



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

navrhovatele: **S. N.**
zastoupený advokátkou Mgr. Terezou Kováčovou
sídlem Výstaviště 405/1, Brno

proti
odpůrci: **statutární město Brno**
sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno
zastoupené advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Hoppova 880/18, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
I. M.

zastoupená Mgr. Evou Grabarczykovou
sídlem Pellicova 174/1, Brno

o návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna - schváleného usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna - schválené usnesením Zastupitelstva města Brna na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024, se dnem právní moci tohoto rozsudku z části ruší v části textové a grafické v rozsahu:
- stanovení prostorového regulativu výškové hladiny určující minimální a maximální regulované výšky budov v úrovni **Hladina 1: 3 m - 7 m** v rámci regulace

ZÁKLADNÍCH PODMÍNEK VYUŽITÍ ÚZEMÍ – PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ, SPECIFIKACE VÝŠKY ZÁSTAVBY (kapitola 6.4.2) pro plochu s rozdílným způsobem využití BL.R1 v zóně Z4.7, a to ve vztahu k pozemkům parc. č. XA, XB, XC a XD,

- vymezení plochy VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VŠEOBECNÁ (PU) na pozemcích parc. č. XA a XC, to vše v k. ú. X, obec X.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Odpůrce je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 19 033,30 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Terezy Kováčové, advokátky.

IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, které se nacházejí na ulici X, v městské části X a X (dále též jen „dotčené pozemky“; všechny nemovité věci uvedené v tomto rozsudku leží v uvedeném katastrálním území – pozn. soudu). Na dotčených pozemcích má záměr realizovat stavbu bytového domu o čtyřech nadzemních podlažích. Celková výška plánované stavby činí 12,7 m. Úřad městské části města Brna, Brno-Řečkovice a Mokrá Hora rozhodnutím ze dne 2. 11. 2023, č. j. MCBRMH/005658/23/2100/KUJI, stavební záměr ve společném řízení povolil. Rozhodnutí však dosud nenabýlo právní moci, neboť proti němu podalo odvolání větší množství účastníků řízení a nadřízený Krajský úřad Jihomoravského kraje dosud o odvolání nerozhodl. (Soud na návrh navrhovatele usnesením soudu ze dne 27. 2. 2025, čj. 64 A 1/2025-196, nařídil předběžné opatření, kterým krajskému úřadu zakázal o odvolání rozhodnout do doby rozhodnutí soudu v této věci.)
2. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným dne 10. 2. 2025 se navrhovatel domáhá zrušení části v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy - Územního plánu města Brna (dále jen „územní plán“) v rozsahu textového a grafického vymezení ploch BL.R1 (*bydlení individuální*) a PU (*veřejná prostranství všeobecná*) na dotčených pozemcích anebo (alternativně) zrušení celého územního plánu (viz obr. níže; soud modrým obrysem vyznačil navrhovatelovy pozemky):



Návrh

3. Navrhovatel má za to, že nově vydaný územní plán brání povolení a provedení stavebního záměru, který byl podle předchozí územně plánovací dokumentace přípustný. Pozemky se nachází ve stabilizované ploše (zóně) Z4.7. Podle funkčního regulativu plochy *Bydlení individuální (BI)* je v ploše nepřipustné umístění bytových domů. Pro dotčené pozemky je navíc stanoven výškový regulativ *hladina 1: 3 m – 7 m* bránící umístění staveb vyšších než 7 m, resp. v odůvodněných případech 9 m. Uvedeným regulativům připravovaný záměr neodpovídá.
4. Navrhovatel v první řadě namítá, že odpůrce měl při vydání územního plánu postupovat podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), jak plyne z jeho přechodných ustanovení. Podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona nelze aplikovat zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění použitelném do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon z roku 2006“) v případě zahájení veřejného projednání po 30. 6. 2025. Aplikace nesprávného právní předpisu je sama o sobě důvodem ke zrušení územního plánu v celém rozsahu.
5. Za druhé navrhovatel namítá, že vymezení ploch BI.R1 nerespektuje požadavky § 19a stavebního zákona z roku 2006, neboť nebere ohled na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území. V této souvislosti odkazuje na tři závazná stanoviska orgánů územního plánování týkající se stavebního záměru vydané ve společném řízení o povolení jeho stavebního záměru a na urbanistickou analýzu zpracovanou architektonickou kanceláří Hlavsa Architekti ze dne 2. 8. 2024 (dále jen „urbanistická analýza“), v níž je popsán charakter dané zóny Z4.7 jako nejednotný. Navíc i při vypořádání námítky navrhovatelovy předchůdkyně ze dne 30. 6. 2020 pořizovatel uvedl, že zóna má výškovou hladinu 2: 3 m – 10 m. Plocha BI.R1 nerespektuje současný charakter území. Byť to navrhovatel při pořizování územního plánu namítal, odpůrce se s námitkou nevypořádal, a rozhodnutí o námitkách je proto nepřezkoumatelné.

6. Za třetí navrhovatel namítá rozpor s *politikou územního rozvoje*, jejíž priority kladou důraz na komplexnost řešení oproti uplatnění jednostranných hledisek a požadavků, a rozpor s metodickou příručkou Ústavu územního rozvoje – *Principy a pravidla územního plánování*. Neodůvodněné zavedení regulativů omezujících bytovou výstavbu a výšku budov jde proti tomuto trendu a brání integrovanému rozvoji. Představuje nekomplexní řešení, jež vede k plošnému rozšiřování zástavby a dezintegraci území. S uvedenou námitkou uplatněnou při pořizování územního plánu se navíc odpůrce řádně nevypořádal.
7. Za čtvrté navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost územního plánu, neboť neobsahuje důvody stanovení regulativů funkčního a prostorového využití BI.R1 v dané zóně Z4.7. Deklarovaný cíl omezit zvětšování objemu zástavby vymezením ploch BI není v dané zóně naplněn a stanovené regulativy představují znehodnocení stávajícího charakteru území. V této souvislosti navrhovatel poznamenává, že ul. Brigádnická dělí prudký svah na dvě části. V takových podmínkách je výškové omezení staveb navrhovanou výškou 3 m – 7 m nedostatečné, jelikož na straně přilehlé ke svahu by i ve druhém nadzemním podlaží nemohla být okna do zahrady. V zóně by měla být podle navrhovatele vymezena plocha BU.R2. Územní plán z roku 1994 výškovou regulací a zákaz bytových domů neobsahoval, a proto i změna funkčního využití by měla být přezkoumatelně odůvodněna.
8. Za páté navrhovatel namítá vnitřní rozpornost územního plánu. Ten v textové části deklaruje, že omezuje rozšiřování zastavěného území, umožňuje intenzifikaci území, preferuje intenzifikaci a transformaci zejména v širším centru Brna před rozrůstáním zástavby do volné krajiny a vychází z dosavadního charakteru území. To však v případě plochy Z4.7 neplatí. Není pravda, že plocha Z4 je charakteristická bydlením v rodinných jedno až dvou podlažních domech.
9. Za šesté navrhovatel namítá, že územní plán nerespektuje požadavek na trvale udržitelný rozvoj zakotvený v § 18 stavebního zákona. Regulace brání intenzifikaci využití území na pozemcích a zapříčiní deformaci výstavby v rozporu s požadavkem na hospodářský rozvoj území a s požadavkem ochrany životního prostředí rozrůstáním města do šířky v rozporu s ochranou zemědělské půdy. Odpůrce se s touto námitkou nevypořádal, a územní plán je proto nepřezkoumatelný.
10. Za sedmé namítá navrhovatel rozpor s principem proporcionality. Zachování současného charakteru zóny a omezení objemu zástavby lze dosáhnout i mírnější formou v podobě vymezení plochy BU.R2. Následky zvolené regulace navíc nejsou úměrné sledovanému cíli. Charakter území je v daném případě potlačován a není zřejmé, proč právě na jeho pozemcích má být zamezeno výstavbě bytových domů a proč jsou zavedeny přísné výškové regulativy nerespektující současnou zástavbu. Jde o nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatele, který od získání dotčených pozemků usiloval o povolení plánovaného záměru a po vyřízení jeho námitek legitimně očekával, že i nový územní plán realizaci záměru umožní.
11. Za osmé navrhovatel napadá vymezení plochy *veřejná prostranství všeobecná (PU)* na částech pozemků parc. č. XA a XC. Podle navrhovatele jde o nepřiměřené omezení jeho vlastnického práva. Odpůrce vymezil plochu v rozporu se skutečným stavem jako již existující veřejné prostranství, ačkoliv ve skutečnosti jde o část pozemku, která slouží jako zahrada u domu, na níž se nacházejí ovocné stromy, studna a retenční nádrž. Územní plán neuvádí důvod tohoto omezení. Vymezení plochy PU je navíc v rozporu s podmínkami, které pro vymezení veřejných prostranství stanoví samotný územní plán, a nerespektuje

požadavek na zachování uliční a stavební čáry. Nemůže obstát argument, že na pozemku není vymezena žádná veřejně prospěšná stavba, neboť zásah spočívá v omezení vlastnického práva a nemožnosti zastavění části pozemku v ploše PU.

12. Za deváté navrhovatel namítá, že je nedůvodně diskriminovaný. Zatímco u ostatních pozemků v okolí respektuje územní plán uliční čáru, v případě pozemku parc. č. XA je tomu bez relevantního důvodu opačně. Další důvod diskriminace spatřuje navrhovatel v odlišném stanovení funkčních regulativů v zóně Z4.7 a v blízké zóně Z3.26. Ačkoliv v obou zónách je charakter území obdobný, v zóně Z3.26 byla vymezena plocha BU.R2, což plně respektuje její charakter a odpovídá i zóně Z4.7.
13. Konečně jako desátý návrhový bod navrhovatel namítá svévoli odpůrce při přijímání územního plánu. Podle jeho názoru totiž pořizovatel územního plánu nevypořádal a nereagoval na připomínky k návrhu územního plánu podané ve lhůtě do 8. 4. 2024 dříve, než došlo k veřejnému projednání návrhu. Na zpracování všech více než 50 000 připomínek ostatně pořizovatel ani nemohl mít v tak krátkém časovém úseku dostatek času. Tím došlo k potlačení principů Aarhuské úmluvy a práva na informace veřejnosti v souvislosti s vyhodnocením připomínek. O svévoli svědčí i skutečnost, že pořizovatel vypořádal námítky a připomínky podané navrhovatelem shodně, ačkoliv zákon klade na jejich vypořádání odlišné nároky.

Vyjádření odpůrce

14. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Nejprve zdůraznil význam práva obce na samosprávu a princip minimalizace zásahů moci soudní do jeho výkonu. K námitce týkající se aplikace nesprávného právního předpisu uvedl, že veřejné projednání, k němuž navrhovatel svoji argumentaci vztahuje bylo v pořadí již čtvrtým veřejným projednáním návrhu. Pořizovatel mezi veřejná projednání včlenil (opakované) společné jednání pod vlivem závěrů rozsudku soudu ze dne 26. 9. 2022, čj. 64 A 4/2022-161, ve věci *územního plánu Drásova*, s nímž pracoval jako s nejhorší možnou alternativou. Poslední čtvrté veřejné projednání návrhu bylo zahájeno zveřejněním veřejné vyhlášky ze dne 26. 6. 2024. Odpůrce odkazuje na metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj k výkladu předmětného přechodného ustanovení. Navíc z § 172 a § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) plyne, že pro zahájení fáze projednání návrhu územního plánu je rozhodný již okamžik zveřejnění na úřední desce. Konečně aplikace nového stavebního zákona vedla k omezení práv navrhovatele při projednání návrhu.
15. K námitkám, které se týkají zákonnosti územního plánu, odpůrce uvedl, že orgán územního plánování sice v závazném stanovisku, které se týkalo umístění záměru, poukázal na 3-4 stavby, které počtem podlaží překračovaly definici rodinného domu. Projektant územního plánu však vyhodnotil předmětnou zónu jako charakteristickou zejména bydlením v jednopodlažních až dvoupodlažních rodinných domech, čemuž odpovídá i stávající dům navrhovatele. Na základě pokynu Zastupitelstva města Brna (dále jen „zastupitelstvo“) z června 2022 zavedl do územního plánu plochu BI, a to z důvodu zamezení nežádoucí výstavbě kapacitních bytových domů v rámci rodinné zástavby, což se týká i navrhovatelova plánovaného záměru. Odůvodnění vymezení ploch BI je uvedeno v textové části odůvodnění (sv. 1 kap. 4.3.2 a sv. 2 kap. 5.3.2). Dotčené pozemky jsou zařazeny do stabilizované plochy, což ale neznamená, že podmínky využití plochy mají být se současným stavem území zcela totožné. Cílem není přeměnit převažující zástavbu rodinných domů na zástavbu bytových domů, které se i dle závazného stanoviska vyskytují ojediněle. Cílový stav se má sjednotit na

bydlení v rodinných domech. Podle nového stavebního zákona mohou mít rodinné domy pouze 2 nadzemní podlaží a podkroví nebo ustupující podlaží, čemuž odpovídá výškový regulativ BI s výškovou hladinou 1, tj. 3 m – 7 m. Okolní zástavba této výškové hladině většinou odpovídá. Obavy navrhovatele o udržitelný rozvoj celého sídla jsou liché. Odpůrce podporuje rozvoj v jiných zónách, kde se pojí s rozvojem dopravní, technické a občanské infrastruktury. Stejně tak jsou nedůvodné námitky týkající se rozporu územního plánu s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje. Zvolené řešení je komplexní a mj. chrání zóny s převážnou zástavbou rodinných domů před přeměnou na bytové domy, které mohou podmínky v daném území negativně ovlivnit. Extenzivní využití ploch zhoršuje dostupnost infrastruktury a služeb. Územní plán vyjadřuje cílový stav, který nemusí být zcela shodný se stávajícím stavem území.

16. Plochu PU vymezil odpůrce na podkladě místního šetření. Místní komunikace je v místě natolik úzká, že je vhodné, aby byla v budoucnu potenciálně rozšířena. Vjezd před navrhovatelovou garáží přitom není odlišen od veřejného prostranství. Navrhovatel věnoval část vlastního pozemku do veřejného užívání. Veřejné prostranství dále zasahuje do předzahrádky, ale ne do stavby rodinného domu. Tvar plochy vychází ze šikmého postavení rodinného domu vůči uliční čáře. Podle kapitoly 6.2 územního plánu je stávající využití i přes nově vymezenou plochu přípustné. Částečné zařazení dotčený pozemků tedy není diskriminační a nebrání stávajícímu využití.
17. K namítané neproporcionálnosti územního plánu odpůrce odkázal na „intertemporální“ ustanovení uvedené na str. 54 územního plánu. Odpůrce jím dal stavebnímu úřadu do rukou nástroj, který by mu měl umožnit kladně dokončit povolení řízení u záměru, pro nějž bylo vydáno alespoň nepravomocné povolení. Podle odpůrce nelze cíl zachování zóny s rodinnými domy dosáhnout jinak než omezením výstavby bytových domů. Jiné řešení z úrovně územního plánu, který neobsahuje prvky regulačního plánu, není možné. Pokud jde o namítanou diskriminaci, navrhovatel neuvedl vůči komu, či vůči jaké ploše by měl být diskriminovaný. Odpůrce postupoval podle zákona a uplatněné připomínky a námitky vypořádal dle stanovených požadavků.

