo vydáno.

36. Z hlediska *materiálního* jde o akt, který se týká *konkrétního* předmětu regulace (plocha překryvné zeleně na pozemcích OZNŘ, a *konkrétních adresátů* (OZNŘ). Nahlíženo v izolované podobě tedy nejde o opatření obecné povahy, neboť povaha tohoto aktu je zcela individuální, nikoliv smíšená. Tuto optiku by bylo možno změnit pouze za situace, že samotná úprava poměrů v území obsažená v tomto aktu by byla změnou závazného regulativu – limitu využití území, jak bylo dovozeno výše, neboť pak by ze zákona plynula povinnost změnit takový regulativ opatřením obecné povahy. Speciální zákonná úprava v ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 tu podle přesvědčení krajského soudu modifikuje podpůrné použití tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy dovozeného judikaturou (viz obdobně Černín, K. Komentář k § 101a. In. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 861, 863).
37. Krajský soud nesdílí názor navrhovatele, že napadené sdělení je z hlediska svého obsahu změnou závazného limitu využití území v předmětné lokalitě. Tato plocha byla závazně regulována v ÚpMB jako plocha čistého bydlení (BC) – stabilizovaná, a stejně tak i v RP Medlánky. Plocha překryvné zeleně tedy nemůže vyloučit funkční využití dotčených pozemků k výstavbě objektů pro bydlení. Stanovení této plochy sice může mít omezující efekt, neboť stavebník nemůže využít celou plochu pozemku k zastavění, nicméně nemůže to znamenat takové omezení, které by *zcela* vyloučilo umístění či rekonstrukci stavby. Nelze jej tedy srovnat s indexem podlažních ploch, minimálním podílem bydlení, stavební čarou a podobnými limity využití území, které byly judikaturou stvrzeny jako závazné regulativy v území (viz kupř. rozsudky NSS ze dne 18. 8. 2016, č.j. 7 As 134/2016-39 a ze dne 25. 1. 2018, č.j. 1 As 285/2017-69). Překryvná plocha zeleně a podmínky její regulace tedy naplňují pojmovou představu směrného regulativu využití dané plochy, směřujícího v tomto případě zachování charakteru přirozeného okolí (Medlánecké skalky). Jde o doplnění závazné regulace dané plochy směrným způsobem, nikoliv doplnění závazné regulace plochy závazným regulativem. Formálně-materiálně tedy nejde o závaznou regulaci, pročez na ni nelze nahlížet jako na opatření obecné povahy.
38. Krajský soud tu připomíná, že i směrný regulativ má jistý stupeň právní závaznosti *largo sensu*, jinak by nebylo nutno jej podrobovat změně či úpravám a stačilo by pouhé „odhlédnutí“ realizované stavebním úřadem v řízení o konkrétním záměru (dříve územním či společným řízením). Přesto je třeba v důsledku projevené vůle zákonodárce mezi „*stricto sensu*“ závaznými (dříve skrze formu podzákonného předpisu normativními) a „*largo sensu*“ závaznými – tedy směrnými – regulativy odlišovat, neboť to tak zákonodárce chtěl a také to zcela explicitně vyjádřil, a to i pro aplikaci „starého práva“ do doby nové.
39. Konečně krajský soud nahlédl povahu napadeného sdělení i optikou smyslu a účelu soudního přezkumu, jímž je ochrana navrhovatele před zásahem do jeho právní sféry na základě opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s.r.s.). Celá argumentace navrhovatele spočívá na tom, že do jeho právní sféry zasahuje napadené sdělení tím, že umožňuje přepočítání indexu podlažních ploch na dotčených pozemcích tak, aby mohla být umístěna (resp. dokončena) stavba rodinného domu OZNŘ. Žádost o vydání napadeného sdělení byla jednoznačně podána z důvodu právního názoru krajského soudu obsaženého ve zrušujícím rozsudku. Tento právní rozměr však napadené sdělení nemá, jak vysvětlil zcela jednoznačně Nejvyšší správní soud zamítavěm

rozsudku (bod 49). Jak NSS vyložil, i v případě plného překrytí pozemku plochou sídelní zeleně jde stále o pozemek *disponibilní* pro výstavbu.

40. V tomto rozměru tedy jednoznačně napadené sdělení do právní sféry navrhovatele nezasahuje a nijak nemění jeho právní situaci. Celý právní rozměr zásahu do právní sféry navrhovatele coby mezujícího souseda OZNR se tak vyprazdňuje. Navrhovatel má účinnou a efektivní cestu ochrany svých práv cestou účasti v řízeních o přezkumu územního a stavebního řízení (společného povolení k umístění stavby rodinného domu) v dané věci, kterou úspěšně využil. Zpochybnění napadeného sdělení mu naproti tomu nemůže z pohledu jasného právního názoru NSS v zamítavém rozsudku *nijak* pomoci v jeho snaze znemožnit OZNR dokončit výstavbu projektovaného rodinného domu v plánované výšce a podlažnosti.
41. Další aspekty zdůrazňované navrhovatelem (ochrana životního prostředí, krajinného rázu atd.) nemohou odůvodnit kvalifikaci napadeného sdělení coby opatření obecné povahy. Argumentované veřejné zájmy jsou chráněny jednak prostřednictvím závazného stanoviska dotčeného orgánu, tak i právem veřejnosti být přítomen jako občan obce jednání zastupitelstva ve věci úpravy směrné části regulačního plánu.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

42. Z uvedeného plyne, že napadené sdělení není opatřením obecné povahy, které by bylo přezkoumatelné soudem dle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Jedná se o nedostatek procesních podmínek, který není odstranitelný [§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.]. Z toho důvodu je krajský soud nemohl přezkoumat z hlediska jeho zákonnosti dle návrhových bodů.
43. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud rozhodl o odmítnutí návrhu v plném rozsahu (výrok II).
44. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 3 s.ř.s., neboť žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok III).
45. Podle ustanovení § 60 odst. 5 s.ř.s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na tomto řízení nebyla uložena žádná povinnost, pročež krajský soud rozhodl o tom, že nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV).
46. Navrhovatel zaplatil na soudním poplatku za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu částku 5 000 Kč. Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek. Z důvodu, že návrh byl odmítnut před prvním jednáním, soud rozhodl o vrácení zaplaceného poplatku ve stanovené lhůtě, jak je uvedeno ve výroku V. tohoto usnesení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení 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 27. listopadu 2024

JUDr. Petr Polách v. r.
předseda senátu