



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. I. M., b) Ing. J. O., c) P. Š., d) Mgr. K. R., e) Ing. M. V., f) Ing. I. M. L., g) Ing. H. K., h) Ing. P. R., i) Ing. M. S., j) I. K., k) RNDr. M. V., l) NESEHNUTÍ Brno**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1935/18, Brno – Černá Pole, **m) Líšeň sobě o.s.**, se sídlem Náměstí Karla IV. 4/4, Brno – Líšeň, **n) Občanské sdružení Masarykova čtvrť, z.s.**, se sídlem Preslova 398/50, Brno – Stránice, **o) Židenice pro občany, občanské sdružení**, se sídlem Škrochova 3607/22, Brno – Židenice, všichni zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, Advokátní kancelář Šíkola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, za účasti: **1. NEUMANN bytový dům a.s.**, se sídlem Příkop 4, Brno, zastoupený JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, KVB advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Teplého 2786, Pardubice, **2. Mgr. L. Z.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“ – vydaného Zastupitelstvem města Brna dne 17. 6. 2014,

t a k t o :

- I.** Opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brna „Aktualizace ÚPmB“ – vydané Zastupitelstvem města Brna dne 17. 6. 2014, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku, vyjma části týkající se změny funkčních ploch z funkční plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou na

pozemcích p.č. 2134 a p.č. 2135 v k.ú. Žabovřesky, ve vztahu k níž **se návrh odmítá.**

- II. Odpůrce **je povinen** nahradit navrhovatelům a) – o) náklady řízení ve výši 95 570 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Sandry Podskalské, advokátky, Advokátní kancelář Šíkola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, Brno.
- III. Odpůrce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Navrhovatelé se u zdejšího soudu domáhají vydání rozsudku, kterým by byla zrušena Změna Územního plánu města Brna, označená „Aktualizace ÚPmB“, vydaná Zastupitelstvem města Brna dne 17.6.2014 ve formě opatření obecné povahy č. 3/2014.

I. Shrnutí návrhu

Navrhovatelé ve svém rozsáhlém a podrobně argumentovaném návrhu tvrdí, že vydáním změny územního plánu byli zkráceni na svých právech a že takto vydaná změna územního plánu je nezákonná, navrhovatelé rovněž dovozují nepřezkoumatelnost změny tohoto územního plánu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, v souvislosti s procedurou schvalování též argumentují nicotností vydaného opatření obecné povahy.

Klíčovou vadou je podle navrhovatelů nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy, kterou dovozují z porušení zásad srozumitelnosti a transparentnosti, a to i ve vztahu k rozsahu provedené „aktualizace“, z chybné agregace jednotlivých ploch, kde navrhovatelé dovozují i rozpor mezi textovou a grafickou částí a grafickými částmi opatření obecné povahy navzájem, z neodůvodněné a nesystémové změny funkčního využití ploch, z chybně jednotného přístupu při stanovení indexu podlažní plochy založeného na plošném navýšení tohoto indexu bez ohledu na míru zatížení jednotlivých lokalit s možností individuálních výjimek na základě libovůle, z vnitřně rozporného odůvodnění stanovení indexu podlažní plochy a z územním plánem umožněné změny hranic ploch v rámci jedné funkce.

Za zásadní vady samotného procesu pořizování a schvalování změny územního plánu navrhovatelé pokládají vady zadání (rozsah, nekonkrétnost, chybějící hlavní cíle, změny a nereflexování připomínek ke změnám), nezákonné uplatňování pokynů k úpravě návrhu (ze strany určeného zastupitele a Rady města Brna), provedení

podstatných změn bez pokynu Zastupitelstva města Brna, nezákonnou proceduru předložení návrhu Zastupitelstvu města Brna ke schválení, následnou nicotnost jeho usnesení, rozdíl mezi schválenou a oznámenou podobou a formální chyby při oznamování; navrhovatelé dovozují vadu i v tom, že konkrétní změna územního plánu není součástí výroku opatření obecné povahy, nýbrž jeho přílohou, a dále i v nesrozumitelnosti z důvodů zmatků v obsahu i ve stránkování.

Za další vady pak navrhovatelé pokládají vady při posuzování vlivů na životní prostředí, vady odůvodnění ohledně souladu s cíli a úkoly územního plánování, vady vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch a další dílčí vady odůvodňování.

Ze všech uvedených důvodů, v pětaosmdesátistránkovém návrhu podrobně argumentovaných, se navrhovatelé domáhají zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku. Navrhovatelé jsou přesvědčeni o tom, že jednotlivé v návrhu popsání „systémové vady“ napadeného opatření obecné povahy a procesu, který jeho vydání předcházelo, dosahují jednotlivě i ve svém spojení tak značné intenzity a jsou takovým excesem územního plánování, pro který je důvodu k celkovému zrušení. Na svém procesním postoji setrvali navrhovatelé v průběhu celého řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení 1.

Odpůrce důvodnost návrhu podrobnou argumentací ve svém stodevístránkovém vyjádření popírá. Ve vztahu k části navrhovatelů odpůrce namítá nedostatek jejich aktivní legitimace k podání návrhu, věcně se pak vyjadřuje v tom směru, že žádný z návrhových argumentů není důvodným.

Odpůrce tedy navrhuje zamítnutí návrhu. I odpůrce setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem.

Ve věci se vyjádřila rovněž osoba zúčastněná na řízení 1.; i ta pokládá návrh ve shodě s argumenty odpůrce za nedůvodný a má za to, že by měl být zamítnut.

III. Posouzení věci

Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“). Zároveň se jeho úvahy nutně musely odvíjet od dosavadní rozhodovací praxe především Nejvyššího správního soudu, která se vztahuje k přezkumu opatření obecné povahy. Zdejší soud k napadenému opatření obecné povahy přistupoval s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné na straně jedné (věcné řešení je tedy především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky), na straně druhé však s vědomím toho, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je

třeba řešit zásadně obdobně jako v případech řešení týchž otázek při soudním přezkumu vydaných individuálních správních aktů.

Zdejší soud vyšel z toho, že podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27.9.2005 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2005, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) je třeba při zkoumání důvodnosti návrhu postupovat v pěti krocích tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud přitom při přezkumu zásadně postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

Navrhovatelé při konstrukci svého návrhu z uvedeného algoritmu zjevně vycházejí; podle celkového obsahu návrhu i výslovného požadavku uvedeného v návrhu navrhovatelé požadují, aby se zdejší soud v rámci postupu podle uvedeného algoritmu zaměřil především na třetí krok algoritmu, tj. na přezkum, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem (formální kritérium), a na čtvrtý krok algoritmu, kterým je přezkum souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotněprávními předpisy (materiální kritérium).

Soud shledal návrh důvodným.

III.1. Přípustnost návrhu a podmínky řízení

Zdejší soud se nejprve zabýval přípustností návrhu a splněním podmínek řízení o něm.

Návrh podaný dne 19.11.2014 směřuje proti opatření obecné povahy, které bylo vydáno dne 17.6.2014, oznámeno na úřední desce dne 30.7.2014 a nabylo účinnosti dne 14.8.2014. Návrh je tak podán včas (§ 101b s.ř.s.).

Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá

tvrzením dotčení na jejich právech. V souladu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21.7.2009 ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS) zdejší soud vychází z toho, že aby byli navrhovatelé aktivně legitimováni, museli by především tvrdit, že existují určitá jim náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno tehdy, budou-li navrhovatelé logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jejich právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území zasaženém napadeným opatřením obecné povahy, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo uvedené území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území zasaženém opatřením obecné povahy, proti němuž návrh směřuje, připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím zasaženým opatřením obecné povahy, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Pravidla pro posuzování otázky aktivní legitimace v nyní posuzované věci je tedy třeba vnímat jako značně pro navrhovatele vstřícná.

Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků a rodinného domu v katastrálním území Černovice, uplatnil námitky (odpůrcem vypořádány jako „č. 150“), které byly zamítnuty. Navrhovatelův dům (a další nemovitosti) se nacházejí v blízkosti plochy, ve vztahu k níž byl podle jeho názoru změněn index podlažní plochy. Odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele a) odmítá; má za to, že index podlažní plochy nebyl změněn napadenou změnou územního plánu, nýbrž již předtím (úpravou směrné části územního plánu „S 22/13“ ze dne 18.4.2013), a tedy tento navrhovatel v tomto směru nebyl napadenou změnou územního plánu nikterak zasažen – a nemůže ji tedy napadat. Zakládá-li se ovšem aktivní legitimace navrhovatelů tvrzením dotčení na jejich právech, byla aktivní legitimace v případě navrhovatele a) podle zdejšího soudu založena, a to bez ohledu na to, zda tvrzení navrhovatele a) je důvodné, tj. z pohledu dotčení jeho práv oprávněné a z pohledu skutkového základu jeho navazujících závěrů pravdivé. Nehledě k právě uvedenému, jestliže nedostatek aktivní legitimace navrhovatele a) opírá odpůrce o to, že index podlažní plochy byl změněn již úpravou směrné části územního plánu v dubnu 2013, pak i kdyby bylo pravdou, že úprava směrné části územního plánu „S 22/13“ nebyla v minulosti napadena a před změnou územního plánu zrušena (touto otázkou není třeba se blíže zabývat), nelze přehlédnout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013 ve věci sp. zn. 1 AOs 2/2013, podle něhož úprava směrné části územního plánu typově totožná s tou, jaká byla předmětem úpravy „S 22/13“, nemůže obstát. Byť tedy úprava směrné části územního plánu „S 22/13“, jež předcházela změně územního plánu nyní napadené, nebyla dosud zrušena, napadá-li tuto změnu navrhovatel a) až nyní, kdy k ní

teprve došlo řádným procesním postupem (nebylo s ní nakládáno jako se změnou směrné části územního plánu prakticky bez jakékoli formalizované procedury, nýbrž jako se „řádnou“ změnou územního plánu), nelze navrhovatele a) označit za osobu bez aktivní legitimace k podání návrhu. Navrhovatel a) tedy osobou oprávněnou k podání návrhu je.

Navrhovatel b) je vlastníkem pozemků a rodinného domu v katastrálním území Kníničky, uplatnil námitky (odpůrcem vypořádány jako „č. 235“), mimo jiné i proti změně funkčního typu bezprostředně sousedící plochy, které byly zamítnuty; tato argumentace je i předmětem podaného návrhu. Navrhovatel b) je osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatel c) je vlastníkem pozemků a rodinného domu v katastrálním území Královo Pole, uplatnil námitky (odpůrcem vypořádány jako „č. 1139“), které byly zamítnuty. Odpůrce zpochybňuje jeho aktivní legitimaci poukazem na to, že tento navrhovatel nyní odůvodňuje svoji aktivní legitimaci jinak, než jak konstruoval svoje námitky. Pro zdejší soud při posuzování otázky aktivní legitimace ovšem není určující, čím navrhovatel svoji aktivní legitimaci odůvodňuje, nýbrž zda tvrdí dotčení na svých právech a jaká argumentace je obsažena v jím podaném návrhu (tj. z jakých důvodů změnu územního plánu napadá). Pokud jde (ve vztahu k navrhovateli c/) o otázku, zda je podání námitek či připomínek (a tím i jejich totožný věcný obsah) v průběhu pořizování změny územního plánu podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu, pak zdejší soud nutně musí vyjít z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 ve věci sp. zn. 1 Ao 2/2010, který dospěl k závěru, že skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s.ř.s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabývá práva takový návrh podat. S vědomím právního názoru rozšířeného senátu plynoucího z právě uvedeného rozhodnutí je pro zdejší soud podstatné, že s.ř.s. ani jiný zákon takovou procesní podmínku aktivní legitimace nestanoví, a k tomu, aby jako podmínka legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví, může dojít jen výjimečně, přitom v tomto případě žádné důvody k takovému extenzivnímu výkladu podmínek procesní legitimace, a tedy zúžení přístupu k soudu, dány nejsou. Sám fakt, že navrhovatel c) nepodal námitky obsahově totožné, jak z nich nyní dovozuje svoji aktivní legitimaci, tedy nevyvolává nedostatek jeho aktivní legitimace; to nic nemění na tom, že okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek určitého obsahu musí být předmětem úvah soudu v rámci posuzování důvodnosti podaného návrhu (jednoduše řečeno kupř. nepodal-li by navrhovatel konkrétní námitku, nemůže posléze tvrdit, že nebyla řádným způsobem vypořádána), a tato otázka se tedy může projevovat při věcném posouzení důvodnosti návrhu, a to i v odlišné míře v rámci jednotlivých kroků přezkumného algoritmu, nejde však o otázku podmínek řízení. Navrhovatel c) tedy je osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatelky d), e) a f) jsou spoluvlastníky bytových jednotek v katastrálním území města Brna, uplatnily námitky (odpůrcem vypořádány jako „č. 1059“, „č. 1113“

a „č.1114“), které byly zamítnuty. Ty se týkaly kvality ovzduší a imisí, toho se zčásti týká i návrh. Navrhovatelky d), e) a f) jsou osobami oprávněnými k podání návrhu.

Navrhovatelka g) je spoluvlastníkem domu a dalších nemovitostí v katastrálním území Tuřany, uplatnila připomínky k návrhu změny zadání územního plánu a poté námitky, které byly odpůrcem zamítnuty jako „č. 1276“. Ty se týkaly plošného navýšení indexu podlažní plochy, to je též předmětem návrhu. Navrhovatelka g) je osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatel h) je spoluvlastníkem domu a dalších nemovitostí v katastrálním území Přízřenice, uplatnil námitky, které odpůrce zamítl jako „č. 514“; námitky se týkaly indexu podlažní plochy navazujícího na změnu využití plochy, tato námitka je obsažena i nyní v návrhu. Navrhovatel h) je osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatel i) je spoluvlastníkem bytových jednotek a souvisejících nemovitostí v katastrálním území Židenice. Námitky nepodal, avšak jeho nemovitosti sousedí s pozemkem dotčeným navýšením indexu podlažní plochy (navýšení ve funkční ploše SO na ul. Gajdošova). Nesprávný postup při navýšení indexu podlažních ploch je předmětem návrhu. Napadená změna územního plánu podle návrhu obsahuje index podlažní plochy v hodnotě, která již byla dříve soudem označena za nezákonně provedenou. Navrhovatel i), z důvodů obdobných, jaké jsou uvedeny ve vztahu k navrhovateli c), tedy je osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatelka j) je spoluvlastníkem domu a dalších nemovitostí v katastrálním území. Námitky nepodala, avšak u funkční plochy sousedící s její nemovitostí došlo ke změně využití (z „SO“ na „S“), což souvisí s agregací, jež je návrhem napadána. Navrhovatelka j), z důvodů obdobných, jaké jsou uvedeny ve vztahu k navrhovateli c), je tedy rovněž osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatel k) je vlastníkem rodinného domu a souvisejících nemovitostí v katastrálním území Ořešín. Zdejší soud je přesvědčen, že potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem, jde-li o změnu územního plánu komplexní, dotýkající se území celého města. Územní plán, případně jeho změna, tím, že určuje podmínky pro využití ploch (s rozdílným způsobem využití), s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch, a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem; to může mít též vliv kupř. na samotnou hodnotu nemovitosti. Se zohledněním důvodů, jaké byly dovozeny ve vztahu k navrhovateli c), je i navrhovatel k) osobou oprávněnou k podání návrhu.

Navrhovatelé l), m), n) a o) jsou spolky sídlící a vykonávající svoji činnost v Brně; cílem navrhovatele l) je podle stanov aktivně chránit životní prostředí, přírodu a krajinu a vyhledávat, aktivizovat a podporovat síly k naplnění těchto cílů, cílem

navrhovatele m) je podle stanov kromě pořádání kulturních, společenských a vzdělávacích aktivit i ochrana kulturních hodnot či přírody, a to v rámci území Brna, cílem navrhovatele n) je podle stanov ochrana životního prostředí, cílem navrhovatele o) je podle stanov ochrana přírody a krajiny a dále realizace ekologických, humanitních, demokratických a sociálních myšlenek v jejich vzájemné podmíněnosti a plnosti, jejich uplatňování zejména v životě Městské části Brno – Židenice. S ohledem na aktivitu všech těchto spolků v rámci procesu napadené změny územního plánu a s vědomím nálezu Ústavního soudu ze dne 30.5.2004 ve věci sp. zn. I. ÚS 59/14 nemá zdejší soud pochyb o tom, že navrhovatelé l), m), n) a o) jsou osobami oprávněnými k podání návrhu.

Zdejší soud se musel zabývat nutně též otázkou, zda všichni navrhovatelé jsou oprávněni podat společný návrh jako celek, tj. zda nejsou dány ve vztahu k jednotlivým částem návrhu jakékoli překážky jejich aktivní legitimace.

Především u navrhovatelů a) – k), přitom v případě navrhovatele k) proto, že je na území zasaženém změnou územního plánu vlastníkem nemovitostí, nikoli proto, že je zastupitelem (tuto skutečnost pokládá zdejší soud z pohledu jeho aktivní legitimace v nyní posuzované věci již za bezvýznamnou), lze předpokládat věcné výhrady nikoli proti změně územního plánu jako celku (v celém Brně), nýbrž proti těm změnám, které se projevují v omezení jejich práv souvisejících s tím, že na určitých konkrétních místech města Brna vlastní nemovitosti. Argumentace ohledně klíčové vady spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy, která je dovozována z porušení zásad srozumitelnosti a transparentnosti, dále ohledně podstatných vad samotného procesu pořizování a schvalování územního plánu i dalších navazujících návrhem dovozovaných vad je však argumentací komplexní, vzájemně související a promítající se do otázek posouzení dodržení práv všech navrhovatelů, a tedy navrhovatelé a) – k) k takto koncipovanému společnému návrhu aktivní legitimaci měli, každý z nich samostatně.

Navrhovatelé l) – o) přitom aktivní legitimaci k podání takového návrhu měli podle zdejšího soudu bez dalšího (takto komplexní pojetí návrhu se od spolků tohoto typu dokonce očekává). Zdejší soud je tedy toho názoru, že obsah návrhu a charakter jednotlivých návrhových bodů s vědomím obsahu a rozsahu napadené změny územního plánu umožňuje, aby s návrhem nakládal jako se společným návrhem všech navrhovatelů, aby o něm vedl jedno řízení za účasti všech navrhovatelů a aby neizoloval aktivní legitimaci jednotlivých navrhovatelů pouze ve vztahu k určitým částem návrhu.

Za situace, kdy je napadeno existující opatření obecné povahy včasným návrhem aktivně legitimovaných navrhovatelů obsahujícím srozumitelné důvody i petit, jsou všechny podmínky řízení o podaném návrhu splněny, vyjma té části návrhu, která, směřuje-li návrh proti změně územního plánu jako celku, směřuje též proti změně funkčních ploch z funkční plochy bydlení na plochu smíšenou obytnou na pozemcích p.č. 2134 a p.č. 2135 v k.ú. Žabovřesky. V této části však již opatření

obecné povahy měnicí územní plán bylo zrušeno, a sice rozsudkem zdejšího soudu ze dne 25.11.2014 ve věci sp. zn. 64A 5/2014. Jestliže tedy navrhovatelé svým návrhem napadají celé opatření obecné povahy měnicí územní plán, přičemž jeho uvedená část byla v mezidobí od podání jejich návrhu zrušena, chybí ohledně této zrušené části napadeného opatření obecné povahy podmínka řízení, a proto bylo nutné podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh v této části odmítnout. To se promítlo ve výrokové části I. tohoto rozsudku.

III.2. Přezkum pravomoci a působnosti odpůrce při vydávání změny územního plánu

Navrhovatelé nijak nezpochybňují otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadené změny územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zásahy (určeného zastupitele, popř. Rady města Brna) jsou v návrhu napadány jako vady procesního postupu, nikterak svým obsahem nemíří na nedostatek pravomoci a působnosti samotného Zastupitelstva města Brna při vydávání opatření obecné povahy měnicího územní plán.

Jestliže navrhovatelé zpochybňují průběh samotného jednání a hlasování Zastupitelstva města Brna, které změnu územního plánu schvalovalo („vydalo“), tj. především že nebylo hlasováno o návrhu v jeho „posledním znění“, neboť z celkového pohledu přípravy změny územního plánu bezprostředně před hlasováním došlo k jeho změně (doplnění), že členové zastupitelstva neměli dostatek času se s návrhem seznámit a že ze zápisu o projednávání a hlasování k bodu č. 130, jímž byla změna územního plánu schválena, neplyne, o čem bylo hlasováno a co tedy vlastně bylo schváleno, pak tím zpochybňují rovněž vady procesního postupu, jež s otázkou pravomoci a působnosti orgánu vydávajícího opatření obecné povahy přímo nesouvisejí.

Za této situace se zdejší soud nemusel zabývat otázkami pravomoci a působnosti odpůrce a mohl přistoupit k samotnému přezkumu napadené změny územního plánu (tj. v rámci shora popsání algoritmu ke kroku třetímu, v nyní posuzované věci klíčovému).

III.3. Přezkum postupu odpůrce při vydávání změny územního plánu

První část námitek navrhovatelů směřuje proti nepřezkoumatelnosti změny územního plánu pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost (část IV.1. návrhu). Touto otázkou se tedy zdejší soud v rámci tohoto bodu algoritmu přezkumu zabýval předtím, než mohl přistoupit k přezkumu jednotlivých vad samotného procesu pořizování a schvalování změny územního plánu (části IV.2. a IV.3. návrhu).

Již v této fázi přezkumu zdejší soud nutně musí vyjádřit nesouhlas s navrhovateli v jejich názoru, že napadená změna územního plánu byla uskutečněna nicotným opatřením obecné povahy. Přestože navrhovatelé dovozují, že změna

územního plánu byla zastupitelstvem odpůrce schválena a vydána pouze „zdánlivě“, neboť zápis o průběhu zasedání ze dne 17.6.2014 neuvádí, jaké usnesení bylo přijato, hlasováno přitom podle navrhovatelů nebylo o kompletním návrhu, neboť jeho příloha č. 111c, o níž se hlasovalo, neobsahovala pětadvacetistránkový dodatek („doplňek“), podle zdejšího soudu to nicotnost vydaného opatření obecné povahy nevyvolalo. Usnesení (k bodu 130.) je totiž součástí zápisu i tehdy, je-li jeho přílohou. V posuzované věci není mezi navrhovateli a odpůrcem sporné, že příloha č. 111c usnesení pro jednání zastupitelstva nebyla před jeho jednáním kompletní, neboť byla kompletizována až doplňkem, podstatná je však skutečnost, že zastupitelstvo hlasovalo o schválení textu přílohy č. 111c ve znění dodatečně předloženého doplňku. To, že doplněk byl zastupitelstvu předložen až před jednáním (samostatně), nevylučuje, aby text mohl být schválen (a vydán) včetně tohoto doplňku; stejně tak by byl takto schvalován i v případě, pokud by jednotlivé změny původního materiálu předloženého zastupitelstvu byly „načteny“ až při samotném jednání zastupitelstva – a poté by se o materiálu hlasovalo „ve znění takto načtených změn“. Ze zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva č. Z6/035 konaného dne 17.6.2014 k bodu 130. plyne, že bod byl uveden jako „Vydání změny Územního plánu města Brna “Aktualizace ÚPmB“ – ZM6/3289“, v úvodu bylo konstatováno, že k tomuto bodu obdrželi členové zastupitelstva doplněk, a po rozpravě a po jednotlivých dílčích hlasováních bylo hlasováno o návrhu usnesení k tomuto bodu (hlasování č. 104) v poměru 34 – 13 – 2. Přestože tedy původně navržený text usnesení k bodu 130. v částech 3) a 4) zněl tak, že zastupitelstvo „souhlasí s návrhem na vydání změny Územního plánu města Brna “Aktualizace ÚPmB“ opatřením obecné povahy“ a „vydává změnu Územního plánu města Brna “Aktualizace ÚPmB“ formou opatření obecné povahy, které tvoří přílohu č. 111c tohoto usnesení“, za situace, kdy doplněk byl zastupitelstvu (jako doplnění textu přílohy č. 111c) před hlasováním předložen (a kdy v úvodu jednání k tomuto bodu byl doplněk explicitně zmíněn), nemůže být objektivně sporu o to, zda byl text přílohy č. 111c schválen ve znění doplňku či bez něj; ostatně z ničeho neplyne, že by v průběhu jednání zastupitelstva vznikl spor ohledně předmětu hlasování, resp. že by kterýkoli ze zastupitelů bezprostředně po hlasování jeho předmět jakkoli zpochybňoval.

Předmětem hlasování zastupitelstva tedy byl text přílohy č. 111c ve znění doplňku a nicotnost navrhovateli dovozovanou zdejší soud neshledává. Samotné pozdní předložení doplňku (byť by jím nebyl dodržen jednací řád, jak navrhovatelé dovozují) nicotnost schváleného a vydaného opatření obecné povahy rovněž nevyvolává.

Pokud jde o dovození jiných vad (které nevyvolávají nicotnost, mohly by být však důvodem nezákonnosti), pak zdejší soud vychází z toho, že srozumitelnost i transparentnost plynoucí z korektního a věcného odůvodnění přijatého řešení, jež musí vyústit v jeho přezkoumatelné zpracování, je nutným základem pro navazující přezkum dílčích procesních kroků, jež přijetí změny územního plánu předcházely.

Nejprve je tedy třeba v rozsahu návrhu a v rámci jeho důvodů posoudit otázku samotné přezkoumatelnosti opatření obecné povahy měnícího územní plán a teprve

lze-li je vůbec přezkoumat, má smysl věnovat se dalším procesním otázkám s jeho vydáním souvisejícím.

III.3.1.

Navrhovatelé ve vztahu ke změnám funkčního využití ploch a související agregaci argumentují tak, že odpůrce provedl velmi rozsáhlou změnu obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, ve znění pozdějších předpisů, včetně přílohy č. 1, č. 2 této vyhlášky – tedy dosavadního územního plánu. Vedle toho, že odpůrce změnil výklad jednotlivých pojmů, v části II. změny územního plánu změnil hlavní účel využití, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití jednotlivých ploch, a to tak, že zásadně pozměnil, doplnil a většinou zcela revidoval funkční využití u každé jednotlivé funkce. Pro jednotlivé funkční typy odpůrce zcela nově vydefinoval hlavní účel využití, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití, které však neodpovídají původním funkčním typům uvedeným v původním územním plánu. Navrhovatelé to ilustrují u „FUNKCE: PLOCHY BYDLENÍ - B“, kde odpůrce zrušil tři funkční typy, a sice „BP – plochy předměstského bydlení“, „BC – plochy čistého bydlení“ a „BO – plochy všeobecného bydlení“, a nahradil je třemi odlišnými funkčními typy, a sice „BB – bydlení v bytových domech“, „BR – bydlení v rodinných domech“ a „BK – bydlení kombinované bez určení převažujícího charakteru domů“.

Odpůrce vycházel z toho, že „...Význam funkce bydlení se nemění; důvodem změn v textu je, že ve funkčních typech je využita možnost zjednodušení regulace ve významném rozsahu ploch zavedením funkčního typu- bydlení v rodinných domech (BR); to kromě regulace způsobu využití, vymezuje i prostorovou charakteristiku plochy tím, že právním předpisem je přesně definován pojem rodinného domu; to nevylučuje v plochách BR umístit jednotlivé bytové domy, které mají charakter odpovídající prostorové struktuře bydlení v rodinných domech (např. viladomy); současně se nově odlišují ostatní dva funkční typy - bydlení v bytových domech (BB) a bydlení kombinované (BK) - kterým se miní kombinace bydlení v rodinných domech a bydlení v domech bytových, nebo možnost rozhodnout, zda bude plocha využita pro ten který způsob využití, protože konkrétní lokalitu lze vždy lépe posoudit v kontextu celkového vývoje území i času, ve kterém bude lokalita využita; je tedy zřejmé, že změna „Aktualizace ÚPmB“ používá uplatnění funkčních typů bydlení i k současnému vymezení prostorové urbánní struktury převážně obytného území, což je daleko vhodnější na rozdíl od ÚPmB (stav k 11/2013), kde byl kladen důraz na míru integrace vybavenosti v jednotlivých objektech bydlení, jehož necitlivé uplatňování stavebními úřady do značné míry brzdilo realizaci některých záměrů, protože se potvrdilo, že stanovit přesně míru integrace jiné funkce, případně i pro jednotlivé objekty, je nereálné a navíc nad rámec podrobnosti územního plánu požadované zákonem 183/2006 Sb. (Pozn.: původní záměr zpracovatelů „ÚPmB 94“ byl funkčními typy pouze charakterizovat způsob využití jako možnost, nikoli závazně určit podíl dalších funkcí)...“. V rámci odůvodnění zásad navrhovaného řešení pak odpůrce uvedl, že „...Aktualizace ÚPmB“ je navržena jako zapracování řady dílčích změn, které nemění základní koncepci rozvoje území města, ani urbanistickou koncepci, pouze ji zpřesňují

nebo upravují v kontextu již provedených změn (které byly přijaty resp. nastaly v průběhu platnosti územního plánu) a vývoje uspořádání území. Dále uvádí do souladu (aktualizuje) grafický průmět skutečného stavu systémů veřejné infrastruktury nebo jejich částí, na něž navazují návrhové prvky... „Aktualizace ÚPmB“ reaguje na vývoj v urbánní a krajinné struktuře města, zejména: vymezuje nové funkce resp. funkční typy („komerční vybavenost), v reakci na požadavky zadání o reflexi změn hospodářského a společenského vývoje zvláště rostoucím podílu ploch, ve kterých se realizují stavby terciární sféry, a funkcí komerční vybavenosti (vymezení nových funkcí komerční vybavenosti neznamena vymezení ploch nových, ale především převedení těch ploch stávajícího ÚPmB, ve kterých byla komerční vybavenost zahrnuta tj. plochy SO, SJ, N, pod nové označení s přesnější specifikací regulativů), agreguje (seskupuje a sjednocuje) plochy slučitelných funkcí, které vytváří homogenní urbánní strukturu, nebo včleňuje plochy zpravidla menší než 2000m², s účelem využití, který odpovídá přípustnému využití plochy jako celku, tím odstraňuje zbytečnou fragmentaci ploch, převádí plochy zastavitelné do stabilizovaných, pokud došlo k jejich využití a uvádí do souladu (aktualizuje) grafický průmět skutečného stavu území a systémů veřejné infrastruktury nebo jejich částí, na něž navazují návrhové prvky těchto systémů. Vzhledem k tomu, že změny ÚPmB (stav k 06/2014), jsou od doby schválení zákona č.183/2006 Sb. připravovány v intencích tohoto zákona a prováděcích vyhlášek, a vzhledem k tomu, že znění vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, daleko lépe vyjadřuje přístup k vymezování ploch včetně charakteristik ploch s rozdílným způsobem využití, byla navržena změna ÚPmB (stav k 06/2014) ve smyslu ztotožnění případně „transpozice“ původního vyjádření způsobu využití ploch do znění převážně odpovídajícímu Vyhlášce č. 501/2006 Sb.... „Aktualizace ÚPmB“ se týká těch částí území, ke kterým se vztahují jednotlivé změny. Vzhledem k počtu a rozložení jednotlivých změn v území města, a potřebě vyjádřit kontext změn k celku, je výkresová část „Aktualizace ÚPmB“ provedena v hranicích celého města. Pro porovnání změn ve vztahu ke koncepci ÚPmB (stav k 06/2014) je v příslušných kapitolách uvedena charakteristika jednotlivých platných částí koncepce, tak aby byl zřejmý rozsah „Aktualizace ÚPmB“...“. Už z toho navrhovatelé dovozují, že změny územního plánu i tam, kde k faktickým změnám docházelo, nebyly odůvodněny (a celkově tyto změny nebyly podány ani srozumitelným způsobem), a tedy že klíčovým důvodem nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy měnicího územní plán je již samotná systémová vada v nesprávném (nedůvodném) rozlišování skutečných změn obsahových (věcných) na změny „věcné“ a „metodické“ a neodůvodnění těch „metodických“, přestože se ve skutečnosti též jednalo o „věcné“.

Odpůrce tedy změny funkčního využití území rozdělil na změny metodické a změny věcné. U metodických změn vycházel odpůrce z toho, že jejich význam se nemění. Navrhovatelé jednak tvrdí, že změny jsou podány nepřehledně, a nadto že tyto změny jsou ve skutečnosti změnami využití území a měly být vždy odůvodněny (a tedy že je v pojetí odpůrce za „pouze metodické“ pokládat nelze).

Pokud jde o potřebu odůvodnění těch změn, které odpůrce pokládá za metodické, k tomu odpůrce zastává stanovisko, že požadavek na odůvodnění každé

konkrétní změny je požadavkem neslučitelným s podstatou územního plánování, resp. územního plánu, který (podle § 43 odst. 1 stavebního zákona) stanoví základní koncepci rozvoje území obce a jeho podstatou je tudíž zařazení ploch do určitých kategorií na základě určité míry zobecnění; požadavek navrhovatelů by podle odpůrce byl oprávněný ve vztahu k regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, nikoli ve vztahu k územnímu plánu.

S právě uvedeným pojetím odpůrce zdejší soud nesouhlasí. O obecné floskule o tom, že podstata koncepčního rozvoje území prostřednictvím územního plánování vyžaduje určitou míru zobecnění (byť to zdejší soud nezpochybňuje) nelze opírat neodůvodnění konkrétních změn v pravidlech, jež jsou v územním plánu obsažena a jež jsou pro další navazující procesy závazná a jež se tak do budoucna dotýkají všech adresátů územního plánu na území tímto územním plánem zasaženém. Konstantně je totiž dovozováno, že i v odůvodnění opatření obecné povahy (stejně jako v odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení) je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů ve smyslu § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu, jež se musí promítnout do jeho odůvodnění v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008 ve věci sp. zn. 1 Ao 3/2008). Je-li srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí, je tak třeba trvat na srozumitelnosti i v případě opatření obecné povahy; jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné, jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem (byť z pohledu věcných důvodů přijatého řešení omezenému). I při vědomí toho, že do zásad územního plánování mají soudy vstupovat zdrženlivě, souhlas soudu s absencí odůvodnění konkrétních obsahových změn územního plánu by vyvolal nepřijatelný stav, kdy opatření obecné povahy měnící územní plán by zůstalo prakticky absolutně bez jakékoli možnosti smysluplného přezkumu.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí tedy opatření obecné povahy měnící územní plán obsahovat odůvodnění věcných (obsahových) změn proti dosavadnímu územnímu plánu. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu při současné povinnosti obdobně aplikovat celou část první správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí (mj. důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů). Zdejší soud má přitom za to, že „přiměřené použití“ § 68 odst. 3 správního řádu nelze vykládat jako „omezené použití“ či „částečné použití“ (nebo dokonce „faktické nepoužití“). Vcelku jednoznačně to plyne z již shora zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008 ve věci sp. zn. 1 Ao 3/2008), v němž pravidlo o „přiměřeném použití“ bylo vyloženo tak, že „...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...“.

Ve vztahu k nyní posuzované věci tedy i přes nepochybný koncepční charakter opatření obecné povahy měnícího územní plán musí být z jeho odůvodnění zřejmé to, proč je k určité změně funkční plochy území přistupováno a na základě jakých podkladů, a to bez ohledu na to, o jakou změnu funkční plochy jde – v posuzované věci tedy bez ohledu na to, jak odpůrce jednotlivé změny technicky pojmenoval (zda jako „věcné“ či jako „metodické“), jde-li skutečně o změny obsahové. Tento imperativ se přitom zároveň nutně musí projevit bez ohledu na to, zda se změna územního plánu projevuje ve změně funkčního využití jednotlivé (jediné) plochy, z pohledu území celého města bagatelní (byť jistě nikoli bagatelní pro ty osoby, které mají k takové ploše reálný vztah), anebo ve změně územního plánu s celouzemním dopadem, jako je tomu v nyní posuzované věci; z pohledu osob majících ke konkrétní ploše v území reálný vztah je takové rozlišení změn na „bagatelní“ a „celouzemní“ bezvýznamné.

Všechny jednotlivé dílčí věcné (obsahové) změny existujícího územního plánu tedy musí být odůvodněny. Konkrétní odůvodnění změny funkčního využití území musí být přitom v opatření obecné povahy měnícím územní plán obsaženo vždy (a to dokonce bez ohledu na to, zda k takovéto změně byly uplatněny námitky či připomínky). Takový požadavek je zcela souladný se smyslem dobré správy a transparentnosti (čitelnosti a otevřenosti) veřejné správy; tyto zásady je třeba na stěžejní aktivity veřejné správy, tedy včetně aktivity spočívající ve vydávání územního plánu a jeho změn, vždy aplikovat. Z každého aktu veřejné správy (a tedy i z územního plánu a z jeho změn) musí být jednoduše řečeno zřejmé, co je jeho podstatou a proč je vydáván.

Konkrétně ve vztahu k nyní posuzované věci tedy musí být z každé změny podmínek pro využití funkčních ploch zřejmé, proč k ní bylo přistoupeno, proč nevyhovuje stávající stav a co přesně vedlo odpůrce ke konkrétní změně funkčního využití území. Tyto důvody a podklady, o něž se odpůrce opíral, musí být přitom v opatření obecné povahy jednoznačně uvedeny. Změny přitom musí být konkrétně a zřetelně (nikoli tedy obecně a nespecificky) patrný z textové části i z grafické části, a to ve vzájemném souladu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2008 ve věci sp. zn. 9 Ao 2/2008).

Navrhovatelé podle zdejšího soudu správně poukazují na to, že „nové“ zařazení ploch do „nových“ určitých kategorií představuje faktické obsahové změny, ty se nadto projevují na území celého města Brna.

Vychází-li zdejší soud z textu odůvodnění (od str. 27, kapitola 9.2.3.), pak odpůrce za metodické změny (funkcí a funkčních typů) výslovně považoval změny ve využití funkčních ploch „bydlení“, „smíšené obytné“, „vybavení komerční“, „specifické využití“, „rekreace“, „občanské vybavení veřejné“, „doprava“, „technická infrastruktura“ a „zeleň“, následně zmiňuje „ostatní“. Zatímco z (textové) části I.F.1.

změny územního plánu lze dovodit pouze „nové“ pojmenování funkcí a funkčních typů (odtud si tedy nelze ještě učinit úsudek o tom, nakolik se mění obsahová náplň takto „nově“ pojmenovaných funkcí a funkčních typů), z části II. změny územního plánu (konkrétně z řady dílčích změn textu dosavadního územního plánu, tedy přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky č. 2/2004 v jejím znění před účinností nyní napadené změny, především od str. 3) na část I. navazující a z navazujícího odůvodnění ve vztahu k těmto „metodickým“ změnám již plyne, že nedochází pouze ke změně v jejich pojmenování (označení), kdy by absence změn vlastní obsahové náplně byla již na první pohled zřetelná a bylo by možné tyto změny pouze stručně a obecně v odůvodnění (jako „technické“, „formulační“ či „jazykové“ změny bez jakéhokoli pozměnění jejich obsahu) poznamenat, nýbrž jistě i v jejich obsahové náplni.

V případě ploch „bydlení“ sice odpůrce uvádí, že význam funkce „bydlení“ se nemění, zároveň však výslovně zmiňuje zjednodušení regulace ve významném rozsahu ploch zavedením funkčního typu „bydlení v rodinných domech (BR)“, což vymezuje i prostorovou charakteristiku plochy plynoucí z toho, že vyhláškou č. 501/2006 Sb. je přesně definován pojem „rodinného domu“. Současně se odlišují ostatní dva funkční typy „bydlení v bytových domech (BB)“ a „bydlení kombinované (BK)“, přitom odpůrce v odůvodnění sám přiznává, že změna územního plánu využívá uplatnění funkčních typů bydlení k současnému vymezení prostorové urbánní struktury převážně obytného území, a to na rozdíl od územního plánu v jeho dosavadním znění, kde byl kladen důraz na míru integrace vybavenosti v jednotlivých objektech bydlení, jehož necitlivé uplatňování stavebními úřady podle odpůrce do značné míry brzdilo realizaci některých záměrů. Sám odpůrce tedy určitou (textovou částí dále neupřesněnou ani v rovině obecné, ani ve vztahu k jednotlivým plochám) obsahovou změnu připouští, byť následně (na str. 40 odůvodnění) změnu bagatelizuje jako „řadu dílčích změn, které nemění základní koncepci“.

Dosavadní územní plán funkcí „bydlení (B)“ provádí funkčními typy „BP – plochy předměstského bydlení“, „BC – plochy čistého bydlení“ a „BO – plochy všeobecného bydlení“. V případě funkčního typu „BP – plochy předměstského bydlení“ jsou podle dosavadního územního plánu přípustné obytné budovy předměstského a venkovského charakteru, které mohou mít odpovídající užitkové zahrady a vedlejší zemědělské samozásobitelské hospodářství, zahradnické provozovny, obchody a nerušící provozovny služeb sloužící potřebám obyvatel předměstského území, nerušící řemeslné provozovny a služebny městské policie za podmínek podmíněné přípustností vybraných objektů, v případě funkčního typu „BC – plochy čistého bydlení“ jsou podle dosavadního územního plánu přípustné plochy sloužící bydlení s podílem hrubé podlažní plochy bydlení vyšším než 80% a v případě funkčního typu „BO – plochy všeobecného bydlení“ podle dosavadního územního plánu tyto plochy slouží především bydlení (s podílem hrubé podlažní plochy bydlení vyšším než 60%), kde jsou přípustné stavby pro bydlení (s plochou 60 % sloužící bydlení), obchody, provozovny veřejného stravování a nerušící provozovny služeb, které slouží obyvatelům přilehlého území, služebny městské policie a jednotlivá

zařízení pro církevní, kulturní, sociální, zdravotnické a další obdobné účely, a to za podmínek podmíněné přípustnosti vybraných objektů.

Napadená změna zavádí v rámci plochy „bydlení (B)“ funkčními typy „BB - bydlení v bytových domech“, „BR - bydlení v rodinných domech“ a „BK - bydlení kombinované bez určení převažujícího charakteru domů“, přitom se nevylučuje možnost umístění parkovacích stání na terénu za podmínky, že vhodným prostorovým uspořádáním vnitrobloku budou současně realizována opatření, která zajistí splnění požadavků na zdravé životní prostředí a pohodu bydlení v lokalitě. Jinak je u ploch „bydlení“ po změně územního plánu konstruován hlavní účel využití (pozemky staveb a zařízení pro bydlení a související vybavení), přípustné využití (související občanské vybavení veřejné OV, OZ, OS, OP, OK, OB, související občanské vybavení komerční CS, CO s prodejní plochou do 1 000 m²) i nepřípustné využití (nad rámec dosavadního využití i pozemky staveb a zařízení, které nesouvisí se stanoveným hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím a odporují ustanovení o „Všeobecné nepřípustnosti využití ploch“).

Zavedení funkčních typů „BB - bydlení v bytových domech“ a „BK - bydlení kombinované bez určení převažujícího charakteru domů“ je oproti dosavadnímu územnímu plánu stavěno do souvislosti s možností rozhodnout, zda bude plocha využita pro ten který způsob využití, protože konkrétní lokalitu lze vždy lépe posoudit v kontextu celkového vývoje území i času, ve kterém bude lokalita využita. Nový stav (po změně územního plánu) je podle odpůrce vhodnější oproti dosavadnímu stavu, za něhož byl kladen důraz na míru integrace vybavenosti v jednotlivých objektech bydlení, jehož podle odpůrce necitlivé uplatňování stavebními úřady do značné míry brzdilo realizaci některých záměrů, protože se potvrdilo, že stanovit přesně míru integrace jiné funkce, případně i pro jednotlivé objekty, je nereálné.

Zapravdu je tak třeba dát navrhovatelům v jejich tvrzení, že už ze samotného obecného odůvodnění těchto (údajně „jen metodických“) změn plyne, že k „nějakým“ změnám ve funkčních typech na území celého města Brna dochází (a to dokonce v takovém rozsahu, že nový stav nebude „brzdit realizaci některých záměrů“ oproti stavu dosavadnímu), aniž by odpůrce uvedl, z jakého konkrétního důvodu došlo ke změně (ať už formou „agregace“ či „transpozice“) právě v konkrétní ploše a proč odpůrce pro danou plochu zvolil právě vybrané a nikoli jiné funkční využití (tedy v čem změna spočívá a proč k ní došlo, kupř. proč došlo ke změně z funkčního typu „BC“ např. na funkční typ „BR“ a nikoli na funkční typ „BB“ nebo „BK“).

Rozdíly v obsahové náplni jednotlivých funkcí a funkčních typů plynou již ze shora uvedeného, kromě toho již sám fakt, že ke změnám došlo podle odpůrce proto, „aby nedošlo k brzdění realizace některých záměrů“, z logiky věci vylučuje, že by se nejednalo o změny v obsahové náplni funkcí a funkčních typů. Dokonce na nově vymezené funkční typy „BR“, „BK“ a „BB“ je oproti dosavadnímu stavu nově navázáno i stanovení hodnoty indexu podlažní plochy (str. 44 textové části odůvodnění).

Pokud jde o plochy „smíšené obytné“, i tu odpůrce sice předesílá, že význam funkce se nemění, dodává však, že plochy smíšené obytné („S“) splňují požadavek integrace vybavenosti, současně umožňují individuálně posuzovat míru integrace v kontextu lokality, a že účelná je transpozice funkčních typů bydlení na plochy smíšené obytné v plochách, kde je nebo bude žádoucí posilovat občanskou vybavenost, aniž by bylo nezbytné stanovit přesný poměr ploch bydlení a vybavenosti. Už z odstranění jakéhokoli limitu pro poměr ploch bydlení a vybavenosti v rámci plochy smíšené obytné podle zdejšího soudu plyne věcný rozdíl oproti dosavadnímu stavu.

Kromě individuálního posuzování míry integrace v kontextu lokality, které má změna územního plánu nově umožňovat, pak ve vztahu k plochám „smíšeným obytným“, a sice ve vybraných lokalitách zejména centrální zóny, kde je žádoucí a možné z hlediska předpokladu prostorového uspořádání zaručit podíl bydlení, se nově zavádějí plochy „smíšené obytné rezidenční“ („SR“), u kterých má být podíl bydlení vyžadován v rámci konkrétních záměrů na využití plochy, protože funkce bydlení „oživuje“ území v celém průběhu dne (to je důležité mimo jiné i pro bezpečnost zvláště v centrální oblasti města). Podíl bydlení se určí tak, že jedna, případně více částí, které budou využity výhradně pro bydlení, musí splňovat podmínku stanoveného minima z celkové plochy „SR“, nebo že podíl hrubých podlažních ploch, které budou využity výhradně pro bydlení, musí splňovat podmínku shodně stanoveného minima. Sám odpůrce to odůvodňuje tím, že bude možné (za stavu po změně územního plánu) „pružně reagovat na řešení stavebního typu“. I zde je tedy změna (byť dále neupřesněná ani v rovině obecné, ani ve vztahu k jednotlivým plochám) oproti dosavadnímu stavu jasně patrna a nelze ve vztahu k této funkci dovozovat, že se jedná toliko o změnu v označení, nikoli v obsahové náplni.

V případě nového vymezení ploch „smíšené obytné“ je tedy pro posouzení míry změny obsahové náplně podstatné to, že se opouští rozdělení na funkční typy „SO – smíšené plochy obchodu a služeb“, „SV – smíšené plochy výroby a služeb“ a „SJ – jádrové, tj. smíšené plochy centrálního charakteru“ a namísto nich se zavádí plocha „smíšená obytná – S“ s jediným podrobnějším účelem využití v rámci funkčního typu „SR – smíšené obytné rezidenční“.

Poukazují-li navrhovatelé na to, že z porovnání původního funkčního vymezení pro plochu „SO“ a nově zavedené plochy „S“ plyne, že došlo k rozšíření možného využití, tedy že k faktické věcné změně (tedy v samotné obsahové náplni funkčních typů) došlo, neboť je možné do budoucna na těchto plochách uskutečnit širší okruh záměrů, pak jde podle zdejšího soudu o závěr správný. Plocha vymezená jako „SO“ byla vymezena jako sloužící převážně k umístění obchodních a servisních provozoven a administrativy, které podstatně neruší bydlení, s obecně nepřipustným využitím pro parkovací stání, odstavná stání a garáže pro nákladní automobily a autobusy a pro přívěsy těchto vozidel, přípustné využití bylo vymezeno jako stavby pro bydlení v rozsahu do 50 % výměry funkční plochy, maloobchodní provozovny do velikosti

1 500 m² prodejní plochy, maloobchodní provozovny do velikosti 3 000 m² prodejní plochy za předpokladu situování ve vícepodlažním objektu odpovídajícím charakteru území a zajištění parkování v objektu, provozovny stravování a ubytovací zařízení, řemeslné provozovny, služebny městské policie, stavby pro správu a pro církevní, kulturní, sociální, zdravotnické a obdobné účely a zábavní zařízení. Nově vymezená plocha „S“ stanoví hlavní účel využití jako pozemky, stavby a zařízení zpravidla pro bydlení „B“ (tedy bez podrobnějšího upřesnění funkčním typem) a dále pro občanské vybavení veřejné (OV, OZ, OS, OP, OK, OB), občanské vybavení komerční (CS, CV a CO) s prodejní plochou do 1 000 m² nebo do 5 000 m² s uspořádáním obchodní galerie. Změny využití z dosavadního „SO“ na „S“ se tedy zřetelně dotýkají věcného obsahu.

Shrne-li zdejší soud podstatné změny u ploch bydlení a ploch smíšených obytných, pak plochy „BP“ (plocha předměstského bydlení), „BC“ (plocha čistého bydlení) a „BO“ (plocha všeobecného bydlení) jsou měněny na plochy „BB“ (plocha bydlení v bytových domech), „BR“ (plocha bydlení v rodinných domech) a „BK“ (plocha kombinovaná) a dále na plochy „S“ a „S/R“ (plochy smíšené obytné/rezidenční). V případě nových funkčních typů („BB“, „BR“ a „BK“) jsou stanoveny podmínky společné, u jím odpovídajících dosavadních funkčních typů se jednotlivé podmínky využití lišily. Dosavadní plochy „BP“, „BC“ a „BO“ se vyznačovaly mj. procentuálním vyjádřením obytné plochy vůči celku, to je po změně územního plánu zachováno jen u plochy „S“, tato procentuální garance se nově již neuplatní u ploch „BB“, „BR“ a „BK“. Po změně územního plánu lze nově dovozovat možnost umístění komerčního vybavení pro obchod a služby („CO“) a pro sport a komerční aktivity („CS“) převyšující potřeby místních obyvatel (do 1 000 m² jako podmíněně přípustné); to je možnost přesahující dosavadní pravidla u všech dosavadních ploch bydlení. Ze změny územního plánu rovněž nově plyne umožnění parkování ve vnitrobloku (za stanovených podmínek).

Dosavadní smíšené plochy se přitom dělily na funkční typy smíšené plochy obchodu a služeb („SO“), smíšené plochy výroby a služeb („SV“) a jádrové, tj. smíšené plochy centrálního charakteru („SJ“); nově se zavádějí plochy smíšené obytné, a to včetně funkčního typu plochy smíšené obytné rezidenční, a plochy občanského vybavení komerčního s funkčními typy obchod a služby („CO“), služby charakteru výroby a výroba nerušící („CV“), vybavení specifické („CX/...“) a sport a pohybové aktivity („CS“). V případě ploch smíšených obytných v důsledku změny územního plánu vzniká plocha, jejímž hlavním účelem využití je bydlení a mj. občanské vybavení komerční s prodejní plochou do 1 000 m² a do 5 000 m² s uspořádáním obchodní galerie, zatímco podle dosavadního územního plánu byla v případě funkčního typu ploch smíšených obchodu a služeb přípustná hranice do 1 500 m² a u maloobchodní provozovny do velikosti 3 000 m² prodejní plochy za předpokladu situování ve vícepodlažním objektu. Podmíněně přípustné je v těchto plochách smíšených obytných/rezidenčních nově mj. občanské vybavení komerční „CO“ s prodejní plochou do 5 000 m² nebo do 10 000 m² s uspořádáním obchodní galerie (za podmínky, že bude prokázána přijatelná míra zátěže v lokalitě vyvolaná

dopravou a negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití), avšak podle dosavadního územního plánu byly podmíněně přípustnými (v původních smíšených plochách obchodu a služeb) maloobchodní provozovny do 10 000 m² nebo maloobchodní provozovny do 3 000 m² za podmínky prověření v navazující územně plánovací dokumentaci. V případě (nového) funkčního typu plochy smíšené obytné/rezidenční je určující výměra části plochy nebo výměra hrubých podlažních ploch určených výhradně pro bydlení nad 30 % oproti dosavadním plochám obchodu a služeb (tam do 50 %).

V případě „vybavení komerčního“ se z textu podává, že o změnu jde a že tato změna reaguje na požadavek (promítnutý již do zadání) řešit koncepci občanské vybavenosti komerční jako samostatnou kategorii. Už to tedy jasně indikuje obsahovou změnu ve funkčním vymezení území, nadto sám odpůrce uvádí, že vymezení nové kategorie předpokládá nové vymezení funkčních typů a jejich začlenění do urbanistické struktury přesunem původních funkčních typů ploch smíšených, některých ploch rekreace a ploch pro výrobu do nových funkčních typů „CO vybavení komerční pro obchod a služby“, „CV vybavení komerční pro služby charakteru výroby a výrobu nerušící“, „CS vybavení komerční pro sport a pohybové aktivity“, „CX vybavení specifické s konkrétním účelem využití“ s dalším dělením na „CX/OO“ pro obchodní a administrativní komplexy zahrnující vymezení obchodních jednotek typu obchodních komplexů, hypermarketů apod., administrativní komplexy včetně služeb a případného integrovaného bydlení, „CX/OG“ pro specifické „obchodní galerie“ (charakteristický stavební typ pro kompaktní zástavbu zejména v centrální oblasti města) a „CX/BVV, ZOO, Autodrom“. Stanoví se přitom nově, že „CX/OO“ se vymezuje ve stabilizovaných plochách v k.ú. Ivanovice (areál Bauhaus, Globus), k.ú. Komín (areál OBI při ul. Kníničská), k.ú. Ponava (Tesco při ul. Sportovní), k.ú. Bohunice (areál Campus Square), k.ú. Štýřice (lokalita Heršpická a u Ústředního hřbitova), k.ú. Dolní Heršpice (Tesco při ulici Vídeňské a nákupní centrum Avion Shopping Park), k.ú. Přízřenice (u Olympie) a v plochách v k.ú. Ponava (při ul. Reisigova), k.ú. Štýřice (lokalita Heršpická), k.ú. Brněnské Ivanovice (areál Makro), k.ú. Horní Heršpice (naproti areálu Makro), k.ú. Slatina (při dálnici D1) a že „CX/OG“ je vymezen pouze ve stabilizované ploše v k.ú. Trnitá (OD Tesco, Vaňkovka) a v ploše v k.ú. Štýřice (lokalita Heršpická). Z odůvodnění se přitom podává, že tímto členěním funkcí a funkčních typů vybavení komerčního a specifického jsou přesně odlišeny funkční typy i v grafické části na rozdíl od dosavadního územního plánu.

Požadavek řešit koncepci občanské vybavenosti komerční („vybavení komerční“) jako samostatnou kategorii byl podstatným požadavkem zadání a jde oproti dosavadnímu územnímu plánu o zcela nové vymezení funkčních typů a jejich začlenění do urbanistické struktury (přesunem původních funkčních typů ploch smíšených, některých ploch rekreace a ploch pro výrobu). O změny v obsahové náplni funkčních typů nově soustředěných do funkce „C“ se tedy jedná.

Konkrétní věcné změny tu lze shrnout tak, že v případě funkčního typu „CO“ jsou hlavním účelem využití stavby a zařízení pro obchodní činnost a služby do

5 000 m² prodejní plochy nebo do 10 000 m² s uspořádáním obchodní galerie a pro administrativu a služby do 20 000 m², podmíněně přípustné jsou obchody do 10 000 m² prodejní plochy nebo do 20 000 m² s uspořádáním obchodní galerie, administrativy a služby do 50 000 m² (za podmínky, že jde o doplněk hlavního účelu využití). Tomuto funkčnímu typu podle dosavadního územního plánu odpovídaly smíšené plochy centrálního charakteru „SJ“, kde byly přípustné maloobchodní provozovny do velikosti 1 500 m² prodejní plochy (ve vícepodlažním objektu) a podmíněně přípustné do 5 000 m² prodejní plochy. V případě funkčního typu „CV“ (oproti dosavadnímu územnímu plánu sloučeny dosavadní plochy pro výrobu „PV“ a smíšené plochy výroby a služeb „SV“) tu jako přípustná oproti funkčnímu typu „SV“ chybí možnost maloobchodní a velkoobchodní provozovny; v případě typu „SV“ se jednalo o takové provozovny do velikosti 1 500 m² prodejní plochy, maloobchodní a velkoobchodní provozovny do velikosti 5 000 m² prodejní plochy za předpokladu, že jsou umístěny ve vícepodlažním objektu; ty jsou nyní podmíněně přípustné, ovšem bez určení výměry. Dále lze dovozovat chybějící možnost využití území jako zahradnictví a zábavní zařízení, což bylo podle dosavadního územního plánu v případě funkční plochy „SV“ přípustné. Změna také spočívá v tom, že v kategorii „přípustné“ i „podmíněně přípustné“ není v případě funkčního typu „CV“ limitována výměra budov odlišných od hlavního účelu funkčního užití (oproti dosavadním plochám „SV“ a „PV“). V případě funkčního typu „CX“ je dán hlavní účel využití jmenovitě (původně v typu „N“ plynulo pouze z grafické části), pro každou konkrétní plochu jsou změnou územního plánu určeny podmínky přípustnosti a podmíněně přípustnosti jednotlivých staveb oproti dosavadní obecné úpravě vážící se k plochám „N“.

V případě „rekreace“ (byť má jít také o součást změn „metodických“) dokonce sám odpůrce dílčí odůvodnění uvádí tak, že obsah funkce rekreace („R“) a transpozice původních funkčních typů se upravuje významným způsobem. Základem nového vymezení byla podle odpůrce charakteristika podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., která pojem „rekreace“ přesně vymezuje, a změna územního plánu spočívá v úpravě a zařazení jednotlivých funkčních typů využití ploch tak, aby byl zřejmý hlavní účel využití. Odpůrce nově podle obecného odůvodnění přistoupil k jednoznačnému členění s přesným vymezením pojmu „rekreace“ (způsob využití ploch spojený pouze s pobytem v rekreačních oblastech) namísto dosavadní charakteristiky – „zvláštní plochy pro rekreaci (R)“, „plochy krajinné zeleně rekreační (KR)“, „plochy městské zeleně rekreační (ZR)“ a plochy s objekty pro individuální rekreaci s možnou určitou mírou zastavění. V případě nově vymezeného funkčního typu „RH“ jsou kupř. nově přípustné objekty občanského vybavení komerčního pro obchod a služby a pro sport do 500 m².

Z pohledu posouzení míry změny v obsahové náplni v rámci funkce „R“ je však především podstatné, že sám odpůrce při stanovení funkcí a funkčních typů připouští nový pohled na „rekreační oblast“; nově se totiž odvozuje od unikátního charakteru území, který určují především vodní plocha vhodná pro rekreační využití jako rozhodující rekreační fenomén a rekreační zázemí - příměstský rekreační les. Přestože nic bližšího z textové části odůvodnění neplyne, věcná změna (obsahová změna

náplně) je zřejmá už z nově uplatněného hlediska unikátního charakteru území, neboť to v dosavadním územním plánu hlediskem nebylo.

V případě ploch „občanského vybavení veřejného“ plyne obsahová změna z nového podmíněně přípustného využití občanského vybavení komerčního „CO“ (obchod a služby), pokud je doplňkem hlavního využití a negativně neovlivní prostorové uspořádání plochy hlavního účelu, zatímco původně byly tyto plochy určeny výhradně pro umístění staveb a zařízení sloužící veřejné potřebě. V případě funkčního typu „OH“ (pohřebnictví) je podmíněně přípustné občanské vybavení komerční „CO“ (obchod a služby) a „CV“ (služby charakteru výroby a výrobu nerušící) za podmínky, že je doplňkem hlavního účelu využití, negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití, podle dosavadního stavu byly plochy hřbitovů považovány za specifickou formu městské zeleně a stavbami na této ploše přípustnými byly stavby a zařízení, které svým charakterem odpovídají způsobu využívání ploch (sakrační stavby, odpočívadla, obřadní síně, veřejné WC apod.).

Pokud jde o plochy „dopravy“, v důsledku změny územního plánu nejsou stavby vybavení komerčního a pro obchod a služby „CO“ a vybavení pro služby charakteru výroby „CV“ limitovány v m², nýbrž pouze podmínkou, že jsou doplňkem hlavního účelu využití a negativně neovlivní vhodné uspořádání plochy hlavního účelu využití (podle dosavadního stavu u ploch služby pro automobilovou dopravu „DA“ a hromadné parkovací garáže „DG“ bylo možno umístit obchodní zařízení do 400 m²). Nově je možné i komerční využití pro služby a výrobu „CV“ jako podmíněně přípustné, pokud je doplňkem hlavního účelu využití a negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití (doprava silniční – „DS“, doprava drážní – „DD“, doprava letecká – „DL“ a doprava vodní – „DV“). V rámci plochy komunikace a prostranství místního významu – „DA“ lze podmíněně přípustně využít tuto plochu pro občanské vybavení komerční „CO“ za podmínky, že je doplňkem hlavního účelu využití a negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití, a pro technické zabezpečení veřejných služeb města „TO“ za podmínky, že negativně neovlivní prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití a podpovrchová zařízení dopravy silniční (parkovací garáže), za podmínky minimalizace jejich plošného a prostorového střetu s pozemky vzrostlé zeleně a negativního vlivu na funkčnost plochy, vyplývající z hlavního využití. Nově je podmíněně přípustné i vybavení „OZ“ (zdravotnictví) a „OS“ (školství a výzkum), a to v ploše doprava drážní („DD“) a doprava letecká („DL“), za podmínky, že toto občanské vybavení je doplňkem hlavního účelu využití, negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití, prostorové uspořádání území nebo plochy a umožní zabezpečit odpovídající kvalitu prostředí (zejména hluková zátěž). Podmínky pro umístění čerpacích stanic tu oproti dosavadnímu stavu nejsou uvedeny. Z právě uvedeného tedy rovněž vyplývají změny v obsahové náplni využití území.

V případě ploch „zeleně“ odpůrce uvádí, že význam funkce se nemění, zároveň se však z textové části odůvodnění podává, že funkce zeleně je vymezována ve dvou základních funkcích – „plochy krajinné zeleně (K)“ a „plochy městské zeleně (Z)“. Změna podle odpůrce spočívá ve zjednodušení (zmiňována je souvislost s novým vymezením pojmu „rekreace“) a ve sjednocení přístupu k vymezování funkcí zeleně v plochách v zastavěném území (funkce „Z“) a v plochách v nezastavěném území (funkce „K“). Odpůrce zvolil metodu agregace tak, aby byly zobrazeny jevy zobrazitelné v měřítku 1:5000; tj. zobrazení ploch zpravidla větších než 2 000 m², což má umožnit odstranění fragmentace ploch, která v dosavadním územním plánu byla ke škodě přehlednosti a v mnoha případech nevyvážené podrobnosti grafického vyjádření funkčních ploch v různých částech území. Provedením agregace se zejména drobné plochy zpravidla menší než 2 000 m² včleňují do ploch rozsahem převládajících, pokud jsou jimi obklopeny nebo jsou s nimi v bezprostředním kontaktu. Změna ruší plochy zeleně („ZO“) a dosavadní plochy zahrnuje pod jiné plochy (kupř. „DA“ – komunikace a prostranství místního významu – veřejný dopravní prostor, „DS“ – doprava silniční), a tedy k obsahové změně náplně funkce „zeleně“ dochází. Jednoduše řečeno: existují plochy, které v dosavadním územním plánu byly „drobnými“ plochami zeleně a nyní v důsledku agregace s plochami jinými jsou součástí jiného funkčního typu – a dokonce i jiné funkce.

Má-li se tato změna projevat podle navrhovatelů ve snížení stupně ochrany zeleně, pak argument odpůrce ve vypořádání námítky č. 1156, že dosavadní významné plochy zeleně jsou chráněny na základě obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 15/2007 a že tedy plošný rozsah nejvýznamnější zeleně nesmí být zmenšen a že výjimka podléhá schválení zastupitelstva, tuto námitku jednak nevyvrací, neboť ochrana zeleně skutečně není zaručena změněným územním plánem shodně jako v dosavadním územním plánu (postačí prostého rozhodnutí zastupitelstva), především však nevyvrací, že jde o změnu věcnou; nejde totiž o to, zda je ochrana zeleně i nyní „nějak“ chráněna, nýbrž zda je chráněna územním plánem jako v jeho dosavadním znění. Není-li, pak bez ohledu na současný způsob ochrany jde ve vztahu k takto nově agregovaným plochám o obsahovou změnu územního plánu. Pro opačný závěr nemůže svědčit ani poukaz odpůrce na to, že dosavadní plochy zeleně nově spadající pod plochy „DA“ jsou chráněny proto, že hlavním účelem využití takových ploch je mimo jiné „například“ i „zeleň“; hlavním účelem využití jsou totiž v případě ploch „DA“ veřejně přístupné pozemky, stavby a zařízení, u nichž jsou kromě „příkladu“ zeleně naroveň uváděny i další „příklady“ – náměstí, ulice, chodníky, tržiště atd., to vše při stanovení podmíněně přípustného využití „občanské vybavení komerční CO“. Nehledě k tomu je kupř. změna z plochy zeleně („ZO“) na plochu „DA“ v rozporu s tím, co deklaruje odpůrce ve schématu změn na str. 31 odůvodnění (z ní v rámci toliko metodických změn plyne jen možná změna na „Z“) – ani tak by se tedy nemohlo jednat toliko o změnu „metodickou“.

V této souvislosti zdejší soud odmítá i odpůrcem zmiňovaný argument důvodů dle odpůrce „bagatelní“ agregace, tj. dosavadní nepřehlednost a nevyváženou podrobnost. S ohledem na nově stanovené limity využití jednotlivých funkcí a

funkčních ploch nelze „změnu míry podrobnosti“ při vymezení využití jednotlivých ploch pokládat za nic jiného než změnu obsahovou. Důvody takové změny jsou nyní vedlejší (a zdejší soud by ani nemohl vést s odpůrcem disputaci ohledně „vhodnější“ limitace využití ploch), podstatné je, že odpůrce je musel spolu se změnou srozumitelně vyjádřit a odůvodnit (jistě jinak než potřebou „menší podrobnosti územního plánu“).

Pokud jde o obsahové změny výlučně v rámci ploch městské zeleně („Z“), pak oproti dosavadnímu stavu („ZP“, „ZR“ a „ZO“) se nově zavádí jako podmíněně přípustné využití občanské vybavení veřejné, vybavení komerční a dopravní infrastruktura (veřejný dopravní prostor) za podmínky, že je doplňkem hlavního účelu využití pro odpočinkovou a relaxační funkci a slouží potřebám hlavního účelu využití, minimalizuje plošný a prostorový dopad na pozemky vzrostlé zeleně a negativní vliv na funkčnost plochy vyplývající z hlavního využití a negativně neovlivní vhodné prostorové uspořádání plochy hlavního účelu využití; taková možnost z dosavadního stavu neplynula.

Již ze shora uvedeného lze podle zdejšího soudu spolehlivě dovozovat, že změny, které odpůrce pokládal za metodické a které odůvodňoval souhrnně (bez konkrétního odůvodnění ve vztahu ke konkrétní ploše, tedy fakticky konkrétně nijak) takovým způsobem, že „věcně ke změně nedochází“, představují změny v obsahové náplni. Bylo-li shora předesláno, že všechny jednotlivé dílčí změny obsahové náplně funkčního využití ploch v rámci opatření obecné povahy tedy musí být odůvodněny, pak tomuto požadavku napadená změna územního plánu nedostála.

Připomenout je třeba, že pro zdejší soud není podstatné, jak odpůrce jednotlivé změny technicky označil (zda jako „věcné“ či „metodické“), nýbrž zda veškeré změny v obsahové náplni jednotlivých „nových“ funkcí a funkčních typů byly odůvodněny, a to srozumitelným způsobem. Dochází-li v důsledku změny územního plánu ke komplexním změnám ve vymezení funkčních ploch, odvozených od jiných způsobů definičního vymezení území, jinak formulovaných hlavních účelů využití území, jiných explicitně zmíněných podmínek přípustného a nepřípustného využití a dalších podmínek regulace, aniž by byly patrný věcné důvody takových změn ve vztahu k jednotlivým částem území (konkrétním lokalitám, na něž územní plán dopadá), k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění, pak napadená změna územního plánu nesplňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu (za použití § 68 odst. 3 správního řádu podle § 174 odst. 1 správního řádu), tedy řádné odůvodnění. Jednoduše řečeno: není-li změna odůvodněna nijak (a dokonce nepřiznává-li se ani to, že o změnu jde), pak nemůže být odůvodněna řádně.

Vadou je tedy odpůrcem zvolený stručný, povšechný a ve vztahu ke konkrétním územím nicneříkající důvod změn tzv. metodických; ty se projevují pouze v grafické části (pouze coby výsledek plynoucí ze změny územního plánu – v grafické části už z povahy věci nemůže být nalezeno odůvodnění), textová část odůvodnění se jimi konkrétně (individuálně) ve vztahu k jednotlivým lokalitám nezabývá, a tedy je ani

neodůvodňuje – není tedy při zohlednění konkrétních podmínek jednotlivých lokalit patrné, co přesně, kde přesně a především z jakých důvodů se mění (a zároveň není pravdou, že se nemění nic).

Zapravdu je tedy třeba dát navrhovatelům v tom, že změny, jež odpůrce označil jako metodické, nejsou mechanicky jednoduše přijatou konverzí dosavadního označení (pojmenování) funkcí a funkčních typů ploch, nýbrž změnami, které jsou ovlivňovány nově zohledňovanými faktory věcnými (bez ohledu na to, jaký komplex věcných důvodů se ke změnám v konkrétních územích vztahuje). Nelze tedy souhlasit s odpůrcem v jeho postoji, že jde pouze o („metodické“) změny, jejichž povaha nevyžaduje specifikaci vztaženou na jednotlivé konkrétní plochy, kde k nim dochází na území celého města, protože je metodickými změnami sledován obecný cíl.

Nemůže obstát odpůrcův argument, že odůvodňování každé konkrétní položky by celou změnu územního plánu činilo nepřehlednou, ani že by se odůvodnění ve vztahu k jednotlivým položkám nesmyslně opakovalo. Jestliže by totiž musela být odůvodněna byť jen jediná změna územního plánu (týkající se jediné konkrétní lokality), a to tak, aby bylo patrné, v čem přesně změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se oproti dosavadnímu stavu mění a z jakých důvodů (to ve vztahu ke změně územního plánu města Brna dovodil zdejší soud již kupř. v rozsudku ze dne 20.9.2012 ve věci sp. zn. 67A 2/2012), pak zcela shodný požadavek je zapotřebí uplatnit na jednotlivé změny v rámci mnohem komplexnějšího obsahového zásahu do dosavadního územního plánu, tedy za situace, kdy „aktualizace“ územního plánu zasahuje celé území města, a tedy řadu lokalit, v nichž se individuální podmínky nutně významně odlišují.

Odůvodnění by se přitom nemohlo nesmyslně opakovat, jak také odpůrce k návrhové argumentaci dovozoval, bylo-li by vystavěno na důvodech skutečně se vztahujících ke konkrétnímu území, v níž ke změně dochází (tedy jednotlivým plochám), a tamním podmínkám. Jestliže změny zasahují území celého města Brna, pak jejich důsledky se promítají plošně ve všech územích, která spadají pod určitý funkční typ. Toliko plošné odůvodnění (bod „9.2.3. Metodické změny a jejich odůvodnění“ na str. 27 – 34 odůvodnění a na str. 165 odůvodnění – příloha č. 1, str. 8) však vylučuje nejen zohlednění individuálních podmínek jednotlivých částí území, nýbrž také účinné uplatnění individuálních námitek a připomínek proti podstatě jednotlivých změn v území; ty ostatně, pokud byly uplatněny, odpůrce zpravidla vypořádával právě jen tím, že jde o změny „metodické“.

Z pohledu důsledků pro rozhodnutí zdejšího soudu jde o vadu koncepční, zasahující celé území územním plánem dotčené (změny se dotkly úpravy a podmínek využití ploch na celém území města Brna, což není ani mezi navrhovateli a odpůrcem sporné). Tento nedostatek rozhodovacích důvodů zakládá nepřezkoumatelnost.

K právě uvedeným důvodům nepřezkoumatelnosti nadto přistupuje i vada další. Ze změny územního plánu (z části II.) rovněž plyne, že přípustné je přiměřené

odchýlení vycházející z vlastností ploch „nepostižitelných v podrobnosti územního plánu“, které podstatně nezmění plošné a prostorové uspořádání území. „Nové“ pravidlo podle čl. 4.2. měněné obecně závazné vyhlášky tedy umožňuje se od hranic funkčních typů odchýlovat (tedy hranice pozměňovat), bez jakýchkoli podrobností (a tedy limitů jednotlivých odchýlení se) v závislosti na tom, zda jde o odchýlení se „přiměřené“ a „větší“, jež teprve musí být uskutečněno ve formě opatření obecné povahy; jinak zřejmě interpretovat text „nového“ čl. 4.2., podle kterého *„Větší odchýlení musí být posouzeno v rámci úpravy směrné části ve smyslu § 188 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. (stavební zákon).“* nelze. Že je tím skutečně myšlena i možnost odchýlovat se přinejmenším od funkčních typů (ne-li dokonce funkcí, jak odpůrce ani u jednání soudu nevyvrátil), to potvrzuje i text části II. (změna čl. 5.1.1. přílohy č. 1 dosavadní obecně závazné vyhlášky), kde jsou uváděny funkční typy, jejich vymezení není „směrné“, a je tedy „závazné“, jde u funkčních typů „CX“, „CS“, „RH“ a „RR“. Ty jsou tedy „vyjmuty z možnosti jejich úpravy“, hranice jiných funkčních typů lze tedy na základě shora uvedeného pravidla podle čl. 4.2. pozměňovat.

Konkrétní pravidla pro možné „přiměřené odchýlování se“ nejsou územním plánem vůbec řešena. Možnost odchýlení se od limitů využití území závazně vyplývajících z územního plánu individuální úvahou založenou na posouzení míry přiměřenosti každé takové odchylky, a to bez jakýchkoli mantinelů takové úvahy, smysl územního plánu popírá. Na tom nic nemění ani argument odpůrce v tom směru, že v navazujících rozhodovacích procesech je připraven míru odchýlení se (zda jde o odchýlení se „přiměřené“ nebo „větší“) posuzovat, popř. metodicky usměrňovat zodpovědně a „opatrně“ („přísně“). Nakolik je možnost odchýlení se od limitů využití území závazně vyplývajících z územního plánu problematická, to ostatně dokládá i rozšíření plochy komunikace na úkor plochy zeleně „Z“ o cca 240 m² a plochy smíšené obytné „S“ na úkor plochy zeleně „Z“ o cca 860 m² vyplývající ze změny „S 14/14 MČ Brno – sever, k.ú. Husovice, parc. Č. 1776, 1777, 1724, ul. Hálkova“ (změna, k níž došlo dne 2.9.2014 pod č.j. MMB/0043568/2014, MMB/0063720/2014, MMB/0306933/2014, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0306933/2014), jak bylo u jednání soudu dokazováno.

Odpůrce tedy k vymezení funkčních typů (až na shora uvedené výjimky) ve skutečnosti přistupuje jako k úpravě směrné části územního plánu (podle dřívější právní úpravy), tedy jako k nezávaznému regulativu tak, jak ve vztahu k limitům využití území zapověděl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013 ve věci sp. zn. 1 AOS 2/2013. Podle zdejšího soudu dovodil-li Nejvyšší správní soud, že závazná část územního plánu musí obsahovat limity využití území (aniž by je bylo možno měnit mimo řádnou proceduru ve formě vydání opatření obecné povahy), pak jestliže podle § 18 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, musí závazná část územního plánu obce obsahovat mj. využití ploch a jejich uspořádání a limity využití území a pokud jsou obecné regulativy prostorového uspořádání území, jehož vymezení

je závazné, musí být závazně stanoveny i hranice jednotlivých funkčních typů, jimiž je stanoveno využití území a jsou limitem využití území.

I v této argumentaci tedy dává zdejší soud zapravdu navrhovatelům; tato vada se však již podle zdejšího soudu nepromítá v nepřezkoumatelnosti změny územního plánu; jde o vadu ve zvoleném řešení, které z vymezení funkčních typů činí regulativ nezávazný („směrný“). Nad rámec dovození nepřezkoumatelnosti ve vymezení využití ploch tedy tuto vadu zdejší soud zmiňuje jen v rámci své úvahy *obiter dictum*.

III.3.2.

Navrhovatelé namítají rovněž nepřezkoumatelnost napadené změny územního plánu z důvodu systémově nesprávného – jednotného – přístupu ke stanovení indexu podlažní plochy. V tom spočívá jejich druhá námitka systémové chyby odpůrce, jež podle nich rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost.

Index podlažní plochy včetně jeho konkrétní hodnoty je obecným regulativem prostorového uspořádání území a limitem využití území, jehož vymezení je závazné (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 ve věci sp. zn. 1 AOs 2/2013). Takto zjevně musel index podlažní plochy chápat i odpůrce, když v textové části odůvodnění uvádí, že intenzita využití plochy se udává indexem podlažní plochy jako hodnota charakteristická pro území s typickou prostorovou strukturou zástavby a že index podlažní plochy určuje hodnotu hrubých podlažních ploch, kterou je přípustné navrhnout, popřípadě podmíněně přípustné v ploše navrhnout vzhledem k předpokladům lokality vytvořit intenzivní nebo kompaktní formu zástavby.

Z pohledu konkrétního stanovení indexu podlažní plochy je podstatné, že index podlažní plochy vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy. Stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Jak plyne rovněž z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2013 ve věci sp. zn. 1 AOs 2/2013, tento index ve svých důsledcích vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše, přitom to, jaké hodnoty tohoto indexu jsou pro určité plochy vymezeny, nemá být důsledkem nahodilosti či individuálních zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území; jeho hodnota se má odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb, jakož i jiných specifických faktorů. Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna. Zvýší-li se tento index pro určitou plochu, znamená to, že tato plocha může být zastavěna daleko hustěji, popřípadě stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud předpokládáno.

Už z tohoto důvodu nelze ke stanovení indexu podlažní plochy přistupovat tak, že index podlažní plochy prakticky závazně stanovit nelze, neboť vždy závisí na aktuálně v úvahu přicházejícím projektu v konkrétní lokalitě, ani že v případech, kdy je index podlažní plochy územním plánem stanoven, jej musí být umožněno kdykoli změnit, aby bylo možno takový projekt realizovat. Je tomu podle přesvědčení zdejšího soudu naopak: index podlažní plochy závazně stanovený v územním plánu určuje, jaké projekty lze v konkrétní lokalitě realizovat. Nevyhovuje-li pak hodnota závazně stanoveného indexu podlažní plochy konkrétnímu projektu, nelze jej bez změny hodnoty tohoto indexu realizovat. Opačné pojetí by bylo v rozporu s Nejvyšším správním soudem judikovaným pravidlem o závaznosti hodnoty tohoto indexu i s pravidlem, podle něhož jeho konkrétní stanovení nemá být důsledkem individuálních zájmů.

Pak tedy nelze přijmout ani argument odpůrce, podle něhož index podlažní plochy závazně v územním plánu stanovit nelze i z toho důvodu, neboť by to vyžadovalo znalost všech podmínek v jednotlivých lokalitách města. Jestliže je totiž (i podle shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) index podlažní plochy obecným regulativem prostorového uspořádání území a limitem využití území, jehož vymezení je závazné, a jestliže se má jeho konkrétní hodnota odvíjet od charakteru celkové zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb a dalších specifických faktorů vážících se ke konkrétní lokalitě v území, pak hodnota tohoto indexu musí z územního plánu plynout závazně a pro stanovení hodnoty je třeba z konkrétních podmínek jednotlivých lokalit v území vycházet – a konkrétní hodnotu pak na základě toho stanovit do budoucna zásadně relativně neměnným (nezměnitelným) způsobem.

Z toho tedy také plyne, že nelze přijmout přístup odpůrce, podle něhož nelze index podlažní plochy stanovit individuálně ve vztahu ke konkrétním lokalitám. Právě v jeho stanovení (konkrétní hodnotou) ve vztahu ke konkrétní lokalitě spočívá jeho samotný smysl. Stanovovat jej ve vztahu ke konkrétní lokalitě přitom neznamená nutnost stanovení tohoto indexu individuálně vždy ve vztahu k „jednotlivým pozemkům“. Vymezení takových jednotlivých lokalit je věcí odpůrce, musí jít však o vymezení srozumitelné a odůvodněné, jež respektuje, že za takovou jednotlivou lokalitu je třeba pokládat území, na němž jsou z pohledu podstatných ukazatelů podmínky dostatečně homogenní a zároveň dostatečně odlišitelné od jiných lokalit.

Opačný postoj (tj. ten, k němuž se hlásí odpůrce) by index podlažní plochy činil podmínkou zbytečnou, neboť by v individuálních případech kdykoli mohla být změněna, což by nakonec znamenalo, že by s ní bylo nakládáno jako s (dřívější) podmínkou směrné části územního plánu, což (jak jsou si konečně vědomi navrhovatelé i odpůrce) i Nejvyšší správní soud odmítl.

Z pohledu přezkoumatelnosti změny územního plánu v otázce stanovení indexu podlažní plochy je tedy podstatné, zda jeho stanovení je určité (jednoznačné) a

odůvodněné. Není-li přitom jeho stanovení skutečně závazné, už v takovém případě není určité (jednoznačné), a tedy nemůže být ani konkrétně odůvodněné.

Z části I.F.3. „PODMÍNKY PROSTOROVÉHO USPOŘÁDÁNÍ“ změny územního plánu plyne, že tato změna vymezuje území, pro která je typický charakter zastavění i výšková hladina zástavby, a jsou vymezena v historickém jádru a centrální zóně jmenovitě ulicemi, nebo náměstími, přičemž hranice zóny zahrnuje zástavbu celého uličního prostoru, včetně objektů na vnější straně uliční fronty nebo náměstí; a dále vymezuje území souvislé městské zástavby - vně centrální zóny a přidružené satelitní obce a předměstská území jmenovitě podle katastrálních území: historické jádro – prostorové uspořádání vymezuje regulační plán městské památkové rezervace, centrální zóna, území souvislé městské zástavby - vně centrální zóny, přidružené satelitní obce a předměstská území, území v rekreačních oblastech a území panelových sídlišť. Pro tato území se vymezují hodnoty regulativu intenzity využití území vyjádřené indexem podlažních ploch, odkazováno je přitom na textovou část změny dosavadní obecně závazné vyhlášky včetně přílohy č.1 a č. 2. a na výkresovou část - výkresy změn č. 2 Hlavní výkres - Plán využití území.

Odpůrce tedy v napadené změně územního plánu vymezil území, pro která je typický charakter zastavění a v jeho kontextu výškové hladiny zástavby, a to centrální zónu, zónu souvislé městské zástavby - vně centrální zóny, přidružené satelitní obce a předměstská území, území panelových sídlišť a rekreační území. Intenzitu využití odpůrce stanovil hodnotou indexu podlažních ploch jednotlivě pro plochy „B“ a „S“, vyjma ploch bydlení „BR“, pro které je určující vymezení pojmem „rodinný dům“, a vyjma ploch „O“, „CS“, „CX“, „X“ a „P“, jejichž prostorové uspořádání se vymezuje individuálně (a tedy pro které hodnota indexu podlažní plochy stanovena nebyla).

Na základě návrhové argumentace se zdejší soud musel zaměřit na posouzení následujících tří otázek: 1. zda index podlažní plochy byl stanoven určitě, 2. zda byl odůvodněn, a 3. zda se tak stalo ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám. Posouzení ve všech třech otázkách se přitom nutně vzájemně prolíná.

Pokud jde o určitost stanovení indexu podlažní plochy, tu nelze trvat na tom, aby byl index stanoven individuálně a výslovně pro každou plochu na území města. Může dojít k jeho stanovení pro určité typy ploch, a to za situace, kdy tyto plochy nevykazují odlišnosti z pohledu charakteru zástavby, poměru nezastavěných ploch vůči zastavěným, dosavadní výšky staveb a dalších rozhodujících faktorů vážících se k těmto typům ploch. Odpůrce index stanovil hodnotami pro případ centrální zóny (prostorová struktura zástavby intenzivní kompaktní) s rozlišením na plochy „BB“, „S“ a „SR“ a „CO“ („CV“), zóna souvislé městské zástavby - vně centrální zóny (prostorová struktura zástavby městská intenzivní) s rozlišením na plochy „BK“, „BB“, „S“ a „SR“, „CO“ a „CV“ etážové a „CO“ a „CV“ halové, pro přidružené satelitní obce a předměstská území (prostorová struktura zástavby městská) s rozlišením na plochy „BK“, „BB“, „S“ a „SR“, „CO“ a „CV“ etážové a „CO“ a „CV“ halové, pro rekreační oblasti (prostorová struktura zástavby volná) s rozlišením na plochy „RR“ a

„RH“, to vše zpravidla (s výjimkou rekreačních oblastí) s možností korekce v procentech (odchylka 20%), a pro panelová sídliště „individuálně“.

Z textu změny dosavadní obecně závazné vyhlášky (z textové části II.) plyne, že území s typickou prostorovou strukturou zástavby jsou vymezena v historickém jádru a centrální zóně. Historické jádro vymezuje regulační plán městské památkové rezervace. Historické jádro tvoří území uvnitř původních městských hradeb, vymezené ulicemi Husova, Údolní, Marešova, Žerotínovým nám., Moravským nám., ulicemi Koliště, Dornych, Úzká, Hybešova (včetně). Centrální zónu tvoří prstenec intenzivní případně kompaktní zástavby městského a metropolitního charakteru okolo historického jádra; je vymezena na jihu železniční tratí nákladového průtahu, ulicí Jihlavskou, Vídeňskou, Poříčí, Křížkovského, Hlinky, Pivovarská, Tomešova, Všetečkova, Jiříkovského, Údolní, Grohova, Úvoz, Žižkova, Mučednická, Veverí, Šumavská, Dělostřelecká, Sportovní, Drobného, Traubova, Milady Horákové, Merhautova, Jugoslávská, Vranovská, Cejl a řekou Svitavou (včetně). Takové vymezení historického jádra a centrální zóny pokládá zdejší soud za určité.

Pokud jde o přidružené satelitní obce a předměstská území, tu se z textu změny dosavadní obecně závazné vyhlášky podává, že satelitní struktury tvoří přičleněné obce a předměstské lokality, jejichž zastavěné území netvoří celek se zónou souvislé městské zástavby (souvisle zastavěným územím města); zpravidla bývají odděleny významnou urbanistickou bariérou např. terénem, řekou, železnicí nebo dálnicí. Převažující charakter původního venkovského sídla nezanikl v pozdější sídlištní nebo areálové zástavbě. Jedná se o dříve samostatné obce, dnes často samostatné městské části: Bosonohy, Žebětín, Jundrov, Kníničky, Ivanovice, Mokrý Hora, Jehnice, Ořešín, Útěchov, Soběšice, Brněnské Ivanovice, Tuřany, Holásky, Chrlice, Dvorská, Dolní Heršpice, Přízřenice. Z textové části lze dovodit, že všechna takto vyjmenovaná území spadají do zóny „přidružené satelitní obce a předměstská území“ a takovéto vymezení může být rovněž pokládáno za určité.

Pokud jde o zónu souvislé městské zástavby - vně centrální zóny, pak zónu souvislé městské zástavby tvoří podle odpůrce souvislá zástavba městského charakteru vně centrální zóny, která vyplnila území mezi centrální zónou a přičleněnými obcemi, přitom splýnula se zástavbou původních obcí, která se postupně přetvářela na centra městských čtvrtí (např. Královo Pole) nebo rezidenčních čtvrtí s bytovými domy (např. Černá Pole); podstatnou část zóny tvoří charakteristické vilové čtvrtě (např. Jiráskova čtvrť – podle zdejšího soudu myšleno nepochybně Masarykova čtvrť, Černá Pole), tak i čtvrtě dělnických domků v oblasti posvitavské zóny (např. Maloměřice, Husovice, Židenice).

Vymezení zóny souvislé městské zástavby - vně centrální zóny je tedy stanoveno v textu změny dosavadní obecně závazné vyhlášky toliko příkladmo. Jestliže by byly ve vztahu k indexu podlažní plochy vymezeny toliko tři lokality (tři typy území), a sice historické jádro a centrální zóna (jako první), zóna souvislé městské zástavby - vně centrální zóny (jako druhá) a přidružené satelitní obce a

předměstská území (jako třetí), pak by mohlo obstát vysvětlení odpůrce (jak bylo k textu odůvodnění změny územního plánu podáno u jednání soudu), podle něhož veškeré území, jež nespadá do první a do třetí lokality (za situace, kdy území v první a ve třetí lokalitě je vymezeno určitě), je územím ve druhé lokalitě. Za situace, kdy jsou však vymezovány ještě další lokality (území v rekreačních oblastech a panelová sídliště), aniž by jejich území bylo vymezeno určitě, jak plyne z níže uvedeného, pak zónu souvislé městské zástavby - vně centrální zóny nelze pokládat za zbytkovou lokalitu k první a třetí lokalitě (shora uvedeným), a tedy nelze dospět k závěru, že by vymezení zóny souvislé městské zástavby - vně centrální zóny bylo v textu změny dosavadní obecně závazné vyhlášky provedeno určitě. Tu je tedy třeba s navrhovateli souhlasit, že ze změny územního plánu nelze zjistit, co je považováno za zónu souvislé městské zástavby - vně centrální zóny, pouze si lze z demonstrativního výčtu obsaženého v textové části představit, o jaká území se může jednat; grafická část přitom rovněž tuto zónu nevymezuje - výkresová část - výkresy změn č. 2 Hlavní výkres - Plán využití území, na něž je v textové části odkazováno, zobrazuje toliko území s rozdělením na funkce a funkční typy využití území.

Pokud jde o území v rekreačních oblastech, to text změny územního plánu vymezuje jako „Brněnská přehrada, Říčky, Ponávka“. Přestože si zřejmě lze za předpokladu průměrné a rozumně předpokladatelné orientace v jednotlivých lokalitách města Brna dovést rámcové umístění takto vymezeného území, z takového textového vymezení nelze hranice (a tedy přesné vymezení této zóny) také spolehlivě seznat, nadto ani grafická část toto území jednoznačně nevymezuje. I tu platí, že výkresová část - výkresy změn č. 2 Hlavní výkres - Plán využití území, na něž je v textové části odkazováno, zobrazuje toliko území s rozdělením na funkce a funkční typy využití území.

K vymezení území panelových sídlišť změna územního plánu uvádí, že sídliště (tzv. komplexní bytové výstavby) vytváří vlastní urbanistickou strukturu uvnitř zón městské zástavby nebo samostatné komplexy v okrajových částech města. Charakteristický je otevřený způsob zástavby z monofunkčních bytových domů o jednotné výškové hladině realizovaný v panelové technologii - Juliánov, Lesná, Žabovřesky, Řečkovice, Královo Pole, Komín, Bystř, Kohoutovice, Slatina, Bohunice – Starý Lískovec, Kamenný vrch, Líšeň, Vinohrady. Ani z toho si nelze učinit jasnou představu o přesném vymezení území; mohlo by tomu tak být v případě, pokud by do tohoto území spadalo celé území uvedených městských částí (a index podlažní plochy by se vztahoval k takto vymezeným městským částem, jejichž hranice by bylo lze spolehlivě seznat, nikoli k „panelovým sídlištím“), to však stěží může územní plán zamýšlet, neboť tyto jednotlivé městské části jako celek nepochybně nevykazují vždy toliko znaky panelových sídlišť. Ani v tomto případě tedy nelze hranice (a tedy přesné vymezení této zóny) z textu spolehlivě určit, nadto ani grafická část toto území jednoznačně nevymezuje. Stejně jako v předchozím případě i zde platí, že výkresová část - výkresy změn č. 2 Hlavní výkres - Plán využití území, na něž je v textové části odkazováno, zobrazuje toliko území s rozdělením na funkce a funkční typy využití území.

Kromě toho je index podlažní plochy pro území panelových sídlišť stanoven „individuálně - v závislosti na specifických vlastnostech lokalit“, tedy bez jakéhokoli přesného stanovení hodnoty indexu podlažní plochy. To znamená, že přestože změna územního plánu hodlá tento index pro tuto zónu stanovit, ve skutečnosti tak ovšem nečiní vůbec.

Ze shora uvedeného plyne, že území jednotlivých zón, na něž má stanovení indexu podlažní plochy dopadat, není v případě všech zón vymezeno ani v textové části, ani v části grafické jasně a srozumitelně. Pak nelze dovodit, že by takové vymezení bylo určité, nadto nelze ani dovodit, že by se shodně promítalo do textové i do grafické části územního plánu (tj. že by obě části byly ve vzájemném souladu).

Pokud jde o druhou ze shora uvedených otázek, tj. zda index podlažní plochy byl řádně odůvodněn, vyjde-li zdejší soud z týchž východisek, z nichž ve vztahu k nezbytnosti odůvodnění opatření obecné povahy vyšel shora v části III.3.1., pak musí dospět k závěru, že změna územního plánu řádně odůvodnění stanovení indexu podlažní plochy postrádá. Podle zdejšího soudu sice žádný právní předpis odpůrci neukládá, aby ve vztahu k celému území příslušný územní plán index podlažní plochy nutně stanovil, avšak je-li stanoven, pak musí být jeho stanovení pro konkrétní lokalitu závazné, srozumitelné a odůvodněné.

Požadavek srozumitelnosti odvíjející se především od jeho jasného vymezení ovšem stanovení indexu podlažní plochy v posuzované věci nenaplnuje. Nadto v těch shora uvedených případech, kdy lze dovodit, kterých konkrétních lokalit se stanovení indexu podlažní plochy týká, nebylo konkrétní stanovení hodnoty indexu nikterak individuálně odůvodněno; kromě obecných proklamativních prohlášení z ničeho neplyne, jaké konkrétní podmínky byly v individuálních lokalitách zohledňovány, ani není nikterak odůvodňováno, že by tyto podmínky byly v jednotlivých vymezených zónách shodné. To ostatně konstantně potvrzoval odpůrce i v průběhu řízení před zdejším soudem, kdy k argumentu navrhovatelů, že by se index podlažní plochy měl stanovit individuálně pro jednotlivé plochy s ohledem na kapacitu infrastruktury a další místní podmínky, uváděl důvody, proč tak postupovat nelze.

Z toho již zároveň nutně plyne závěr ke třetí ze shora položených otázek, tj. zda index podlažní plochy byl stanoven a odůvodněn ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám. Ani mezi navrhovateli a odpůrcem totiž není sporu o to, že ve vztahu k individuálním lokalitám, na nichž jsou z pohledu podstatných ukazatelů podmínky dostatečně homogenní a zároveň dostatečně odlišitelné od jiných lokalit, index podlažní plochy stanovován nebyl; tyto plochy (jež lze pokládat za jednotlivé lokality) takto ani nebyly vymezeny, a tedy ve vztahu k těmto plochám nemohl být index podlažní plochy samostatně ani odůvodňován.

Má-li tedy z pojetí odpůrce vyplynout, že index podlažní plochy musí být územním plánem stanoven pouze obecně a navíc tak, aby jej bylo možno

v individuálních případech (bez změny územního plánu) změnit, pak tento pohled zdejší soud již odmítl shora. Nosné důvody, které odpůrce pro obhajobu svého pohledu konkrétně uvádí, přitom obstát nemohou ani jako celek, ani žádný z nich jednotlivě.

Tvrdí-li odpůrce, že závazné stanovení indexu ve vztahu ke konkrétním plochám je nereálné bez znalosti konkrétního záměru, jenž má být na konkrétní ploše realizován, pak zdejší soud je toho názoru, že je to naopak konkrétní záměr, který musí závazné stanovení indexu podlažní plochy respektovat (anebo je třeba jeho stanovení změnou územního plánu ve formě opatření obecné povahy změnit). To je smyslem závazného stanovení indexu podlažní plochy v územním plánu.

Tvrdí-li dále odpůrce, že závazné stanovení indexu ve vztahu ke konkrétním plochám je nereálné bez podrobných znalostí terénních podmínek v konkrétní územní lokalitě, pak zdejší soud je toho názoru, že pro (závazné) stanovení indexu podlažní plochy ve vztahu ke konkrétní lokalitě je místní podmínky třeba znát (anebo index podlažní plochy nestanovovat a tímto limitem pak využití území v takové lokalitě neomezovat – a tuto otázku řešit kupř. až v jednotlivých územních či stavebních řízeních, a to bez ohledu na nesystémovost, komplikovanost a nepraktičnost takového řešení, to vše promítající se v odpovědnosti samosprávy).

Tvrdí-li odpůrce, že závazné stanovení indexu ve vztahu ke konkrétním plochám je nereálné i z důvodu neznalosti období předpokládaného využití konkrétní plochy a neznalost kontextu s vývojem uspořádání jeho okolí, pak zdejší soud je toho názoru, že pro smysluplnost územního plánu (a v něm stanoveného indexu podlažní plochy) je taková znalost nezbytná; index podlažní plochy se nemůže měnit v závislosti na průběžných individuálních záměrech využití konkrétní plochy, nýbrž konkrétní plochu lze průběžnými záměry využívat jen v limitech stanovených územním plánem – tu stanovením indexu podlažní plochy (anebo je třeba v případech nových předpokladů využití plochy stanovení tohoto indexu změnou územního plánu ve formě opatření obecné povahy změnit).

Jistě lze s odpůrcem souhlasit v tom, že každou plochu je obvykle možno „řešit“ několika způsoby. Tyto v úvahu přicházející varianty však musí rámcově limitovat právě územní plán, přitom je-li rozhodnuto o limitaci prostřednictvím stanovení indexu podlažní plochy, pak taková limitace musí bez změny územního plánu (ve formě opatření obecné povahy) působit neměnně (nezměnitelně).

Už vůbec nemůže v těchto souvislostech obstát odpůrcův argument, že počet ploch, jež by bylo třeba individuálně posoudit, přesahuje časové a kapacitní možnosti odpůrce. Bylo by stěží vysvětlitelným, aby v případech, kdy se index podlažní plochy mění ve vztahu k jedné (jediné) lokalitě, byly tamní podmínky zohledňovány, zatímco v případech, kdy změnami zasažených jednotlivých lokalit je značný počet, by žádné jejich individuální podmínky zohledňovány být neměly; z pohledu osob majících ke konkrétní lokalitě reálný vztah (kupř. vlastnický), jež musí mít právo seznat nosné důvody změny indexu podlažní plochy coby limitu využití konkrétní lokality, je

vedlejší, zda se jedná o změnu pouze v „jejich“ lokalitě anebo zda kromě změny v „jejich“ lokalitě dochází ještě k dalším změnám v jiných lokalitách na území města. Ostatně je třeba připomenout i to, že jestliže v minulosti odpůrce měnil hodnotu indexu podlažních ploch (byť ji prováděl jako změnu směrné části územního plánu) ve vztahu k jednotlivým lokalitám, vždy ji, pokud je zdejšímu soudu známo, o konkrétní důvody opíral; kupř. ve věci projednávané zdejším soudem pod sp. zn. 67A 1/2013 (známa je odpůrci a osobě zúčastněné na řízení 1. coby změna „S 9/10 MČ Brno – střed, k. ú. Pisárky, navýšení IPP v ploše BO – návrh z 0,6 na 1,2, ulice Neumannova“, odpůrce tuto změnu provedl k žádosti osoby zúčastnění na řízení 1.) došlo ke změně na základě souhlasu s konkrétním stavebním záměrem v konkrétní lokalitě dle studie, kterou žadatel o změnu předložil.

Závěr, že napadená změna územního plánu nestanoví index podlažní plochy určité a odůvodněné ve vztahu k jednotlivým konkrétně vymezeným lokalitám, přitom podle zdejšího soudu potvrzuje kupř. i dílčí postoj odpůrce k regulaci území výškových zón, podle něhož územní plán není schopen identifikovat konkrétní plochy, ve kterých lze umístit dominanty působící výškou nebo hmotou, protože vznikají nebo mohou vznikat v souvislosti s proměnami urbánní struktury města v čase (i mimo centrální zónu), územní plán není tedy ani schopen předvídat a do důsledků realizovat příslušné hodnoty v uvedených plochách formou předem striktně numericky vyjádřeného indexu podlažní plochy (v regulativech se proto při splnění podmínek využití území výškových zón nepoužije), proto nelze projekty s mimořádnou kvalitou sofistikované architektury, které se vymykají výše uvedeným regulativům odmítat, ale naopak je jednotlivě posuzovat a případně přijmout, pokud se město chce srovnávat s evropskými metropolemi.

Shora dovozené vady odůvodnění „nového“ stanovení indexu podlažní plochy tedy plynou již ze samotného podle zdejšího soudu nesprávného přístupu odpůrce, který jej nestanovoval ve vztahu ke konkrétním plochám na území města Brna.

Kromě toho za odůvodnění stanovení tohoto indexu nelze pokládat ani odůvodnění převzetí hodnot z dosavadního územního plánu, kde byl tento index (nesprávně) součástí jeho dřívější směrné části. Právě proto, že byl v minulosti měněn mimo řádnou proceduru, tedy nikoli ve formě přijetí opatření obecné povahy, odůvodňován fakticky nebyl nijak, a tedy nyní nemůže být jeho automatické převzetí do změněného územního plánu podkládáno za jakkoli odůvodněné. Argument navrhovatelů, že hodlal-li odpůrce do územního plánu převzít dřívější změny indexu, jenž byl (nesprávně) součástí jeho dřívější směrné části, pak musel veškeré tyto změny přehodnotit a toto „převzetí“ pak odůvodnit, za scestný pokládat nelze. Přestože zdejší soud nezpochybňuje, že ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013 ve věci sp. zn. 1 AOs 2/2013 nerušilo (a ani nemohlo rušit) veškeré změny směrné části územního plánu v hodnotách indexu podlažních ploch, nemůže být formální „přikrytí“ těchto změn nyní posuzovanou změnou územního plánu bez jakéhokoli bližšího odůvodnění pokládáno za „odůvodnění“. V širším pojetí pak nemůže být takový postup považován za korektní a slušný výkon veřejné správy.

Už ze shora uvedeného tedy plyne, že v důsledku napadené změny územního plánu došlo ke stanovení indexu podlažních ploch v rámci místního uspořádání urbanistické struktury jednak nikoli ve vztahu ke konkrétním jednotlivým lokalitám, nadto nejde o stanovení závazné ani o stanovení určité. Pak tedy nemohou být ani z textu v části „C.1.2. Podmínky prostorového uspořádání – kompaktní město“ odůvodnění (str. 43 – 46), patrný věcné důvody změn ve vztahu k jednotlivým částem území (konkrétním lokalitám, na něž územní plán dopadá), k nimž by se vázalo srozumitelné odůvodnění. Toto odůvodnění tedy chybí. Textová část napadeného opatření obecné povahy obsahuje pouze obecnou informaci o stanovení indexu podlažní plochy bez vazby na konkrétní lokality a posuzování individuálních zájmů a podmínek každé lokality.

I tu tedy zdejší soud dospívá k závěru, že napadená změna územního plánu nesplňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu, tedy řádné odůvodnění, což vyvolává nepřezkoumatelnost.

III.3.3.

Aniž by se zdejší soud musel zabývat další dílčí argumentací navrhovatelů proti nepřezkoumatelnosti změny územního plánu, jak je obsažena v části IV.1. jejich návrhu, už na základě shora uvedených důvodů dospívá k závěru, že změna územního plánu (opatření obecné povahy) není přezkoumatelná v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch a indexu podlažní plochy. V těchto částech odpůrce porušil pravidla řádného procesu tím, že tyto části, z pohledu celku podstatné, postrádají rozhodovací důvody, jež jsou základním předpokladem pro posouzení v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

Zdejší soud tedy dovedl nepřezkoumatelnost změny územního plánu primárně v její části I.F.1. (přehled funkcí a funkčních typů), I.F.2. (stanovení urbanistické funkce plochy – regulativy; vymezení hlavního účelu využití, přípustnost/nepřípustnost/podmíněná přípustnost účelů využití integrovaných v základní ploše) a I.F.3. (podmínky prostorového uspořádání). Důvody nepřezkoumatelnosti v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch (I.F.1. a I.F.2.) a v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení indexu podlažní plochy (I.F.3.) jsou dvěma samostatnými skupinami důvodů; důvody ve vztahu k částem I.F.1. a I.F.2. na straně jedné a k části I.F.3. na straně druhé podle zdejšího soudu obstojí samostatně.

Nadto jsou však důsledky dovození nepřezkoumatelnosti v uvedených částech umocněny i jejich kumulací – nepřezkoumatelnost ve vztahu k částem I.F.1. a I.F.2. se zčásti promítá i do nepřezkoumatelnosti ve vztahu k části I.F.3.; nepřezkoumatelně totiž byly stanoveny funkce a v rámci nich funkční typy, ve vztahu k takto nově stanoveným funkčním typům byl také stanovován index podlažní plochy.

Za situace, kdy by tyto tři jednotlivé části změny územního plánu byly oddělitelné, a tedy postačilo by zrušit změnu územního plánu v těchto částech, přitom by bylo možno zrušení těchto tří částí ve zrušujícím rozsudku srozumitelně vyjádřit, mohly by shora uvedené důvody vést ke zrušení těchto tří částí pro nepřezkoumatelnost spočívající především v nedostatku důvodů (a zčásti i nesrozumitelnosti).

Konstrukce části I. změny územního plánu však způsobuje, že shora dovozená nepřezkoumatelnost částí I.F.1., I.F.2. a I.F.3. nutně zasahuje přinejmenším i části I.C. a I.E. (urbanistická koncepce je též upravována prostřednictvím změn funkčního využití ploch – I.C.1., mění se koncepce systému sídelní zeleně – I.C.2., funkce rekreace se zřejmě promítá ve vymezení rekreačních oblastí – I.C.10., I.E.4.) a část I.D. (vymezení funkcí a funkčních typů je určující pro vymezení skupin občanského vybavení – I.D.1.). Části I.F.1., I.F.2. a I.F.3. tedy především nejsou oddělitelnými částmi ve vztahu ke všem ostatním částem I.

Odpůrce nadto komplexní změnu územního plánu značného rozsahu uskutečnil tak, že faktická změna územního plánu není vyjádřena toliko v částech I.F.1., I.F.2. a I.F.3., jež jsou nepřezkoumatelností přímo zasaženy, nýbrž především v navazující změně obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2014, ve znění pozdějších předpisů včetně přílohy č. 1 a č. 2 této vyhlášky, která je částí II. změny územního plánu (opatření obecné povahy). Celou část I. a II. je tedy nutno považovat za výrok napadeného opatření obecné povahy. Bez části II. nemůže výrok I. vůbec obstát. Část I. včetně (sub)částí I.F.1., I.F.2. a I.F.3. je textově toliko souhrnným přehledem skutečných změn; obsahuje toliko text, podle něhož „aktualizace“ (tedy „změna“) územního plánu stanoví podmínky pro využití funkčních ploch a podmínky prostorového uspořádání obsažené v regulativech, spolu s přehledem označení funkcí a funkčních typů (I.F.1.), s údajem o tom, že „aktualizace“ vymezuje v regulativech pro základní plochy urbanistickou funkci, funkční typ a v jejich rámci hlavní účel využití, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné využití, a podmíněnou přípustnost účelů využití pozemků staveb a zařízení integrovaných v základní ploše (I.F.2.), a s údajem o tom, že „aktualizace“ vymezuje území, pro která je typický charakter zastavění i výšková hladina zástavby, a jsou vymezena v historickém jádru a centrální zóně jmenovitě ulicemi, nebo náměstími, přičemž hranice zóny zahrnuje zástavbu celého uličního prostoru, včetně objektů na vnější straně uliční fronty nebo náměstí; a dále vymezuje území souvislé městské zástavby - vně centrální zóny a přidružené satelitní obce a předměstská území jmenovitě podle katastrálních území historické jádro – prostorové uspořádání vymezuje regulační plán městské památkové rezervace, centrální zóna, území souvislé městské zástavby - vně centrální zóny, přidružené satelitní obce a předměstská území, území v rekreačních oblastech a území panelových sídlišť – a že pro tato území se vymezují hodnoty regulativu intenzity využití území vyjádřené indexem podlažních ploch; text částí I.F.1., I.F.2. a I.F.3. přitom vždy obecně odkazuje na textovou část obecně závazné vyhlášky (na část II.), z níž (resp. z jejíž textové změny) teprve konkrétní změny plynou.

Je-li tedy celá část I. a II. výrokem napadeného opatření obecné povahy a jestliže nepřezkoumatelností přímo stížené části I.F.1., I.F.2. a I.F.3. nelze oddělit nejen od zbytku části I., nýbrž ani od části II., pak by se musela jejich nepřezkoumatelnost projevit i ve zrušení odpovídajících pasáží části II. Část II. je však formálně nestrukturovaným textem (ve smyslu formálně oddělitelných výrokových částí) měnícím dosavadní text obecně závazné vyhlášky (dosavadního územního plánu), a tedy zrušit pouze ty pasáže části II., jež navazují na nepřezkoumatelností stížené části I.F.1., I.F.2. a I.F.3., a nadto i na související části I.C., I.D. a I.E., v nichž se nepřezkoumatelnost projevuje, srozumitelným způsobem není možné. Nelze totiž srozumitelně přesně popsat, jaký text se v části II. ruší, přitom výrok rozsudku, který by obecně vyslovoval zrušení „odpovídajícího textu části II. navazujícího na text částí I.F.1., I.F.2. a I.F.3.“, by podle zdejšího soudu nemohl obstát – při pojetí zvoleném odpůrcem by nebylo vůbec najisto postaveno, jaká část napadené změny územního plánu je vlastně rušena. To by celou (zbylou) změnu územního plánu mohlo činit již zcela nesrozumitelnou.

Pak je tedy nutno zrušit i část II. jako celek. Při zrušení části II. jako celku by však nemohl samostatně obstát zbylý text celé části I., neboť ten i v jiných částech než I.F.1., I.F.2. a I.F.3. odkazuje na část II.

Za shora popsané situace zdejší soud dospěl k závěru, že není-li přezkoumatelná změna územního plánu (opatření obecné povahy) v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch a indexu podlažní plochy, přičemž dal navrhovatelům zapravdu ve všech nosných důvodech jimi argumentované nepřezkoumatelnosti obsažených v části IV.1. jejich návrhu, pak při odpůrcem zvoleném způsobu provedení změny je nutno zrušit celou napadenou změnu územního plánu (celé opatření obecné povahy). Při zohlednění pravidla proporcionality důsledků shora dovozené nepřezkoumatelnosti v rámci úvah ohledně vyhovění návrhu na zrušení změny územního plánu jako celku zdejší soud vycházel tedy z toho, že dovozenou nepřezkoumatelností byla změna územního plánu zasažena v podstatné a od zbylého textu neoddělitelné míře.

Nelze tedy vyslyšet kupř. argument osoby zúčastněné na řízení 1., která pro případ, že bude dovozena nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy, požadovala jeho zrušení nejvýše pouze částečné, přitom uváděla argumentaci, že na pozemky osoby zúčastněné na řízení (p.č. 523/1, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 545/1 v k.ú. Pisárky) důvody podaného návrhu nedopadají; shora dovozená neoddělitelnosti důvodů nepřezkoumatelnosti (jež jsou systémové) ve vztahu k jednotlivým pozemkům na území města Brna konkrétně pro případ této osoby zúčastněné na řízení plyne z toho, že právě uvedené pozemky nově spadají pod funkční typ „bydlení kombinované – BK“ oproti dosavadnímu „plochy všeobecného bydlení – BO“ (k rozdílu shora v části III.3.1. odůvodnění tohoto rozsudku), s čímž přímo souvisí zvýšení indexu podlažní plochy z hodnoty 0,6 na hodnotu 1,2.

Proto byla celá napadená změna územního plánu (celé opatření obecné povahy), vyjma té části, která již byla v mezidobí zrušena rozsudkem zdejšího soudu ze dne 25.11.2014 ve věci sp. zn. 64A 5/2014, tímto rozsudkem zrušena podle § 101d odst. 2 s. ř. s. dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Byť by se důvody zrušení napadené změny územního plánu podle tohoto rozsudku týkaly i právě uvedené jeho části, byla-li již tato část samostatně zrušena a nebyly-li tudíž splněny podmínky řízení o návrhu ve vztahu k této části, nemohl tuto část zdejší soud zrušit podruhé.

Právě uvedené se promítlo do výrokové části I. tohoto rozsudku.

III.3.4.

Pokud jde o další navrhovateli namítané vady postupu odpůrce při vydávání napadené změny územního plánu, těmi se zdejší soud již podrobně nezabýval, neboť jednotlivé vypořádávání dalších bodů návrhu by za současného stavu věci představovalo ve zcela převažující míře úvahy pouze akademické, jež by nemohly odpůrci sloužit jako konkrétní naznačení dalšího postupu, ani by nepřispěly k eliminaci případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci, jež by mohla z povahy věci odpovídat té, kterou uplatnili nyní navrhovatelé; k teoretickému přednesu představ soudu o řádném procesu přípravy a vydávání opatření obecné povahy jeho přezkum podle § 101a a násl. s.ř.s. nemůže sloužit.

Předně procedurální okolnosti předcházející jednání zastupitelstva a okolnosti plynoucí z průběhu jeho jednání jsou podle zdejšího soudu okolnostmi specifickými pro vydávání změny územního plánu v červnu roku 2014 a nelze předpokládat, že by se v případě opakovaného vydávání územního plánu (s ohledem na shora dovozené důvody nepřezkoumatelnosti významně pozměněného) nutně opakovaly. Proto se jimi zdejší soud nad rámec úvah, na základě kterých nedospěl k závěru o nicotnosti vydaného opatření obecné povahy (v úvodu části III.3. odůvodnění tohoto rozsudku), již nezabýval.

Pokud jde o samotný proces pořizování územního plánu, proti němuž navrhovatelé také argumentovali, pak celá tato procedura byla nutně ovlivněna koncepčními vadami souvisejícími s přijetím změn, které jako změny nebyly vůbec označeny a které odpůrce od počátku (dosud) za změny vůbec nepokládal, popř. které nebyly podávány jako změny konkrétní. Za situace, kdy takto přijaté změny zasahují plošně celé území města Brna, na které změna územního plánu dopadá, pak procedura jeho přijetí a schválení nemohla srozumitelně a korektně jednotlivé konkrétní změny reflektovat. Respektování shora dovozených požadavků na přezkoumatelnost změny územního plánu si v případě, že odpůrce na potřebě dosud řádně neodůvodněných změn setrvává, do budoucna vyžádá především jasný popis změn a jejich srozumitelné odůvodnění již ve fázi návrhu, což nutně vyvolá i odlišný přístup odpůrce k vypořádání jednotlivých námitek a připomínek, budou-li k takovým konkrétním změnám uplatněny, a podle charakteru jednotlivých konkrétních změn (které teprve

odpůrce srozumitelně a odůvodněně bude muset vytýčit) i potřebu jejich nového odborného posouzení.

Ve vztahu k dalšímu procesu pořizování územně plánovací dokumentace navazujícího na tento zrušující rozsudek se tedy shora popsané odmítnutí koncepce odpůrce nutně musí projevit, má-li být tento proces prakticky jediným účinným nástrojem pro uplatňování veřejných subjektivních práv osob, jež pravidla vyplývající z územního plánu zasahují. Nutná změna koncepce odpůrce ohledně konkrétního vymezení a odůvodnění změn, ve vztahu k nimž zdejší soud dovodil nepřezkoumatelnost napadené změny územního plánu, se zřejmě promítne i do potřeby komplexního posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, neboť na základě dosud nejasných konkrétních změn v limitech využití území nemohly být přesně vytipovány konkrétní lokality na území města Brna, v nichž by tyto kumulativní a synergické vlivy mohly vznikat a působit. Nedostatky ve vztahu ke shora popsaným podle odpůrce toliko „metodickým“ změnám, jež jsou ve skutečnosti věcnými (obsahovými) změnami ve funkčním využití konkrétních ploch, a ve vztahu ke stanovení hodnot indexu podlažní plochy bez ohledu na zřejmě odlišnou míru zatížení konkrétních lokalit nutně vede k závěru, že tyto změny nemohly být předmětem řádného posouzení vlivu tak podstatných změn na životní prostředí („SEA“). Bude-li se tedy proces předcházející „novému“ vydání změny územního plánu za nutně změněného obsahu návrhu změny územního plánu v podstatné míře opakovat, je přezkum jednotlivých dílčích procesních kroků, jejichž zákonnost navrhovatelé rovněž namítali, zjevně bezúčelný.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení navrhovatelů a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadené opatření obecné povahy bylo zrušeno. Navrhovatelům, kteří měli ve věci plný úspěch, proto přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci.

Za důvodně vynaložené náklady navrhovatelů zdejší soud pokládá náklady za zaplacené soudní poplatky ve výši 75 000 Kč (15 x 5 000 Kč za podaný návrh) a za právní zastoupení. Přestože byly právní služby formálně uskutečněny ve vztahu ke všem patnácti navrhovatelům, svým obsahem navenek spočívaly v jednotné argumentaci (bez věcných rozdílů), a to v průběhu celého řízení; jednotlivé body návrhové argumentace a na ně navazující argumentace při jednáních před zdejším soudem nebyly ve skutečnosti koncipovány specificky ve vztahu k jednotlivým navrhovatelům, ve vztahu k žádnému z nich se právní služby nevyznačovaly žádným individuálním důvodem ani odlišným postupem (a to ani po stránce věcné, ani procedurální), pouze v některých případech byla důvodnost návrhu příkladmo argumentována ve vztahu k situaci vážící se k vybraným navrhovatelům. Ani samotná důvodnost návrhu není odvislá od počtu navrhovatelů, nýbrž od počtu argumentů, které bylo možno v posuzované věci shodně uplatnit a které také uplatněny shodně byly bez ohledu na počet navrhovatelů.

Za důvodně vynaložené náklady navrhovatelů za právní zastoupení tedy zdejší soud pokládá náklady za pět úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, společně s pěti režijními paušály podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, účast na jednáních soudu dne 16.1.2015 a dne 23.1.2015, z toho v prvním případě trvajícího déle než dvě hodiny), ze shora uvedeného důvodu bez zohlednění pravidel pro zastupování více osob podle § 12 téže vyhlášky, tedy $5 \times 3\,100 \text{ Kč} + 5 \times 300 \text{ Kč}$, to s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. $17\,000 \text{ Kč} + 3\,570 \text{ Kč} = 20\,570 \text{ Kč}$. Dvě další porady právní zástupkyně s navrhovateli po podání návrhu (údajně uskutečněné dne 9.1.2015 a dne 16.1.2015), jak byly ze strany navrhovatelů do jejich vyčíslení nákladů řízení zahrnuty, nejsou ničím prokázány a s ohledem na setrvání navrhovatelů na jejich argumentaci obsažené již v samotném návrhu tyto náklady zdejší soud nepokládá ani za vynaložené důvodně.

Celkově tedy navrhovatelům na náhradě nákladů řízení proti odpůrci náleží částka 95 570 Kč. K jejímu zaplacení k rukám zástupkyně navrhovatelů byla stanovena přiměřená lhůta.

Osoby zúčastněné na řízení nemají na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo, neboť jim zdejší soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim mohly náklady vzniknout, a k náhradě jiných nákladů řízení nebyl nalezen žádný důvod hodný zvláštního zřetele.

Právě uvedené se promítlo do výrokových částí II. až IV. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

V Brně dne 23. ledna 2015

David Raus v.r.
předseda senátu