Replika navrhovatele

18. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce setrval na stanovisku vyjádřeném v podaném návrhu. Postup vypracování územního plánu je zatížen nezákonností spočívající již v tom, že pořizovatel postupoval při veřejném projednání návrhu v červenci 2024 podle nesprávného právního předpisu, tj. stavebního zákona z roku 2006. Pokud jde o charakter dané lokality, ta má i podle přezkumného závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 14. 10. 2024 nejednotnou urbanistickou strukturu, která je chráněna jako stabilizovaná plocha. V lokalitě se nachází množství rodinných i bytových domů. Cíl územního plánování spočívající v ochraně stávajícího charakteru území nebyl naplněn. Nepatřičné je podle navrhovatele vymezení ploch BI.R1 i v lokalitách Jundrov a Líšeň. K vymezení plochy PU navrhovatel zdůraznil, že důvody vymezení této plochy odpůrce ozřejmil až ve vyjádření k návrhu, avšak k tomu mělo dojít již při vypořádání námitek. Navrhovatel má za to, že dochází k jeho diskriminaci tím, že k záboru jeho pozemku ve prospěch veřejných prostranství došlo v mnohem větším rozsahu než v případě vlastníků okolních nemovitostí. Stejně tak je znevýhodněn vůči vlastníkům pozemků na protější straně ulice a vlastníkům pozemků v jiných obdobných lokalitách, na což poukazoval již v podaných námitkách.

19. Pokud jde o možnost aplikace *intertemporálního ustanovení* (str. 54 územního plánu), na něž poukázal odpůrce, má navrhovatel pochybnosti o jeho zákonnosti. Nový stavební zákon ani stavební zákon z roku 2006 nepředpokládají, že by územní plán mohl stanovit obdobné *přechodné ustanovení*, které by *de facto* umožňovalo obejít zákonem předvídaná pravidla. Zákon totiž požaduje, aby po změně územního plánu bylo před povolením záměru vždy vydáno nové závazné stanovisko orgánu územního plánování, přičemž rozhodný je skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí o povolení záměru. Pokud není záměr v souladu s vymezenou plochou, pak by neměl být přípustný. Navrhovatel nemůže spoléhat na citované *intertemporální ustanovení*, které může být následně označeno správními soudy za nezákonné. Aplikace daného ustanovení je navíc limitovaná úpravou práce s tzv. „*integrovanými jevy*“.

Ústní jednání

20. Během ústního jednání konaného dne 13. 5. 2025 setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích. Navrhovatel zopakoval argumentaci uvedenou již v návrhu. Územní plán je nepřezkoumatelný z důvodu absence argumentů, které by odůvodňovaly vymezení plochy BI.R1 na pozemcích navrhovatele. Není zřejmé jaké hodnoty se daným omezením chrání, ani jaký je chráněný stav dané lokality, který by převážil nad ochranou stávajícího stavu území. Územní plán je vnitřně rozporný, neboť klade důraz na rozvoji a intenzifikaci využití území, což je ale v tomto případě popřeno zákazem výstavby bytových domů. Podle navrhovatele jsou napadené regulativy nepřiměřené, neboť lze stavět omezení méně invazivním způsobem, i při respektování stávajícího charakteru zástavby. Bylo by možné zde vymezit plochu BU.R2, která by omezila dalšímu objemovému zvětšování zástavby. Nepřiměřené je i výškové omezení nové zástavby. Rozšíření veřejného prostranství na pozemky je neodůvodněné. Záběr nerespektuje současnou uliční čaru a neodpovídá současnému stavu území. U okolních pozemků respektuje vymezení plochy PU uliční čaru. Navrhovatel dále poukázal na skutečnost, že při vypořádání námítky původního vlastníka pozemku (matky navrhovatele) bylo v roce 2020 uvedeno, že lokalita odpovídá výškové hladině 2, tedy ploše BU.R2. V této souvislosti zdůraznil, že daná lokalita je specifická tím, že jde o příkrý svah, přičemž zvolená výšková regulace nerespektuje ani stávající stavby.
21. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Poukázal na rozsudek ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84, v němž zdejší soud potvrdil, že pořizovatel, resp. odpůrce postupoval při vydání územního plánu správně podle stavebního zákona z roku 2006. Požaduje, aby se soud vyjádřil také k zákonnosti *intertemporálního pravidla* (str. 54 územního plánu), jehož účelem je umožnit realizaci záměrů, které již v době vydání územního plánu prošli územním řízením a byly do území umístěny, byť nepravomocně. Napadené regulativy funkčního a prostorového využití pozemků podle navrhovatele odpovídají stávajícímu stavu. K vymezení ploch BI vedl pokyn zastupitelstva, když zamítlo původní návrh. Do těchto ploch byly mj. zahrnuty bývalé obce přidružené k městu a některé dělnické kolonie. V těchto plochách jsou přípustné pouze rodinné domy o dvou podlažích, což stavebně technicky odpovídá stavební výšce 7 m. Jde o stabilizovanou plochu, jejíž charakter má být zachován. Intenzifikace zástavby by vyžadovala úpravu technické, dopravní a jiné infrastruktury. Pokud jde o plochu PU, připustil odpůrce, že rozhodnutí o námítkách je v této části holé. Pozemek navrhovatele zakládá uliční čaru přilehlé komunikace od blízké křižovatky.

22. Pokud jde o dřívější vymezení plochy původním územním plánem z roku 1994, i zde byla lokalita vymezena jako stabilizovaná s funkčním využitím *Bydlení čisté*. Při novém vymezení funkčních ploch v napadeném územním plánu bylo toto vymezení respektováno, ke změně došlo pouze ve způsobu výškové regulace záměrů. Územní plán z roku 1994 reguloval podlažní plochu, nyní se reguluje výška a objem staveb. K vypořádání námítky původního vlastníka pozemku (matky navrhovatele) navrhovatel uvedl, že mezi původním návrhem územního plánu, který byl projednáván v roce 2020, a konečnou verzí územního plánu došlo ke změně způsobu výpočtu a stanovení výšky staveb. Ohledně zvolené výškové regulace odpůrce dále zdůraznil, že jí stávající dům na pozemku navrhovatele vyhovuje, což dokládá i jím předložená architektonická studie. Navíc je spravedlivější, neboť nezvýhodňuje vlastníky pozemků a staveb nacházejících se na opačné straně ulice. Právě na této straně komunikace totiž vlastníci pozemků mohli těžit z dřívější regulace podle původního územního plánu z roku 1994, která umožňovala budování podzemních pater (označil je za „*krtince*“), jejichž podlažní plocha nebyla zohledněna při výpočtu indexu podlažnosti. Na straně ulice, kde se nachází dům navrhovatele toto nebylo možné. Nová výšková regulace tuto nerovnost odstraňuje.
23. Osoba zúčastněná na řízení navrhla rovněž zamítnutí návrhu. Ztotožňuje se se stanoviskem odpůrce.
24. Během jednání soud provedl dokazování údaji evidence katastru nemovitostí (vlastnické právo navrhovatele k pozemkům), snímky lokality ulice Brigádnická s pomocí nástroje *panorama* v mapové aplikaci *mapy.cz*, veřejně dostupnou mapovou aplikací *Kanceláře architekta města Brna* obsahující údaje o výškách budov se zaměřením na lokalitu Mokrý Hora (Budovy v Brně – výška; dostupné na <https://webmaps.kambrno.cz/budovy/>), metodickým sdělením Ministerstva pro místní rozvoj [Metodické sdělení OÚP k vyhodnocení připomínek k návrhu územního plánu podle § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; Metodické sdělení čj. MMR-46323/2024-81 k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024] a částí metodické příručky Ústavu územního rozvoje *Principy a pravidla územního plánování* – Kapitola C – Funkční složky – C.3 Bydlení (dostupné na www.uur.cz). Pro větší názornost soud v průběhu jednání promítl na obrazovce také další písemnosti, resp. výkresy, které jsou již ale obsaženy v předložené spisové dokumentaci. Šlo konkrétně o výkresové části územního plánu, a to relevantní části hlavního výkresu a výkresu urbanistické koncepce, a dále též navrhovatelem předložené listiny (*Urbanistická analýza prostorových regulativů návrhu územního plánu města Brna* vypracovaná architektonickou kanceláří *Hlavsa architekti*, a rozhodnutí o námitce čj. MMB/0301199/2020, uplatněné právní předchůdkyní navrhovatele).

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

25. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.*
26. Územní plán byl řádně vydán formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Návrh tedy směřuje proti aktu, který je opatřením obecné povahy. Mezi účastníky není sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem dotčených pozemků, což plyne i z obsahu evidence katastru nemovitostí (<https://nahliznidokn.cuzk.gov.cz>), jejímž obsahem soud provedl důkaz. Navrhovatel

tvrdící, že územní plán omezil jeho vlastnické právo k dotčeným pozemkům, na než se vztahuje regulace územního plánu, je k podání návrhu aktivně legitimovaný.

27. Návrh rovněž obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a je včasný, neboť byl podán ve lhůtě jednoho roku od účinnosti napadeného územního plánu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Návrh je tudíž věcně projednatelný.

Předchozí územně plánovací dokumentace

28. Předchozí územně plánovací dokumentací, která regulovala dotčené pozemky a byla nahrazena územním plánem, představoval *Územní plán města Brna (1994)*, jehož závazné části byly stanoveny *obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „územní plán z roku 1994“).
29. Územní plán z roku 1994 řadil dotčené pozemky ve vlastnictví navrhovatele mezi stabilizované funkční plochy bydlení s účelem využití stanoveným funkčním typem plochy čistého bydlení (BC). V závazné části územního plánu z roku 1994 bylo pro plochy stabilizované stanoveno, že jde o *dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit. Za změnu se přitom nepovažuje modernizace, revitalizace a přestavba území za dodržení charakteru zástavby a indexu podlažní plochy, zástavba proluk a dostavba uvnitř stávajících areálů*. Pro plochy čistého bydlení BC bylo dále závazně stanoveno, že *slouží bydlení (podíl hrubé podlažní plochy bydlení je větší než 80 %)*. Jako přípustné v této ploše byly uvedeny - *stavby pro bydlení (včetně domů s pečovatelskou službou) a jako jejich součást (pokud 80 % hrubé podlažní plochy objektu bude sloužit bydlení) také - obchody a nerušící provozovny služeb sloužící denním potřebám obyvatel předmětného území, a - jednotlivá zařízení administrativy*. Územní plán z roku 1994 neobsahoval přímou regulaci výšky přípustných záměrů, namísto toho používal k obdobnému účelu tzv. *index podlažní plochy (IPP)*, který musel být dodržen a z něhož přeneseně plynulo omezení hmoty (výšky a hmoty) stavebních záměrů.

Pořízení územního plánu a jeho obsah

30. Proces pořizování nové územně plánovací dokumentace byl zahájen v červnu 2002, kdy zastupitelstvo schválilo záměr pořídit nový Územní plán města Brna. V červnu 2022 byl po opakovaném veřejném projednávání předložen zastupitelstvu ke schválení upravený návrh územního plánu. Zastupitelstvo ovšem při jednání konaném dne 21. 6. 2022 s předloženým návrhem územního plánu nesouhlasilo a vrátilo ho pořizovateli s pokyny k úpravám a novému projednání. Mezi pokyny se mj. uvádí, že má dojít ke:
- 1) *Zpřesnění a doplnění regulace zástavby ve stabilizovaných plochách, především ve vnitroblocích a včetně definování jejich chrněných hodnot po lokalitách.*
 - 2) *Rozčlenit typ ploch s rozdílným způsobem využití BLOCHY BYDLENÍ – B, a to na plochy vymezované pro „bydlení individuální“ (v rodinných domech) a plochy pro „bydlení hromadné“ (v bytových domech).*
31. Pořizovatel následně upravil návrh územního plánu dle schválených pokynů. V únoru 2024 bylo zahájeno společné projednání upraveného návrhu územního plánu dle § 50 stavebního zákona. Navrhovatel v této fázi uplatnil k návrhu písemné připomínky ze dne 3. 4. 2024, v nichž uvedl obdobnou argumentaci jako v návrhu na zrušení územního plánu.

32. Na základě výsledků společného jednání byl územní plán upraven pro veřejné projednání. To bylo oznámeno vyvěšením veřejné vyhlášky na odpůrcově úřední desce dne 26. 6. 2024 a konalo se dne 31. 7. 2024. Navrhovatel uplatnil k návrhu námitky ze dne 4. 8. 2024, v nichž znovu uvedl takřka totožnou argumentaci jako v předchozích připomínkách (a v návrhu na zrušení územního plánu).
33. Zastupitelstvo vydalo na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024 usnesení č. 7, kterým schválilo rozhodnutí o námitkách uplatněných k územnímu plánu a současně vydalo územním plán formou opatření obecné povahy. Územní plán byl následně zveřejněn a nabyl účinnosti dne 31. 1. 2025. Připomínky navrhovatele byly vypořádány tak, že na jejich základě nebyl vydán pokyn pro úpravu návrhu územního plánu. O navrhovatelem uplatněné námitce rozhodl odpůrce tak, že jí nevyhověl.
34. Pokud jde o obsah samotného územního plánu, pro projednávanou věc je podstatné, že dotčené pozemky se nachází v zóně Z4.7 (Mokrá Hora) a jsou zahrnuty do plochy BI.R1. Části pozemků p. č. XA a XC u hranice s místní komunikací ul. B. byly zahrnuty do plochy PU.
35. Pro plochy PU jsou stanoveny následující regulativy funkčního využití:

6.3.2.15 VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VŠEOBECNÁ – PU

PODMÍNKY VYUŽITÍ

• **Hlavní** je využití pro veřejná prostranství a zpřístupnění a obsluhu ploch dopravní a technickou infrastrukturou za současného umožnění průchodu a pohybu obyvatel, případně jejich shromažďování; hlavní využití může být vždy též i pro rozvoj a ochranu sídelní zeleně. [...]

36. Pro plochy BI jsou stanoveny níže uvedené regulativy funkčního využití:

6.3.2.2 BYDLENÍ INDIVIDUÁLNÍ – BI

PODMÍNKY VYUŽITÍ

• **Hlavní** je využití pro bydlení v rodinných domech.

[...]

• **Nepřípustné** je využití pro bydlení v bytových domech a jiné využití, u kterého nebylo prokázáno splnění podmínek podmíněné přípustnosti, zejména využití pro výrobu a skladování v kapacitě neúměrné charakteru daného území. [...]

37. Pro stavební využití dotčených pozemků navrhovatele jsou podstatná také pravidla prostorového uspořádání území:

6.4 ZÁKLADNÍ PODMÍNKY VYUŽITÍ ÚZEMÍ – PROSTOROVÉ USPOŘÁDÁNÍ

[...]

6.4.1 SPECIFIKACE STRUKTURY ZÁSTAVBY

Struktura zástavby nebo také urbánní struktura zástavby je stanovena jak pro stabilizované, tak pro návrhové plochy. Je stanovena šesti typy struktury zástavby území, které jsou charakterizovány měřítkem a uspořádáním objektů, jejich vztahem k veřejným prostranstvím (uliční a stavební čarou) a strukturou sítě veřejných prostranství. Uvedená struktura je mnohdy kombinací více typů urbánní struktury, výsledná specifikace je v takovém případě odvozena od převažujícího typu zástavby.

[...]

R = rezidenční nízkopodlažní Je urbánní struktura, která zahrnuje strukturu tzv. zahradního města (rodinné domy, vily a bytové domy malého měřítka ve vlastních zahradách), strukturu řadových a atriových rodinných domů, vesnickou strukturu rodinných domů s objekty v zahradách a jejich kombinace; doplněné o objekty občanské vybavenosti. Stanovena je zejména v plochách bydlení všeobecného, bydlení individuálního a smíšených obytných všeobecných. Rezidenční nízkopodlažní zástavba je zastoupena nejčastěji na území obcí historicky připojených k Brnu, v rezidenčních čtvrtích v širším centru města a v lokalitách pro výstavbu individuálního bydlení.

[...]

6.4.2 SPECIFIKACE VÝŠKY ZÁSTAVBY

Je stanovena sedmi výškovými hladinami, pro hladinu 1–6 je určena minimální a maximální regulovaná výška umísťovaných budov a v hladině 7 není výškové omezení stanoveno. Při vyhodnocování výšky záměrů je nutné v rozmezí konkrétní výškové hladiny zohlednit podpůrný princip návaznosti v území (zejména sousedství stabilizovaných ploch, celkový charakter konkrétní ulice, charakter lokality, genius loci apod.) z toho hlediska, aby nedošlo ke zřetelnému znehodnocení městské krajiny, a to s přihlédnutím k údajům uvedeným v územně analytických podkladech.

I. VÝŠKOVÉ HLADINY URČUJÍ MINIMÁLNÍ A MAXIMÁLNÍ REGULOVANOU VÝŠKU BUDOV A STANOVUJÍ SE TAKTO:

Hladina 1: 3 m–7 m charakteristická zejména pro rezidenční nízkopodlažní zástavbu

Hladina 2: 3 m–10 m charakteristická zejména pro rezidenční nízkopodlažní zástavbu a menší areály

[...]

Nad stanovenou maximální výškou budovy je možné vystavět: a) sklonitou střechu s výškou hřebene maximálně 7,5 m a maximálním sklonem 45°; b) jedno ustupující podlaží o maximální výšce 3,5 m, ustoupené od vnější obvodové stěny budovy orientované ke stavební čáře a alespoň jedné další vnější obvodové stěny minimálně o 2,0 m; c) jiné prostorové řešení střechy, případně technické vybavení budov (zpravidla opláštěné) významně ovlivňující hmotové působení budovy, která prostorově nepřesáhnou vymezení podle písmen a) nebo b).

38. Součástí územního plánu je rozhodnutí o navrhovatelem uplatněné námitce proti návrhu územního plánu čj. MMB/0721933/2024. Nevyhovění námitce odůvodnil odpůrce následovně:

Předmětem podání je nesouhlas s vymezením plochy BI.R1 na pozemku ve vlastnictví podatele a vymezení plochy veřejných prostranství na části pozemku ve vlastnictví podatele. Vymezení ploch BI.R1 na území města Brna představuje realizaci vůle zvolených zastupitelů města Brna, vyjádřenou v pokynu 2) schváleném na zasedání Zastupitelstva města Brna dne 21. června 2022. Uvedenou problematikou se též zabýval Ústavní soud ve svém Usnesení ze dne 19.05.2020, sp. zn. I. ÚS 202/20 – 1, ve kterém je uvedeno, mimo jiné, následující:

„(...) Jednotlivec nemůže o využití svého pozemku libovolně a sám od sebe rozhodovat bez jakéhokoli ohledu na veřejný zájem, neboť způsob využití je dán zejména druhem pozemku uvedeným v katastru nemovitostí a regulací prováděnou prostřednictvím nástrojů územního plánování (viz HANÁK, Jakub. Vylvlastnění z environmentálních důvodů. Brno: Masarykova

univerzita, Právnická fakulta, 2015, str. 89-90).

13. Prostřednictvím územních plánů může docházet (a také dochází) k zásahu do vlastnického práva - jde o zásah nepřímý, který však může značně ovlivnit cenu pozemku. Z judikatury správních soudů však vyplývá, že "z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití" (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 1/2008-51 ze dne 28. 3. 2008 a č. j. 4 As 281/2018-41 ze dne 12. 10. 2018). Nikdo zároveň nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, ve kterém se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se nikdy zákonným způsobem změnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 49/2007-191 ze dne 12. 9. 2008).“

Dále je předmětem podání vymezení plochy veřejných prostranství na části pozemku podatele. Vymezení plochy veřejných prostranství na části pozemku podatele s ohledem na velikost takto vymezené plochy a měřítko NÚP a na skutečnost, že na předmětném pozemku není vymezena žádná veřejně prospěšná stavba nepředstavuje zásah do vlastnických práv podatele.

Dále je v podání konstatováno neseznámení podatele s vypořádáním připomínek ve společném jednání. Z příslušných ust. stavebního zákona a ani z podatelem citované literatury nelze dovodit požadavek na zveřejnění výsledků vyhodnocení připomínek ze společného jednání. V souladu s legislativou bude vyhodnocení připomínek zveřejněno při předložení návrhu NÚP do Zastupitelstva města Brna.

V rámci podání jsou také vysloveny názory podatele, které se týkají rozporu návrhu ÚP s charakterem území, rozporu návrhu ÚP s PÚR ČR a metodikou pro územní plánování, nedostatečného odůvodnění vnitřní rozpornosti návrhu ÚP, nesplnění požadavku trvale udržitelného rozvoje a tvrzení, že se Statutární město Brno vystavuje riziku placení náhrady škody z důvodu omezení výškové výstavby. Lze konstatovat, že výše uvedený obsah podání je tvořen komentáři, názory či právními vývody, které lze toliko vzít na vědomí. Na základě výše uvedeného nelze námitce vyhovět.

Posouzení věci

39. Soud vycházel při přezkumu napadeného opatření obecné povahy z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) 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. pětistupňový algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku NSS 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). Pětistupňový 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).
40. 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**.
41. Soud se nejprve zabýval návrhovými body, které se týkají namítaných nedostatků v postupu odporce při pořizování územního plánu. Tyto námitky mají průřezový charakter a dotýkají

se tak všech napadených částí územního plánu. Následně soud přistoupil k posouzení návrhových bodů, jež směřují proti konkrétním částem zvolené regulace.

Přechodná ustanovení nového stavebního zákona

42. První návrhový bod se týká aplikovatelnosti stavebního zákona z roku 2006, podle něhož pořizovatel a odpůrce při vydání územního plánu postupovali. Přechodné ustanovení, o jehož výklad se strany v tomto případě prou, je obsaženo v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona. Ten stanoví, že *bylo-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*. V této souvislosti je třeba poukázat i na § 334a odst. 2 věty druhé, podle níž se *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. Klíčovou otázkou tedy je, zda *opakované veřejné projednání návrhu územního plánu* bylo *zahájeno* před 1. 7. 2024 nebo později.
43. Soud rozumí odpůrcově argumentaci a důvodům, které ho vedly k tomu, že po neschválení původního návrhu územního plánu zastupitelstvem zařadil pod vlivem závěrů rozsudku zdejšího soudu ve věci *územního plánu Drásov* opakovaně fázi společného jednání. A to i přesto, že již dříve proběhlo v předchozích fázích společné jednání i veřejná projednání. 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 včetně vyhodnocení jeho výsledků a provedení úprav dle § 51 stavebního řádu. 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 přechodné ustanovení nového stavebního zákona nehovoří, tudíž by šlo o redukci rozsahu tohoto přechodného ustanovení.
44. Ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona bylo do nového stavebního zákona doplněno zákonem č. 152/2023 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu k citovanému 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.“* Zákonodárce byl zjevně veden zásadou hospodárnosti a jeho záměrem bylo umožnit využití výsledků předchozí fáze přípravy návrhu územního plánu ukončené za účinnosti stavebního zákona z roku 2006. Proto stanovil, že k dokončení již zahájeného veřejného projednání má dojít podle právní úpravy, podle níž již došlo k jejímu zahájení. To potvrzují 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* tedy 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 (alespoň) zahájena před jeho účinností, tj. před 1. 7. 2024.

45. V projednávaném případě je tedy z pohledu § 323 odst. 9 nového stavebního zákona irelevantní, že již návrh územního plánu (v původním nikoliv identickém znění) prošel fází společného jednání a dokonce i veřejného projednání. V situaci, kdy byla ukončena fáze („opakovaného“) společného projednání v únoru 2024, pořizovatel mohl teoreticky v navazující fázi veřejného projednání návrhu postupovat podle nového stavebního zákona, pokud by veřejné projednání nebylo zahájeno již před 1. 7. 2024. Podstatná je proto pouze otázka, kdy bylo *zahájeno veřejné projednání návrhu*.
46. K výkladu pojmu „zahájení“ veřejného projednání návrhu odpůrce odkázal na metodiku čj. MMR-46323/2024-81, kterou soudu také předložil a soud jejím obsahem provedl dokazování. 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 dále obsahuje i rozbor jednotlivých situací, přičemž pod bodem 11 definuje situaci, kdy „bylo zahájeno veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny“. Metodika 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.“* Soud vnímá tuto metodiku jako snahu příslušného ústředního správního úřadu o sjednocení správní praxe, která byla vystavena komplikované situaci řešení přechodu na režim nového stavebního zákona. Jde tedy o interpretační pomůcku pro usnadnění rozhodování pořizovatelů územních plánů, jakému právnímu režimu podřadit další postup.
47. S navrhovatelem lze sice 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 správního řádu dochází doručením návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, a to veřejnou vyhláškou, pro jejíž účinky platí § 25 odst. 3 správního řádu. Nicméně zákonodárce přechodné ustanovení obsažené v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona neváže na *zahájení řízení o územním plánu* (srov. též nadpis nad § 52 stavebního zákona z roku 2006), nýbrž na *zahájení veřejného projednání návrhu*. Použitím 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 ani s textovým vyjádřením rozhodného okamžiku v § 323 odst. 9 nového stavebního zákona. Rozhodným okamžikem je proto podle soudu den vyvěšení návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání na příslušné úřední desce.
48. Soud proto 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, o čemž není mezi účastníky sporu. Zmíněná veřejná vyhláška byla současně vyvěšena i na úředních

deskách všech městských částí odpůrce nejpozději dne 26. 6. 2024, což soud rovněž ověřil. Soud proto uzavírá, že podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona bylo třeba postupovat při veřejném projednání návrhu i při vydání napadeného územního plánu podle stavebního zákona z roku 2006.

49. Námitka proto není důvodná.

Postup při vypořádání připomínek

50. Předmětem dalšího návrhového bodu je nesouhlas navrhovatele s postupem pořizovatele při vypořádání připomínek uplatněných ke společnému jednání o návrhu územního plánu v únoru 2024. Podstatou námitky je, že pořizovatel měl vypracovat vypořádání připomínek uplatněných při společném jednání a zveřejnit je ještě před veřejným projednáním přepracovaného návrhu územního plánu, které proběhlo v červenci téhož roku.

51. Institut připomínek veřejnosti byl ve stávající (v daném případě aplikovatelné) podobě začleněn do stavebního zákona z roku 2006 zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Jde o promítnutí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, respektive Aarhuské úmluvy, která klade důraz na včasnou účast veřejnosti v postupech, které mohou svými výsledky významně ovlivnit životní prostředí. Připomínky lze uplatnit ve fázi přípravy zadání územního plánu, společného jednání o návrhu územního plánu a ve fázi veřejného projednání návrhu územního plánu (§ 47 odst. 2, § 50 odst. 3 a § 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006).

52. Komentářová literatura k účelu společného jednání a uplatnění námitek uvádí: „*Primárním smyslem a účelem společného jednání je projednání a dohodnutí územního plánu na veřejnoprávní rovině a s veřejnoprávními subjekty (sousední obce, dotčené orgány, krajský úřad, sousední státy), zatímco hlavním účelem veřejného projednání je projednání s veřejností, poté, co již bylo dosaženo shody na základní (nepominutelné, povinné) veřejnoprávní rovině. Ve společném jednání sice o*

53. Způsob naložení s připomínkami není v ustanoveních o společném jednání detailně upraven. Není stanovena lhůta, do kdy je třeba veřejnost seznámit s vypořádáním připomínek. Jediným limit vyplývá z § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, které stanoví, že po skončení veřejného projednání návrhu územního plánu *pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu*. Následuje fáze, kdy se k návrhům vyjadřují dotčené orgány a nadřízený orgán, a poté navazuje provedení úprav návrhu územního plánu, jeho přepracování a/nebo je návrh předložen zastupitelstvu k rozhodnutí o něm. Z ustanovení obsažených v § 50 až § 55 stavebního zákona z roku 2006 však v žádné případě nevyplývá, že by měl pořizovatel návrhu územního plánu zveřejnit vypořádání připomínek k územnímu plánu ještě před jeho veřejným projednáním.

54. Uvedený výklad potvrzuje i metodika Ministerstva pro místní rozvoj (Metodické sdělení k vyhodnocení připomínek k návrhu územního plánu podle § 53 stavebního zákona), jejímž obsahem soud provedl dokazování. V metodice se mj. uvádí: „*K připomínkám uplatněným k návrhu územního*

55. Nic samozřejmě nebrání tomu, aby pořizovatel seznámil veřejnost s vypořádáním námitek ještě před veřejným projednáním návrhu podle § 52 stavebního zákona z roku 2006, což se podle zkušenosti soudu také v některých případech děje. I takto zveřejněné vypořádání připomínek však má maximálně informativní charakter, neboť připomínky jsou

vypořádávány až v rámci vyhodnocení výsledků veřejného projednání (§ 53 odst. 1). Nelze totiž přehlédnout, že vypořádání připomínek není jen výsledkem společného jednání, ale musí reagovat i na výsledky veřejného projednání návrhu, které musí zohlednit. Průběh veřejného projednání může obsah návrhu podstatně ovlivnit, což se může logicky promítnout i do způsobu vypořádání veřejností uplatněných připomínek. Právě proto musí být vypořádání připomínek obsaženo až ve finálním znění územního plánu předloženém zastupitelstvu obce k jeho vydání (pokud nemá dojít k jeho úpravě nebo přepracování). Do té doby nemá pořizovatel povinnost zveřejnit způsob vypořádání uplatněných námitek. Účelem vypořádání připomínek není poskytnout vlastníkovvi možnost k precizaci argumentace pro námitky, které má možnost uplatnit při veřejném projednání návrhu.

56. Odpůrce proto podle soudu nepochybil, pokud vypořádání veřejností uplatněných připomínek k návrhu územního plánu zveřejnil až po vydání územního plánu. Ve zvoleném postupu nespatřuje soud ani projev svévole nebo porušení legitimního očekávání navrhovatele, neboť ani žádná ustálená správní praxe neukládá pořizovateli zveřejnit návrh vypořádání připomínek před veřejným projednáním návrhu územního plánu.
57. Námitka není důvodná.

Přezkoumatelnost napadeného OOP

58. Navrhovatel opakovaně v jednotlivých návrhových bodech namítal nepřezkoumatelnost územního plánu a zejména rozhodnutí o podaných námitkách pro nedostatek důvodů. Přezkoumatelnost napadeného aktu je základním předpokladem k tomu, aby se soud vůbec mohl zabývat meritorním přezkumem územního plánu. Proto soud nejprve v obecné rovině nastíní obecná východiska, jimiž se při posouzení přezkoumatelnosti územního plánu bude řídit. Přezkoumatelností jednotlivých napadených částí územního plánu se soud bude zabývat v rámci vypořádání jednotlivých návrhových bodů níže.
59. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se vyjádřil NSS již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „[p]odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“
60. Reakci na tento přístup požadující vysoký standard odůvodnění pak představuje nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Ústavní soud sice nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. Později tyto závěry upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž uvedl, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat odůvodnění odpovídající požadavkům § 68 odst. 3 správního

řádu, v ostatních částech však s ohledem na specifika územního plánování již takovou podrobnost vyžadovat nelze. Ústavní soud uzavřel, že „ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí "přehnaných požadavků" usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).“

61. Judikatura současně dovodila, že požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitce mají být podobné jako v případě správního rozhodnutí. Z odůvodnění má být alespoň rámcově seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti přdestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51, bod 36 a tam citovanou judikaturu). Není proto možné se zabývat námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž se zohlední jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48).
62. Obecně ale také z ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu plyne, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, nebo ze dne 21. 11. 2023, č. j. 4 As 356/2021-61). Stejně je, aby správní orgán zohlednil meritum námitek. Pokud tak učiní, nelze mu vyčítat, že by s námitkami naložil nepřezkoumatelným způsobem.
63. Rovněž je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je jednou z částí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v kontextu ostatních částí. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak a proč byla daná problematika uvedená v námitce řešena (viz rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29, bod 15 a tam uvedenou judikaturu). Důvody pro zvolené řešení lze tedy hledat v různých částech územního plánu, v dokumentech, na které odkazuje, ba lze je dovodit i ze správního spisu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 894-895; srov. též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2025, čj. 64 A 7/2024-241). Podle rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2024, čj. 3 As 311/2022-44, je „nutné trvat na tom, aby v rámci samotného rozhodnutí o námitkách byla srozumitelně vypořádána podstata argumentace uplatněné v námitkách“.

Rozhodnutí o námitkách

64. Jak vyplývá ze shora uvedeného jedním z podstatných prvků odůvodnění územního plánu je i obsah rozhodnutí o námitkách (pokud byly dotčeným subjektem podány). Právě v projednávané věci je jeho odůvodnění předmětem navrhovatelovy oprávněné kritiky. Navrhovatel uplatnil při veřejném projednání upraveného návrhu územního plánu dne 4. 8. 2024 námitky, v nichž uvedl širokou argumentaci (srovnatelnou s obsahem návrhu na zrušení územního plánu - viz shora body 3 až 13 tohoto rozsudku). Pomocí konkrétních skutkových okolností a plauzibilních tvrzení detailně odůvodnil nesouhlas se zamýšlenou regulací, zejména pokud jde o funkční (zákaz bytových domů) a prostorové (výšková

hladina) využití dotčených pozemků a s vymezení plochy PU na jejich části. Svoji argumentaci pak podpořil i řadou podkladů a listin, které měly jeho tvrzení doložit.

65. Navrhovatel tedy s ohledem na ustálenou judikaturu mohl legitimně očekávat, že se pořizovatel, resp. odpůrce s takto uplatněnými námitkami bude zabývat v konkrétních obrysech zvolené regulace a jejích dopadů do právní sféry navrhovatele a řádně se s nimi vypořádá. A to nejen formálně, ale bude se zabývat jejich podstatou, aby vysvětlil, byť třeba jen stručně, s pomocí odkazů na obecné odůvodnění územního plánu, na shromážděné podklady nebo jiné relevantní skutečnosti, jak námitky posoudil a proč je shledal nedůvodnými. Těmto požadavkům ale odpůrce v rozhodnutí o námitkách plně nedostál.
66. Rozhodnutí o námitkách (příloha č. 6 textové části odůvodnění územního plánu, svazek Nf10) je formulováno velice stručně, což samo o sobě není problematické. Předmětem kritiky však musí být skutečnost, že věcně reaguje pouze na minimum námitek navrhovatele, a to ještě ve velmi obecné rovině. Odpůrce v první řadě odkázal na usnesení Ústavního soudu, ze dne 19.05.2020, sp. zn. I. ÚS 202/20–1, shrnující judikaturu správního soudu na téma neexistence veřejného subjektivního práva vlastníka pozemku na zakotvení konkrétní (pro nej příznivějšího) regulace funkčního využití pozemku. Sice lze souhlasit s tím, že jde o ustálené judikatorní závěry, ty ale pro posouzení dané věci a navrhovatelem uplatněných námitek nic konkrétního nepřinášejí. Odpůrce se stručně vypořádal pouze se dvěma dílčími námitkami, které se týkaly vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku navrhovatele a nezveřejnění vyhodnocení připomínek uplatněných po společném jednání před konáním veřejného projednání koncem července roku 2024.
67. Poslední část odůvodnění rozhodnutí o námitkách se týká všech ostatních námitek (*rozpor návrhu s charakterem území, rozpor návrhu politikou územního rozvoje a metodikou pro územní plánování, vnitřní rozpornost návrhu, nesplnění požadavku trvale udržitelného rozvoje*), jež se týkaly stanovení funkčního a prostorového využití plochy BI.R1. K těmto námitkám odpůrce lakonicky konstatoval, že „výše uvedený obsah podání je tvořen komentáři, názory či právními vývody, které lze toliko vzít na vědomí.“ Uvedené vyjádření nelze vyložit jinak než tak, že odpůrce *de facto* rezignoval na jakékoliv, byť jen stručné, ale konkretizované a individualizované vypořádání podstatné části navrhovatelem vznesených námitek.
68. Soud si je vědom odborné a časové náročnosti naplnění úkolu vypořádat veškeré řádně uplatněné námitky směřující proti návrhu územního plánu. Ani náročnost vypořádání mimořádně vysokého počtu uplatněných námitek však nemůže vyústit v úplnou rezignaci na plnění povinností odpůrce při tvorbě územního plánu a na ochranu práv dotčených subjektů aktivně se dožadujících úpravy návrhu územního plánu. Vypořádání námitek má být odpovědí reagující v konkrétní rovině alespoň stručně na podstatu uplatněných námitek, což v tomto případě nebylo v dostatečné míře naplněno. Soud proto nezbyvá, než se při přezkumu napadeného územního plánu opřít primárně o obecné odůvodnění celého územního plánu. Z pohledu odpůrce, který zvolil uvedený způsob vypořádání námitek navrhovatele, jde možná o efektivní, ale velmi riskantní strategii, neboť obecné odůvodnění územního plánu, byť by bylo sebelépe zpracované, postrádá potřebnou míru konkretizace.

Charakter území (plocha BI)

69. Podstatným argumentem velké části uplatněných návrhových bodů, které směřují proti vymezení plochy BI.R1 je nerespektování současného charakteru a stavu území v dané zóně Z4.7. Navrhovatel v podstatě namítá, že stávající charakter území je takový, že nemá jednotnou urbanistickou koncepci a nachází se zde rodinné i bytové domy. Tento způsob

využití území by měl podle jeho názoru zůstat zachovaný. Podle navrhovatele stanovení nových regulativů funkčního využití plochy BI.R1 na dotčených pozemcích odporuje požadavku na zachování charakteru území ve smyslu § 19a stavebního zákona z roku 2006.

70. Podle § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 je úkolem územního plánování mj. *stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území.*
71. Podle § 19a stavebního zákona z roku 2006 se *charakter území určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.*
72. Na uvedené ustanovení zákona navazuje definice pojmu *charakter území* obsažená v územním plánu. Ten rozumí charakterem území *soubor vzájemně provázaných podstatných přírodních, krajinných, urbánních, historických a kulturně civilizačních prvků a hodnot, které jsou specifické pro konkrétní část území města; určuje se zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání (zejména výšky a objemu zástavby) a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot ve vzájemných vztazích a vazbách se zohledněním polohy a významu území v celku města a jeho návaznosti na části sídla nebo krajiny území obklopující.* Soud přitom nevnímá tuto definici jako snahu odchýlit se od regulace obsažené v zákoně, ale spíše jako rozvedení zákonné definice a bližší popis základních prvků, jež spoluvytvářejí charakter území a význam jejich vazeb, a to v podmínkách regulace konkrétního území statutárního města Brna.
73. Hned úvodem musí soud zdůraznit, že smyslem územního plánování není konzervace území v již existujícím stavu, nýbrž jak uvádí § 18 odst. 1 stavebního zákona ***vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území***, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by obrožoval podmínky života generací budoucích. Na to navazuje odst. 4, který stanoví, že *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.*
74. Jednou ze základních zásad územního plánování je princip kontinuity, který klade důraz na zachování již existujícího využití území. Nejde však o princip výlučný, natož o jediné hledisko, které by se mělo při územním plánování sledovat. Podstatou územně plánovací je regulace změn a rozvoje území, která má přispět k takovému využití, které v největší možné míře respektuje všechny v úvahu přicházející veřejné a soukromé zájmy a hodnoty území. Zároveň má bránit nechtěnému živelnému, nepřiměřenému, pro okolí škodlivému či nelogickému využívání a výstavbě, které bez vážného důvodu narušují kvalitu území.
75. Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. NSS např. v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, zdůraznil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu ovšem požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů

dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být bez dalšího spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. I Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17, konstatoval, že stejně tak se „[n]elze dovolávat ochrany dobré víry či legitimního očekávání ve vztahu k určité podobě územního plánu, neboť ten se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí“.

76. Pokud jde o charakter zástavby v dané zóně Z4.7, a konkrétně i v lokalitě ulice Brigádnická, soud po bližším seznámení se se stávajícím stavem, musí dát odpůrci i navrhovateli za pravdu v tom, že jde zjevně o stabilizovanou plochu, jejíž charakter je dán její polohou vůči střed města a již existující zástavbou, která je architektonicky zcela nejednotná. Z hlediska urbanistického se bezpochyby jedná o území, jehož primárním využitím je bydlení. Daný typ zástavby odpovídá typu zóny Z4 – příměstská rezidenční zástavba, kam tuto zónu řadí územní plán. Tato urbanistická struktura (zóna), jak to uvádí územní plán, *je charakteristická zejména bydlením v jednopodlažních až dvoupodlažních rodinných domech. Nachází se zpravidla na obvodovém prstenci na území obcí historicky připojených k Brnu, přičemž často tvoří samostatné sídelní celky. Zástavba se obvykle nachází na rozhraní sídla a volné krajiny.*
77. Pokud jde o formu bydlení, ani mezi navrhovatelem a odpůrcem není obecně sporné, že se v daném území vyskytují jak rodinné domy tak i bytové domy. Soud se o tom přesvědčil skrze snímky lokality ve funkci Panorama aplikace mapy.cz a letecké snímky lokality, jimiž provedl důkaz. O tomtéž svědčí i navrhovatelem předložené fotografické snímky lokality a urbanistická studie architektonického studia. O existenci bytových domů vybočujících ze zástavby rodinnými domy konečně hovoří i závazná stanoviska orgánů územního plánování k přípustnosti jeho záměru z hlediska požadavků původního územního plánu, které předložil navrhovatel (již při podání námitek proti návrhu územního plánu), ale jsou i součástí správního spisu.
78. Polemiku oba účastníci vedou především o to, jaký je podíl obou těchto typů bydlení a do jaké míry může být existence objemově rozměrnějších bytových domů určující pro urbanistický charakter lokality. Soud musí dát v tomto ohledu za pravdu odpůrci. Zástavba bytovými domy v dané zóně není sice zcela ojedinělá, neboť takových objektů se i v ulici Brigádnická vyskytuje více – viz např. příklady uvedené v navrhovatelem předložené urbanistické analýze vypracované architektonickým studiem Hlavsa architekti. Nicméně v celkovém kontextu není výskyt bytových domů pro typ zástavby a charakter lokality klíčový a určující. Jde o jev, který je zde přítomný, ale neudává hlavní tón, kterým by byl dominující nebo jasně určující celkový charakter území a zástavby. Většina nově vzniklých staveb více či méně navazuje na původní zástavbu a rámcově se drží původního urbanismus rodinné zástavby. Na mnoha příkladech lze také vidět snahu vlastníků o objemové zvětšení staveb nebo i jejich rozdělení na bytové jednotky. Taková omezená intenzifikace využití ploch bydlení však dosud nepřerostla do té míry, že by dominantně určovala charakter území. I existující bytové domy, na něž poukazoval navrhovatel, jsou ve valné většině uměřené svojí výškou a objemem a snaží se svým vnějším působením začlenit do zástavby rodinných domů. Území navíc těsně navazuje na blízké přírodní plochy a i po administrativním připojení bývalé samostatné obce k Brnu si do určité míry ponechává charakter klidného vesnického prostředí, které se vymyká běžnému charakteru městského

prostředí. Jde většinou o historicky vzniklou zástavbu, v níž převažují rodinné domy, a to v území na okrajovém prstenci kolem Brna.

79. Při přípravě územního plánu, jehož účelem je definovat podmínky budoucího rozvoje daného území tak měl odpůrce, potažmo pořizovatel v zásadě dvě základní a rovnocenné možnosti, jakým směrem by se mohly další rozvoj a využití území vydat, tak aby při zachování kontinuity územního plánování nová zástavba navazovala na stávající charakter území. První cestou bylo zachování charakteru zástavby kladoucí důraz na udržení stávající kvality bydlení. Druhou cestou mohlo být částečné zintenzivnění zástavby a využití území, např. formou uměřeného rozvoje bydlení v bytových domech. Obě tyto možnosti by byly legitimní a navazovaly by kontinuálně na stávající charakter území.
80. Odpůrce v tomto případě zvolil první cestu, což považuje soud za zcela legitimní projev ústavně zaručeného práva obce na samosprávu. Obec je při zachování zákonných limitů oprávněna zvolit takový způsob rozvoje území, který sama uzná za vhodný. Soudům přitom nepřisluší, aby do této samosprávné kompetence obce zasahovali, nedojde-li k porušení obecně závazných předpisů.
81. V této souvislosti je klíčové, že regulativy funkčního využití ploch BI i tyto plochy samotné byly do územního plánu doplněny z podnětu zastupitelstva. To se totiž neztotožnilo s původním návrhem územního plánu a usnesením ze dne 21. 6. 2022 jej vrátilo pořizovateli k úpravě a novému projednání. Důvodem bylo, že mj. regulativy funkčního využití ploch bydlení – B podle původního návrhu nerozlišovaly jednotlivé typy zástavby a umožňovaly výstavbu obou typů obydlí tj. rodinných i bytových domů. Z tohoto důvodu udělilo zastupitelstvo pokyn rozčlenit tyto plochy *na plochy vymezované pro „bydlení individuální“ (v rodinných domech) a plochy pro „bydlení hromadné“ (v bytových domech)*.
82. Pořizovatel tento pokyn naplnil tak, plochy bydlení rozčlenil na plochy bydlení všeobecného – BU a bydlení individuálního – BI, které jsou prioritně určené k bydlení v rodinných domech a bydlení v bytových domech je v nich nepřipustné. Pokud jde o postup při vymezování ploch, je z odůvodnění územního plánu patrné, že pořizovatel vycházel primárně ze stávajícího stavu a charakteru stabilizovaných ploch. V odůvodnění tak mj. uvedl: *„S ohledem na zákonnou definici rodinného domu (ve vyhlášce 501/2006 Sb. § 2, odst. 1 písm. a), resp. v zákoně 283/2021 Sb. § 13 písm. c) jsou do ploch bydlení individuálního pouze plochy, ve kterých se nacházejí stavby do dvou nadzemních podlaží (tedy stavby do 7 m po horní úroveň římsy, popř. atiky, nad kterou je možné realizovat dle regulativů ÚPmB sklonitou střechu s hřebenem ve výšce maximálně 7,5 m při maximálním sklonu 45°, či ustupující podlaží o výšce do 3,5 m) a charakterem, strukturou i typologií staveb bydlení v rodinných domech odpovídající. Tyto plochy se nacházejí převážně v prstenci bývalých příměstských obcí. Z definice RD však vyplývá, že více jak 2 plná nadzemní podlaží nejsou v plochách bydlení individuálního přípustná, tedy plochy s výškovou hladinou 2 (výška objektu 10 m po římsu, resp. atiku + ustupující podlaží nebo sklonitá střecha) není možné beze zbytku stavbami RD naplnit a podřadit pod plochy BI.“* (viz str. 194 a 195 odůvodnění územního plánu, sv. 1). Současně ale také zdůraznil, že územní plán respektuje již existující stavby, které přesahují nově stanovené regulativy funkčního a prostorového využití území. *„V případech, kdy byla stabilizovaná plocha vedena ve výškové hladině 2 a je nově zařazena do výškové hladiny 1, je tedy postupováno v souladu s tímto pokynem, kdy je zajištěna ochrana stávající rodinné zástavby a nejsou zohledněny případné výškové excesy v území, které zůstanou integrovanými jevy.“*

83. Na uvedených východiscích a postupu nespatřuje soud nic závazného nebo nezákonného. Pořizovatel při vymezování ploch BI postupoval v souladu se principem kontinuity, neboť navázal na stávající stav využití a charakter území, a v případě excesů (staveb) přesahujících nově stanovené regulativy umožnil, aby byly i v budoucnu zachovány a v přiměřené omezené míře i upravovány či rozvíjeny prostřednictvím práce s tzv. *integrovanými jevy* (k tomu viz kapitola územního plánu 6.2 OBECNÉ PODMÍNKY VYUŽITÍ ÚZEMÍ). Plochy BI (bydlení individuální v rodinných domech) jsou situovány pouze v okrajových částech města (především na území bývalých obcí historicky připojených k Brnu), historických centrech městských částí nebo (dělnických) koloniích (viz str. 41 odůvodnění územního plánu, sv. 2).
84. V konkrétním případě nepochybil pořizovatel, resp. odpůrce ani v tom, že způsob využití BI stanovil dominantně v celé zóně Z4.7: Mokrý Hora. Územní plán je vystavěný na koncepci, že jednotlivé funkční celky se vymezují v dostatečném plošném rozsahu, aby bylo zamezeno nevhodné fragmentarizaci územního plánu, jak tomu bylo v minulosti. V této souvislosti se soudu jeví jako vhodné poukázat na odůvodnění územního plánu v části vysvětlující základní metodiku běžného vymezování standardní stabilizované plochy (viz str. 79 až 82 odůvodnění územního plánu, sv. 2), z nichž mj. plyne, že jednotlivé plochy funkčního využití musí být vymezeny tak, aby minimální velikost plochy byla 0,5 ha a současně aby zpravidla tři čtvrtiny plochy byly využity v souladu s funkčním využitím dané plochy a vykazovaly převažující stav v území.
85. Zóna Z4.7 nemá zcela uniformní charakter a vyskytují se v ní různé jevy související s hlavní funkcí bydlení (obchody, veřejná infrastruktura apod.). Vyskytují se zde i rozsáhlejší bytové domy. Při pohledu shora ale zjevně převažuje rezidenční využití představované rodinnými domy. Odpůrce přitom zohlednil existující excesy jako tzv. integrované jevy, které územní plán zachovává a respektuje. Mezi integrované jevy řadí i záměry, které mají alespoň vydané povolení stavebního úřadu. Na druhou stranu dal ale odpůrce jasně najevo, že další intenzifikace rezidenčního využití je v této části města z nežádoucích, a to ze zcela legitimních a logických důvodů. Jde o okrajovou část města, navazující na přírodní plochy, jejíž další intenzifikace bytového využití by kladla zvýšené požadavky na místní infrastrukturu. To je již nyní patrné zejména v případě dopravního napojení a obsluhy v lokalitě k ulici Brigádnická, která představuje v podstatě jediný způsob přístupu k okolním domům, přestože svou šíří není pro dopravní obsluhu vyhovující, což by platilo tím spíše, pokud by mělo dojít k navýšení počtu obyvatel.
86. Pokud tedy navrhovatel tvrdí, že vymezení plochy funkčního využití BI v zóně Z4.7 nerespektuje stávající charakter území a že tato regulace mění plán stávající funkční využití pozemků, nemůže soud s touto námitkou souhlasit. Územní plán respektuje a navazuje na stávající využití a charakter území včetně tzv. integrovaných jevů a pouze brání urbanisticky nekoncepčnímu rozvoji směrem k intenzifikaci využití území.
87. Dílčím nedostatkem územního plánu je, že odpůrce nedostatečně a jen velmi obecně reagoval na argumentaci navrhovatele uvedenou v uplatněných námitkách. Nicméně i přes tento nedostatek, lze důvody, jež odpůrce vedly k přijetí dané regulace, nalézt v obecné části odůvodnění územního plánu. Z hlediska vymezení regulativů funkčního využití plochy BI na dotčených pozemcích navrhovatele tedy není územní plán nepřekoumatelný ani nezákonný.

88. Jak plyne z ustálené judikatury správních soudů, ani vlastníkově pozemku regulovanému územním plánem (zde navrhovatel) nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na stanovení regulace dle jeho přání ani legitimní očekávání v zachování stávajícího způsobu funkční a prostorové regulace využití území, která umožňuje realizaci předem definovaného stavebního záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).
89. Návrhový bod není důvodný.

Rozpor s PÚR a metodikou Ústavu územního rozvoje

90. Podstata dalšího návrhového bodu spočívá v tvrzení, že územní plán v rozporu s politikou územního rozvoje a s metodickou příručkou Ústavu územního rozvoje (*Principy a pravidla územního plánování – Kapitola C – Funkční složky – C.3 Bydlení*) upřednostňuje jednostranné řešení namísto komplexního, což povede k plošnému rozšiřování zástavby a dezintegraci území. Odpůrce a pořizovatel se s těmito požadavky nevypořádali.
91. Politika územního rozvoje uvádí (republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území), že jedněmi z priorit jsou:

Při stanovování způsobu využití území v územně plánovací dokumentaci dávat přednost komplexním řešením před uplatňováním jednostranných hledisek a požadavků, které ve svých důsledcích zhoršují stav i hodnoty území. Vhodná řešení územního rozvoje je zapotřebí hledat ve spolupráci s obyvateli území i s jeho uživateli a v souladu s určením a charakterem oblastí, os, ploch a koridorů vymezených v PÚR ČR. (bod 16)

Při územně plánovací činnosti vycházet z principu integrovaného rozvoje území, zejména měst a regionů, který představuje objektivní a komplexní posuzování a následné koordinování prostorových, odvětvových a časových hledisek. (bod 16a)

92. Pořizovatel, resp. odpůrce při stanovení funkčního způsobu využití území v zóně Z4.7 upřednostnili nižší intenzitu využití území, neboť zde znemožnili výstavbu nových bytových domů. Jak však již soud uvedl výše, důvody, proč odpůrce tento regulativ zvolil, jsou v odůvodnění územního plánu řádně a dostatečně vysvětleny. Odpůrce se v tomto případě rozhodl, že v dané lokalitě je vhodné omezit intenzifikaci zástavby v zájmu zachování stávajícího suburbánního charakteru dané lokality, jejímiž znaky jsou mj. převaha rodinných domů s oddělenými zahradami a blízkost přírodních ploch. Tím odpůrce zároveň odůvodnil, proč nezvolil navrhovatelem preferované (jeho slovy komplexní) řešení umožňující i výstavbu bytových domů. Minimálně implicitně jsou tedy důvody, proč se v zóně nepřipouští kombinovaná zástavba rodinnými i bytovými domy, z odůvodnění územního plánu patrné.
93. Navíc se soud neztotožňuje ani s názorem navrhovatele, že zvolené řešení je jednostranné. Plochy využití BI nelze v žádném případě označit jako výhradně monofunkční. Vedle hlavního využití, kterým je *bydlení v rodinných domech*, lze v těchto plochách přípustně nebo podmíněně přípustně umístit jiné stavební objekty. Přípustné je občanské vybavení a jiné využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití; objekty pro maloobchod jsou omezeny prodejní plochou do 500 m². Podmíněně přípustná je nerušící výroba a služby a jiné využití za podmínky, že svými účinky a vlivy nenarušuje užívání staveb hlavního využití nad přípustnou míru. Odpůrce tedy umožnil přiměřeně „komplexní“ využití dané plochy s ohledem na místní podmínky a hodnoty území. Skutečnost, že umožnil do budoucna

výstavbu pouze jedné z forem bydlení, tedy bydlení v rodinných domech nepředstavuje podle soudu nekomplexní řešení.

94. Navrhovatelem citovaná část metodické příručky Ústavu územního rozvoje (str. 4) uvádí: „*Některé obytné celky jsou složeny pouze z bytových domů, jiné pouze z domů rodinných. Častý je rovněž případ, kdy jsou bytové domy (zejména nízkopodlažní) s rodinnou výstavbou kombinovány. Je vhodné, aby obytné prostředí nebylo tvořeno monofunkčními typy obydlí, ale bylo pestré a umožnilo přiměřené míchání funkcí i forem.*“ I zde je však nutno číst příručku v kontextu. Příručka hovoří nejenom o míchání typů obydlí, ale i funkcí, které ale územní plán v přiměřené míře umožňuje. Jako příklad mísení rodinných domů a bytových domů pak příručka poukazuje na tzv. kompaktní zástavbu, která nese prvky bydlení v bytových domech i v rodinných domech a určitým způsobem je kombinuje. Jde však spíše o informativní a doporučující hodnocení, než aby z příručky plynulo, že za všech podmínek je třeba vždy v území mísit všechny zmíněné typy obydlí.
95. Navíc ani metodická příručka Ústavu územního rozvoje nepředstavuje závazný akt, kterým se měli odpůrce a pořizovatel povinně řídit. Jeho účelem spíše informovat, doporučovat nebo motivovat pořizovatele k promyšlenému a odpovědnému plnění úkolů územního plánování. Navrhovatel v daném případě splnil povinnost odůvodnit, proč v dané konkrétní zóně znemožnil výstavbu bytových domů. Tím se také implicitně vypořádal s otázkou údajného bezdůvodného upřednostnění jednostranného nekomplexního řešení.
96. Návrhový bod není důvodný.

Vnitřní rozpornost územního plánu

97. Navrhovatel namítá, že územní plán a jeho odůvodnění jsou vnitřně rozporné, neboť na mnoha místech deklarují, že jedním z cílů územního plánu je snaha o intenzifikaci využití území a zabránění jevu *urban sprawl*, tedy plíživému rozšiřování městské zástavby do okolní krajiny. Na druhou stranu ale územní plán v případě zóny Z4.7 Mokrá Hora intenzifikaci (výstavbu bytových domů) znemožňuje.
98. Územní plán si skutečně, jak uvádí navrhovatel, klade za jeden ze svých cílů snahu o intenzifikaci využití území a omezování rozšiřování zastavěného území do přírodního zázemí (viz str. 12 územního plánu). Podle odůvodnění územního plánu je *přiměřená intenzifikace využití stabilizovaných ploch podporována stanovenými specifikacemi prostorového uspořádání s cílem umožnit naplnění rozvojových potřeb města v zastavěném území a zamezit tak tlakům na rozšiřování města do nezastavěné krajiny*. Mezi čtyři základní principy urbanistické koncepce sledované územním plánem se tak řadí *preferenze intenzifikace a transformace přestavbových území zejména v širším centru Brna před rozrůstáním zástavby do volné krajiny*.
99. Omezení výstavby bytových domů v plochách BI uvedený princip jednoznačně narušuje. To ostatně potvrzuje i odůvodnění územního plánu, které v souvislosti s vymezením ploch BI (v rodinných domech) výslovně uvádí, že *další rozvoj ploch individuálního bydlení mimo tyto [stanovené] lokality není vhodný*.
100. V omezení výstavby bytových domů v plochách BI však podle soudu nelze spatřovat zásadní vnitřní rozpor, který by činil odůvodnění územního plánu nesrozumitelným nebo dokonce nezákonným. Snaha o intenzifikaci využití území a zabránění jevu *urban sprawl* je jen jedním z mnoha cílů územního plánu. Nejde o cíl výlučný a jediný, který by bylo nutné realizovat na všech úrovních územního plánu a ve všech lokalitách. Regulaci obsaženou v územním

plánu je třeba vnímat v širším kontextu a v měřítku celého města. Územní plán je totiž instrument, jehož prostřednictvím mají být nastoleny podmínky pro komplexní rozvoj celého území respektující mnohost dílčích zájmů a hodnot, jež se v něm projevují. Jeho účelem je dosažení rozumné a spravedlivé rovnováhy pokud možno všech relevantních zájmů a hodnot, a to v limitech daných právními předpisy. Bylo by tedy chybou, pokud by územní plán v celém svém rozsahu sledoval dosažení jen jednoho ze svých cílů, neboť takovým postupem by byl popřen jeho smysl a účel.

101. Snahu o intenzifikaci využití území tak nelze vnímat jako jediný a všem ostatním zájmům a cílům nadřazený princip. K intenzifikaci může docházet v různých částech města v různém rozsahu s ohledem na lokální požadavky a hodnoty. Odpůrce jako územně samosprávný celek má přitom poměrně široký prostor k uvážení o tom, jak má být tohoto cíle dosaženo a jak má být zátěž s tím spojená rozprostřená v ploše. V daném případě územní plán zjevně soustředí stavební rozvoj a intenzifikaci využití území do jiných lokalit, které k tomu mají lepší předpoklady (existence stavebních proluk a dostupné infrastruktury). Primárně jsou k tomu vymezeny *rozvojové lokality*, ale také stávající stabilizované rezidenční plochy BU, kde územní plán umožňuje výstavbu bytových domů. Omezení výstavby bytových domů v zóně Z4.7 (a dalších plochách BI) proto neznamená, že územní plán jako celek popírá cíl intenzifikace využití území anebo že je toto dílčí opatření v rozporu s celkovou koncepcí územního plánu.
102. Plošná přípustnost intenzifikace využití celého území města by ostatně přinesla mnohé negativní dopady. Stežít si lze například představit, že by územní plán mohl umožnit výškovou výstavbu v památkové chráněném centru města a v jeho bezprostředním okolí. Rozdíl zóny Z4.7 oproti centru města přitom spočívá pouze v tom, že územní plán v obou lokalitách klade důraz na ochranu jiných hodnot. Zatímco v centru hraje silný význam památková ochrana, v případě Mokré Hory se chrání především kvalitu bydlení a poklidný suburbaní, zčásti venkovský charakter sídla nacházejícího se v blízkosti přírodních ploch. V obou případech však upozadění intenzifikace využití území nezakládá vnitřní rozpornost územního plánu. V odůvodnění územního plánu je dostatečně odůvodněno, proč nemá docházet k intenzifikaci v plochách BI a tedy proč se tento cíl nemůže v plochách BI plně prosadit.
103. Návrhový bod není důvodný.

Trvale udržitelný rozvoj

104. Obdobné úvahy se uplatní i při vypořádání navazujícího návrhového bodu, v jehož rámci namítá, že zvolená regulaci funkčního využití (BI) v zóně Z4.7 narušuje pilíře hospodářského rozvoje a ochrany životního prostředí, na nichž je vystavěn trvale udržitelný rozvoj území.
105. Navrhovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, podle něhož má *územní plánování směřovat k udržitelnému rozvoji území, spočívajícímu ve vyváženém vztahu tří základních pilířů, a to příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území*. Při tvorbě územního plánu by žádný z těchto tří pilířů neměl být zcela popřen a upozaděn. I zde je ale třeba vnímat a hodnotit celý kontext územního plánu. V různých částech obce se může projevit rozdílné sladění jednotlivých cílů a odlišný důraz na jednotlivé pilíře. Z povinnosti respektovat všechny tři pilíře neplyne, že by bylo třeba klást na všechny pilíře stejný důraz anebo dokonce, že by na celém regulovaném území měly být stanoveny stejné podmínky využití.

106. Zóna Z4.7 je okrajová, bezprostředně sousedí s přírodními plochami, není zde ve větší míře zastupen průmysl, či služby. Urbanisticky se lokalita podobá spíše samostatné obci s vlastním centrem, okrajovými částmi a rozdílnými plochami využití, než typické městské části. Logicky je zde tedy kladen mnohem větší důraz na pilíře zachování přírodních hodnot (reprezentovaný rozvolněným urbanismem a blízkostí přírodních ploch) a soudržnosti obyvatel (zachování klidného prostředí pro rodinné bydlení). Pilíř hospodářského rozvoje je s ohledem na urbanismus a polohu zóny upozaděn. K naplnění hospodářských potřeb ale obyvatelé zjevně využívají možností, které jim skýtají ostatní více či méně vzdálené části města. I naplnění hospodářského pilíře rozvoje je tedy zajištěno. Naopak prudký stavební rozvoj a intenzifikace by oba upřednostněné pilíře rozvoje mohly ohrozit.
107. Při volbě způsobu vyvážení jednotlivých pilířů rozvoje má i zde odpůrce široký prostor pro úvahu, jakým způsobem by se mělo dané území rozvíjet. V daném případě zjevně prostřednictvím pokynu zastupitelstva zvolil upřednostnění klidného rozvoje upřednostňujícího pilíř zachování přírodních hodnot a pilíř soudržnosti obyvatel. Takové rozhodnutí není svévolné, neboť navazuje na stávající charakter dané lokality. Důvody, proč se má zóna Z4.7 ubírat spíše tímto směrem, jsou přitom v odůvodnění územního plánu zachyceny.
108. Návrhový bod není důvodný.

Diskriminace

109. Navrhovatel spatřuje diskriminaci jednat ve způsobu a rozsahu, jakým byla na jeho pozemcích vymezena plocha PU (veřejná prostranství všeobecná), a jednak ve stanovení funkčního využití plochy BI (bydlení individuální) v zóně Z4.7.
110. Pokud jde o prvou část návrhového bodu, soud se údajně diskriminačním vymezením plochy PU bude zabývat níže. Na tomto místě tedy posoudí pouze namítanou diskriminaci navrhovatele z důvodu vymezení funkčního využití plochy BI na dotčených pozemcích.
111. Rozšířený senát NSS již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, konstatoval, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* (zvýraznění doplněno soudem).
112. Za diskriminační a svévolnou se v kontextu územního plánování zpravidla považuje taková regulace, která bezdůvodně, otevřeně nebo skrytě znevýhodňuje (omezuje) vlastníka nemovité věci vůči vlastníkům jiných obdobných nemovitostí, kteří ale jsou ve shodném nebo obdobném postavení. Primární otázkou, kterou je třeba se vždy zabývat, je tedy, zda nemovitá věc navrhovatele namítajícího diskriminaci je srovnatelná s nemovitými věcmi osob, vůči nimž namítá svoji diskriminaci.

113. Navrhovatel v tomto případě poukázal primárně na zónu Z3.26, jež byla vymezena jako plocha BU.R2, přestože se nachází nedaleko a má obdobný charakter. Soud však má za to, že daná lokalita není se zónou Z4.7 plně srovnatelná. Vychází přitom primárně z obsahu grafických částí územního plánu, které jsou součástí jeho výrokové části i odůvodnění.
114. Zóna Z3.26 zahrnuje (viz výkres urbanistické koncepce -schéma) část katastrálního území Řečkovice a menší část katastrálního území Ivanovice. Tato zóna představuje sice blízký a do určité míry srovnatelný, ale přesto v podstatných znacích odlišný typ území. Pokud jde o vzdušnou vzdálenost obě zóny jsou si poměrně blízké, ale odděluje je hlavní severní tah do/z Brna, a to čtyřproudová silnice E461, Hradecká. Řečkovice se nachází blíže městskému centru, na které jsou navázané mj. i tramvajovou tratí. Zóna Z3.26 se také sama nachází kolem rušné komunikace vedoucí z Králova Pole přes Řečkovice do Ivanovic a dále na Českou a Kuřim. Ta představuje dopravní osu spojující střed města Brna s obcemi na jeho severu. Tato komunikace je nesrovnatelně frekventovanější než ulice Brigádnická v Mokré Hoře anebo i silnice vedoucí přes Mokrou Horu na Jehnice, Ořešín a navazující obce. Ulice Brigádnická má přitom omezenou kapacitu a v podstatě jde o slepou komunikaci obsluhující pouze přilehlé nemovitosti v dané lokalitě. Už to samo o sobě podstatně omezuje možnosti intenzifikace využití tohoto území.
115. I morfologicky je zóna Z3.26 odlišná, přičemž ani přímo nenavazuje na přírodní plochy. Co je ale podstatné je, že nejde o okrajovou lokalitu Brna, který by měla výlučně rezidenční charakter. Zóna Z3.26 je přímo napojená na okolní zóny se sídlištní zástavbou, na zóny s výrobní a obchodní zástavbou a konečně je zde větší (a bližší) nabídka služeb a infrastruktury. Ačkoliv tedy stávající zástavba zóny Z3.26 není diametrálně odlišná, potenciál využití území a jeho přeměny na městský charakter zástavby je s ohledem na lepší dopravní dostupnost a dostupnost infrastruktury a služeb podstatně vyšší než v případě Mokré Hory. Logicky se tedy odpůrce rozhodl pro odlišnou regulaci umožňující v případě zóny Z3.26 (na rozdíl od zóny Z4.7) budoucí intenzivnější rozvoj. Nejde o zjevnou svévoli nebo diskriminaci.
116. Namítá-li navrhovatel dále, že byly chybně vymezeny plochy BI.R1 i v lokalitách Jundrov a Líšeň, které jsou podle jeho názoru charakteristické také smíšenou zástavbou s domy o výšce až 10 m, není soudu zřejmé v čem by měla spočívat navrhovatelova diskriminace vůči vlastníkům nemovitostí v těchto lokalitách. Jeho diskriminace v situaci, kdy pro plochy nacházející se ve vzdálených částech Brna byl stanoven stejný regulativ BI.R1, není patrná a zřejmá. Navrhovatel ostatně není oprávněn napadat regulativy územního plánu aplikovatelné v území, k němuž ho neváže aktivní návrhová legitimace.
117. Návrhový bod je proto nedůvodný.

Regulace prostorového uspořádání výškové limity

118. Navrhovatel dále namítal v rámci samostatného návrhového bodu nepřezkoumatelnost napadeného územního plánu, pokud jde o důvody stanovení regulace funkčního a prostorového využití plochy BI.R1 na dotčených pozemcích navrhovatele.
119. Soud již v obecné rovině vymezil požadavky na odůvodnění územního plánu, včetně rozhodnutí o námitkách vlastníků nemovitostí i obecná východiska při hodnocení přezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu (body 59 - 68 tohoto rozsudku). Přezkoumatelností (a zákonností) územního plánu v části regulace funkčního využití plochy BI se pak zabýval výše v části věnované této otázce (bod 70 - 88 tohoto rozsudku) a

přezkoumatelnosti územního plánu v části vymezení plochy veřejného prostranství PU na dotčených pozemcích se bude soud zabývat níže. Na tomto místě se tedy soud zaměří pouze na posouzení přezkoumatelnosti územního plánu z hlediska prostorové, resp. výškové regulace využití navrhovatelových pozemků, která dána primárně jejich zařazením do výškové hladiny 1.

120. Navrhovatel namítal již v podaných námitkách, a namítá to i nyní v návrhu, že stanovení dané výškové hladiny má negativní dopad na smysluplné využití stavebních pozemků s ohledem na regulaci výšky a velikosti objektů. S ohledem na morfologii terénu lokality, kterou určuje prudký svah rozdělený ulicí Brigádnická na dvě části, je stanovený výšková hladina 3-7 m nedostatečná protože by stavby nacházející se nad ulicí na straně přivrácené ke svahu i 2. nadzemním podlaží nemohly mít okna do zahrady. Výšková hladina 1 se hodí do rovinnatých terénů. V daném místě má však většina domů z jedné strany výšku přes 9 metrů.
121. Soud musí konstatovat, že odpůrce se uvedenou námitkou v rozhodnutí o námitkách nevypořádal a jen stroze konstatoval, že ji bere na vědomí. Důvody stanovení dané výškové regulace (hladina 1) na pozemcích navrhovatele tak lze hledat výlučně v obecném odůvodnění územního plánu.
122. Z odůvodnění územního plánu plyne, že pořizovatel se při stanovení výškové hladiny pro konkrétní ploch řídil primárně charakterem již existující zástavby v území. Výšková hladina 1 umožňující výstavbu do maximální výšky 7 m (od paty objektu po římsu) byla stanovena typicky v území se stabilizovanou rezidenční nízkopodlažní zástavbou. Ohledně ní uvádí územní plán, že jde o *urbánní strukturu, která zahrnuje strukturu tzv. zahradního města (rodinné domy, vily a bytové domy malého měřítka ve vlastních zahradách), strukturu řadových a atriových rodinných domů, vesnickou strukturu rodinných domů s objekty v zahradách a jejich kombinace doplněné o objekty občanské vybavenosti. Je stanovena zejména v plochách bydlení všeobecného, bydlení individuálního a smíšených obytných všeobecných. Rezidenční nízkopodlažní zástavba je zastoupena nejčastěji na území obcí historicky připojených k Brnu, v rezidenčních čtvrtích v širším centru města a lokalitách pro výstavbu individuálního bydlení. Rezidenční nízkopodlažní zástavba zahrnuje několik struktur, které jsou částečně odlišné. Společnou mají převažující obytnou funkci a nízkopodlažní charakter, který odpovídá zejména rodinným domům* (viz str. 57 odůvodnění územního plánu, sv. 2).
123. Právě s ohledem na převažující využití ploch BI pro rezidenční nízkopodlažní zástavbu v níž převažují rodinné domy stanovil odpůrce (pořizovatel) pro zónu Z4.7 výškovou hladinu 1 (3 - 7 m). Jak přitom uvedl, *nejnižší výšková hladina 1 je charakteristická pro zástavbu zejména v okrajových městských částech, které mají (alespoň na části území) charakter původních obcí připojených k Brnu a kde jsou vymezeny plochy bydlení individuálního* (viz str. 65 odůvodnění územního plánu, sv. 2).
124. Uvedená úvaha má svůj smysl a logiku, neboť skutečně platí, že běžný rodinný dům o zákonem připuštěných dvou patrech lze v běžných podmínkách do výšky 7 m realizovat. Na to poukázal odpůrce nejen při jednání před soudem, ale již v citované části odůvodnění věnující se důvodům zavedení ploch BI (str. 194 a 195 odůvodnění územního plánu, sv. 1). Uvedené úvahy proto podle soudu mohou obecně odůvodnit stanovení výškové hladiny 1 ve stabilizovaných plochách rezidenčního nízkopodlažního bydlení.
125. V tomto bodě však vstupují do hry specifické morfologické podmínky terénu v lokalitě kolem ulice Brigádnická v Mokré Hoře, a to zejména na straně ulice, kde se nachází pozemky

navrhovatele, na které ovšem odůvodnění územního plánu s ohledem na míru obecnosti nepamatuje.

126. Navrhovatel poukazuje zejména na okolnost, že s ohledem na přítomnost svahu je technicky nemožné nebo složité umístit na jeho pozemku i stavbu rodinného domu tak, aby při stanové výškové regulaci mohla mít stavba okna nejen do ulice ale i na opačný směr do zahrady v přilehlém svahu. Námitka tedy zpochybňuje použitelnost obecných úvah vedoucích k vymezení výškové hladiny 1 v daném konkrétním případě. Jak ale bylo uvedeno, odpůrce na tuto námitku v rozhodnutí o námitkách neodpověděl a neposkytl vysvětlení, zda je v takových podmínkách zvolené řešení únosné a přiměřené. Nejde přitom o zjevně nesmyslné, nepravdivé, nelogické nebo nepřipadné tvrzení, které by bylo možné označit za *a priori* nedůvodné.
127. Tvrzení navrhovatele totiž podporují provedené důkazy a podklady. V první řadě je to architektonická studie předložená navrhovatelem, která navrhuje stanovit výškovou hladinu 3 - 10 m. Ta mj. uvádí, že *„řada stávajících domů tuto výškovou regulaci [3 - 7 m] nesplní. Dále bude také problematická výstavba objektů na SV straně ul. Brigádnické, kde je nutné domy osazovat do prudkého svahu. V důsledku výškové hladiny 3-7 m tak bude problematické provozně domy napojit na zahrady za domy, či vůbec do nich z této strany realizovat okenní otvory, což výrazně omezí i hloubku staveb oproti stávající struktuře.“* Uvedený názor přitom vychází z podkladů a výškových modelů, které popisují ulici Brigádnická. Ty nasvědčují mj. tomu, že některé stávající stavby rodinných domů o dvou patrech, které se v ulici nacházejí, přesahují výškou od paty stavby po římsu stanovenou maximální výšku 7 metrů. Jde např. o blok čtyř řadových domů č. e. 48-54. To potvrzují i údaje o výškách budov v ulici Brigádnická obsažené v mapové aplikaci *Kanceláře architekta města Brna*, která také zachycuje skutečnost, že nezanedbatelná část domů nacházejících se v ulici Brigádnická stanovenou výšku 7 metrů přesahuje, včetně rodinných domů o dvou patrech. (Soud přitom nebere v potaz výši štítových zdí, které mohou podle regulativu obsaženého v územním plánu přesahovat výšku zdi pod římsou přesahovat až o 7,5 m.)
128. Konečně lze poukázat i na navrhovatelem zmíněnou námitku MMB/0301199/2020 uplatněnou dne 30. 6. 2020 právní předchůdkyní navrhovatele, která nesouhlasila se stanovením výškové hladiny 2, která byla podle tehdejšího znění návrhu územního plánu navržena pro danou lokalitu. Při jejím vypořádání pořizovatel uvedl, že *„zpracovatel vyhodnotil výškovou úroveň 2 (3 až 10 metrů) pro ulici Brigádnická jako vhodnou, všechny domy splňují tuto úroveň.“* Není přitom zcela pravdou, jak namítal odpůrce, že se podstatně odlišoval způsob, jakým se měřila výška budovy podle tehdejšího návrhu, od regulativu stanoveného ve schváleném územním plánu. Způsob měření regulované výšky se změnil slovně, neboť návrh z roku 2020 stanovil, že *„[v]ýškou budovy se rozumí výška fasády přes všechna podlaží po hlavní římsu nebo horní úroveň atiky. Výška budovy je měřena svisle od nejnižšího bodu přilehlého upraveného terénu, a to v části obvodu stavby, která přiléhá k přístupovým veřejným prostranstvím (ulice, chodník, náměstí apod.), po úroveň hlavní římsy nebo horní úroveň atiky.“* Oproti tomu schválený územní plán stanoví, že *„[r]egulovanou výškou budovy se rozumí vzdálenost měřená svisle od stávajícího terénu po úroveň hlavní římsy nebo horní hranu atiky.“* Územní plán tak skutečně na rozdíl od původního návrhu územního plánu brání tomu, aby stavebníci uměle (formálně) snižovali výšku staveb různými kreativními způsoby, jako např. umělými terénními úpravami nebo budováním „krtinců“ na něž poukazoval odpůrce (stavby ve svahu vybudované tak, že spodní patra jsou z uličního pohledu skrytá pod úrovní terénu.)

129. Nicméně v situaci navrhovatelova pozemku se věcně na výškové regulaci takřka nic nezměnilo. Navrhovatel i nyní musí respektovat, že jakákoliv budoucí stavba může mít výšku maximálně 7 metrů po římsu od stávajícího terénu, který je dán primárně výškovou úrovní části zahrady mezi domem a ulicí. To platilo víceméně i podle původního návrhu územního plánu. Nelze argumentovat tím, že zpracovatel původního návrhu územního plánu při určení výškové hladiny pro lokalitu Mokré Hory, a konkrétně v ulici Brigádnická zohlednil, že domy nacházející se na opačné straně ulice od navrhovatelových pozemků mají na straně odvrácené od ulice vyšší počet pater, a proto bylo třeba stanovit vyšší výškovou hladinu. Podle původního návrhu územního plánu se totiž výška staveb měřila pouze v části obvodu stavby, která přiléhá k ulici. Zpracovatel tedy zohledňoval pouze výšku fasád směrem do ulice, a přesto při vypořádání námítky konstatoval, že vhodná výšková úroveň pro danou lokalitu odpovídá hladině 2, tj. 3 – 10 m.
130. V daném případě tedy existují podstatné okolnosti, na něž navrhovatel poukazoval, jež mohou zpochybnit opodstatněnost a přiměřenost výškové hladiny 1 stanovené jako výškový regulativ pro danou zónu a lokalitu ulice Brigádnická, v níž se nachází navrhovatelovy dotčené pozemky. Navrhovatel tyto okolnosti namítal již v podaných námítkách, které uplatnil při veřejné projednání návrhu, přičemž stejně jako nyní poukazoval na specifické podmínky dané morfologií terénu dotčených pozemků a okolního území. Odpůrce na tuto námitku v odůvodnění rozhodnutí o námítkách nikterak nereagoval. Důvody, proč i za daných specifických okolností je nutno trvat na stanovené výškové regulaci přitom nelze vyčíst ani z obecné části odůvodnění územního plánu.
131. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že územní plán je nepřezkoumatelný ve vztahu k důvodům stanovené výškové regulace dopadající na dotčené navrhovatele. Není úkolem soudu, aby namísto pořizovatele, resp. odpůrce vypořádával jako první uplatněné námítky, a to zvláště v situaci, kdy jejich posouzení vyžaduje hodnocení technického rázu. Soud nevyklučuje, že i přes zvláštní morfologické podmínky v daném území a zvláště na pozemcích navrhovatele je technicky možné a realizovatelné vystavět rodinný dům, který může stanovené výškové regulativy splnit, a to např. při využití možnosti přesáhnout stanovenou maximální výšku o 2 m, tj. dosáhnout celkové výšky 9 m. Není to však soud, kdo by měl na tuto námitku odpovídat jako první.
132. Návrhový bod je důvodný.

Vymezení plochy PU

133. Územní plán vymezil plochu PU na části pozemku p.č. XA a na malé části pozemku p.č. XC. Podle navrhovatele je toto vymezení v rozporu se skutečným stavem, neboť dotčená část pozemku p.č. XA slouží jako zahrada, kde se nachází i studna a retenční nádrž. Nesouhlasí ani s vymezením plochy PU na části pozemku p.č. XC. Vymezení plochy PU je podle jeho názoru v rozporu s předpoklady, které pro vymezení veřejných prostranství stanoví samotný územní plán, a nerespektuje požadavek na zachování uliční a stavební čáry.
134. Z hlavního výkresu a dalších grafických částí územního plánu je jednoznačně patrné, že plocha PU byla vymezena přibližně na hranici zastavené části pozemku p. č. XA. Podobně jako na pozemku navrhovatele p. č. XA navrhovatele byla plocha PU vymezena i na ostatních pozemcích přiléhajících k místní komunikaci. Důvod, proč byl zábor ve prospěch plochy veřejného prostranství proveden hlouběji do pozemku navrhovatele p. č. XA, je pouze ten, že stavba rodinného domu na něm je umístěna šikmo k místní komunikaci. I na pozemku navrhovatele ale hranice mezi plochami PU a BI sleduje stavební čáru. Není tedy

pravda, že by s navrhovatelem bylo nakládáno odlišně od vlastníků ostatní pozemků v ulici X. Zábor byl v případě navrhovatelova pozemku i v případě pozemků ostatních vlastníků veden po linii stavební čáry. Nelze proto souhlasit s argumentací navrhovatele, že byl vůči ostatním vlastníkům diskriminovaný.

135. Z vymezení plochy veřejného prostranství PU lze dovodit záměr odpůrce získat prostor pro rozšíření místní komunikace, která je skutečně v dané lokalitě poměrně úzká, jak vyplynulo i z dokazování snímky z dané lokality (funkce Panorama). Navrhovatel má ale přesto pravdu v tom, že plocha PU byla na jeho pozemcích chybně vymezena jako plocha stabilizovaná. Je totiž zřejmé, že dosud pozemek p. č. XA jako veřejné prostranství dlouhodobě neslouží. Jde o stupňovitou (terasovitou) předzahrádku, která odděluje dům od místní komunikace. V žádném případě není tako část pozemku veřejně přístupná. Je oplocená a od chodníku oddělená zdí. Již zde lze rozpor se ÚP se skutkovým stavem, neboť vymezení plochy PU jako stabilizované na pozemku p. č. XA neodpovídá skutečnosti. To by však samo o sobě překážkou pro vymezení plochy PU nebylo.
136. Pro věc je ale klíčové, že odpůrce vymezení plochy PU na dotčených pozemcích navrhovatele nikterak neodůvodnil. Judikatura správních soudů totiž klade specifické požadavky na vymezování ploch veřejného prostranství (v dané věci jde o vymezení plochy PU). NSS například v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, čj. 1 As 13/2019-46, zdůraznil, že veřejné prostranství vzniká *ex lege* a je plochou (věcí) sloužící obecnému užívání, tj. lze je užívat věci způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. *„Je to však obec (resp. obecní zastupitelstvo jako nejvyšší orgán, kterým je obec spravována), kdo v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu a kdo územní plán v samostatné působnosti vydává. Samotná obec tak minimálně nepřímo může ovlivnit, zda ten který pozemek bude, či naopak nebude veřejným prostranstvím.“*
137. Vymezení pozemku coby veřejného prostranství je pro jejího vlastníka významným omezením pro jakékoli budoucí využití pozemku. Přijatá regulace funkčního využití ploch PU vylučuje stavební využití pozemku spojené s funkcí bydlení, ačkoliv územní plán z roku 1994 stavební využití umožňoval (plocha BC). Provedená změna (jakkoli je v zásadě možná) tedy z povahy věci představuje velmi intenzivní zásah do vlastnického práva vlastníka, jehož původní využití bylo jako plocha bydlení. Změna funkčního využití pozemku je radikální, přičemž výsledný zásah se svou povahou blíží vyvlastnění, aniž by za ně vlastníkově náležela náhrada. Tím spíše je nezbytné trvat na řádném a přesvědčivém zdůvodnění přijatého řešení, a to i bez námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 10. 2024, čj. 61 A 25/2024-25).
138. V daném případě ale odůvodnění napadeného územního plánu neposkytuje dostatečnou oporu pro zjištění důvodů, které vedly k rozšíření plochy veřejného prostranství, a posouzení jejich přiměřenosti. Odůvodnění ÚP se zabývá vymezením ploch PU jen v obecné rovině a metodologicky, bez vazby na konkrétní plochy. Územní plán (kapitola 4.4.2 VYMEZENÍ PLOCH VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ) stanoví, že se *„stávající vymezení veřejných prostranství stabilizuje. [...] 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.“* Žádná z těchto podmínek ale nebyla splněna.

139. Konkrétní důvody vymezení ploch PU uvádí územní plán jen u některých lokalit, což s ohledem na rozsah plochy neplatí v tomto případě. Ani odůvodnění uvedené na kartě zóny 4.7 – Mokrá Hora důvody pro rozšíření místní komunikace, resp. plochy PU neuvádí. Jediným vodítkem pro zjištění důvodů vymezení plochy PU v daném rozsahu a odchýlení se od stávajícího stavu tedy představuje velice stručné vypořádání námítky: „*Dále je předmětem podání vymezení plochy veřejných prostranství na části pozemku podatele. Vymezení plochy veřejných prostranství na části pozemku podatele s ohledem na velikost takto vymezené plochy a měřítka NÚP a na skutečnost, že na předmětném pozemku není vymezena žádná veřejně prospěšná stavba nepředstavuje zásah do vlastnických práv podatele.*“ Takové odůvodnění ale nelze považovat za dostatečné a relevantní.
140. Skutečnost, že není na pozemcích navrhovatele vymezena žádná veřejně prospěšná stavba nic nemění na závěru, že navrhovatel je zvoleným řešením podstatně omezen v možnostech využití pozemku, neboť plochy PU nelze stavebně využít. Je také pravdou, že plocha PU nezasahuje pod existující stavby evidované v katastru nemovitostí, resp. zobrazené v katastrální mapě. To ale neznamená, že vymezením plochy PU není navrhovatel dotčen. Minimálně je dotčen v tom rozsahu, že nemůže realizovat na části dotčených pozemků činnosti a záměry, které nejsou v ploše PU přípustné (povolené). Navíc se podle tvrzení navrhovatele nacházejí v ploše PU již nyní existující stavby (studna a retenční nádrž). Existence ani možnost užívání takových staveb není sice územním plánem dotčena. Pokud ale jde o pravdivé tvrzení, tak by to mělo za následek, že územní plán nerespektuje již existující (stabilizované) využití této části pozemku p.č. XA. Odpůrce však na toto tvrzení nijak nereagoval.
141. Jak již bylo uvedeno, z hlavního výkresu a dalších grafických částí územního plánu lze sice vysledovat záměr rozšířit veřejné prostranství – komunikaci Brigádnická až na hranici stavební čáry dané umístěním domu stojícího na pozemku navrhovatele a domů na sousedních pozemcích. Existence takového záměru však k odůvodnění změny funkčního využití stabilizované plochy nestačí. Odpůrce se totiž nikterak nevypořádal s uplatněnými námitkami a neodůvodnil potřebnost a přiměřenosti zvoleného řešení. Přitom s ohledem na morfologii terénu, který je daný existencí příkrého svahu na pozemku navrhovatele lze mít o realizovatelnosti rozšíření komunikace na pozemek navrhovatele oprávněné pochybnosti.
142. Pokud jde o vymezení plochy PU na pozemku p. č. XC, navrhovatel má pravdu, že část pozemku před garáží není oddělená, navazuje na přilehlý chodník a není nikterak stavebně oddělena nebo oplocena. Tuto skutečnost ostatně navrhovatel ani nespornuje. To však bez dalšího neznamená, že i část pozemku před garáží již nyní slouží obecnému užívání, které je jedním ze znaků veřejného prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Nelze tedy *a priori* dovozovat, že jde o stabilizovanou součást veřejného prostranství. I ve vztahu k této části plochy PU vymezené na pozemku p. č. XC bylo tedy třeba alespoň rámcově vysvětlit důvod rozšíření plochy PU.
143. Navrhovatel poukazoval v rozhodnutí o námitkách i v průběhu řízení před soudem na skutečnost, že s ohledem na zvolené měřítko výkresů, které jsou součástí územního plánu, nelze přesně určit kudy probíhá přesně hranice mezi plochami PU a BI a v jakém rozsahu jsou dotčeny pozemky navrhovatele. To může být pravda, ale z obsahu hlavního výkresu a dalších částí územního plánu je zřejmé, že na pozemcích p. č. XA a XC byla plocha PU v určitém „nenulovém“ rozsahu vymezena. Zvolené měřítko sice neumožňuje zcela přesné stanovení hranice mezi plochami PU a BI v terénu, ale z hlediska přezkumu napadeného územního plánu je podstatné, že podle zobrazení ploch v územním plánu na podkladě

katastrální mapy je nepochybné, že plocha PU byla na pozemcích navrhovatele vymezena, a to bez ohledu na to, v jakém konkrétním místě a rozsahu.

144. Soud shrnuje, že vymezení plochy PU na dotčených pozemcích navrhovatele není řádně odůvodněno. Odpůrce se primárně nevypořádal s námitkami uplatněnými navrhovatelem proti této části regulace obsažené v územním plánu. Vypořádání námitek ani obecné odůvodnění územního plánu neobsahuje ani náznak úvah, z nichž by bylo možné dovodit potřebnost rozšíření místní komunikace v ulici Brigádnická, zda lze tohoto cíle v daném terénu technicky dosáhnout, zda je možné jiné řešení (rozšíření komunikace na druhé straně vozovky) ani úvahu o přiměřenosti zvoleného řešení (v užším smyslu), tedy zda veřejný zájem na rozšíření místní komunikace převažuje nad zájmem ochrany vlastnického práva navrhovatele. Soud přitom nevylučuje, že zájem na rozšíření komunikace může být natolik intenzivní, že v testu přiměřenosti ob stojí. Není však úkolem soudu, aby chybějící odůvodnění domýšlel a tím nahrazoval činnost pořizovatele územního plánu.
145. Návrhový bod je proto důvodný.

Proporcionalita změny funkčního využití dotčených pozemků

146. Navrhovatel konečně namítá, že změny regulativů funkčního a prostorového využití jeho pozemků jsou neproporcionální. Zaprvé má za to, že stejného cíle mohl odpůrce dosáhnout zvolením méně zatěžující regulace, a to v podobě vymezení plochy BU.R2, tj. bydlení všeobecné umožňující výstavbu bytových domů s výškovou hladinou 2 (3 – 10 m). Navrhovatel také od nabytí pozemků usiloval o pravomocné rozhodnutí, které by mu umožnilo realizovat jeho stavební záměr a po vypořádání námitek jeho právní předchůdkyně legitimně očekával, že bude možné záměr provést i podle napadeného územního plánu.
147. Soud již výše dospěl k závěru, že územní plán je nepřezkoumatelný v části týkající se stanovení výškové regulace staveb a vymezení funkční plochy PU (veřejná prostranství všeobecná) na dotčených pozemcích. Zjištěná nepřezkoumatelnost přitom brání posouzení proporcionality ve vztahu k těmto dvěma regulativům. Otázkou proporcionality se tedy bude zabývat pouze ve vztahu k vymezení plochy funkčního regulativu BI (bydlení individuální).
148. Otázkou charakteru daného území se soud také již výše zabýval (viz body 69 - 89 tohoto rozsudku) a není třeba tedy tyto úvahy opakovat. Zachování stávajícího charakteru území, která je typická objemově uměřenou zástavbou (především) rodinnými domy v blízkosti přírodních ploch, považuje soud za legitimní a odůvodněné rozhodnutí odpůrce. Neobstojí tedy již základní premisa navrhovatele o tom, že nová regulace funkčního využití BI je neproporcionální a nezákonná již proto, že narušuje stávající charakter území. Právě naopak pokud by umožnil odpůrce i v dané lokalitě výstavbu bytových domů, jak to navrhuje odpůrce, postupem času by v důsledku intenzifikace zástavby daná lokalita podstatně změnila svůj poklidný, suburbaní až vesnických charakterech. To by vedle zvýšení počtu obyvatel a dalšího rozmělnění současného charakteru zástavby směrem k bytové výstavbě, přineslo i další negativní jevy jako např. zvýšený tlak na lokální infrastrukturu (dopravní ruch, odvoz odpadů, kanalizace, dostupnost škol apod.), kterým chce odpůrce záměrně zamezit.
149. Namítá-li navrhovatel, že mu nový územní plán brání provést stavební záměr, o který dlouhodobě usiluje, je třeba zopakovat, že vlastníkově pozemku regulovanému územním

plánem nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na stanovení regulace dle jeho přání ani legitimní očekávání v zachování stávajícího způsobu funkční a prostorové regulace využití území, která umožňuje realizaci předem definovaného stavebního záměru vlastníka (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Zájem na zachování stávajícího charakteru území přitom převažuje nad úzce vymezeným soukromým zájmem navrhovatele na provedení jeho aktuálního stavebního záměru.

150. Není také pravda, že odpůrce mohl stejného výsledku dosáhnout tak, že by v lokalitě vymezil plochu BU – bydlení všeobecné. Tento typ funkčního využití bytovou výstavbu neomezuje, a soudu tedy není jasné, jak by odpůrce mohl tímto způsobem dosáhnout téhož výsledku, tedy omezení bytové výstavby.
151. Odpůrce navíc správně poukazuje na to, že územní plán zohledňuje i situaci, v níž se nachází také navrhovatel, který již získal k realizaci záměru rozhodnutí o povolení záměru. V části věnované práci s tzv. *integrovanými jevy* (viz str. 54) obsahuje územní plán ustanovení, jež za určitých předem stanovených podmínek připouští umístění stavby nebo záměru, který byl povolen za účinnosti původního územního plánu z roku 1994 (i jen nepravomocně), ale dosud není zrealizovaný. Toto ustanovení zní: *„Jestliže byl do doby účinnosti tohoto územního plánu vydán správní akt, kterým je stavba nebo záměr povolován, popř. umísťován, jsou tyto záměry přípustné. Na tyto záměry se rovněž vztahují pravidla pro práci s integrovanými jevy.“*
152. V odůvodnění územního plánu (str. 203 svazek 2), které je podstatné pro výklad daného ustanovení, plyne, že účelem tohoto ustanovení je *„zachovat určitou právní jistotu pro subjekty, které již dlouhodobě území připravují. Smyslem a účelem je předefinovat způsobem značným škodám, popř. i soudním sporům (z praxe je známo, že vyřízení územního rozhodnutí může trvat 3 až 6, někdy i více let, a vzniklé náklady mohou být značné). Dosavadní územní plán stanovil i ve své metodice odlišnou regulaci, např. výšky staveb nebyly stanovovány absolutní hodnotou, ale vypočítávaným indexem podlažních ploch, který nepředurčoval podobu a výšku stavby. Cílem nového územního plánu není zasáhnout případně likvidačním způsobem do dlouhodobě připravovaných projektů.“* Nicméně podmínkou aplikace daného ustanovení je, že *realizace přípravy stavby musí být „alespoň ve stádiu vydaného rozhodnutí příslušného správního orgánu (rozhodnutí nemusí být pravomocné, postačí vydané)“* přičemž nestačí pouhé *„stanovisko úřadu územního plánování“*.
153. Navrhovatelův záměr stanovené podmínky splňuje. Jak sám tvrdí a dokládá, Úřad městské části města Brna, Brno-Řečkovice a Mokrý Hora rozhodnutím ze dne 2. 11. 2023, č. j. MCBRMH/ 005658/23/2100/KUJI, stavební záměr ve společném řízení povolil. Rozhodnutí dosud nenabýlo právní moci, nicméně bylo již vydáno. Záměr je přípustný z hlediska posouzení jeho souladu s územně plánovací dokumentací a cíli územního plánování.
154. Navrhovatel proti tomu namítá, že se na dané intertemporální pravidlo nemůže spolehnout, neboť obchází smysl a účel zákonem zákonných pravidel pro posuzování souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Soud však tyto obavy nesdílí.
155. Navrhovatel má pravdu, že pro posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací je rozhodný vždy skutkový a právní stav v době vydání územního rozhodnutí, resp. jiného obdobného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, kterým se stavba umísťuje v území. Pokud tedy v případě navrhovatele bude nadřízený krajský úřad rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o povolení záměru až nyní za účinnosti územního plánu, pak skutečně

bude rozhodné znění napadeného územního plánu. Nicméně diskutované intertemporální pravidlo je rovněž jeho součástí a krajský úřad bude muset i toto pravidlo zohlednit při svých úvahách. To znamená, že bude muset nahlížet na záměr jako na přípustný z pohledu jeho souladu s územním plánem i přesto, že došlo v území k podstatné změně regulativů. Intertemporální pravidlo, jež je součástí územního plánu, je pro orgány územního plánování i stavební úřad závazné.

156. Smyslem a účelem daného pravidla je ochrana legitimního očekávání a dobré víry stavebníků, kteří již při přípravě realizace záměru dospěli do fáze kladného povolení jeho umístění v do území. Příprava záměru je většinou spojena s vynaložením nemalých finančních nákladů, časového, organizačního a osobního úsilí, přičemž postupuje-li stavebník v dobré víře v to, že podle původního územního plán byl připravovaný záměr přípustný, zaslouží si jeho dobrá víra ochranu. Územní plán dobrou víru a legitimní očekávání stavebníků při splnění předem stanovených podmínek chrání, a dává jim určitou míru právní jistoty, že jednou povolený záměr bude možné realizovat i po účinnosti územního plánu. Dané intertemporální pravidlo tak v podstatě vtahuje do územního plánu prvky dřívějšího územního plánu z roku 1994 a deklaruje, že stavby, které odpovídaly dřívější územně plánovací regulaci, lze považovat za souladné i s napadeným územním plánem. Činí tak z legitimního důvodu ochrany dobré víry adresátů právních norem, což jsou důvody právem aprobované.
157. Obdobná úvaha platí ale analogicky i ve vztahu k osobám, které se mohou cítit negativně dotčeny účinky intertemporálního pravidla, např. k sousedům, kteří mohou být nespokojeni s tím, že územní plán připouští záměr, který není v souladu s aktuálně platnými regulativy územního plánu. I oni však musí respektovat dobrou víru stavebníka, přičemž nemají veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán byl schválen v podobě, která zakazuje v jejich okolí určité stavební záměry, se kterými nesouhlasí, a to zvláště v situaci, kdy stavebníkovi svědčí dobrá víra, která je hodná ochrany. Tím samozřejmě není dotčeno právo takových třetích osob ve vztahu k záměrům, jež jsou přípustné podle intertemporálního pravidla, namítat porušení jiných požadavků na výstavbu a umístění záměru plynoucích z obecně závazných právní předpisů, vč. případných imisí.
158. Soud nemá za to, že by docházelo v důsledku aplikace citovaného intertemporálního pravidla k nezákonnému obcházení účinků územního plánu nebo smyslu a účelu územního plánování. Naopak toto ustanovení prohlubuje právní jistotu adresátů regulace a ústavně aprobovanou ochranu práv stavebníka. Jistě není účelem tohoto soudního řízení, aby soud domýšlel a modeloval, zda se dotčené ustanovení nemůže ve výjimečných případech projevit svými účinky nezákonně. V obecné rovině ani za daných konkrétních skutkových okolností však soud nespatřuje na dotčeném ustanovení nic vadného a nezákonného.
159. Konečně namítá-li navrhovatel, že aplikace intertemporálního ustanovení je limitovaná pravidly práce s tzv. „*integrovanými jevy*“ (viz str. 54 územního plánu), která nezaručují přípustnost stavebního záměru, nelze mu přisvědčit. Pravidlo mluví o tom, že *se na tyto záměry rovněž vztahují pravidla pro práci s integrovanými jevy*. Tuto větu je však třeba vykládat v kontextu celkového znění dané části územního plánu. Záměr, který shledán přípustným podle původního územního plánu z roku 1994 a jako takový byl v území umístěn a povolen (za předpokladu, že rozhodnutí o jeho povolení nabude právní moci), se stává *integrovaným jevem*, a to již v době, kdy ještě nebyl proveden. Až následné změny tohoto záměru musí být podřízeny pravidlům práce s integrovanými jevy. Pokud by tedy např. navrhovatel usiloval o změnu záměru ještě před jeho provedením (např. žádostí o

povolení změny záměru), pak by se v takovém případě aplikovala pravidla práce s integrovanými jevy. Ve stávající podobě, v jaké byl záměr povolen rozhodnutím na Úřad městské části města Brna, Brno-Řečkovice a Mokrá Hora rozhodnutím ze dne 2. 11. 2023 se však něj pravidla práce s integrovanými jevy nevztahují.

160. Soud tedy shrnuje, že i s ohledem na možnost uplatnění intertemporálního pravidla obsaženého v územním plánu, neshledal změnu regulace funkčního využití pozemků na plochu BI neproporcionální. Návrhový bod není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

161. Soud shrnuje, že shledal návrh důvodným v části směřující proti výškové regulaci prostorového využití území (*hladina 1*) na dotčených pozemcích navrhovatele a proti vymezení plochy veřejného prostranství (PU) na pozemcích p. č. XA a XC. V tomto rozsahu soud zrušil napadené opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).
162. Ve zbytku směřujícím proti vymezení regulativu funkčního využití bydlení individuální (BI) na pozemcích navrhovatele soud návrh zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Soud rovněž neshledal důvodu vyhovět návrhu na zrušení územního plánu jako celku z důvodu namítaných procesních pochybení (postup podle nesprávného zákona a vadné vypořádání připomínek).
163. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkazy navržené navrhovatelem, které tvoří součást předloženého správního spisu jako příloha uplatněných námitek (tj. rozhodnutí o povolení záměru stavby na pozemcích navrhovatele a závazná stanoviska orgánů územního plánování). Obsahem správního spisu se v řízení před soudy ve správní soudnictví dokazování neprovádí. Odpůrce navrhl jako důkaz obsah soudního spisu sp. zn. 73 A 2/2025 (k posouzení námitek týkající se aplikovatelnosti stavebního zákona z roku 2006). Tento důkaz však soud neprovedl, jelikož z hlediska zjištění skutkového stavu nemůže nic přinést.
164. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podstatou návrhu byla argumentace směřující proti třem regulativům obsaženým v napadeném územním plánu, které se dotýkají vlastnických práv navrhovatele k dotčeným pozemkům. Šlo zaprvé o vymezení plochy PU na části pozemků, zadruhé o vymezení plochy BI na pozemcích a zatřetí o stanovení výškového omezení v rámci regulativů prostorového využití pozemků (*hladina 1*). Právě tyto tři části byly určující při posouzení důvodnosti návrhu. I když míru procesního úspěchu nelze v případě přezkumu opatření obecné povahy zpravidla zcela přesně kvantifikovat, soud přičítá každé ze shora uvedených částí návrhu stejnou (třetinovou) hodnotu, neboť z procesního hlediska měly podobný význam. Žádná přesnější kvantifikace není možná, neboť význam úspěchu dílčích částí navrhovatele nelze ohodnotit plošně, finančně ani jiným představitelným způsobem. Vycházeje z těchto úvah dospěl soud k závěru, že navrhovatel měl ve věci úspěch v rozsahu dvou třetin a odpůrce v rozsahu jedné třetiny. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že navrhovatel má právo na náhradu jedné třetiny důvodně vynaložených nákladů řízení ($2/3 - 1/3 = 1/3$).
165. Důvodně vynaložené náklady řízení vynaložené navrhovatelem se skládají ze zaplacených soudních poplatků, hotových výdajů a nákladů souvisejících se zastoupením navrhovatele advokátkou. Navrhovatel zaplatil v řízení před soudem soudní poplatky za podání návrhu a za návrh na vydání předběžného opatření v celkové výši 6 000 Kč. Z hotových výdajů doložil navrhovatel fakturami, že uhradil částku 22 990 Kč za urbanistickou analýzu

architektonického studia Hlavsa architekti, kterou zohlednil při svém rozhodování i soud. Výdaje na její pořízení proto soud považuje za důvodně vynaložené.

166. Náklady právního zastoupení navrhovatele advokátkou soud stanovil podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb. (dále jen „advokátní tarif“), neboť právní služby byly poskytnuty po 1. 1. 2025. Navrhovatel vyčíslil odměnu advokátky osmi úkony právní služby, což ale soud zcela neakceptoval. Úkony spočívající v sepsání připomínek a námitek, které byly uplatněny v průběhu projednávání návrhu územního plánu, nesouvisí s řízením před soudem, a tudíž za ně nelze přiznat náhradu. Náhradu tudíž soud přiznal pouze za celkem šest úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu právního zastoupení, sepsání návrhu na zrušení územního plánu, sepsání návrhu na nařízení předběžného opatření, repliku k vyjádření odpůrce a dva úkony za účast při ústním jednání, které svou délkou přesáhlo dvě hodiny. Za každý z těchto úkonů (s výjimkou návrhu předběžného opatření) náleží odměna ve výši 4 620 Kč podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d), a g) advokátního tarifu, tj. celkem 23 100 Kč. Za sepsání návrhu na předběžné opatření odpovídá odměna poloviční výši 2 310 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. K tomu náleží za každý úkon paušální náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 2 700 Kč. Zástupkyně navrhovatele není plátcem daně z přidané hodnoty.
167. Navrhovatelem důvodně vynaložené náklady řízení odpovídají součtu shora uvedených částek, což činí 57 100 Kč. Náleží mu však jen jedna třetina této částky. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 19 033,30 Kč je odpůrce povinen zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
168. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jí přiznat náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení proto náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno, 13. května 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu