



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **Ing. P. S.**
bytem X

zastoupený JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem
se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

proti odpůrci: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, v rozsahu regulace plochy Z.171 týkající se plochy pozemků ve vlastnictví navrhovatele (parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v k. ú. X)

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna **se ruší** v části regulace plochy Z.171 zahrnující pozemky ve vlastnictví navrhovatele (parc. č. XA, parc. č. XB a parc. č. XC v k. ú. X), a to pouze co do typu využití „PU“ – veřejné prostranství (bod 1 přílohy č. 3 výroku závazné textové části).
- II. Ve zbytku se návrh **zamítá**.
- III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Návrhem ze dne 7. 2. 2025 se navrhovatel domáhal zrušení vymezení plochy Z.171 v opatření obecné povahy – Územním plánu města Brna, schváleným Zastupitelstvem města Brna na svém zasedání č. Z9/22 dne 10. 12. 2024 (dále také jen „ÚP Brno“ či „napadené OOP“), které nabylo účinnosti dne 31. 1. 2025.
2. Ke své aktivní legitimaci navrhovatel uvedl, že má ve svém vlastnictví pozemky, které náleží do plochy změny Z.171, a to v bezprostřední blízkosti rozvojové lokality Li-16 Kostelíček. Pro tuto plochu stanoví napadené opatření obecné, zcela nekoncepční a svévolné zařazení do plochy zeleně všeobecné. Navrhovatel se cítí dotčen na svém vlastnickém právu ke shora uvedeným pozemkům (parc. č. XA, XB, XC v k. ú. X) v důsledku zařazení těchto pozemků v ploše s funkčním využitím „ZU – zeleň všeobecná“, neboť zařazením do daného funkčního využití je zásadním způsobem omezena plnohodnotná dispozice s jeho majetkem. Navrhovatel byl rovněž v procesu přijímání územního plánu města Brna aktivní, neboť řádně a opakovaně uplatnil námitky a připomínky, v nichž požadoval, aby jeho pozemky byly zařazeny do plochy individuálního bydlení (BI).

I.1 Nesprávný procesní postup při pořizování ÚP Brno

3. Navrhovatel především v prvním návrhovém bodě namítl nezákonnost procesního postupu při pořizování ÚP Brno. Tato nezákonnost podle navrhovatele spočívá v nesprávném procesním režimu. Pořízení nového ÚP Brno probíhalo nejprve dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který pozbyl účinnosti dne 31. 12. 2006 (dále rovněž jako „stavební zákon z roku 2006“), následně dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (platného od 1. 7. 2006 a účinného od 1. 1. 2007, který pozbyl účinnosti dne 31. 12. 2023, dále jako „stavební zákon“), a dle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nabyl účinnosti k 1. 1. 2024, dále jako „nový stavební zákon“ nebo „NSZ“). V poznámce pod čarou je uvedeno, že v období od 1. 7. 2024 bylo při pořizování postupováno podle dosavadních právních předpisů ve znění účinném ke dni 31. 12. 2023 na základě § 323 odst. 9 nového stavebního zákona.
4. Pro představu o procesu přijímání napadeného OOP je potřeba ve stručnosti shrnout procesní vývoj v období, na které dopadá právě přechodné ustanovení nového stavebního zákona. Veřejnou vyhláškou ze dne 26. 6. 2024, č. j. MMB/0338694/2024, vyvěšenou téhož dne na úřední desce Magistrátu města Brna, bylo oznámeno veřejné projednání Návrhu ÚP Brno. Datum veřejného projednání bylo stanoveno na 31. 7. 2024. Navrhovatel odkázal na relevantní právní úpravu obsaženou v ustanoveních § 25 odst. 2, § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), a především v ustanovení § 323 odst. 9 NSZ, jakož i na důvodovou zprávu k tomuto ustanovení.
5. Navrhovatel dovozuje, že záměr zákonodárce je zcela zřejmý, a sice v případě opakovaného projednání rozsáhlých změn územně plánovací dokumentace, oznámeného po účinnosti nového stavebního zákona, postupovat již podle nového stavebního zákona. Na základě výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že odpůrce postupoval podle neúčinné právní úpravy, neboť v souladu s ustanovením § 323 odst. 9 nového stavebního zákona, který vstoupil v účinnost 1. 7. 2024, měl při opakovaném projednání rozsáhlých změn územního plánu aplikovat již nový stavební zákon. Z citovaného ustanovení vyplývá, že postup podle dosavadních právních předpisů je přípustný pouze tehdy, bylo-li veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání zahájeno přede dnem účinnosti nového stavebního zákona. Zahájení veřejného projednání v ustanovení § 52 stavebního zákona předpokládá oznámení

konání veřejného projednání, které pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 s. ř. Vzhledem k tomu, že veřejná vyhláška, kterou se oznamovalo veřejné projednání, byla doručena dne 11. 7. 2024, tedy až poté, co již nabyl účinnosti nový stavební zákon, měl odpůrce již postupovat podle nového stavebního zákona. Nejenže tak odpůrce neučinil, ale nadto v odůvodnění procesního postupu chybně odkazuje na přechodné ustanovení. Tento nesprávný postup správního orgánu má závažné právní důsledky, které narušují zákonnost celého řízení, a už jen z tohoto důvodu by mělo být napadené OOP zrušeno.

I.2 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

6. Navrhovatel dále ve druhém návrhovém bodě namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Shrnl obsah svých námitek, které směřovaly k tomu, aby jeho pozemky byly zařazeny do plochy individuálního bydlení (BI), k čemuž spěly jeho dlouholeté aktivity. Jeho záměrem bylo postavit na dotčených pozemcích rodinné domy pro své syny a jejich rodiny, kteří měli dlouhodobé vazby na městskou část Brno-Líšeň. Navrhovatel v rámci svých námitek opakovaně nabídl kompromisní řešení, v jehož rámci byl ochoten darovat část svého pozemku městu Brnu pro vybudování chodníku a přístupové komunikace ke kapli. Tímto způsobem chtěl vyvážit veřejný zájem na rozvoji dopravní a pěší obslužnosti lokality s jeho soukromým zájmem na realizaci stavebního záměru. Odpůrce však námitkám nevyhověl.
7. Důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách spatřuje navrhovatel v následujících aspektech. Předně není zřejmé, na které vyjádření MČ Brno-Líšeň v úvodu odůvodnění odkazuje, neboť odpůrce neoznačil žádnou spisovou značku, číslo jednací, jakož ani žádný další identifikátor tvrzeného vyjádření tak, aby si mohl navrhovatel ověřit relevanci vyjádření, jeho obsah a v konečném důsledku i zkontrolovat samotnou existenci. Vzhledem k tomu tak ani navrhovateli není dána možnost seznat důvody tohoto podkladu rozhodnutí.
8. Dále odpůrce ve svém rozhodnutí uvádí obecné závěry, které se neopírají o konkrétní skutkový stav a nijak nereagují na individuální okolnosti pozemků navrhovatele. Například tvrzení, že pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu I. a II. třídy ochrany a nejsou vhodné pro vymezení stavebních ploch, nejen, že není pravdivé (v lokalitě Li-16 se nacházejí pouze II. a IV. třídy ochrany ZPF), ale rovněž postrádá konkrétní důvody, proč nelze připustit jiný způsob využití těchto pozemků, zejména s ohledem na specifické podmínky této lokality, předchozí koncepty a odůvodnění vymezení lokality Li-16, které naopak zástavbu vymezuje.
9. Samotné vymezení plochy Z.171, která zahrnuje pozemky navrhovatele, je vymezeno toliko v grafické části ÚP Brno. Chybí jakékoliv odůvodnění využití různých typů ploch. Chybí jakákoliv úvaha v textové části. *De facto* chybí jakákoliv zmínka o ploše Z.171, s výjimkou jedné položky v příloze č. 3 výroku napadeného OOP, a sice, že plocha Z.171 je „*plocha změn*“. Uvedené jen potvrzuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, neboť navrhovatel vynaložil značné úsilí vyhledat důvody zamítnutí svých námitek i tzv. mezi řádky napříč výrokiem, odůvodněním, grafickou částí napadeného OOP, jakož i jeho přílohami, ovšem ani v kontextu celého napadeného OOP není rozpoznatelný jakýkoliv argumentační celek, který by byl schopen obstát oproti námitkám navrhovatele.

I.3 Nesoulad s cíli územního plánování a nepřiměřenost zásahu

10. Ve třetím návrhovém bodě namítl navrhovatel nesoulad dané územní regulace s cíli územního plánování, jakož i nepřiměřenost zásahu. Zařazení předmětné plochy Z.171 do všeobecné zeleně je v rozporu s cíli územního plánování a představuje svévolný, nekoncepční

a nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, který je svou intenzitou na úrovni vyvlastnění.

11. Navrhovatel obsáhle poukázal na cíle ÚP Brno (viz textová část napadeného OOP). Vzhledem k výše uvedenému má navrhovatel za to, že vymezení plochy Z.171 nenaplnuje ani jeden z hlavních cílů, které si odpůrce při pořizování položil. Konkrétněji pak k lokalitě Li-16, která bezprostředně sousedí s pozemky navrhovatele uvádí odpůrce následující: „*Li-16 Kostelíček, Funkční a prostorové využití - B.I.R1 Současný stav území – Lokalita je využívána především jako zahrádkářská osada a neobdělávaná zemědělská půda. Rozvojová lokalita se nachází v těsné návaznosti na zastavěné území v cenné lokalitě Kostelíček v MČ Lišeň. Jedná se o návrší s krajinným horizontem a historickým kostelíčkem. Lokalita je určena pro nízkopodlažní rezidenční zástavbu, která svým charakterem nesmí narušit stávající ráz lokality. Zástavbu je vhodné dle podmínek regulačního plánu rozvolňovat směrem do volné krajiny a situovat pouze u uličního prostranství. Veřejné prostranství je zajištěno v ploše zeleně všeobecné navazující východně na rozvojovou lokalitu.*“ Na základě uvedeného je zcela evidentní svévolnost počínání odpůrce, neboť vymezuje veřejné prostranství na soukromých pozemcích navrhovatele, přičemž si patrně není vědom skutečnosti, že veřejné prostranství vzniká ze zákona v okamžiku, kdy jsou splněny jeho definiční znaky (viz § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). V daném případě není zajištěn znak „veřejné přístupnosti.“
12. Vymezení plochy všeobecné zeleně (ZU) na pozemcích navrhovatele představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, neboť zcela znemožňuje jejich smysluplné využití. Tyto pozemky jsou zemědělsky nevyužitelné a současně je odpůrce zařadil mezi plochy, kde není povolena výstavba. Tímto způsobem je navrhovatel zbaven možnosti efektivně nakládat se svým majetkem, a to navzdory skutečnosti, že pozemky se nacházejí v bezprostřední blízkosti stávající zástavby. Takto flagrantní zásah do vlastnického práva navrhovatele bez adekvátního odůvodnění porušuje princip proporcionality a rovnováhy mezi veřejným a soukromým zájmem, jak je vyžadováno ustálenou judikaturou Ústavního soudu (viz náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

I.4 Rozpor s Regulačním plánem Kostelíček

13. Ve čtvrtém návrhovém bodě navrhovatel namítl rozpor řešení v ÚP Brno s platným Regulačním plánem Kostelíček (dále jen „RP Kostelíček“). Podle platného RP Kostelíček je přístupová cesta ke Kostelíčku vedena kolem pozemků navrhovatele, což zajišťuje logické propojení této historické a kulturní lokality s okolím.
14. Naproti tomu napadené OOP tuto přístupovou cestu ignoruje a umísťuje ji do zcela jiné trasy, která je nejen nevhodná z hlediska přístupnosti, ale rovněž neodpovídá schváleným plánovacím dokumentacím. Chodník a cyklotrasa podle platného RP Kostelíček mají pokračovat přes jeho pozemky, přičemž navrhovatel v minulosti projevil vstřícnost a nabídl darování dotčené části pozemků právě za účelem realizace těchto chodníků a cyklostezky, což by přispělo k celkovému rozvoji lokality a odpovídalo by cílům územního plánování, jak jsou upraveny v platné právní úpravě, ale i obecným cílům napadeného OOP. Naopak, ignorováním platného RP Kostelíček a odmítnutím navrhovatelova kompromisního řešení odpůrce nejen zhoršuje přístupnost ke Kostelíčku a zahrádkářské lokalitě, ale také porušuje základní zásady územního plánování, včetně zásady kontinuity a předvídatelnosti opatření obecné povahy.
15. Navrhovatel z výše uvedených důvodů navrhl, aby byl ÚP Brno zrušen co do vymezení plochy Z.171, a dále navrhl přiznání náhrady nákladů řízení.

II. Vyjádření odpůrce

16. Odpůrce k věci podal své vyjádření ze dne 4. 4. 2025. Odpůrce nerozporuje procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu, ale nesouhlasí s tím, že byl dotčen na svém vlastnickém právu v důsledku zařazení dotčených pozemků do plochy Z.171 (aktivní věcná legitimace).
17. Odpůrce vysvětlil, že navrhovatel netvrdí, že by předmětné pozemky byly zastavitelné podle předchozí územně plánovací dokumentace. Z ničeho tedy nelze dovodit legitimní očekávání na straně navrhovatele, že mu odpůrce umožní využít předmětné nemovitosti dle jeho přání. Navrhovatel v této souvislosti toliko uvádí, že se mu podařilo změnit druh využití u předmětných pozemků na zahradu a tuto si oplotit. Z návrhu neplyne, že by vydáním ÚP Brno došlo ke zhoršení v podmínkách využití stanovených územně plánovací dokumentací pro předmětné pozemky. Navrhovatel tvrdí, že mu územní plán upírá alternativní příležitost využití předmětných pozemků, kterou ovšem nikdy neměl, což v návrhu opakovaně potvrzuje. Odpůrce k tomu dodal, že projektant územního plánu při vypracovávání návrhu územního plánu vycházel z aktuálního stavu využití území, který prověřil při získávání podkladů pro návrh regulace. Vlastník nemovitosti nemá právní nárok či veřejné subjektivní právo na konkrétní podobu územního plánu a na zařazení svého pozemku do určitého konkrétního způsobu regulace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 394/2020-51).
18. K prvnímu návrhovému bodu (nesprávnost procesního postupu při vydání ÚP Brno) odpůrce uvedl, že nemá pochybnost o správnosti svého postupu. Veřejné projednání, k němuž navrhovatel svou argumentaci s doručováním vztahuje, bylo v pořadí čtvrtým veřejným projednáním návrhu. Krok pořizovatele, kterým mezi veřejná projednání včlenil společné jednání, vycházel toliko z opatrnosti v reakci na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161 („rozsudek ve věci Drásov“), kde tento soud uvedl, že v případě podstatných změn návrhu spočívajících v zapracování územní regulace plynoucí z nadřazené územně plánovací dokumentace je potřebné opakovat společné jednání. Pořizování ÚP Brno se v této věci shodovalo s územním plánem Drásova, neboť i na ÚP Brno dopadla v průběhu pořizování povinnost přizpůsobení nadřazené územně plánovací dokumentaci. Za uvedeného stavu věci se pod vlivem rozsudku ve věci Drásov odpůrce z opatrnosti rozhodl pro postup spočívající ve společném jednání a následném dalším veřejném projednání návrhu. S ohledem na svůj postup odpůrce nemá pochybnosti o tom, že přechodné ustanovení nového stavebního zákona mu umožnilo dokončení projednání podle dosavadních právních předpisů. Doručování oznámení o zahájení posledního z veřejných projednání na tom nemohlo nic změnit.
19. Pro upřesnění odpůrce dodává, že pořizovatel zahájil poslední veřejné projednání o návrhu územního plánu města Brna dne 26. 6. 2024 zveřejněním veřejné vyhlášky č. j. MMB/0338694/2024 oznamující zahájení veřejného projednání a současně řádně zveřejněným návrhem územního plánu včetně vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Pořizovatel při svém postupu vycházel z „Metodického sdělení k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024“ ze dne 11. 6. 2024 vydaného Ministerstvem pro místní rozvoj pod č. j. MMR-46323/2024-81, které se vztahuje zejména k § 323 nového stavebního zákona (dále jen „metodické sdělení MMR“). Pořizovatel v tomto případě postupoval v souladu s metodickým sdělením (vydáno 11. 6. 2024, aktualizováno 24. 6. 2024), přičemž před zveřejněním veřejné vyhlášky tento postup konzultoval i telefonicky se zástupci ministerstva.

20. Oznámení konání veřejného projednání bylo současně dopisem ze dne 24. 6. 2024, č. j. MMB/0338712/2024, doručeno jednotlivě prostřednictvím datových schránek všem dotčeným orgánům, sousedním obcím, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, oprávněným investorům a dále pak dopisem ze dne 24. 6. 2024, č. j. MMB/0338722/2024, i všem městským částem statutárního města Brna. Tímto krokem bylo podle odpůrce jednoznačně naplněno „*zahájení veřejného projednání*“, jelikož zveřejnění veřejné vyhlášky je pouze jedním z procesních úkonů, které pořizovatel v rámci zahájení veřejného projednání musí činit.
21. Nadto z dikce § 172 a § 25 s. ř. nelze dovodit, že veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy je zahájeno až po uplynutí 15 dnů, naopak v souladu s výše uvedeným pro samotné zahájení veřejného projednání postačuje, když se tato informace dostane do sféry osob, které mohou podávat námítky a připomínky. Smyslem a účelem této 15denní lhůty je, aby se mohly uvedené osoby seznámit s projednávanou dokumentací.
22. Závěrem k této liché námitce navrhovatele odpůrce uvedl, že dokončení projednání podle nového stavebního zákona by mělo za následek toliko omezení práv navrhovatele a ostatních dotčených osob, neboť nový stavební zákon již neumožňuje uplatnění námitek a také nezná procesní institut zástupce veřejnosti. Navrhovatel netvrdí, v čem by se jeho postavení zlepšilo, kdyby se odpůrce snažil dokončit řízení o pořízení opatření obecné povahy podle nového stavebního zákona.
23. Odpůrce dále postupoval skrze algoritmus přezkumu opatření obecné povahy k dalším otázkám. Konkrétně se vyjádřil zejm. k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námítkách. Napadený územní plán zařazuje dotčené pozemky navrhovatele do tzv. návrhové plochy, tedy mění dosavadní způsob funkčního využití. Tomuto tvrzení odpovídá i obsah rozhodnutí o námítkách navrhovatele. Důvody nevyhovění námítkám navrhovatele jsou ze strany odpůrce uvedeny vyčerpávajícím způsobem, a to výběrem varianty II Konceptu, která byla následně z hlediska plochy bydlení „*umenšována*“ na základě požadavků MČ Brno-Líšeň ve prospěch ploch zeleně v souladu s RP Kostelíček (viz projednávané Návrhy ÚP Brno 2021, 2024). V roce 2018 Zastupitelstvo města Brna (ZMB) na svém Z7/40. zasedání konaném dne 19. 6. 2018 (usnesení ZM7/3871, bod 182) na základě výsledků projednání tří variant Konceptu Územního plánu města Brna (Koncept ÚP Brno) schválilo „*Pokyny pro zpracování Návrhu Územního plánu města Brna*“ (Pokyny ZMB) ve znění: „*Rozvojovou lokalitu Li-16 řešte dle varianty II.*“ V souladu s Pokyny ZMB byl zpracován invariantní Návrh ÚP Brno 2020, který byl předmětem projednání v březnu 2020. Od té doby je návrh řešení na předmětných pozemcích navrhovatele konzistentní (neměnný), neboť se nezměnily podmínky v území, které by vedly k pokynům směřujícím k jinému řešení.
24. K dané lokalitě je také po celou dobu projednání konzistentní a neměnné vyjadřování se MČ Brno-Líšeň, která požadovala celou rozvojovou lokalitu převést do územních rezerv nebo, aby zde byla navržena obnova historických třešňových sadů, resp. souhlasila s variantou II a III Konceptu. Z uvedených důvodů nebylo možné námitce, jež požadovala variantu I Konceptu ÚP Brno vyhovět. Uplatněné připomínky MČ Brno-Líšeň ze všech fází pořizování jsou součástí správního spisu. Odpůrci není zřejmé, jaké jiné důvody navrhovatel očekával při vypořádání námítky, než právě ty, s nimiž se mohl seznámit v textu územního plánu a odůvodnění rozhodnutí o jeho námitce. Stran parametrů odůvodňování rozhodnutí o námítkách odkázal odpůrce na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož přepjatý formalismus ohrožuje právo územních korporací na samosprávu.

25. Stran tvrzeného rozporu regulace dané plochy v ÚP Brno s RP Kostelíček odpůrce tvrdí, že předmětné pozemky navrhovatele se toliko dotýkají pozemků zahrnutých do Regulačního plánu Kostelíček, tj. nejsou součástí řešeného území v RP. Funkční plocha zvolená coby řešení využití předmětných pozemků není v žádné kolizi s Regulačním plánem Kostelíček. Naopak, vymezená plocha Z.171 ve své severní části je součástí řešeného území Regulačního plánu Kostelíček v MČ Brno-Líšeň pouze částečně, a to v severní části plochy. Posledně uvedené by bylo nesporně dalším důvodem pro nepřiměřenost případného zásahu soudu v podobě zrušení plochy Z.171 jako celku, jak požaduje navrhovatel. Z uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu jako nedůvodného.

III. Replika navrhovatele

26. Navrhovatel reagoval na vyjádření odpůrce stručnou replikou, v níž setrval na svém návrhu. Odpůrce argumentuje právem na samosprávu, nicméně toto právo není absolutní a podléhá principu proporcionality. Samospráva nemůže libovolně omezovat vlastnická práva občanů, zejména bez dostatečného a přesvědčivého odůvodnění. Ve vztahu k navrhovateli odpůrce neprokázal žádný konkrétní veřejný zájem, který by legitimoval právě tak intenzivní regulaci, jaká byla v ploše Z.171 zvolena. Zvolené řešení je disproporční a porušuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu.
27. Navrhovatel trvá na své argumentaci stran nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí sledovat jejich podstatu.
28. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách navrhovatele dostatečně nereagoval na jeho argumentaci, a proto je územní plán v rozsahu napadeném návrhem na zrušení nepřezkoumatelný. Co se týče argumentu odpůrce, že považuje návrh na zrušení plochy Z.171 za zcela zjevně nepřiměřený, navrhovatel zdůraznil, že přibližně polovina dotčené plochy je tvořena pozemky ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel zvolil tento rozsah návrhu zejména proto, že plocha Z.171 je nejmenší samostatně identifikovatelnou plochou v napadeném územním plánu. Navrhovatel brojí proti takto vymezené ploše, jak je uvedena v územním plánu. S ohledem na výše uvedené navrhovatel trvá na svém návrhu v nezměněné podobě.
29. Navrhovatel soudu přípisem ze dne 5. 5. 2025 dodatečně ozřejmil, že kromě námitek a připomínek podaných právní předchůdkyní M. S., uplatnil také námitku ze dne 7. 8. 2024 a připomínku ze dne 14. 3. 2024, které již podal v zastoupení advokátem.

IV. Podmínky řízení

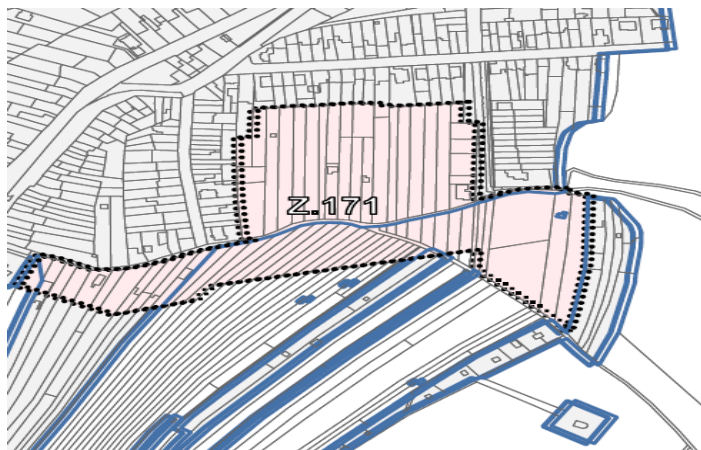
30. Předtím, než krajský soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, se zabýval naplněním podmínek řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.
31. ÚP Brno je co do formy opatřením obecné povahy (§ 55 odst. 2 stavebního zákona), které bylo schváleno Zastupitelstvem města Brna na svém zasedání č. Z9/22 dne 10. 12. 2024. Současně ÚP Brno nabyl účinnosti dne 31. 1. 2025. Návrh je tedy včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. od nabytí účinnosti ÚP Brno.
32. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy,

vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci obec Vysoká nad Labem, body 31, 34 a 37). Věcná aktivní legitimace je odvozena od hmotněprávního postavení navrhovatele ve vztahu k napadené regulaci poměrů v území.

33. Navrhovatel svou aktivní legitimaci k podání návrhu odvozoval od vlastnictví dotčených pozemků, které soud ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí, podle něhož je navrhovatel výlučným vlastníkem všech tří dotčených pozemků (viz výpis z listu vlastnictví č. XD pro k. ú. X). Odpůrce aktivní procesní legitimaci navrhovatele nijak nerozporoval. Krajský soud uzavírá, že navrhovatel tedy byl k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Aktivní věcná legitimace, kterou zpochybnil odpůrce, je dle ustálené judikatury otázkou meritorního posouzení důvodnosti návrhu.
34. Pasivně legitimovaným je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tedy obec, jejíž zastupitelstvo dané opatření obecné povahy vydalo (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V předmětné věci je odpůrcem Statutární město Brno. Podmínky řízení byly v dané věci naplněny, a proto soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy v intencích podaného návrhu.

V. Řízení před soudem

35. Krajský soud vyžádal od odpůrce úplnou spisovou dokumentaci týkající se pořízení a vydání ÚP Brno. Odpůrce poskytl krajskému soudu spisovou dokumentaci v originální listinné podobě i elektronicky. Krajský soud vycházel při posouzení věci z těchto podkladů.
36. Ve věci krajský soud nařídil **ústní jednání**, které proběhlo dne 6. 5. 2025 za účasti zástupců obou účastníků, navrhovatele a veřejnosti. Krajský soud nejprve označil předmět přezkumu – plochu změn č. Z.171 a demonstroval její grafickou podobu na výkresu z grafické části odůvodnění ÚP Brno (koordinační výkres). Poté soud vyslechl procesní přednesy účastníků. K vymezení předmětu přezkumu zástupce odpůrce namítl, že plocha Z.171 nezahrnuje rozvojovou lokalitu Li-16 Kostelíček, ale pouze rozsah území vyznačený jako všeobecná zeleň (tj. dotčené pozemky navrhovatele a sousední pozemky na severní a východní straně plochy), k čemuž se připojil i zástupce navrhovatele. Po demonstraci grafické části výroku – výkres Základní členění území (viz obr. č. 1) v listinné podobě a konfrontaci s textovou částí výroku ÚP Brno souhlasili zástupci obou účastníků s výkladem soudu, že plocha Z.171 zahrnuje jak dotčené pozemky navrhovatele, tak i rozvojovou lokalitu Li-16 Kostelíček, a její regulace je stanovena jako plocha individuálního bydlení (BI), všeobecné zeleně (ZU) a veřejného prostranství (PU (viz obr. č. 2).



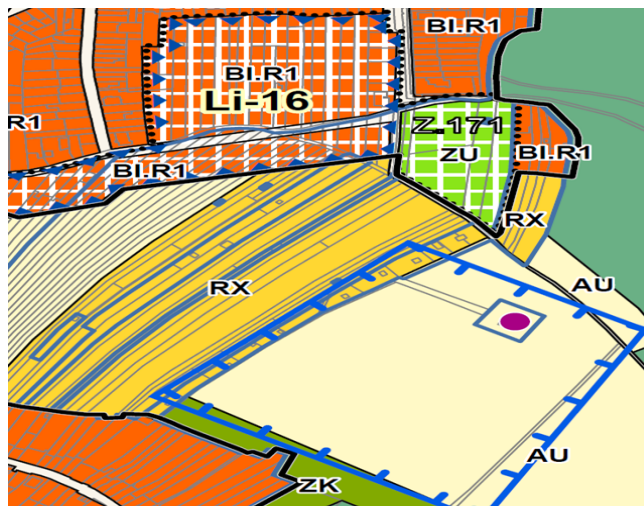
Obr. č. 1:

37. Zástupce navrhovatele v návaznosti na toto upřesnění předmětu přezkumu navrhl změnu petitu v tom směru, že návrh se vztahuje pouze k přezkumu regulace plochy Z.171 v rozsahu dotčených pozemků navrhovatele. Zástupce odpůrce s tímto návrhem souhlasil, a tudíž krajský soud tuto změnu petitu připustil.
38. Dále byly rozebrány jednotlivé návrhové body, a to z hlediska podkladů obsažených ve správním spisu a argumentace účastníků. K prvnímu návrhovému bodu soud provedl důkaz odpůrcem předloženým metodickým sdělením MMR, konkrétně vymezením pojmu „zahájení“ (s. 1) a bodem 11 (s. 3). Zástupce navrhovatele zmínil důvody, proč vznesl tyto námitky proti procesnímu postupu pořizovatele. K důkazu metodickým sdělením MMR uvedl, že výklad MMR má pouze doporučující charakter, a je třeba vycházet především z právní úpravy obsažené ve správním řádu. Poukázal také na dataci vydání metodického sdělení MMR (24. 6. 2024), kterou považuje spíše za účelovou. Podle zástupce odpůrce jde pouze o interpretační pomůcku potvrzující výklad ustanovení § 323 odst. 9 NSZ, jímž se odpůrce řídil.
39. Ke druhému návrhovému bodu soud shrnul podstatný obsah správního spisu (podané námitky v jednotlivých fázích pořizování ÚP Brno). Účastníci k tomuto bodu neměli žádné návrhy na doplnění dokazování. Ke třetímu návrhovému bodu soud shrnul podstatný obsah správního spisu a zdůraznil, že západní část plochy Z.171 tvořená rozvojovou lokalitou Li-16 Kostelíček má podrobnější zdůvodnění obsažené v kartě lokality (příloha č. 1 výroku a příloha č. 1.2 textové části odůvodnění), avšak využití zbývajících částí změnové plochy Z.171 je upraveno pouze odůvodněním ÚP Brno jako celkem. Ve vztahu k dotčeným pozemkům soud zdůraznil, že podle starého územního plánu Brno z roku 1994 šlo o nezastavitelné pozemky, nicméně bylo možno je užívat i jako zahradu. Tento typ využití je však v rozporu se stávajícím regulativem ZU. Zástupce navrhovatele k tomu zdůraznil, že stanovení plochy všeobecné zeleně na dotčených pozemcích je nesystémové vzhledem k celkovému rázu krajiny, a navíc odpůrce bez bližšího odůvodnění stanovil veřejné prostranství na pozemcích navrhovatele. K tomu zástupce odpůrce uvedl, že v případě oplocení pozemků bude odpůrce vycházet ze *statusu quo*. K regulativu ZU vysvětlil, že bylo třeba zohlednit vyhlášku č. 500/2006 Sb., která stanovila poměr plochy bydlení a ploch zeleně. Ohledně veřejného prostranství jde o výhledový stav, přičemž nejde o titul k vyvlastnění pozemků, což jako odůvodnění postačuje. K tomu krajský soud předeslal závazné regulativy veřejného prostranství dle kapitoly 4.4.2 výroku ÚP Brno. Zástupce odpůrce k tomu uvedl, že takto plocha vymezena být mohla, a to vzhledem na stávající stav a žádoucí prostupnost krajiny. Krajský soud k tomuto návrhovému bodu neprováděl žádné doplňující důkazy.

40. Ke čtvrtému návrhovému bodu, který se týkal vlivu RP Kostelíček, se vyjádřil navrhovatel osobně. Vysvětlil, že mu není jasné, proč byly dotčené pozemky vyloučeny z regulovaného území RP Kostelíček. Navrhovatel zmínil, že v současnosti dotčené pozemky obdělává (seče travu) a má obavy, že v důsledku propojení se severně položeným sousedícím parkem budou na dotčené pozemky chodit lidé se psy. Chtěl by využívat pozemky jako zahradu.
41. Krajský soud na to ukončil dokazování a vyslechl konečné návrhy, v nichž účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Krajský soud odročil jednání za účelem vyhlášení rozsudku.

VI. Posouzení věci krajským soudem

42. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že návrh je zčásti **důvodný**.
43. Krajský soud vycházel při přezkumu napadeného opatření obecné povahy z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, podle něhož po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. To znamená, že úkolem soudu je přezkoumatelně se vypořádat s důvody návrhu a případně vysvětlit, v čem spočívá vada opatření obecné povahy, k níž se přihlíží i bez návrhového bodu (viz níže). Pětikrokový algoritmus zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace. Obdobně platí, že je na účastnících řízení, zda se ve své argumentaci rozhodnou s algoritmem pracovat či nikoliv (srov. bod 28 citovaného usnesení).
44. Plocha Z.171 je ve výroku ÚP Brno vymezena jako zastavitelná plocha změn, jejíž způsob využití je stanoven jako individuální bydlení (BI), veřejné prostranství (PU) a všeobecná zeleň (ZU). Dotčené pozemky navrhovatele se nacházejí v jihovýchodní části plochy sousedící s rozvojovou lokalitou Li-16 Kostelíček v ploše všeobecné zeleně (ZU) – viz obr. č. 2. Předmětná plocha sousedí s dalšími plochami individuálního bydlení a jižně od ní se nachází památkově chráněná lokalita Kaple Panny Marie Pomocné. Grafická část ÚP Brno (koordinační výkres) znázorňuje prostorové vymezení jednotlivých typů využití v dané ploše takto (obr. č. 2):



Obr. č. 2:

45. Krajský soud se v předmětné věci zabýval přezkumem vymezené části ÚP Brno z pohledu jednotlivých návrhových bodů a takto též rozčlenil odůvodnění tohoto rozsudku.

VI.1 Procesní postup odpůrce po 30. 6. 2024

46. Rozhodnou právní úpravou, podle níž byl ÚP Brno vydán, je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který byl zrušen s účinností ke dni 31. 12. 2023 v důsledku nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ode dne 1. 1. 2024 (dělená účinnost je upravena v ustanovení § 335 tohoto zákona). Nový stavební zákon na základě své novelizace provedené zákonem č. 195/2022 zavedl tzv. zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období, jímž se rozumí pro účely územního plánování období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024. Podle § 334a odst. 2 nového stavebního zákona tedy pro oblast územního plánování v přechodném období platí, že „se postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního rozhodnutí a závazného stanoviska orgánu územního plánování, která se nevydávají pro účely povolení vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu, stavby s ní související a stavby tvořící s ní soubor staveb. Pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.“ Na základě této fikce tedy bylo možné až do dne 30. 6. 2024 postupovat podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb.
47. K tomu je dále zcela klíčové ustanovení § 323 odst. 9 NSZ, které obsahuje intertemporální pravidlo pro situace postupu v pořizování územního plánu nebo jeho změny, kdy před 30. 6. 2024 dojde k zahájení veřejného projednání či opakovaného veřejného projednání. Explicitně zde zákon stanoví, že „[b]ylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.“ Dále je třeba poukázat na § 334a odst. 2 větu druhou NSZ, podle níž se pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024. Rozhodnou otázkou tedy je, zda veřejné projednání nebo opakované (nové) veřejné projednání návrhu územního plánu bylo zahájeno před 1. 7. 2024, anebo později.
48. Soud rozumí odpůrcově argumentaci a důvodům, které ho vedly k tomu, že po neschválení původního návrhu územního plánu zastupitelstvem zařadil pod vlivem závěrů rozsudku ve věci Drásov při pořizování územního plánu opakovaně fázi společného jednání. A to i přesto, že dříve již proběhlo v předchozích fázích společné jednání i veřejná projednání návrhu. Fakticky tak byl návrh po vrácení zastupitelstvem a po provedení úprav předmětem

„opakovaného“ společného jednání a veřejného projednání. To ovšem podle soudu nic nemění na tom, že návrh byl znovu projednán ve společném jednání dle § 50 stavebního zákona se všemi z toho vyplývajícími důsledky, a to včetně např. vyhodnocení výsledků společného jednání a provedení úprav dle § 51 stavebního zákona. Není přitom rozhodné, zda k tomuto postupu byl odpůrce, resp. pořizovatel, nucen zákonem či nikoliv. Proto podle soudu nelze dovozovat aplikaci stavebního zákona z roku 2006 pouze na základě skutečnosti, že již v předchozích fázích pořizování došlo k veřejnému projednání původního návrhu územního plánu, který ale nakonec nebyl schválen. O tom citované ustanovení zákona nehovoří, tudíž by šlo o redukci rozsahu tohoto intertemporálního pravidla.

49. Ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona bylo do textu tohoto zákona doplněno zákonem č. 152/2023 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu k dotčenému ustanovení uvádí: „Došlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona k zahájení veřejného projednání (tj. bylo vyhlášeno datum a místo konání veřejného projednání), dokončí se proces projednání zcela podle dosavadních právních předpisů. To se obdobně vztahuje také na případy, kdy došlo k zahájení opakovaného veřejného projednání.“ Zjevným záměrem zákonodárce bylo umožnit využití výsledků předchozí fáze přípravy návrhu územního plánu ukončené podle stavebního zákona z roku 2006. Zároveň zákonodárce stanovil, že k dokončení již zahájené fáze veřejného projednání má dojít podle právní úpravy, podle níž již došlo k jejímu zahájení. To potvrzují i obdobně formulovaná přechodná ustanovení obsažená v § 323 odst. 3 a 7 nového stavebního zákona, která se vztahují k dřívějším fázím přípravy územně plánovací dokumentace, ale obsahově jsou podobná. *A contrario* ale také z přechodných ustanovení v § 323 nového stavebního zákona plyne obecný princip, že v jednotlivých fázích přípravy územně plánovací dokumentace má být postupováno podle právní úpravy obsažené v novém stavebním zákoně, ledaže už byla daná fáze zahájena před jeho účinností, tj. před 1. 7. 2024.
50. V projednávaném případě je tedy podle soudu z hlediska § 323 odst. 9 nového stavebního zákona irelevantní, že již návrh územního plánu (v dřívějším, nikoliv identickém znění) prošel fází společného jednání a dokonce i veřejného projednání. Pro další postup při projednání návrhu územního plánu ve veřejném jednání je totiž určující pouze ukončení společného jednání zahájeného v únoru 2024, jehož výsledkem byl upravený návrh pro navazující veřejné jednání. V situaci, kdy byla ukončena fáze („opakovaného“) společného projednání, pořizovatel mohl teoreticky v navazující fázi veřejného projednání návrhu postupovat podle nového stavebního zákona, pokud by ovšem veřejné projednání nebylo zahájeno již před 1. 7. 2024. Podstatná je proto pouze otázka, kdy bylo zahájeno veřejné projednání návrhu.
51. K výkladu pojmu „zahájení“ veřejného projednání návrhu odpůrce odkázal na metodiku MMR, kterou soudu také předložil. Z této metodiky vyplývá, že „zahájením“ se zde rozumí „*takové úkony pořizovatele, které započaly novou fázi pořizování územního plánu nebo jeho změny. V praxi se jedná buď o schválení dokumentu (například zadání nebo návrhu), zveřejnění veřejné vyhlášky (postačuje vyvěšení, nemusí být doručena, jelikož projednávaná dokumentace se nemůže od okamžiku vyvěšení měnit), nebo vypravení oznámení o místě a době konání společného jednání nebo veřejného projednání.*“ Metodika MMR dále obsahuje i rozbor jednotlivých situací, přičemž pod bodem 11 definuje situaci, kdy „bylo zahájeno veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny“, pro niž MMR dovozuje pravidlo, že „*[p]ořizování územního plánu nebo jeho změny se celé dokončí podle dosavadních právních předpisů (§ 323 odst. 9 NSZ). Veřejné projednání bude uskutečněno v souladu s § 52 SZ (mj. včetně námitek a rozhodnutí o nich). Též v dalších etapách pořizování se bude postupovat podle SZ. Zákon nevyžaduje vložení vydaného územního plánu do Národního geoportálu územního plánování. Registrační listy se vyplňují podle SZ.*“ Krajský soud vnímá tuto metodiku jako

pokus příslušného ústředního správního úřadu o sjednocení správní praxe, která byla vystavena komplikované situaci řešení přechodu na režim NSZ. Jde tedy o interpretační pomůcku pro usnadnění rozhodování pořizovatelů územních plánů, jakému právnímu režimu podřadit další postup.

52. S navrhovatelem lze sice z části souhlasit v tom, že k zahájení řízení o územním plánu ve smyslu § 52 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 1 a 3 s. ř. dochází doručením návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, a to veřejnou vyhláškou, pro jejíž účinky platí § 25 odst. 3 s. ř. Nicméně zákonodárce přechodné ustanovení obsažené v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona nenavázal na zahájení řízení o územním plánu, nýbrž na „zahájení“ veřejného projednání návrhu. Použitím tohoto odlišného pojmu tak dal jasně najevo, že rozhodným okamžikem pro použití stavebního zákona z roku 2006 nemá být formální doručení návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, nýbrž dřívější okamžik, kterým je zahájena celá fáze veřejného projednání návrhu územního plánu podle § 52 stavebního zákona. Výslovně tento záměr zákonodárce vyjádřil v již citované důvodové zprávě k zákonu č. 152/2023 Sb., z níž plyne, že rozhodným okamžikem je vyhlášení data a místa konání veřejného projednání. Tento záměr není v rozporu s textovým vyjádřením rozhodného okamžiku v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona. Rozhodným okamžikem je proto podle soudu okamžik vyvěšení návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání na příslušné úřední desce.
53. Soud tedy nemůže dát navrhovateli za pravdu v tom, že odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu, měl při veřejném projednání územního plánu postupovat podle nového stavebního zákona. Veřejná vyhláška pořizovatele územně plánovací dokumentace č. j. MMB/0338694/2024, jakož i upravený návrh územního plánu s oznámením o konání veřejného projednání, byly zveřejněny na úřední desce odpůrce dne 26. 6. 2024. Zmíněná veřejná vyhláška byla taktéž vyvěšena i na úředních deskách všech městských částí odpůrce nejpozději dne 26. 6. 2024, což soud ověřil a o čemž není mezi účastníky sporu. Krajský soud proto uzavírá, že podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona bylo třeba postupovat při veřejném projednání návrhu, jakož i při vydání napadeného OOP podle stavebního zákona z roku 2006. Námitka proto není důvodná.

VI.2 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách

54. Dále se krajský soud věnoval namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Ze správního spisu soud ověřil, že původní vlastník dotčených pozemků, paní M. S., (nar. X) podala v procesu pořizování ÚP Brno námitky jak ve fázi Konceptu (2011), tak i ve fázi Návrhu (2020) a dále I. upraveného návrhu v roce 2021 ze dne 25. 6. 2021. Sám navrhovatel podal námitky ve fázi nového veřejného projednání dne 7. 8. 2024.
55. Krajský soud se nejprve zabýval kontextuální přezkoumatelností rozhodnutí pořizovatele nevčlenit dotčené pozemky do plochy individuálního bydlení (BI). Následně pak zkoumal přezkoumatelnost jednotlivých sporných typů využití dotčených pozemků všeobecná zeleň (ZU) a veřejné prostranství (PU).

VI.2.1 Plochy bydlení (BI)

56. Rozhodnutí o uvedených námitkách je implementováno v odůvodnění textové části ÚP Brno, konkrétně v kapitole 18, příloze č. 6, svazcích Na3, Nb4 a Nc26 a Nf10. Leitmotivem vznesených námitek týkajících se nejprve pozemku parc. č. 3872/1 (před rozdělením) a následně všech dotčených pozemků je snaha vlastníka docílit zařazení dotčených pozemků do plochy bydlení (BI). Záměrem vlastníka pozemku bylo vybudování dvou jednopodlažních rodinných domů (bungalovů) se zelenou střechou. Vlastník pozemku

odkazoval na variantu I připravovaného Návrhu ÚP Brno, podle níž by v dané lokalitě měla být plocha čistého bydlení. Pokud by došlo k zařazení pozemku do městské zeleně, šlo by o nevratný zásah do vlastnického práva a znehodnocení dotčeného pozemku. Alternativně vlastník pozemku navrhoval, aby byl pozemek začleněn alespoň do plochy zahrádek či ponechán jako orná půda.

57. Odpůrce námitkám nevyhověl s následujícím zdůvodněním. Ve fázi Konceptu (2011) uvedl, že jako výchozí řešení pro lokalitu Li-16 Kostelíček byla vybrána varianta II, a to z důvodu, že řeší pouze doplnění zastavitelné plochy bydlení podél východní části komunikace Podlesná a nenavrhuje rozšiřování zástavby dále do volné krajiny směrem k lokální dominantě – Kostelíčku. Z výsledků projednání vyplynul jasný požadavek na důraznou ochranu této místní dominanty. Z těchto důvodů pořizovatel dal pokyn stabilizovanou plochu bydlení B/d2 při východním konci ulice Podlesná rozdělit na zastavitelnou část – přiléhající ke komunikaci – a nezastavitelnou část plochy orientovanou směrem k návrší Kostelíčku, kam spadají také dotčené pozemky navrhovatele. Pro zajištění pohledové ochrany návrší Kostelíčku měla být do výkresu S.1 doplněna pohledově významná plocha pro svah a dominantu Kostelíčku.

58. Ve fázi Návrhu 2020 se v rozhodnutí o námitkách uvádí, že *„Námitce nelze vyhovět. Tento pozemek je pro nestavební využití určen i aktuálně platným územním plánem. V souladu s požadavkem městské části bude udělen pokyn nevymezovat ani sousední plochu bydlení B/r1, obsaženou v původním návrhu územního plánu z roku 2020. Hlavním podkladem pro řešení území v této lokalitě je projednaný regulační plán (RP) Kostelíček, Brno-Líšeň, který dne 20.10. 2020 ZMB vydalo jako platnou a závaznou podrobnější územně plánovací dokumentaci. MČ požaduje zachovat soulad RP s novým ÚP, tj. v novém územním plánu zachovat stávající rozsah stavebních funkčních ploch a při východním konci ulice Podlesná nevymezovat nově zastavitelnou plochu bydlení B/r1 ani nerozšiřovat stabilizovanou plochu bydlení B/r2.“* Pořizovatel odkázal na pokyn pro další zpracování návrhu: *„V lokalitě Li-16 zachovejte rozsah návrhových funkčních ploch dle platného ÚPmB a z něj vyplývajícího platného RP Kostelíček: nevymezujte zastavitelnou plochu bydlení B/r1 při východním konci ulice Podlesná, ale vymezte zde návrhovou plochu městské zeleně, nerozšiřujte plochu městské zeleně jižním směrem k návrší Kostelíčku. Při východním konci ulice Podlesná omezte v jižní části rozsah stabilizované plochy bydlení B/r2 dle rozsahu stabilizovaných ploch v platném ÚPmB, tj. plochu nerozšiřujte jižním směrem k návrší Kostelíčku. Pozemky bude možné nadále užívat v souladu s obecnými podmínkami využití území (viz kapitola 6.2. závazné textové části). V případě realizace městské zeleně se předpokládá majetkové vypořádání ze strany města. Toto řešení vychází z platného regulačního plánu Kostelíček jako nejaktuálnějšího podkladu v území, se kterým má být nový územní plán v souladu. Dle této dokumentace je nežádoucí rozšiřovat stavební plochy jižně k návrší Kostelíčku.“*

59. Ve fázi Upraveného návrhu (2021) pořizovatel uvedl, že *„[v] aktuálně platném ÚPmB je vymezena na tomto pozemku plocha zemědělského půdního fondu. Jedná se o ZPF I. a II. třídy ochrany, které nejsou primárně vhodné pro vymezení stavebních ploch. Proti rozvoji funkce bydlení v této lokalitě se vyjádřila i MČ Brno-Líšeň v průběhu prvního veřejného projednání. Proto byla hranice rozvojové lokality Li-16 upravena. Proto zde není také vhodné vymezit plochu zahrádek, která umožňuje objekty až do 40 m² zastavěné plochy. Pozemek byl pro bydlení určen ve var. I konceptu územního plánu, jedná se ale o rozpracovanou územně plánovací dokumentaci, která nenabyla účinnosti, nelze tedy na obsah jejího řešení činit právní nárok a jako doporučená varianta pro dopracování návrhu nového územního plánu (kde se již nachází plocha zeleně) byla určena varianta II návrhu s výjimkami uvedenými v pokynech pro zpracování návrhu. Pozemky bude možné nadále užívat jako zemědělskou půdu do doby majetkoprávního vypořádání pro*

realizaci cílového stavu plochy, tedy městské zeleně na základě obecných podmínek využití území (viz kapitola 6.2. závazné textové části).“

60. K námitce navrhovatele ze dne 7. 8. 2024 pak pořizovatel uvedl, že *„[p]locha zeleně byla navržena především jako ochrana území před nepřiměřeným stavebním rozvojem v lokalitě.“* Zopakoval, že *„pozemky bude možné nadále užívat jako zemědělskou půdu do doby majetkoprávního vypořádání pro realizaci cílového stavu plochy.“*
61. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách je evidentní, že klíčovým argumentem odpůrce proti námitkám týkajícím se dotčených pozemků je přechod z variantního k invariantnímu řešení regulace území Statutárního města Brna. Soud v tomto ohledu zjistil, že zmíněné varianty řešení regulovaného území vyplývají z Konceptu ÚP Brno (únor 2010), s. 72 a násl. Varianta I Konceptu, která je charakterizována jako „varianta jihovýchodního rozvojového směru“, zahrnovala i dle grafické části plochu dotčených pozemků navrhovatele do rozvojové lokality Li-16 Kostelíček, konkrétně dílčí plochy bydlení B/d2 na jihovýchodním okraji plochy Li-16. Obecně vzato, tato varianta byla ve vztahu k území k. ú. X charakterizována *„maximálním rozsahem obytné zóny Líšeň-Holzova, včetně prodloužení tramvaje do těžiště území.“* Tato varianta měla být charakterizována vyšším stupněm využití v jižním a jihovýchodním segmentu, naopak bylo plánováno omezené využívání lokalit v severním a západním směru města Brna.
62. Naproti tomu varianta II Konceptu byla charakterizována jako „vyvážená“, kdy rozvoj ve směrech východ a jihovýchod měl být menší a pokrývat v zásadě potřeby vlastního města. Ve vztahu k území k. ú. X byla tato varianta determinována *„minimálním rozsahem obytné zóny Líšeň-Holzova, včetně prodloužení tramvaje pouze pod ulici Holzova.“* Naopak, plochy rozvoje měly být naplněny v lokalitách v severním a západním směru regulovaného území. Třetí varianta není v dané věci relevantní, neboť navrhovatel se jí nedovolává a ani nebyla ve vztahu k danému území vybrána.
63. Následně odpůrce schválil pokyny pro zpracování Návrhu Územního plánu města Brna (usnesení Zastupitelstva města Brna č. ZM7/3871), na které se odkazuje odpůrce ve svém vyjádření k návrhu. V těchto pokynech pro území městské části Brno-Líšeň je uvedeno, že rozvojová lokalita Li-16 Kostelíček má být řešena podle varianty II. V sousedství této lokality bylo pořizovateli uloženo *„rozdělit stabilizovanou plochu bydlení B/d2 při východním konci ulice Podlesná pomocí grafické značky rozhraní na strukturně zastavitelnou část přiléhající ke komunikaci a nezastavitelnou část plochy orientovanou směrem k návrší Kostelíčku. Do výkresu S1 měla být doplněna pohledově významná plocha pro návrší s dominantou Kostelíčku.“* Krajský soud je toho názoru, že odkaz na volbu uvedené varianty II oproti variantě I obecně a principiálně zdůvodňuje, proč odpůrce přikročil k určité redukci ploch bydlení v oblasti, která v zásadě odpovídá směru omezení plánované zástavby rodinných domů jihovýchodním směrem.
64. Úplně konkrétně však varianta I. a II. ve vztahu k regulované rozvojové lokalitě Li-16 Kostelíček nijak zásadně rozdílná není a o omezení plochy bydlení B/d2 nehovoří (srov. s. 76, 79 Konceptu). Je zřejmé, že právě rozvojová lokalita Li-16 Kostelíček vytváří i v rámci celé plochy Z.171 podstatný kontext její územní regulace, takže bez zohlednění regulace této rozvojové lokality lze těžko porozumět celkové regulaci plochy Z.171. Krajský soud to však nepovažuje za vadu, která by vedla k nepřezkoumatelnosti postupu odpůrce. V rozhodnutí o námitkách bylo opakovaně a dostatečně podrobně právní předchůdkyni navrhovatele i navrhovateli vysvětleno, proč dotčené pozemky nemají být zařazeny do plochy B/d2, v širším rámci do rozvojové lokality Li-16 Kostelíček, a stalo se tak především na základě vůle občanů bydlících v dané lokalitě k. ú. X reprezentovaných zastupitelstvem MČ Brno-

Líšeň [srov. zejm. připomínky MČ Brno-Líšeň k návrhu ÚP Brno (2020) a k Upravenému návrhu (2021) ze dne 25. 6. 2021], která se projevila již ve volbě tzv. vyvážené varianty Konceptu ÚP Brno. To je také nepochybně i důvodem, proč se dotčené pozemky navrhovatele nedostaly do sféry územní působnosti RP Kostelíček z roku 2020. V tomto případě na ÚP Brno respektovaly předchozí pořizování RP Kostelíček s jasným cílem, aby RP Kostelíček mohl zůstat použitelný i po vstupu ÚP Brno v účinnost. V tom krajský soud spatřuje zcela racionální a předvídatelný postup pořizovatele ÚP Brno, který konvenuje s principem legitimního očekávání adresátů územního plánování.

65. Z pohledu přezkoumatelnosti tedy argumentace odpůrce má základ v procesu pořizování ÚP Brno a také v rozhodnutí odpůrce pro variantu II (vyváženou), která počítala s menšími plochami pro bydlení v dané lokalitě. Jedná se o autonomní rozhodnutí orgánu územní samosprávné korporace, které je odůvodněno v Návrhu ÚP Brno (2020).

VI.2.2 Plochy všeobecné zeleně (ZU)

66. Ohledně stanovení regulativu plochy všeobecné zeleně (ZU) na dotčených pozemcích navrhovatele krajský soud dospěl k následujícím závěrům.
67. Co se týká tvrdosti dané regulace dotčených pozemků, která spočívá v jejich zařazení do ploch všeobecné zeleně, krajský soud uvádí následující. Jak uvádí i rozhodnutí o námitkách, podmínky využití plochy Z.171 (plocha změn) jsou dány všeobecnou úpravou ÚP Brno týkající se ploch zeleně. K tomu je zapotřebí odkázat na kapitolu 5.4 textové části ÚP Brno (Vymezení ploch změn v krajině a stanovení podmínek pro jejich využití), jakož i kapitolu 5.8.5 Sídlní zeleň (svazek 2). Kapitola 5.9.4.1 textové části odůvodnění upravující všeobecnou zeleň vychází z toho, že: *„Plochy zeleně všeobecné jsou umístěny na území města především s ohledem na: stávající rozmístění ploch parkové upravené veřejně přístupné zeleně na území města; potřebu zajištění podmínek pro ochranu a rozvoj přírodních a krajinných hodnot v rozvojových územích; potřebu zlepšení a stabilizaci mikroklimatických podmínek na území města; vymezení skladebných částí územního systému ekologické stability.“* Dále se tu specificky k plochám změn uvádí mj., že *„Další návrhové plochy zeleně všeobecné jsou vymezeny např. jako součásti navrženého územního systému ekologické stability, pro výsadby izolační zeleně (zejm. vůči velkým dopravním stavbám), pro výsadby zeleně v rekreačně atraktivních lokalitách atd.“*
68. Co se týká podmínek pro využití ploch všeobecné zeleně, to je popsáno v svazku 2 textové části odůvodnění (s. 220-221), kde se uvádí následující: *„Hlavní využití pro poskytování ekosystémových služeb ve veřejně přístupných plochách zeleně je záměrně definováno s důrazem na přírodní složku, neboť v těchto plochách (ZU, stejně jako v ZK) převažuje a tvoří její podstatu. Ekosystémové služby jsou pak souhrnem přínosů, které tato přírodní složka (ekosystém parku, zahrady, lesa, meze atd.) přináší a má vliv na životní úroveň lidí. Škála těchto služeb (přínosů) je velice široká a zpravidla se člení na: • podpůrné (koloběh živin, tvorba půdy, vodní cyklus, primární produkce atd.); • regulační služby (kvalita ovzduší, mírnění klimatických extrémů, regulace vody a její čištění, snižování eroze, regulace škůdců a nemocí, atd.); • kulturní služby (estetické, duchovní, vzdělávací, rekreační atd.); • zásobovací služby (potrava, voda, dřevo a vláknina, palivo, atd). Pro kvalitu života v městském prostředí jsou zcela zásadní zejména podpůrné a regulační služby. Při vyhodnocování přípustných záměrů proto bude nutné zvažovat, co je ještě udržitelné pro funkčnost a kvalitu kulturní přírody. Zde je třeba připomenout, že způsoby využití doplňující hlavní využití jsou definovány jako: a) záměry sloužící hlavnímu využití, nebo b) záměry s hlavním využitím slučitelné; v tomto případě je doplňující charakter určen slučitelností způsobu užívání s hlavním využitím a mírou přiměřenou charakteru lokality. V případě pochybností je třeba přihlídnout k městskému charakteru sídelního celku Brna.“*

69. Ohledně umísťování staveb do ploch ZU stanoví ÚP Brno, že „[d]o ploch zeleně všeobecné lze umísťovat následující typy staveb: • stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely hlavního a přípustného využití, pokud nedojde k podstatnému narušení či omezení hlavního využití; • změny stávajících staveb zejm. občanského vybavení v uměřeném rozsahu – tedy zejména za podmínky nenarušení funkčnosti celku městské zeleně; • podzemní stavby pro dopravu v klidu pouze za splnění všech stanovených podmínek. Pro podzemní stavby pro dopravu v klidu je podmínkou mj. rozsah přiměřený konkrétnímu území městské zeleně a nezhodnocení funkčnosti daného celku městské zeleně: pokud se bude jednat o park v rozsahu 2 ha a bude požadováno pro podzemní stavbu využít jeden hektar z celkové rozlohy, bude se jednat o rozsah, který již podstatně ubírá z přirozeného charakteru parku. Pokud tentýž jeden hektar bude požadován u parku o rozloze 10 ha, je zde důvodný předpoklad, že funkčnost celku parku a jeho charakter nebude neúměrně narušen. Z textu je zřejmé, že charakter záměru musí být poměřován s ohledem na rozsah ve vztahu k hodnotám přírodním (význam a kvalita jednotlivých vegetačních prvků), urbanistickým a kulturně historickým.“
70. Ohledně provozování zahrádkářské činnosti v těchto plochách ÚP Brno uvádí, že ve „vybraných návrhových plochách zeleně všeobecné je možné při kumulativním splnění uvedených podmínek provozovat zahrádkářskou činnost. Předepsaná územní studie prověří především prostorové kapacity lokality a společenský přínos (tj. zda je z celoměstského hlediska přínosnější mít v dané lokalitě zahrádky či např. park, přírodní rezervaci, parkovou kavárnu atp.) této činnosti v kontextu svého okolí a vazeb na systém sídelní zeleně. Prioritou je vždy dosažení nebo zachování maximální průchodnosti územím a zachování prostorových a funkčních vazeb systému sídelní zeleně. Důraz je také kladen na charakter vykonávané zahrádkářské činnosti. Přípustná je činnost spolku s komunitním charakterem, nikoliv činnost odpovídající spíše specifické formě individuální rekreace“ (viz textovou část Odůvodnění ÚP Brno, kapitolu 5.9.13 Zahrádky).
71. Jak se vyjevilo i při ústním jednání v předmětné věci, navrhovatel by sice chtěl užívat dotčené pozemky alespoň jako zahradu, což také odpovídá určení pozemků dle katastru nemovitostí, ale prozatím takto pozemky užívány nebyly a nebyly ani oploceny. Na pozemcích se tedy *de facto* nachází krajinná zeleň (travní porost). Rozhodně prozatím nejsou pozemky užívány jako klasická zahrada, což zcela odpovídá skutečnosti, že navrhovatel doufal v jejich budoucí zastavění. Krajský soud souhlasí s tím, že při rozhodnutí nezařadit pozemky navrhovatele do ploch bydlení se jeví stanovení typu využití ZU-všeobecná zeleň jako logické i přezkoumatelné z hlediska obecné úpravy v textové části ÚP Brno. Krajský soud to chápe tak, že všeobecná zeleň na pozemcích navrhovatele logicky navazuje na zeleň v severní části předmětné plochy (městský park plánovaný již v RP Kostelíček), jakož i z hlediska doplňující funkce sídelní zeleně ve vztahu k lokalitě Li-16 Kostelíček.
72. Krajský soud dále nepřehlédl, že k otázce umístění plochy všeobecné zeleně se pořizovatel opakovaně vyjádřil v jednotlivých rozhodnutích o námitkách či připomínkách vznesených v průběhu pořizování ÚP Brno navrhovatelem a jeho právní předchůdkyní. V rozhodnutí o námitkách opakovaně zaznělo, že v této ploše pořizovatel nechce umístit plochu zahrádek umožňující individuální rekreaci. Tento aspekt věci byl tedy dostatečně odůvodněn a opakovaně navrhovateli vysvětlen. V tomto ohledu krajský soud dává za pravdu argumentům odpůrce, že umístění tohoto typu využití na ploše Z.171 na pozemcích navrhovatele nebylo nepřezkoumatelné.

VI.2.3 Veřejné prostranství (PU)

73. Krajský soud však shledal důvodnou argumentaci navrhovatele směřující proti stanovení typu využití dotčených pozemků jako veřejného prostranství, a to pro nedostatek důvodů

takového typu regulace [přiměřeně ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.].

74. Především je i v případě regulativu PU třeba říci, že základní podmínky pro jeho využití v regulovaném území jsou stanoveny v závazné výrokové textové části ÚP Brno (subkapitola 4.4.2 – Vymezení ploch veřejných prostranství). Podle této výrokové formulace platí, že ÚP Brno „*stávající vymezení veřejných prostranství stabilizuje. V plochách změn s ohledem na intenzitu a charakter zástavby vytváří předpoklady pro odpovídající kvalitní veřejný prostor. ÚPmB vymezuje nové plochy veřejných prostranství v případě, že je jejich umístění zřejmé nebo prověřené (například podrobnější územně plánovací dokumentací) a vymezuje je přednostně na pozemcích města; v opačném případě stanovuje podmínku vymezení veřejného prostranství v kartě lokality, nebo předepisuje prověření umístění veřejného prostranství prostřednictvím územní studie. Plochy veřejných prostranství všeobecných (PU), jsou zobrazeny v grafické části ÚPmB 2.1. Hlavní výkres v měřítku 1:10 000, a rozlišeny na plochy stabilizované a plochy změn.*“
75. V odůvodnění textové části (subkapitola 5.8.4 Veřejná prostranství – textová část odůvodnění, svazek 2, s. 145) se uvádí, že „*[v]eřejná prostranství jsou tak zpravidla vymezována pro vedení dopravní a technické infrastruktury, prioritou však stále zůstává pobytová kvalita veřejného prostranství. Dopravní i technická infrastruktura by tedy měla být v rámci technických možností řešena tak, aby co nejméně ovlivňovala využitelnost veřejného prostranství pro obyvatele.*“ Konkrétně pak dále v subkapitole 5.8.4.2 (Veřejná prostranství ve městě) je uvedeno: „*Veřejná prostranství jsou nedílnou součástí města, tvoří jeho kostru a jsou často typickým prvkem jednotlivých typů struktur. Existující veřejné prostory tvoří zpravidla spojitou síť a vytvářejí funkční propojení urbánních struktur s městskými parky, řekami a volnou krajinou obecně. Veřejná prostranství by měla být pro chodce v maximální možné míře prostupná. Vnímání veřejného prostranství se mění v závislosti na typu struktury, ve které se nachází. Jiný charakter má veřejné prostranství v rostlé struktuře města, ve volné zástavbě, jiný charakter má např. veřejné prostranství v okrajových vesnických částech města. Nelze tudíž předpokládat a vymezovat stejné charakteristiky veřejných prostranství pro různé typy struktur. Obdobně i intenzita zástavby má zásadní vliv na charakter, rozsah a kvalitu veřejného prostoru; čím intenzivnější je struktura zástavby, tím více lidí využívá veřejný prostor nejenom jako komunikační prostředí, ale také jako místo trávení volného času, prostor pro každodenní relaxaci a odpočinek. Veřejný prostor spoluvytváří genia loci různých lokalit, podporuje jejich specifickou identitu a přispívá k orientaci obyvatel návštěvníků v organismu města.*“
76. Krajský soud má za to, že z uvedeného nastavení jsou patrné základní direktivy pro umísťování změnových ploch veřejného prostranství. V první řadě by mělo jít o obecní pozemky, které jsou primárně k takovému způsobu využití určeny, a pokud nikoliv, je třeba odůvodnit potřebnost, *in eventum* nezbytnost, umístění plochy veřejného prostranství na pozemek soukromého vlastníka. K tomu může sloužit karta lokality, anebo dodatečně zpracovaná územní studie jako územně plánovací podklad. V ostatních případech musí být potřeba umístění veřejného prostranství na soukromé pozemky alespoň „zřejmá“. Samotná idea veřejného prostranství je založena na prostupnosti krajiny a doplňování ploch bydlení infrastrukturou, anebo prostorem pro odpočinek.
77. Krajský soud poukazuje v první řadě na skutečnost, že jakkoliv plocha Z.171 má dle výroku ÚP Brno mj. využití PU, z grafické části (Hlavní výkres – 2.1 – grafická část výroku) není značení rozsahu plochy PU ve vztahu k ploše Z.171, a tím pádem ani k její jihovýchodní části, kde se nacházejí dotčené pozemky, nijak patrná. Není tedy zcela jasně patrné, zda skutečně regulativ PU působí v ploše dotčených pozemků, či nikoliv. Krajský soud v těchto pochybnostech, které zástupce odpůrce nevyvrátil ani při ústním jednání soudu, kde pouze

odlišoval existenci plochy PU na dotčených pozemcích od všeobecné zeleně, tedy vycházel z toho, že dotčené pozemky jsou regulovány i tímto typem využití, neboť z okolností plyne, že pořizovatel takové využití dotčených pozemků navrhovatele zamýšlel.

78. Krajský soud konstatuje, že z obecného odůvodnění v textové části ÚP Brno ani z rozhodnutí o námitkách v celé jejich úplnosti neplyne, jakým způsobem byly splněny zmíněné podmínky pro umístění plochy veřejného prostranství na dotčených pozemcích navrhovatele. V kartě rozvojové lokality Li-16 Kostelíček (příloha 1 závazné textové části – s. 180) žádná zmínka o veřejném prostranství není. V textové části odůvodnění ÚP Brno (viz příloha 1.2 textové části odůvodnění) je pouze zmínka o tom, že veřejné prostranství je zajištěno „v ploše zeleně všeobecné navazující východně na rozvojovou lokalitu“. Plocha Z.171 ani její část nebyla zároveň určena v ÚP Brno pro zpracování územní studie, což soud ověřil i z kapitoly 12 závazné textové části i souvisejícího grafického znázornění na Výkresu základního členění území (1.0). Z rozhodnutí o námitkách (pozn. soudu: argumentace pořizovatele se víceméně v jednotlivých rozhodnutích o námitkách podaných v jednotlivých fázích pořizování ÚP Brno opakuje) se objevuje pouze úvaha o tom, že v případě „realizace městské zeleně se předpokládá majetkové vypořádání ze strany města. Toto řešení vychází z platného regulačního plánu Kostelíček jako nejaktuálnějšího podkladu v území, se kterým má být nový územní plán v souladu.“
79. Z těchto kusých zmínek o funkci plochy veřejného prostranství na dotčených pozemcích navrhovatele lze pouze dovodit, že odpůrce uvažuje o využití dotčených pozemků jako „městské zeleně“, tedy pravděpodobně rozšíření městského parku umístěného severně od dotčených pozemků, a za tím účelem by je zřejmě hodlal získat do svého vlastnictví (vyvlastnění však možné není). Nicméně podle názoru krajského soudu je toto zdůvodnění nedostatečné, a to právě z toho důvodu, že plocha veřejného prostranství tu velmi zásadně zasahuje legitimní zájem vlastníka pozemků. Odůvodnění takového využití dotčených pozemků tedy musí splňovat vyšší nároky než pouhou zmínku v kartě lokality Li-16 Kostelíček, která ovšem dotčené pozemky nezahrnuje. To si měl pořizovatel ÚP Brno uvědomit, když konstruoval charakter jihovýchodní části plochy Z.171. Z dosavadního užívání dotčených pozemků, které soud ověřil při jednání, sice plyne, že pozemky doposud nebyly oploceny, tudíž mohly být fakticky přístupné, ovšem navrhovatel má právem chráněnou možnost (stavební povolení) si své pozemky oplotit a využívat je stávajícím způsobem. Dosavadní faktická přístupnost soukromých pozemků tak nemůže dostačovat jako zdůvodnění pro umístění plochy veřejného prostranství.
80. Co se týká RP Kostelíček, ten přímo pozemky navrhovatele nereguloval, jak je vysvětleno dále (viz bod VI.4 odůvodnění). Naproti tomu byla regulována plocha nacházející se severně od dotčených pozemků, a to jako sídelní zeleň. Z RP Kostelíček tedy neplyne žádný přímý podklad pro umístění plochy veřejného prostranství na dotčené pozemky.
81. Z uvedených důvodů krajský soud shledal stanovení typu využití PU v prostoru dotčených pozemků jako nepřezkoumatelné, protože se již nezabýval jeho tvrzenou nepřiměřeností. Je na odpůrci, jakým způsobem se k této situaci postaví, a zda bude znovu chtít přijmout změnu ÚP Brno v tomto smyslu, anebo se spokojí s tím, že v rozsahu dotčených pozemků není stanoven typ využití PU. V případě změny ÚP Brno v tomto směru je zapotřebí vyhovět požadavkům přezkoumatelnosti, zákonnosti a přiměřenosti.

VI.2.4 Ochrana ZPF na dotčených pozemcích

82. Co se týká polemiky o ochraně ZPF, z grafické části (výkresu záboru ZPF) plyne, že půdy na dotčených pozemcích jsou II. kategorie ochrany. Srovnání s lokalitou Li-16 v jejím

schváleném vymezení sice možné je, neboť i tam jsou zastoupeny plochy II. třídy ochrany ZPF, ale orgán ochrany ZPF takové použití pozemků v ploše Li-16 Kostelíček (tzn. její vynětí pro výstavbu) vyhodnotil v zásadě jako bezproblémové, velice vhodné a efektivní (srov. odůvodnění v kartě lokality Li-16 Kostelíček, příloha č. 1.2 odůvodnění, s. 36).

83. Je zřejmé, že argument ochranou ZPF nebyl z hlediska přesvědčivosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách vůbec rozhodný. Na druhé straně je třeba uvést, že ve vztahu k alternativnímu použití dotčených pozemků, čehož se právní předchůdkyně navrhovatele i navrhovatel sám taktéž domáhali, tedy ponechání možnosti využití pozemků jako zahrady či orné půdy, je z pohledu cílů ochrany ZPF zcela v pořádku, přičemž ani ponechání *statusu quo* by zcela zjevně nebylo v rozporu se skutečností, že na dotčených pozemcích se nacházejí půdy II. a IV. třídy ochrany. Na druhé straně ale nelze říci, že by tento argument odpůrce byl zcela zavádějící, neboť z deskriptivního pohledu je minimálně pravdivý.
84. Krajský soud souhrnným způsobem k části VI.2 uvádí, že co se týká vyšší míry podrobnosti, resp. hloubky zkoumání odůvodnění zásahu odpůrce do vlastnického práva navrhovatele, je to otázka posouzení přiměřenosti (proporcionality) tohoto zásahu.

VI.3 Rozpor napadené regulace s cíli ÚP Brno

85. Krajský soud k problematice tvrzeného rozporu s cíli ÚP Brno uvádí, že se s touto námitkou neztotožňuje. Předně je argumentace navrhovatele velmi obecná a neuvádí, v čem konkrétně by měl spočívat rozpor s cíli územního plánování, resp. ÚP Brno jako územně plánovací dokumentace. Potřeba vymezení veřejných prostranství, resp. ploch městské zeleně je nesporná, stejně jako potřeba kombinace (pestrosti) skladby ploch v regulovaném území. Kontextuálně je nepochybně důležité zdůraznit zmíněnou volbu varianty II Konceptu, která je charakterizována svou vyvážeností. Nepochybně také požadavek doplnění plochy bydlení o veřejné prostranství, které může plnit obslužnou funkci, takto dává svůj smysl.
86. Je třeba potvrdit úvahy odpůrce, že navrhovatel z titulu „starého“ územního plánu neměl žádné legitimní očekávání, že by z dotčených pozemků měla být zastavitelná plocha, neboť jeho pozemky byly vedeny jako plocha ZPF (orná půda). S touto možností počítala pouze varianta I Konceptu, kterou však odpůrce nevybral jako optimální či nejvhodnější, a Návrh ÚP Brno tedy již s touto variantou pro předmětné území nepočítal.
87. Co se týká racionality a logiky dané regulace dotčených pozemků, která spočívá v jejich zařazení do ploch všeobecné zeleně a veřejného prostranství, krajský soud odkazuje na své zdůvodnění v bodě VI.2.
88. Ohledně provozování zahrádkářské činnosti v těchto plochách ÚP Brno uvádí, že ve „*vybraných návrhových plochách zeleně všeobecné je možné při kumulativním splnění uvedených podmínek provozovat zahrádkářskou činnost. Předepsaná územní studie prověří především prostorové kapacity lokality a společenský přínos (tj. zda je z celoměstského hlediska přínosnější mít v dané lokalitě zahrádky či např. park, přírodní rezervaci, parkovou kavárnu atp.) této činnosti v kontextu svého okolí a vazeb na systém sídelní zeleně. Prioritou je vždy dosažení nebo zachování maximální průchodnosti územím a zachování prostorových a funkčních vazeb systému sídelní zeleně. Důraz je také kladen na charakter vykonávané zahrádkářské činnosti. Přípustná je činnost spolku s komunitním charakterem, nikoliv činnost odpovídající spíše specifické formě individuální rekreace*“ (viz textovou část Odůvodnění ÚP Brno, kapitolu 5.9.13 Zahrádky).
89. Z uvedených regulativů plochy zeleně všeobecné (ZU) plyne, že daná plocha – kterou podle výroku ÚP Brno (příloha č. 3) lze využít jako plochu individuálního bydlení, plochu

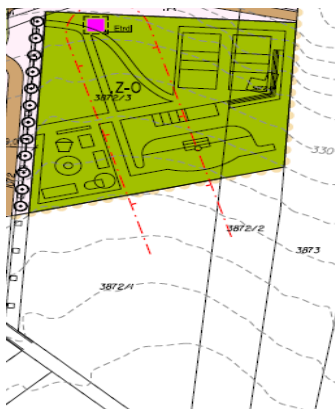
veřejného prostranství a všeobecné zeleně – v přezkoumávané části dotčených pozemků neumožňuje užití k výstavbě rodinných domů, které rodina navrhovatele hodlala na dotčených pozemcích vystavět, ani k individuální rekreaci či zahrádkaření (není uvedena v seznamu ploch pro tento způsob využití). Naopak, zjevně se předpokládá odkup odpůrcem pro osazení plochy zeleně.

90. Krajský soud se zabýval přiměřeností zásahu do vlastnického práva navrhovatele, a to pouze u stanovení regulativu ZU – všeobecná zeleň, neboť u regulativu PU shledal nepřezkoumatelnost. Při aplikaci principu proporcionality jako (zákonem výslovně nedefinovaného) kritéria přezkumu opatření obecné povahy je třeba důsledně vycházet z obecné zásady *judicial self-restraint* (tzv. zdrženlivosti). Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní omezitelnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013).
91. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupné na www.nssoud.cz), dospěl při vymezení uplatnění zásady proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy na úseku územního plánování k tomu, že „*veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“
92. Je třeba říci, že navrhovatel příliš podrobně nerozebral, jakou složku principu proporcionality považuje za důvod tvrzeného „disproporčního“ charakteru zásahu do práv navrhovatele (vhodnost, potřebnost či nezbytnost omezení a přiměřenost v užším slova smyslu v duchu tzv. minimalizace zásahu do subjektivního práva).
93. Krajský soud vychází ovšem z toho, že v situaci kolize práva odpůrce na samosprávu a vlastnického práva je třeba aplikovat proporcionalitu v duchu vyloučení disproporcionality zvoleného řešení. Jak již krajský soud uvedl v bodě VI.2 odůvodnění, z procesu pořizování ÚP Brno je jasně identifikovatelná úvaha pořizovatele v prostoru dotčených pozemků plánovat sídelní zeleň. Toto řešení bylo kontinuálně pořizovatelem zastáváno od fáze Konceptu 2011, kde již v následných pokynech pro zpracování návrhu ÚP Brno byl tento záměr patrný. Z hlediska vhodnosti jde o řešení, které je nepochybně v souladu s rovnováhou využití území a nepochybně jde o určitou kompenzaci oproti plochám bydlení, které jsou dislokovány okolo dotčených pozemků. Z pohledu potřebnosti bylo argumentováno jak zachováním rázu lokality Kostelíček a zajištěním pohledovosti na tuto památkovou lokalitu, tak i vyvážením výstavby v lokalitě Li-16 plochou zeleně. Přiměřenost v užším slova smyslu nelze vykládat striktně, ale spíše jako zjevnou nepřiměřenost. Tu krajský soud ve stanovení tohoto regulativu z výše uvedených důvodů neshledal, neboť navrhovatel neměl žádné legitimní očekávání, že by se dotčené pozemky staly zastavitelnými.
94. Krajský soud podpůrně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, kde tento soud konstatoval, že „*vlastník pozemků není opatřením*

obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.“ Vzhledem k tomu, že navrhovatel doposud dotčené pozemky zahrádkářsky nevyužíval, ačkoliv tak činit mohl, nelze spatřovat disproportční postup ani v tomto aspektu problému. *Via facti* nejde o zásadní změnu v jeho postavení při využívání dotčených pozemků, která by byla nepřiměřená, a už vůbec ne srovnatelná s vyvlastněním (které ÚP Brno ani ve vztahu k předmětné ploše nepředvídá a neupravuje).

VI.4 Rozpor s RP Kostelíček

95. K námitkám týkajícím se rozporu s RP Kostelíček pak krajský soud uvádí následující. Tento regulační plán ze srpna 2020 upravuje řešenou plochu okolí dotčených pozemků navrhovatele tak, že „řešená plocha je vymezena z jihu ulicí K. a částí přilehajícími zahrádkami, ze západu ulicí K., ze severu ulicí O. a z východu ulicí P. Hranice řešené plochy je zakreslena v grafické části regulačního plánu.“ Jak je tedy zřejmé, dotčené pozemky navrhovatele skutečně nespádají do plochy řešené tímto regulačním plánem (viz připojený výřez z grafické části RP Kostelíček – obr. č. 3).



Obr. č. 3:

96. Dále krajský soud poukazuje na normativní a systematický vztah obou územně plánovacích dokumentací. RP Kostelíček sice zůstal po nabytí účinnosti ÚP Brno v platnosti, ale jako regulační plán představuje hierarchicky nižší (podrobnější) nástroj územního plánování. Nesmí být proto v rozporu s územním plánem, a to ani tehdy, je-li územní plán či jeho změna novější. Pak je třeba uvést regulační plán do souladu s územním plánem (§ 71 odst. 1 stavebního zákona). Do té doby nejsou části RP Kostelíček, které by byly v rozporu s ÚP Brno, aplikovatelné. Takto vymezuje vztah nového ÚP Brno s již existujícími platnými a účinnými regulačními plány sám ÚP Brno (textová část, svazek 2, s. 235): „Stávající regulační plány zůstanou i po vydání nového územního plánu města Brna v platnosti, nebudou však většinou pro rozhodování o změnách v území, vzhledem k výše uvedenému (tj. zejména ke skutečnosti, že nový ÚPmB se diametrálně odlišuje od územního plánu města Brna z roku 1994), použitelné. Z formálního hlediska bude možné provést jejich aktualizaci a uvést je do souladu s nově vydaným ÚPmB (zejména Regulační plán Kostelíček a Regulační plán V Aleji, vydané v roce 2020 dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb.).“
97. Z uvedeného vyplývá, že navrhovateli nevzniklo přímo z RP Kostelíček žádné legitimní očekávání ohledně zahrnutí jeho pozemků do oblasti nové výstavby. Odpůrce nebyl při pořizování nového ÚP Brno povinen vycházet beze změny z regulativů nastavených v RP Kostelíček, ačkoliv – jak plyne z rozhodnutí o námitkách – tak v podstatě ve většině aspektů

učinil, což lze považovat za rozumné a konstruktivní řešení. Na druhé straně se ale navrhovatel také nemůže domáhat jakéhosi „definitivního“ řešení lokality v RP Kostelíček, a to z hlediska stanovení plochy všeobecné zeleně. Skutečnost, že RP Kostelíček vymezil zeleň v sousedství dotčených pozemků, nezakládá žádné očekávání, že by odpůrce prostřednictvím ÚP Brno nemohl všeobecnou zeleň rozšířit i na tyto pozemky.

98. Co se týká tvrzení navrhovatele, že změnou trasy plánované cyklotrasy a přístupové cesty k památce Kaple Panny Marie Pomocné došlo k porušení základní zásady územního plánování, včetně zásady kontinuity a předvídatelnosti opatření obecné povahy, nejsou tato tvrzení relevantní ve vztahu k předmětu sporu. Soud není oprávněn hodnotit zákonnost jiných řešení než těch, které se přímo týkají sporné plochy Z.171, a už vůbec ne jejich vhodnost či optimálnost pro dostupnost cílových objektů tras přístupových komunikací (v tomto případě zmíněná kaple).
99. To, že odpůrce neakceptoval návrhy navrhovatele na jakési „kompromisní řešení“ spočívající ve využití pozemků navrhovatele pro vedení této komunikace výměnou za zařazení dotčených pozemků do plochy bydlení, je otázka zcela mimo rámec tohoto soudního přezkumu. Ani tyto námitky navrhovatele tedy nejsou důvodné.

VII. Závěr a náklady řízení

100. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v soudním přezkumu zcela neobstálo, krajský soud podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. napadené opatření obecné povahy zrušil v rozsahu části plochy Z.171 vymezené hranicí dotčených pozemků navrhovatele (výrok I), a to pouze co do stanovení typu využití veřejného prostranství (PU).
101. Ve zbývajícím rozsahu shledal krajský soud návrh jako nedůvodný, a proto jej ve zbytku zamítl (výrok II).
102. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel měl ve věci pouze částečný úspěch, který dle názoru soudu ve vztahu k obsahu návrhu a vymezení předmětu sporu není převažující (viz Kocourek, T. In. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer, 2019, s. 488). Krajský soud mu proto nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.
103. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).
104. Odpůrce byl úspěšný sice převažujícím způsobem, ale taktéž pouze poměrně. Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce je statutárním městem s obecním úřadem s rozšířenou působností. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem. Ve výsledku tak ani jednomu z účastníků nepřiznal soud právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí

být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 7. května 2025

JUDr. Petr Polách v. r.
předseda senátu