



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

navrhovatelky: **A. O. V.**
zastoupená advokátem JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., MBA
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Riškem
sídlem Jakubská 2, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, a to v části týkající se regulace pozemku parc. č. X, v kat. ú. X, obec X,

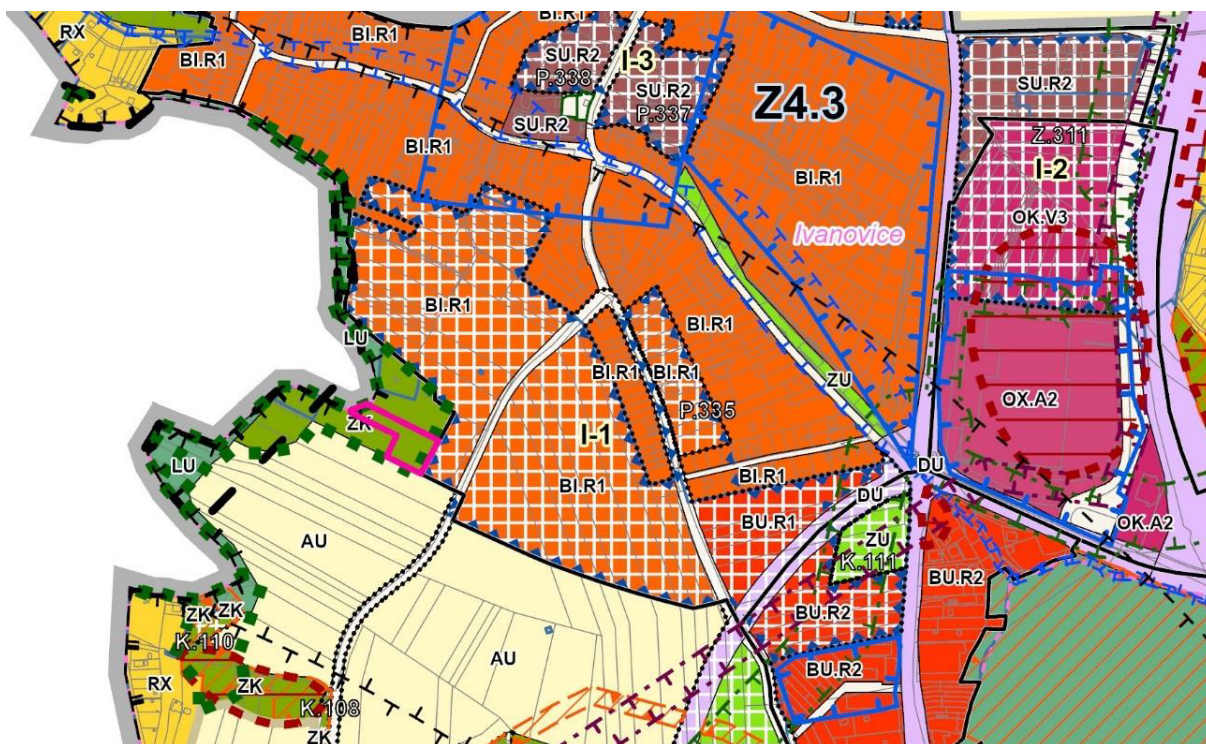
takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a argumentace navrhovatelky

1. Navrhovatelka požaduje, aby soud zrušil část opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, a to v části týkající se regulace pozemku parc. č. X, v kat. ú. X, obec X (dále též jen „napadené OOP“ nebo „část územního plánu“).
2. Navrhovatelka konkrétně napadá část územního plánu, ve kterém je vymezena nemovitost zapsaná na LV č. X, a to konkrétně pozemek p. č. X, o výměře 3 305 m², druh pozemku: ovocný sad (dále také jen „předmětný pozemek“). Podílovým spoluvlastníkem pozemku o velikosti ideální ½ je navrhovatelka, druhým spoluvlastníkem pozemku o velikosti ideální ½ je paní M. V., bytem X. Předmětný pozemek (v obrázku vyznačen tlustou růžovou čarou) je územním plánem regulován jako plocha „Zeleň krajinná (ZK)“, tj. jako plocha nezastavitelného území (kategorie krajinné zeleně).



3. Navrhovatelka se cítí dotčena na svém vlastnickém právu předmětnému pozemku, a to v důsledku jeho zařazení v ploše s funkčním využitím „ZK – zeleň krajinná“, s funkčním využitím „ovocný sad“, neboť zařazením do daného funkčního využití a jeho ponecháním jako plochy nezastavitelné je zásadním a nepřiměřeným způsobem omezena plnohodnotná dispozice s jejím majetkem, resp. dochází ke snížení tržní hodnoty pozemku. Navrhovatelka rekapituluje, že byla v procesu přijímání územního plánu města Brna aktivní, neboť řádně a opakovaně uplatnila námitky a připomínky, v nichž požadovala, aby její pozemek byl zařazen do severně sousedící zastavitelné plochy individuálního bydlení (BI.R1). Došlo k porušení základních principů územního plánování – nepřiměřenému a neproporcionálnímu omezení vlastnického práva navrhovatelky bez náležitého přezkoumatelného odůvodnění a bez odpovídajícího veřejného zájmu, při opomenutí povinnosti řádně vypořádat námitky a v rozporu s koncepčními zásadami územního rozvoje města.
4. Navrhovatelka konkrétně namítá, že rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatelky (tj. část odůvodnění územního plánu vztahující se k pozemku navrhovatelky) nesplňuje požadavky

na přezkoumatelné odůvodnění a zatěžuje tak opatření obecné povahy vadou nepřezkoumatelnosti. Územní plán postrádá patřičnou konkrétnost a přesvědčivost. Odpůrce v něm toliko obecně uvedl, že ponechání plochy jako nezastavitelné je v souladu s koncepcí územního plánu a že námitce nelze vyhovět. Konkrétní argumenty navrhovatelky (ohledně polohy pozemku, jeho okolí, nízké bonity půdy, absence veřejného záměru apod.) nebyly vyvráceny ani projednány. Rozhodnutí o námitce tak nepřináší odpověď na zásadní otázku: z jakého důvodu bylo nezbytné pozemek vyloučit ze zastavitelného území?

5. Navrhovatelka považuje napadenou regulaci za nekoncepční, chybí logická provázanost a odůvodnění odlišného přístupu k navzájem sousedícím plochám. Tento rozdílný režim bez zřejmého důvodu působí diskriminačně, svévolně a selektivně. Navrhovatelka má za to, že za daných okolností by bylo namístě, aby pozemek byl organickou součástí zastavitelného území obce, což by odpovídalo jak skutečnému stavu v terénu, tak principům racionálního plánování. Pokud odpůrce míní, že je třeba určité plochy v lokalitě ponechat nezastavěné, pak se nabízí otázka, proč byla zvolena právě tato parcela a nikoli jiné. Zdá se, že rozhodnutí nebylo vedeno objektivními kritérii, nýbrž nahodilým vymezením. To svědčí o nedostatku koncepce. Dle navrhovatelky naopak pozemek splňuje kritéria pro udržitelnou urbanizaci: leží v intravilánu, je nebo bude obklopen zástavbou a má k dispozici napojení na stávající infrastrukturu (dopravní i technickou).
6. Navrhovatelka má rovněž za to, že odpůrce zcela nedostatečným způsobem vymezil konkrétní veřejný zájem, legitimizující zařazení předmětného pozemku do daného regulativu území. Situace se blíží spíše preventivnímu omezení, což není dostatečně ospravedlnitelné. Takový postup je v rozporu s požadavkem, aby omezení vlastnického práva bylo opřeno o skutečné důvody a reálné cíle veřejného zájmu. Navrhovatelka dále poukazuje na nerovnovážný a nekonzistentní přístup odpůrce v oblasti ochrany zemědělské půdy. Jedním z možných veřejných zájmů, který mohl odpůrce v této lokalitě zvažovat, je ochrana zemědělského půdního fondu (ZPF) – tedy snaha omezit zábor zemědělské půdy pro výstavbu. Pozemek navrhovatelky se nicméně nachází na půdě IV. třídy ochrany ZPF (tedy nikoli na půdě nejvyšší kvality). Naproti tomu územní plán vymezuje jako zastavitelné (či ponechává jako zastavitelné z předchozího plánu) i řadu ploch, které leží na půdách vyšší bonity než pozemek navrhovatelky.
7. Navrhovatelka proto navrhuje napadenou část územního plánu zrušit. Na svém procesním postoji setrvala během celého řízení.

II. Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce k věci podal své vyjádření ze dne 10. 7. 2025. Odpůrce nerozporuje procesní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu, ale nesouhlasí s tím, že byla dotčena na jejím vlastnickém právu v důsledku zařazení dotčeného pozemku do plochy ZK.
9. Odpůrce ve vyjádření k návrhu nejprve uvádí, že předmětný pozemek nebyl zastavitelný ani podle předchozí územně plánovací dokumentace. Z ničeho tedy nelze dovodit legitimní očekávání na straně navrhovatelky, že jí odpůrce umožní využít předmětné nemovitosti dle jejího přání. Z návrhu neplyne, že by vydáním územního plánu došlo ke zhoršení v podmínkách využití stanovených územně plánovací dokumentací pro předmětný pozemek. Navrhovatelka tvrdí, že jí územní plán upírá alternativní příležitost využití předmětného pozemku, kterou ovšem nikdy neměla, což v návrhu opakovaně potvrzuje. Vlastník

nemovitosti nemá právní nárok či veřejné subjektivní právo na konkrétní podobu územního plánu a na zařazení svého pozemku do určitého konkrétního způsobu regulace.

10. Odpůrce se konkrétně (i s odkazem na judikaturu správních soudů) vyjádřil k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, přičemž s touto námitkou navrhovatelky nesouhlasí.
11. Za nedůvodnou rovněž považuje námitku navrhovatelky, že nebyl dostatečně vymezen veřejný zájem. Odpůrce naopak uvádí, že využití území pro zeleň krajinnou ZK bylo prověřeno a vymezeno ve všech variantách konceptu územního plánu a vychází také z tehdy platného územního plánu z roku 1994. Vymezení stabilizované plochy zeleně krajinné ZK v zčásti potvrzuje stávající funkční využití a zčásti naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití daného území s ohledem na charakter daného území, vše v souladu s ustanoveními stavebního zákona a jeho prováděcí vyhláškou na vymezení ploch v územních plánech. Odůvodnění dále obsahuje, proč není vymezení plochy bydlení individuálního v předmětné lokalitě žádoucí, a to zejména z důvodu, že dané území je součástí hodnotného území přírodního parku Baba. Předmětná plocha zeleně krajinné ZK v daném místě tvoří pozvolný přechod z potenciálně intenzivněji využívaného území do volné krajiny. Odpůrce tak s odkazem na uvedené důvody nesouhlasí s tvrzením, že je vlastnické právo navrhovatelky omezováno více, než je nezbytné a že bylo možné zvolit takovou regulaci, aby bylo např. možné pozemek alespoň oplotit jako zahradu k RD v navazující zastavitelné ploše rozvojové lokality I-1, jelikož takovými prvky regulace územní plán nedisponuje.
12. V návaznosti na to odpůrce konstatuje, že nemohlo dojít k neproporcionálnímu omezení vlastnického práva navrhovatelky (zpochybňuje i skutečnost, že by takto navrhovatelka v rámci své námítky v průběhu pořizování územního plánu argumentovala), kdy nový územní plán nevymezil plochy bydlení dle požadavků navrhovatelky, neboť pouze ponechal plochy obdobné k plochám vymezeným předchozím územním plánem. Proto nemohl být ze zastavitelného území vyloučen. Nejedná se ani o navrhovatelkou tvrzené nekonceptní řešení, neboť předmětný pozemek pouze na jedné straně (o délce cca 44 m) přiléhá k pozemku parc. č. XA (rovněž v podílovém spoluvlastnictví navrhovatelky), zařazeného do zastavitelné plochy individuálního bydlení (BI.R1), v ostatních hranicích však pozemek přiléhá k pozemkům, které jsou vymezeny jako orná půda či ovocný sad.

III. Posouzení věci soudem

13. Návrh byl podán v zákonem stanovené lhůtě (§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“) a je tedy včasný.
14. K osobě navrhovatelky a její aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že je třeba vycházet z díkce § 101a odst. 1 s. ř. s., dle kterého může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl jeho vydáním zkrácen na svých právech. Podle názoru krajského soudu byla tato podmínka splněna. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že navrhovatelka je spoluvlastníkem předmětného pozemku v kat. ú. X, obec X, zapsaného na LV č. X, který je přímo dotčen regulací (zařazení do plochy ZK), kterou zavádí posuzovaný územní plán. Navrhovatelka je tedy osobou aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu.
15. Jelikož byl návrh podán osobou aktivně procesně legitimovanou a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání

napadeného opatření obecné povahy. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání nepožadovali a soud neshledal jeho konání nezbytným.

III. a) Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelky

16. Navrhovatelka namítá, že rozhodnutí odpůrce o námitce navrhovatelky (tj. část odůvodnění územního plánu vztahující se k pozemku navrhovatelky) nesplňuje požadavky na přezkoumatelné odůvodnění a zatěžuje tak opatření obecné povahy vadou nepřezkoumatelnosti. Územní plán postrádá patřičnou konkrétnost a přesvědčivost.
17. Krajský soud předně připomíná závěry ustálené judikatury správních soudů (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz) k nastolené otázce, týkající se míry odůvodnění věcného řešení obsaženého v územním plánu. To má v zásadě dvě úrovně. Za prvé se jedná o vlastní odůvodnění územního plánu a za druhé o odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění územního plánu, zejména jedná-li se o přijetí nového územního plánu, nikoliv pouze úzce zaměřenou změnu územního plánu, se vyznačuje spíše obecnějším (konceptnějším) odůvodněním. Odráží se v něm především odborné požadavky a požadavky politické povahy (např. rozhodování mezi variantními řešeními). Smyslem rozhodnutí o námitkách je naopak individualizace ve vztahu k regulaci konkrétních pozemků, a sice v kontextu konkrétních námitek (srov. navrhovatelkou citovaný rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).
18. Z judikatury vztahující se k druhé úrovni, tj. k požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy, plyne, že na vypořádání námitek je třeba klást přiměřené požadavky. Na jedné straně rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Jeho odůvodnění by tedy mělo kvalitativně odpovídat správním rozhodnutím (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být pochopitelné, z jakého důvodu odpůrce považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené jinými řádně provedenými důkazy.
19. Podle judikatury není možné se zabývat námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi bez zohlednění jejich podstaty (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Stejně tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů nepostačuje (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138). Na základě podané námitky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33). Na straně druhé však ve vztahu k detailnosti a rozsahu vypořádání námitek *nelze klást na vypořádání námitek příliš vysoké požadavky*, které by již představovaly přepjatý formalismus (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, byť řádné odůvodnění v kontextu pozdější náleзовé judikatury musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat výjimečně, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, bod 32, či ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 70).
20. V citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 Ústavní soud rovněž zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu (resp. v daném případě zásad územního rozvoje, nicméně toto odlišení shodně platí i pro územní plán) jako takového a odůvodnění rozhodnutí o

námítkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námítkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námítkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky (shodně viz recentní rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49, či ze dne 31. 7. 2025, č. j. 1 As 187/2024-47).

21. Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se *samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti*. Požadavek přezkoumatelnosti není samoúčelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností odpůrce. Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101). V té souvislosti judikatura připomíná, že důvody pro to, proč odpůrce námítce navrhovatele nevyhověl, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022-59, bod 23).
22. V nyní projednávané věci navrhovatelka opakovaně zpochybňuje dostatečnou konkrétnost a přezkoumatelnost odůvodnění jí vznesených připomínek vůči návrhu územního plánu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že navrhovatelka v průběhu procesu pořizování (ve fázi nového veřejného projednání návrhu územního plánu) opakovaně (dne 8. 4. 2024 a dne 5. 8. 2024) vznesla připomínku, resp. námítku. Leitmotivem vznesené námítky či připomínky byla snaha navrhovatelky docílit přerážení předmětného pozemku v jejím spoluvlastnictví do kategorie zastavitelných ploch. Příkladem navrhovatelka uváděla kategorie ploch pro bydlení v rodinných domech (plocha bydlení individuální BI.R1) nebo i zařazení pozemku do jiného funkčního využití, které by umožňovalo umístění staveb v přiměřeném rozsahu.
23. Odpůrce připomínce, resp. námítce podané ze strany navrhovatelky nevyhověl. Jeho odůvodnění nevyhovění podané připomínce tvoří nedílnou součást odůvodnění územního plánu (viz konkrétně v Kapitole 18 Rozhodnutí o námítkách, příloha č. 6, svazek Nf3, resp. Kapitola 19 Vyhodnocení připomínek, příloha č. 7, svazek Pf2). Odpůrce konkrétně uvedl, že: „*Připomínce se nevyhovuje. Podatel připomínky nesouhlasí s vymezenou plochou zeleně krajinné a požaduje plochu bydlení individuálního. Územní plán v souladu s § 43 odst. (1) „stavebního zákona“ (zák. č. 183/2006 Sb.) stanoví zejména základní koncepci rozvoje území*“

obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury atd. Plochy s rozdílným způsobem využití se dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. (resp. č. 157/2024 Sb.), o obecných požadavcích na využívání území, vymezují především dle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití a vymezují se i s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodu omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání daného území. Pouze druh pozemku či způsob využití pozemku vyplývající z KN nejsou pro vymezení ploch s rozdílným způsobem využití v územním plánu primárním a jediným kritériem. Zpracovatel Návrhu ÚPmB tak na základě výše uvedeného a své odbornosti prověřil, vyhodnotil a navrhl nejvhodnější možné řešení funkčního využití pozemků předmětného území. Při tvorbě vycházel zejména z Pokynů pro vypracování Návrhu ÚPmB, které schválilo Zastupitelstvo města Brna usnesením č. ZM7/3871 na zasedání konaném dne 19. 6. 2018. Území I. mělo být dle dohody s MŽP ČR z hlediska záboru ZPF řešeno dle varianty I. Konceptu ÚPmB. Dále Návrh ÚPmB prošel přepracováním s ohledem na Pokyny ZMB z roku 2022 a byl uveden do jednotného standardu ÚPD dle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. (Upraveným) Návrhem ÚPmB jsou tak naplněny Pokyny pro vypracování Návrhu ÚPmB s dílčími úpravami dle jednotlivých fází pořizování/projednávání (2020-2024) a požadavky na zpracování nové územně plánovací dokumentace. Využití území pro krajinnou zeleň bylo prověřeno a vymezeno ve všech var. Konceptu ÚPmB a vychází také z platného ÚPmB, čímž vymezení plochy krajinné zeleně v Návrhu ÚPmB zčásti potvrzuje stávající funkční využití a zčásti naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití daného území s ohledem na charakter daného území. Vymezení plochy bydlení individuálního není v předmětné lokalitě žádoucí, a to zejména z důvodu, že dané území je součástí hodnotného území přírodního parku Baba bez přímé návaznosti na zastavěné území. Předmětná plocha zeleně krajinné v daném místě také tvoří pozvolný přechod z potenciálně intenzivněji využívaného území do volné krajiny. Nicméně na základě obecných podmínek využití území Návrhu ÚPmB lze lokalitu resp. pozemek i nadále využívat stávajícím způsobem včetně legálně umístěných staveb za splnění některých podmínek (více viz "závazná textová část", kap. 6.2 Obecné podmínky využití území). Z vyhodnocení připomínky nevyplývá pokyn pro úpravu návrhu NÚP 2024.“

24. Z pohledu přezkoumatelnosti tedy argumentace odpůrce má základ v procesu pořizování územního plánu, zohledňující jednotlivé varianty konceptu návrhu územního plánu v reakci na jednotlivé pokyny pro vypracování Návrhu územního plánu. Krajský soud nesouhlasí s názorem navrhovatelky, že by odůvodnění bylo nedostatečné a zatížené vadou nepřezkoumatelnosti. Jakkoli tedy platí, že územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území, tak nelze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Hodnoty chráněné územním plánem musí být nejen řádně pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. O to více je tato potřeba naléhavá, dozná-li funkční využití dotčeného pozemku zásadní změny (je určen k diametrálně odlišnému funkčnímu využití oproti předchozímu stavu). V takovém případě musí být tato změna v územním plánu vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudky NSS ze

dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63, či ze dne 6. 9. 2024, č. j. 7 As 321/2023-29).

25. V kontextu výše uvedeného má krajský soud za to, že odpůrce se adekvátně vypořádal s obsahem a smyslem podané připomínky, resp. námitky (obsahově totožné). Pokud navrhovatelka (i s odkazem i na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 94/2015-79) očekávala vyšší míru konkretizace, tj. důkladnější zodpovězení otázky, proč konkrétně její pozemek nebyl přerazen do jí požadované plochy bydlení, takový požadavek na míru konkretizace odůvodnění rozhodnutí o námitkách ze strany pořizovatele územního plánu by již bylo oním přepjatým formalismem. Pro krajský soud je stěžejním, že odpůrce dostatečným způsobem zdůvodnil, z jakých důvodů zvolil funkční využití dané lokality, kam pozemek navrhovatelky spadá, a proto má za to, že námitka navrhovatelky v její konkrétní podobě byla přezkoumatelným způsobem vypořádána, a to v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu. Ostatně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 5 As 94/2015-79 aproboval postup odpůrce, který se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách s některými dílčími argumenty navrhovatele nevypořádal, resp. se s některými vypořádal pouze částečně, „*Nejvyšší správní soud však v souladu se svou ustálenou judikaturou považuje za podstatné, že je z odůvodnění stěžovatele k zamítnutí první navrhovatelovy námitky dostatečně patrné, proč jí stěžovatel nemohl přisvědčit, proč je řešení spočívající ve vymezení daného území nezbytné a proč zároveň není možné volit řešení jiné, které by bylo z hlediska zásahů do vlastnických práv šetrnější.*“

III. b) Proporcionalita dotčení vlastnického práva navrhovatelky

26. Krajský soud se dále zabýval tím, zda napadená úprava územního plánu, regulující danou lokalitu nepřiměřeně zasahuje do práv navrhovatelky, jakožto (spolu)vlastníka pozemků spadajících do dané plochy ZK.
27. Obecně platí, že stěžejním úkolem soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu těchto aktů vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele (jednotlivce) by měly postihovat pouze extrémní případy nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mezí daných zákonnými pravidly územního plánování (viz rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
28. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS ve věci *Vysoká nad Labem*, vychází ustálená judikатурní praxe, že v případě zásahu do věcných (vlastnických) práv soud posuzuje, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nesplnění některé z uvedených podmínek bude zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu v té části, která s dotýčným zásahem souvisí. Není však úkolem soudu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru anebo nikoli. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. došlo-li k nepřiměřeným dopadům do práv jednotlivých osob (srov. citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, či rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, a ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 As 255/2024-46).

29. 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).
30. Navrhovatelka opakovaně namítá nepřiměřené omezení jejího vlastnického práva k dotčenému pozemku spočívající v jeho ponechání jako plochy krajinné zeleně všeobecné a nestavební, čímž se její vlastnictví omezuje na holé vlastnictví s velmi limitovaným využitím.
31. V kontextu nyní projednávané věci je pro posouzení přiměřenosti omezení vlastnického práva navrhovatelky k dotčenému pozemku významná skutečnost, že v územním plánu stanovené funkční využití dané lokality z části potvrzuje předchozí funkční využití vymezené v územním plánu z roku 1994. Územní plán z roku 1994 předmětný pozemek zařazoval do plochy nestavební – volná s funkčním typem plocha krajinné zeleně všeobecné a nestavební – volná s funkčním typem zemědělský půdní fond, což do značné míry odpovídá vymezení funkčního využití předmětné lokality ZK. Napadený územní plán zařazuje dotčený pozemek navrhovatelky do plochy, která zásadním způsobem nemění dosavadní charakter funkčního využití. Řešení na předmětném pozemku navrhovatelky je tak dle krajského soudu konzistentní (neměnné), neboť se nezměnily podmínky v území, které by vedly k pokynům směřujícím k jinému řešení. Pozemek navrhovatelky není, a ani v minulosti nebyl součástí zastavěného území, tedy nebyl zastavitelnou plochou.
32. Jakkoliv je tato skutečnost významná, samozřejmě nikterak nebrání přezkumu zákonnosti takové regulace v řízení o návrhu na zrušení nového územního plánu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 6 As 367/2023-49 (shodně také viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31), „i když k zásahu do práv došlo již předchozím územním plánem a tento přetrvál, jelikož podmínky stanovené v novém územním plánu odpovídají regulaci v územním plánu dosavadním (v daném případě šlo o podmínku veřejného průchodu přes soukromý pozemek), nebrání to přezkumu zákonnosti takové regulace v řízení o návrhu na zrušení nového územního plánu. Převzetím regulace do nové úpravy na sebe pořizovatel územního plánu bere odpovědnost, že i nadále vyhovuje zákonným požadavkům a zároveň umožňuje i její přezkum v mezích příslušných procesních lhůt.“ V těchto případech tedy judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu proto, že odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově a původně (viz též rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 7 As 353/2019-42, ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, nebo ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 105/2023-41).
33. Zjevná koncentrace pozornosti odpůrce na regulaci v předchozím územním plánu tudíž nemá co do přípustnosti návrhu na zrušení územního plánu opodstatnění, jelikož mezi účastníky není sporné, že napadený územní plán po dobu své účinnosti omezuje právo navrhovatelky jakožto vlastníka dotčeného pozemku využít jej k zastavění.
34. Na straně druhé, otázka poměrování regulace platné před nabytím účinnosti napadeného územního plánu s regulací v něm obsaženou má význam pro posouzení přiměřenosti aktuálního omezení vlastnického práva navrhovatelky. Jak totiž plyne z rozhodnutí

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49: „*I když je předmětem přezkumu nový územní plán, neznamená to, že by v něm zakotvená regulace vstupovala do území bez jakékoliv dosavadní regulace. Nově zakotvený zákaz určitého využití pozemků v regulovaném území či zakotvení nových podmínek může vstoupit do již rozběhlých investičních plánů jednotlivých vlastníků a nabourat jejich legitimní očekávání, že budou moci realizovat své vlastnické právo v mezích dosavadní regulace. Takové osoby nepochybně budou dotčeny na svém vlastnickém právu silněji než osoby, které ještě žádné úsilí a finanční prostředky v důvěře v dosavadní územní plán nevynaložily.*“ Tato otázka ale může mít vliv v zásadě jen na úrovni posouzení přiměřenosti regulace v napadeném územním plánu, neboť platná právní úprava v hmotněprávní rovině neobsahuje zákaz změny již přijatých regulativů a jejich existence nezakládá ani zvláštní procesní požadavky na proces projednání návrhu územního plánu, který je mění. Důvěra v dosavadní územní plán a očekávání, že ke změně regulativů nebude docházet překotně a bez vážných důvodů, se tak může projevit jen v návaznosti na uplatněné námitky, jimiž vlastník odpůrce upozorní na hrozící nadměrnou intenzitu zásahu do svých práv v důsledku zamýšlené změny regulace, tím, že zájmy sledované touto změnou nemusí v testu proporcionality převážet nad soukromými zájmy vlastníka, a že tedy nereflektování soukromých zájmů vlastníka by v této konkrétní situaci způsobilo nezákonnost územního plánu.

35. V tomto ohledu je nicméně argumentační pozice navrhovatelky do značné míry oslabena. Předně navrhovatelka obsahem své připomínky, resp. námitky neučinila otázku nepřiměřenosti omezení jejího vlastnického práva k dotčenému pozemku. Patrně i z logiky věci, neboť ke změně funkčního regulativu území, kde se pozemek nachází, přijetím nového územního plánu nedošlo (stále se jedná o nestavební či nezastavitelnou plochu). Navrhovatelka tak primárně argumentuje tím, že k omezení jejího vlastnického práva dochází v důsledku nepřijetí změny funkčního regulativu území, tj. zcela novým zařazením jejího pozemku do zastavitelné plochy individuálního bydlení.
36. Krajský soud (i s ohledem na výše formulované závěry k přezkoumatelnosti důvodů odůvodňujících aktuální podobu regulace daného území) je nicméně toho názoru, že k nepřiměřenému omezení vlastnického práva navrhovatelky nedošlo. Krajský soud vychází z toho, že zásah do vlastnického práva navrhovatelky nedosahuje vysokého stupně intenzity. Funkční využití jejích pozemků zůstalo v podstatě, jaké bylo podle předchozího územního plánu a odpůrce ho nezhoršil, jako by tomu například bylo, pokud by z dříve zastavitelných pozemků učinil pozemky nezastavitelné. Pokud jde o legitimní cíl omezení, odpůrce zcela srozumitelně a přesvědčivě zdůvodnil zvolený typ funkčního regulativu daného území. Vymezení plochy ZK – krajinné zeleně v územním plánu z části potvrzuje stávající funkční využití a zčásti naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití daného území s ohledem na charakter daného území, čímž bylo reagováno na požadavek, proč byla v daném území vymezena stabilizovaná plocha zeleně krajinné ZK, která dle citované prováděcí vyhlášky č. 501/2006 Sb. (resp. č. 157/2024 Sb.) ke stavebnímu zákonu odpovídá právě uvedenému využití, které územní plán cílově sleduje. Plochy zeleně krajinné ZK se vymezují za účelem zajištění územních podmínek pro existenci či vývoj vegetace v území. Vymezení plochy bydlení individuálního není v předmětné lokalitě žádoucí, a to zejména z důvodu, že dané území je součástí hodnotného území přírodního parku Baba bez přímé návaznosti na zastavěné území. Předmětná plocha zeleně krajinné v daném místě také tvoří pozvolný přechod z potenciálně intenzivněji využívaného území do volné krajiny. Cílem odpůrce tedy bylo respektovat stabilizovanost dané oblasti a zastavitelnost ploch tam dále

nerozvíjet, protože chtěl chránit hodnotné území přírodního parku. To je nepochybně *cíl legitimní*, který spadá do rozsahu ústavně zaručeného práva odpůrce na samosprávu.

37. Tvrzení navrhovatelky míří ve struktuře testu proporcionality na potřebnost (nezbytnost) napadeného zásahu kvůli uvedenému legitimnímu cíli. Při zkoumání potřebnosti zásahu je třeba se ptát, zda neexistuje jiná cesta k naplnění sledovaného cíle, která by byla vůči dotčenému právu jednotlivce šetrnější, a přitom by ve stejné nebo obdobné míře naplňovala daný legitimní cíl. Navrhovatelka tvrdí, že odpůrce neměl zamezovat jakékoliv výstavbě, ale naopak měl zastavitelnost plochy rozšířit. Tím by ovšem podle soudu nedocházelo k naplnění onoho výše zmíněného cíle. Podobná úprava by naopak šla proti němu. Jestliže chtěl odpůrce respektovat stabilizovanost daného území, nijak tam funkční využití neměnit a nevymezovat jako zastavitelné plochy, u nichž se nedalo v dané době zastavění předpokládat, vedlo by rozšíření zastavitelné plochy na pozemku navrhovatelky přesně opačným směrem – k možnému zastavění a tedy rozšíření zástavby na úkor hodnotného území, které chtěl chránit. V tomto směru bylo s ohledem na daný legitimní cíl potřebné, aby ploše s pozemkem navrhovatelky zůstalo stejné funkční využití.
38. Navrhovatelka pak již neuvádí bližší argumentaci k přiměřenosti v užším smyslu coby posledního kroku posuzování proporcionality. Krajský soud proto jen v obecné míře konstatuje, že nízké či mírné intenzitě zásahu do jejího vlastnického práva (zachování stávajícího stavu funkčního využití jejích pozemků) odpovídá podstatné uspokojení kolidujícího legitimní cíle sledovaného odpůrcem. Napadená část územního plánu je proto vůči vlastnickému právu navrhovatelky přiměřená.
39. Krajský soud uvedené důvody (cíl), jimiž legitimizuje (zachování) omezení vlastnického práva navrhovatelky považuje i za koncepční a dlouhodobé, nejedná se tedy o překvapivou či selektivní regulaci území. Sledovaný veřejný zájem a jemu podřízená regulace je distribuována mezi jednotlivé vlastníky pozemků proporcionálně v daném celistvém území, není tedy přenesena selektivně pouze na některé z nich, kteří by jako jediní museli nést negativní důsledky, kupříkladu předchozí nedostatečné regulace výstavby či zanedbané péče o udržitelný rozvoj daného území. Nelze tak souhlasit s názorem navrhovatelky, že by odpůrce posuzovanou regulaci stanovil nekonceptně, selektivně, bez jasného vymezení veřejného zájmu, který by převyšoval zájmy soukromé. Jak vyplývá i z odůvodnění územního plánu, využití území pro zeleň krajinnou ZK bylo prověřeno a vymezeno ve všech variantách konceptu územního plánu a ani pokyny z roku 2022 neobsahovaly požadavky na přehodnocení této lokality. Odpůrce v procesu přijímání územního plánu vážil zájmy vlastníků dotčených pozemků v daném území s ohledem na veřejný zájem – zajištění územních podmínek pro existenci či vývoj vegetace v území, jež je součástí hodnotného území přírodního parku Baba bez přímé návaznosti na zastavěné území. Krajský soud je nicméně toho názoru, že to byla naopak navrhovatelka, která (s ohledem na ochranu svého soukromého zájmu) selektivně, bez ohledu na jakoukoliv koncepci, charakter území či ochranu veřejného zájmu požadovala faktické včlenění svého pozemku do zastavitelné plochy. Toto alternativní řešení nicméně odpůrce odmítl, což dle krajského soudu přesvědčivým způsobem zdůvodnil.
40. Na uvedeném nic nemění ani navrhovatelkou namítaná přiléhavost dotčeného pozemku k pozemku, jež spadá již do zastavitelné plochy. Krajský soud souhlasí s názorem odpůrce, že se jedná jen o krátkou výseč v jižní části v rozsahu cca 40 m, přičemž z grafické části územního plánu (z koordinačního výkresu O.1. Odůvodnění územního plánu) je patrné, že

předmětný pozemek i nadále neleží v bezprostřední návaznosti na stávající zastavěné území obce, tudíž ani dle svého charakteru a polohy netvoří logickou součást urbanizovaného území. Naopak v ostatních hranicích pozemek přiléhá k pozemkům, které jsou vymezeny jako orná půda či ovocný sad; je součástí hodnotného území přírodního parku Baba, kde není vymezena žádná zastavitelná plocha pro bydlení, která by způsobovala odlišný přístup k přijatému řešení.

41. Krajský soud se neztotožňuje ani s tvrzením navrhovatelky, že by odpůrce volil disproportční přístup při ochraně bonity půdy zemědělského půdního fondu. Krajský soud souhlasí s argumentací odpůrce, že územní plán v souladu se základní koncepcí rozvoje města vymezuje zastavitelné plochy uvnitř nebo v přímé vazbě na zastavěné území tak, aby se nevytvářely samostatné enklávy v nezastavěném území, a současně omezuje budoucí rozšiřování zastavěného území do ploch přírodního zázemí vymezených ve výrokové části výkresu. Zastavitelné plochy v rámci rozvojové lokality I-1, které navazují na pozemek navrhovatelky, jsou proto koncipovány tak, aby navrhovaný základní systém veřejných prostranství umožnil v daném místě jejich logickou obestavbu a směrem do přírodního zázemí mohla být orientována nezastavěná část stavebních pozemků (zahrady).
42. V tomto ohledu krajský soud zdůrazňuje, že je nutno respektovat, že přijatý územní plán je projevem práva na samosprávu. Představuje společenskou dohodu o využití území, do níž se promítají vzájemně konkurující zájmy, soukromé i veřejné. A obec má (samozřejmě v rámci zákona) široký prostor pro autonomní rozhodování, jakým způsobem bude dané území využito. Přestože je nutné zájmy vlastníků dotčených pozemků při pořizování územního plánu (stanovování způsobu využití jednotlivých ploch, resp. pozemků) zvažovat, neznamená to, že budou mít tyto zájmy vždy přednost před zájmy jinými. Na konkrétní podobu územního plánu či zařazení pozemku do určitého způsobu využití není právní nárok (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 336/2017-50, srov. také usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).
43. K tomu krajský soud dodává, že územní plánování je fakticky kontinuální proces, způsob a podmínky využívání území podléhají změnám v čase, v návaznosti na řadu různých skutečností, potřeb a požadavků komunity (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Stanovení funkčního využití území či případná omezení vztahující se k využívání tohoto území zůstávají při splnění všech cílů a zásad územního plánování činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze v případě nepřipustného (neproporcionálního či diskriminačního) zásahu do práva dotčené osoby. Takový nepřipustný zásah však krajský soud v tomto případě neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

44. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy, za zjištěného skutkového a právního stavu věci, krajský soud, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
45. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrci. Soud proto zvažoval, zda mu náhradu nákladů řízení přiznat.
46. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné

povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

47. Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce je statutárním městem. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem. Má proto odborný aparát způsobilý obhájit výsledky své práce před správním soudem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 15. srpna 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu