



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Petra Pospíšila v právní věci navrhovatele: **FRAMA, spol. s.r.o.**, se sídlem Žižkova 995/17a, Brno, zastoupené Mgr. Jiřím Dostálem, advokátem se sídlem Věstonická 4289/12, Brno, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupenému Mgr. Ing. Jánem Bahýlem, advokátem se sídlem Hoppova 880/18, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2025, č. j. 65 A 3/2025 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrce **je povinen** navrhovateli zaplatit na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5 070 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Dostála, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 10. 12. 2024 opatření obecné povahy – Územní plán města Brna (dále „ÚPMB“), které nabylo účinnosti dne 31. 1. 2025. ÚPMB zařadil pozemky p. č. 792/1, 792/2, 792/3, 792/4, 792/5, 792/6, 792/7, 792/8, 792/9 a 792/10 v katastrálním území Veverí („dotčené pozemky“), které vlastní navrhovatel, do plochy přestavby P.208 vymezené ve výkresu 1.0 Výkres základního členění území, do plochy zeleně

všeobecné ZU vymezené ve výkresu 2.1 *Hlavní výkres*, a do plochy územní studie US.37/6 vymezené ve výkresu 1.0 *Výkres základního členění území*.

[2] Navrhovatel se u Krajského soudu v Brně („krajský soud“) domáhal zrušení ÚPMB v části zařazení dotčených pozemků do uvedených ploch. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem tomuto návrhu vyhověl. ÚPMB s účinností od právní moci rozsudku zrušil v části plochy přestavby P.208, plochy zeleně všeobecné ZU a plochy územní studie US.37/6, a to ve vztahu k dotčeným pozemkům navrhovatele. Rozhodnutí o námitkách podle něj neobsahuje konkrétní a zároveň relevantní reakci na námitky navrhovatele a napadené opatření obecné povahy na žádném jiném místě nezdůvodňuje, proč byly dotčené pozemky zařazeny do plochy přestavby P.208, plochy zeleně všeobecné ZU a plochy US.37/6, ačkoliv je jejich stávající charakter odlišný od zbytku těchto ploch.

[3] Krajský soud úvodem konstatoval, že ÚPMB se v textové části (ve výroku – pozn. NSS) nevěnuje specificky stanovení plochy přestavby P.208 a zeleně všeobecné ZU v rámci této plochy. V odůvodnění k plochám zeleně všeobecné ZU obecně uvádí, že jsou umístěny mimo jiné s ohledem na stávající rozmístění ploch parkové upravené veřejně přístupné zeleně na území města a jejich vymezení je spojeno s celkovým urbanistickým rozvojem a potřebou vytvoření odpovídajících ploch pro plnění ekosystémových služeb, zejména relaxaci. Mezi nejvýznamnější plochy zeleně všeobecné ZU je zařazena plocha označená jako *„Kraví hora: Celková transformace lokality v park celoměstského významu s úzkými vazbami na veřejnou vybavenost (rekreace, sport, kultura, vzdělávání)“*. Z kontextu lze přitom dovodit, že by se mělo jednat o plochu, do níž byly zahrnuty dotčené pozemky. Vymezení ploch přestavby je pak odůvodněno souhrnně, převážně parafrází zákonné definice plochy přestavby.

[4] Plocha označená jako US.37/6 (v níž jsou změny podmíněny územní studií – pozn. NSS) je ve výroku ÚPMB uvedena ve výčtu ploch, na které se vztahují podmínky pro případ jejich využití k zahrádkářské činnosti. Odůvodnění ÚPMB dále uvádí, že plochy pro prověření zahrádkářské činnosti byly stanoveny na základě podrobné analýzy kapacity a potenciálu návrhových ploch zeleně ZU a následně projednány se zástupci samosprávy a zahrádkářských spolků. V souvislosti s tím odpůrce odkazoval na kulatý stůl k problematice zahrádek. V souvislosti s ním se v odůvodnění konstatuje, že přímá využitelnost zahrádek pro veřejnost je minimální, je tedy žádoucí jejich transformace např. v městské parky. Územní plán poté stanovuje konkrétní podmínky pro provozování zahrádkářské činnosti v návrhových plochách městské zeleně a počítá se zpracováním územních studií mimo jiné v lokalitě Kraví hora.

[5] Navrhovatel vznesl konkrétní námitky proti zařazení dotčených pozemků do plochy zeleně všeobecné a do plochy přestavby, respektive proti podmínce pořízení územní studie. K důvodům, jimiž se odpůrce s námitkami navrhovatele vypořádal, krajský soud nejprve uvedl, že dotčené pozemky již na první pohled nepůsobí dojmem zahrádky či veřejné zeleně. Od jejich zařazení do plochy zeleně všeobecné ZU přitom odvisí další napadaná regulace, jež ve svém souhrnu významně zasahuje do vlastnického práva navrhovatele. Odpůrce však námitky navrhovatele dostatečně nevypořádal. Jeho reakce je zčásti irelevantní, zčásti nekonkrétní a zčásti nepodložená.

pokračování

[6] Základní argument odpůrce, že dotčené pozemky již byly dle dosavadního územního plánu zařazeny do plochy městské zeleně, je lichý. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že odkaz na regulaci v dřívějším územním plánu není dostatečným vypořádáním námitek. Argumentace kulatým stolem k problematice zahrádek poté není relevantní. Nijak konkrétně se totiž netýká dotčených pozemků, neboť ty nejsou aktuálně užívány jako zahrádky. Za řádné vypořádání námitek nelze považovat ani odkazy odpůrce na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, a obecnou možnost využívání pozemku v souladu s obecnými podmínkami využití území. Jde pouze o obecné teze, z nichž neplyne žádný konkrétní důvod pro zařazení dotčených pozemků do sporných ploch.

[7] Rovněž poukaz odpůrce na dlouhodobě sledovanou koncepci vybudování celoměstsky významné rozsáhlé plochy zeleně shledal krajský soud nekonkrétním. Nebylo zřejmé, o jakou koncepci se mělo jednat, mezi podklady ÚPMB soud takovou koncepci nenalezl. Zařazení do plochy, v níž je rozhodování o změnách podmíněno územní studií, spíše svědčí závěru, že odpůrce má teprve v úmyslu prověřit další užívání území k účelu soukromých zahrádek, nebo naopak pro vytvoření rozsáhlého veřejně využitelného prostoru. Krom toho z obsahu ÚPMB vyplývá, že do plochy US.37/6 mají být zařazeny pouze pozemky zahrádek. Úvaha o zařazení dotčených pozemků, jejichž stávající charakter je odlišný, v ÚPMB absentuje.

[8] Krajský soud tudíž uzavřel, že napadená část ÚPMB týkající se dotčených pozemků je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

II. Kasační stížnost odpůrce a vyjádření navrhovatele

[9] Odpůrce (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodů nesprávného posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc tomuto soudu vrátit k dalšímu řízení.

[10] Napadený rozsudek neobsahuje konkrétní důvody zrušení jednotlivých relativně samostatných prvků regulace. Absentují též úvahy, proč a která jednotlivá zrušená část územního plánu zasahuje do právní sféry původního navrhovatele nezákonným či neproporcionálním způsobem.

[11] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že rozhodnutí o námitkách neobsahuje konkrétní a zároveň relevantní reakci na podané námítky navrhovatele a ÚPMB ani na jiném místě nezdůvodňuje zařazení dotčených pozemků do sporných ploch. Rozsah odůvodnění ÚPMB, který krajský soud v napadeném rozsudku sám cituje, jako zdůvodnění zvolené regulace postačuje. Plochu přestavby P.208 a v ní plochu zeleně všeobecné ZU stěžovatel vymezil v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho prováděcí vyhláškou. Způsob vymezení ploch přestavby se řídí zákonem, který nepřipouští jiné možnosti zařazení ploch změn, pokud se nachází tato plocha změny uvnitř zastavěného území, než jako plochu přestavby. Definici plochy změn obsahuje výroková část ÚPMB ve výkladu pojmů jako protiklad plochy stabilizované, čímž

je dostatečně vyjádřeno, jaké využití daného území stěžovatel sledoval. ÚPMB poté stanoví plochu přestavby P.208 v Příloze č. 3. Stěžovateli není zřejmé, jaké další odůvodnění nad rámec zákonné definice by měl ÚPMB obsahovat. Důvody pro vymezení ploch zeleně všeobecné pak krajský soud citoval v bodech 7 a 8 rozsudku. Ve vztahu k plochám P.208 a ZU nebylo žádné další odůvodnění potřebné.

[12] ÚPMB podle stěžovatele dále zachoval práva navrhovatele v rozsahu, jenž mu náležel dle předchozího územního plánu. Stěžovatel odkazuje na pravidla práce s tzv. integrovanými jevy, které jsou součástí vymezené plochy. Původní navrhovatel ani netvrdil, že by vydáním ÚPMB došlo ke zhoršení v podmínkách využití jeho pozemků.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zařazení dotčených pozemků do plochy zeleně všeobecné „přestavbové“ je v rozporu s principy subsidiarity a minimalizace zásahu. Odkazuje přitom na usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Stěžovatel nemá jiné možnosti, jak dosáhnout cílového stavu a realizovat v daném místě zeleň, než zde vymezit plochu ZU. Naplnil požadavky přiměřenosti, předvídatelnosti a absence svévole zásahu. Stav v dotčeném území je pozůstatkem stavební činnosti z roku 1994, přičemž již tehdejší územně plánovací dokumentace neumožňovala trvalé využití území zástavbou, ale vymezovala funkční využití daného území pro zeleň. Krajský soud nemá pravdu ani v tom, že charakter dotčených pozemků se významně liší od ostatních pozemků zařazených do posuzované plochy změn. V sousedství dotčených pozemků se v minulosti nacházely stavby, které byly postupně odstraňovány. Uvedené dokládá, že příprava území pro nové využití kontinuálně probíhá. Potřebu nového využití území lze seznat i z územně analytických podkladů, neboť v dané lokalitě existuje deficit dostupných ploch zeleně vzhledem ke koncentraci obyvatel. Rozhodné skutečnosti a důvody vymezení plochy zeleně jsou v odůvodnění rozhodnutí o námitce jednoznačně a v dostatečné míře podrobnosti uvedeny a vycházejí z veřejných podkladů. Nelze si představit, že všechny vymezené plochy zeleně na území města budou v ÚPMB odůvodněny samostatně.

[14] Krajský soud podle stěžovatele relativizoval princip kontinuity územního plánování. Dotčené pozemky podléhaly jako součást rozsáhlého území pro zeleň po většinu doby účinnosti předchozího územního plánu podmínkám regulačního plánu, jenž je navrhoval jako vstup do parku. Regulační plán byl ve světle požadavků tehdejší legislativy zrušen s tím, že bude nahrazen územní studií. Záměr města tak navrhovateli musel být dlouhodobě znám a činnost na dotčených pozemcích je již dlouhodobě omezena. Prakticky tedy došlo pouze k tomu, že regulační plán nahradil jiný nástroj regulace, a sice územní studie. Účelem podmínky zpracování územní studie je pak zejména prověřit zahrádkářskou činnost s ohledem na charakter a prioritní využití plochy zeleně ZU, a to i v kontextu navazujících ploch a jejich využití. Uvedená činnost musí být prověřena v kontextu svého okolí – není důvod, proč by dotčené pozemky určené pro zeleň neměly být do územní studie zařazeny. Krajský soud v napadeném rozsudku naopak předjímá, že výsledkem prověření územní studií v rámci parku Kraví hora nebude spolková činnost na pozemcích navrhovatele.

[15] Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48, podle něhož tvorba územního plánu je politickou věcí samosprávy. Odpůrce se přitom nedopustil svévole, která by odůvodňovala potřebu zásahu soudu. Podle rozsudku NSS

pokračování

ze dne 5. 2. 2024, č. j. 10 As 273/2023 - 44, je poté zrušení pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, pro které je skutečně nelze meritorně přezkoumat. Napadený rozsudek vedle toho odporuje nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož mimo jiné požadavky „*vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné.*“ Závěrem stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že není zřejmé, na jakou koncepci v případě budování plochy zeleně na Kraví hoře stěžovatel odkazoval. Koncepce využití území Kraví hory pro zeleně vychází z dřívější územně plánovací dokumentace, v níž byla dlouhodobě sledována.

[16] Navrhovatel s důvody kasační stížnosti nesouhlasí. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl. Odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje konkrétní důvody, proč krajský soud ÚPMB v navrhovaném rozsahu zrušil. Námitka stěžovatele stran nezákonnosti či nepřiměřenosti není namístě, neboť krajský soud se těmito otázkami pro nedostatky odůvodnění ÚPMB nemohl zabývat. Pokud jde o srovnání faktického stavu dotčených pozemků s ostatními pozemky v ploše zeleně, krajský soud v protikladu k názoru stěžovatele provedl srovnání primárně s plochou zeleně jako takovou, již stávající stav dotčených pozemků neodpovídá. Stěžovatelův odkaz na územně analytické podklady pak nemůže obstát, neboť tyto podklady tvoří součást ÚPMB. Stejně tak nemůže obstát argument stěžovatele, že podmínka územní studie musí logicky zahrnovat i plochy změn zeleně včetně dotčených pozemků. Stěžovatel totiž do plochy dotčené podmínkou zpracování územní studie nezahrnul plochu areálu staveb, která je zahrnuta ve stejné ploše změn zeleně jako dotčené pozemky.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal nedostatky podmínek řízení či jiné překážky, které by bránily dalšímu postupu a rozhodnutí ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není** důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud na prvním místě konstatuje, že část kasační argumentace se míjí s důvody, pro které krajský soud zrušil část napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud uvedeným způsobem rozhodl z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách podaných navrhovatelem, jež tvoří součást odůvodnění ÚPMB. Jak krajský soud shrnul v bodu 17 napadeného rozsudku, rozhodnutí o námitkách neobsahuje konkrétní a zároveň relevantní reakci na námitky navrhovatele. Takovou reakci nelze dle soudu nalézt ani v jiných částech odůvodnění ÚPMB týkajících se vymezení plochy přestavby P.208, plochy zeleně všeobecné ZU a plochy US.37/6, v níž je změna využití území podmíněna zpracováním územní studie. Krajský soud se tudíž nezabýval zákonností, přiměřeností a diskriminační povahou posuzované regulace. Vady napadeného opatření obecné povahy, které shledal, totiž bránily věcnému přezkumu.

[20] Pokud proto stěžovatel namítá, že napadený rozsudek neobsahuje úvahu ohledně nezákonnosti a nepřiměřenosti ÚPMB z hlediska zásahu do práv navrhovatele, je třeba mu přisvědčit, nicméně důvodnost kasační stížnosti tato námitka založit nemůže. K hodnocení zákonnosti a přiměřenosti krajský soud vůbec nepřistoupil. Stejný závěr je poté třeba učinit i v případě stěžovatelova nesouhlasu s „tvrzením soudu“, že zařazení dotčených pozemků do plochy zeleně všeobecné „přestavbové“ je v rozporu s principy subsidiarity a minimalizace zásahu. V tomto případě se totiž nejedná o tvrzení krajského soudu, nýbrž o tvrzení navrhovatele uplatněné v žalobě, které krajský soud zmínil toliko v rámci rekapitulace obsahu podání navrhovatele v bodu 10 napadeného rozsudku.

[21] Nejvyšší správní soud proto přikročil k posouzení kasačních námitek, jejichž podstatou je zaprvé nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů pro zrušení jednotlivých prvků regulace ÚPMB, za druhé nesprávné posouzení otázky, zda odůvodnění ÚPMB, konkrétně rozhodnutí o námitkách navrhovatele, vyhovuje požadavkům přezkoumatelnosti.

[22] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury shledá rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být současně vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí proto, že v něm nelze zjistit jeho obsah nebo důvody (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76).

[23] Krajský soud v napadeném rozsudku srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti odůvodnění ÚPMB v části rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Zejména v bodech 11 až 17 rozsudku hodnotil vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele provedené stěžovatelem. Dostatečně zdůvodnil, proč stěžovatelem uvedené důvody zamítnutí námitek nenaplnují požadavky na přezkoumatelné rozhodnutí. Ostatně skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje s odůvodněním závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené části ÚPMB, nasvědčují tomu, že v rozsudku krajského soudu lze seznat úvahy, jimiž se soud při svém rozhodování řídil.

[24] NSS se proto dále zabýval namítaným nesprávným posouzením otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách.

[25] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby.*

pokračování

[26] Podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona se v tomto zákoně rozumí *plochou přestavby plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území.*

[27] Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona *nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle [§ 52 odst. 2 stavebního zákona] námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymežit území dotčené námitkou.*

[28] Podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1).*

[29] Podle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, *územní plán obsahuje textovou a grafickou část. Náležitosti obsahu územního plánu, včetně jeho odůvodnění, jsou stanoveny v příloze č. 7. Podle bodu I. odst. 1) písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky textová část územního plánu obsahuje urbanistickou koncepci, včetně urbanistické kompozice, vymezení ploch s rozdílným způsobem využití, zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně. Podle bodu I. odst. 2) písm. c) přílohy č. 7 vyhlášky, pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení ploch a koridorů, ve kterých je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stanovení podmínek pro její pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti.*

[30] Z judikatury NSS i Ústavního soudu vyplývá obecná zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří do samostatné působnosti obce a zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Tato zdrženlivost se uplatní i u požadavků na odůvodnění územního plánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111). Obecnost odůvodnění opatření obecné povahy je zásadní nezákonností vedoucí k jeho zrušení až tehdy, pokud je odůvodnění natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70, či ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023 - 38).

[31] Z uvedeného ovšem nelze dovodit, že krajské soudy by měly zcela rezignovat na zkoumání odůvodnění územních plánů, a to obzvlášť tehdy, je-li tvrzeno dotčení na právech garantovaných ústavním pořádkem České republiky. I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48, bod 38). Těmto požadavkům musí odpovídat i odůvodnění zásahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2025, č. j. 8 As 48/2024 - 68).

[32] Nejvyšší správní soud se poté ve své judikatuře opakovaně zabýval požadavky kladenými konkrétně na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, které uplatnily dotčené osoby v průběhu řízení o vydání územního plánu. Rozhodnutí o námitkách především

naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné i v případě pořizování územně plánovací dokumentace klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předesírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, a dále rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu [nález z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15]. Není tedy možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48). Míra konkrétnosti námitky pak předurčuje míru podrobnosti jejího vypořádání (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101). Na straně druhé však nelze klást na vypořádání námitek požadavky příliš vysoké, které by již představovaly přepjatý formalismus (nález ÚS ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, byť řádné odůvodnění v kontextu pozdějšího nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 178/15 musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat výjimečně).

[33] V projednávané věci uplatnil navrhovatel dne 7. 8. 2024 poměrně podrobné námitky proti zařazení dotčených pozemků do plochy zeleně všeobecné ZU, plochy přestavby P.208 i plochy ÚS.37/6, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. Na celkem jedenácti stranách tvrdil, že zařazení dotčených pozemků (tvořících uzavřený areál navrhovatele) do plochy všeobecné zeleně nerespektuje skutečný stav v území a koncepční kritéria pro zařazení pozemků do této plochy, že jeho areál do uvedené plochy nelze zahrnout jako tzv. integrovaný jev, neboť pokud by byl integrovaným jevem, měl být zařazen do stabilizované plochy občanského vybavení veřejného, že zařazení dotčených pozemků do plochy přestavby je diskriminační, neboť jiné srovnatelné plochy jsou vymezeny jako stabilizované, a že nekoncepční a diskriminační je i zařazení dotčených pozemků do plochy územní studie ÚS.37/6 sloužící k prověření zahrádkářské činnosti, neboť jeho areál pro zahrádkářskou činnost zjevně využíván není a nebude a ostatní plochy s budovami, které neslouží pro zahrádkářskou činnost, na rozdíl od areálu navrhovatele do plochy územní studie zahrnuty nebyly.

[34] Stěžovatel v podání navrhovatele ze dne 7. 8. 2024 identifikoval celkem tři námitky. K námitce zařazení dotčených pozemků do plochy všeobecné zeleně a plochy přestavby uvedl: *„Na těchto pozemcích je však návrhová plocha městské zeleně (které po uvedení návrhu do souladu s jednotným standardem dle zákona odpovídá plocha zeleně všeobecné) vymezena již aktuálně platným územním plánem. Nejedná se tedy o změnu v území, která by zasahovala do práv vlastníka. Naopak se jedná [o] dlouhodobě sledovanou koncepci pro záměr vybudování celoměstsky významné rozsáhlé plochy zeleně v lokalitě, dostupné pro širokou veřejnost. Pozemky bude možné dále užívat v souladu s obecnými podmínkami využití území viz kapitola 6.2 závazné textové části.“*

[35] Stěžovatel v podstatě argumentuje následovně: práva navrhovatele nemohou být dotčena, neboť ÚPMB přejímá dosavadní regulaci; jedná se navíc o projev dlouhodobé koncepce. Uvedené stěžovatel rozvádí v kasační stížnosti, v níž tvrdí, že řešené území bylo

pokračování

dřívější územně plánovací dokumentací dlouhodobě navrhováno pro městskou zeleň. Jak však správně uvedl krajský soud, odkaz na dřívější územně plánovací dokumentaci nemůže sám o sobě odůvodnit, proč navrhovaná regulace ob stojí z hlediska požadavků zákonnosti, legitimacy a proporcionality, obzvláště z hlediska nalezení rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy. Smyslem vydání nového územního plánu je nově a na základě aktuálních poměrů posoudit urbanistickou koncepci obce a potřeby využití jejího území. Ačkoli je třeba ctít kontinuitu jako jednu ze zásad územního plánování, při pořizování nového územního plánu dochází k revizi existujícího stavu (kterou požadavek kontinuity nesmí znemožnit – srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 - 64). Obec přitom dosavadní regulaci novým územním plánem odstraňuje. Vydaný územní plán tak zasahuje do práv dotčených subjektů v celém rozsahu nově. Proto nemůže být vyloučen ze soudního přezkumu prostým poukazem na skutečnost, že oproti dřívější územně plánovací dokumentaci „nic nemění“ (srov. krajským soudem citované rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2024, č. j. 10 As 273/2023 - 44, a ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019 - 64).

[36] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje oprávnění stěžovatele činit v rámci výkonu samosprávy autonomní politická rozhodnutí o způsobu využití řešeného území. Tato rozhodnutí však stěžovatel musí odpovídajícím způsobem odůvodnit, aby soud mohl posoudit, zda nedošlo k vybočení z mantinelů, v nichž se i politická diskrece samosprávy musí v těchto případech pohybovat. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že mohou existovat důvody, proč v daném místě převáží veřejný zájem na zařazení dotčených pozemků do plochy přestavby a všeobecné zeleně (jak tomu ostatně zčásti bylo již za účinnosti minulé územně plánovací dokumentace). Skutečnost, že se stěžovatel tyto důvody nyní snaží vyjevit v kasační stížnosti (mimo jiné poukazuje na územně analytické podklady, na změny využití okolních území apod.), však nic nemění na tom, že z rozhodnutí o námitkách tyto důvody seznat nelze. NSS již mnohokrát konstatoval, že správní orgán nemůže nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně zhojit, tj. ani jednotlivé důvody zaměňovat či doplňovat, až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (např. rozsudky ze dne 20. 5. 2022, č. j. 8 As 267/2020 - 34, a ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 Afs 258/2022 - 32).

[37] Argument stěžovatele, že poukaz na zákonnou úpravu vymezení ploch přestavby a definiční ustanovení ÚPMB je z hlediska vymezení posuzovaných ploch nad dotčenými pozemky dostatečný, neobstojí. Z obecných definic přirozeně nevyplývá, jaká konkrétní území a proč je třeba považovat za plochy změn (přestavby), tj. plochy určené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území. Totéž platí pro definiční ustanovení ÚPMB, podle něhož se v případě ploch přestavby v zastavěném území jedná o plochy změn, kde se předpokládá změna využití území nebo prostorového uspořádání. Navrhovatel v námitkách uplatnil konkrétní argumentaci mimo jiné diskriminační povahou řešené regulace. Poukazy na obecné definice plochy přestavby nejsou způsobilé vysvětlit, proč srovnatelné pozemky ÚPMB zařadil nikoli do plochy přestavby, ale do plochy stabilizované. Vedle toho stěžovatel v rozhodnutí o námitkách nikterak nereagoval na argumentaci navrhovatele zařazením integrovaného jevu do stabilizované plochy. Skutečnost, že se k otázce integrovaného jevu stěžovatel vyjadřuje v kasační stížnosti, poté ve světle judikatury citované výše v bodu [36] nic nemění na nedostacích rozhodnutí o námitkách.

[38] Vedle toho je vypořádání námitek navrhovatele v jejich souvislosti nekoherentní. Námitku zařazení dotčených pozemků do plochy územní studie ÚS.37/6 totiž stěžovatel neshledal důvodnou s následujícím odůvodněním: „*Tato studie [ÚS 37/6] má za úkol prověřit zahrádkářskou činnost v plochách zeleně všeobecné, souvisí tedy úzce s vymezením této plochy v územním plánu (viz kapitola 6.3. 2. 16 závazné textové části a strana 18 textové části odůvodnění). Výsledek tohoto prověření nelze v tuto chvíli předjímat. Vymezení hranice území pro zpracování této ÚS vychází z odborného názoru zpracovatele. Pozemky bude možné dále užívat v souladu s obecnými podmínkami využití území viz kapitola 6.2 závazné textové části. Mimo to je třeba poznamenat, že jakýkoliv vlastník pozemku nemá v obecné rovině právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy, zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům, neboť cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a zájmem veřejným. Uvedený závěr vyplývá např. také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, ve kterém je mimo jiné uvedeno, 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.“*

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti k podmínce územní studie sloužící k prověření zahrádkářské činnosti rozvedl, že tato podmínka navazuje na dříve zrušený regulační plán, který v lokalitě Kraví hory vymezoval návrhové funkční využití území pro zeleň. Podmínka územní studie byla do ÚPMB podle stěžovatele vložena jako reakce na četné připomínky obyvatel města na základě kulatých stolů, které se konaly k problematice zahrádek na Kraví hoře. Jejím účelem má být prověření zahrádkářské spolkové činnosti (představující nyní rovněž veřejný zájem) s ohledem na prioritní využití plochy zeleně ZU. Z uvedeného proto vyplývá, že v současné době v lokalitě existují přinejmenším dva ne zcela konzistentní veřejné zájmy – jeden na vybudování veřejné zeleně (parku), druhý na zachování zahrádkářské činnosti. Územní studie má poté prověřit možnosti, jak tyto zájmy uvést do souladu. Ve světle toho se ovšem rozpadá argument stěžovatele, že ÚPMB pouze kontinuálně přejímá koncepci (vyjádřenou nikoli ve formě uceleného dokumentu, který by tvořil podklady ÚPMB, jak uvedl již krajský soud) sledovanou dřívější územně plánovací dokumentací, která směřuje k využití území pro veřejně přístupnou městskou zeleň. Současně je zřejmé, že zařazení dotčených pozemků do plochy ÚS.37/6 se odvíjí od vymezení plochy zeleně všeobecné ZU. Vzhledem k tomu, že podmínka zpracování územní studie omezuje navrhovatele jakožto vlastníka dotčených pozemků ve způsobech využití jeho pozemků, bylo nezbytné o to důkladněji odůvodnit vymezení plochy zeleně všeobecné ZU.

[40] Konečně k namítané diskriminaci stěžovatel v rozhodnutí o námitce konstatoval: „*Vzhledem ke skutečnostem uvedeným v námitce č.1, a to, že je zde plocha zeleně vymezena již aktuálně platnou územně plánovací dokumentací, se nedá hovořit o diskriminaci práv vlastníka. Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Jde tedy o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a zájmem veřejným, případně o vyhodnocení převažujícího veřejného zájmu. Pro rozvoj občanské vybavenosti tyto pozemky vyhodnoceny nebyly. Popisovaná plocha občanské vybavenosti v lokalitě byla prověřena změnou aktuálně platného*

pokračování

územního plánu a návrh nového ÚP 2024 zde tedy zachovává kontinuitu územně plánovací dokumentace a toto řešení přejímá.“

[41] Rovněž tomto v případě stěžovatel v podstatě argumentuje pouze odkazem na předchozí územně plánovací dokumentaci. Jistě poté platí i stěžovatelem uvedené obecné teze, že cílem územního plánování je mimo jiné nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a zájmem veřejným. Tyto teze ostatně stěžovatel zmínil již při vypořádání námítky směřující proti podmínce zpracování územní studie ÚS.37/6. Soudu však není jasné, jakým konkrétním způsobem stěžovatel tyto teze promítl do závěru o nedůvodnosti námitek navrhovatele. Stěžovatel měl při vypořádání příslušných námitek uvedené teze aplikovat na posuzovaný případ a vysvětlit, z jakých důvodů zde převažuje veřejný zájem na vybudování veřejné zeleně, respektive na změně stávajícího charakteru lokality, v níž se nacházejí dotčené pozemky, a proč i plochu dotčených pozemků je třeba zařadit do plochy, v níž je třeba další využití k zahrádkářské činnosti třeba prověřit územní studií.

[42] Závěrem NSS konstatuje, že krajský soud správně zohledňoval odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v jeho celku. Ve světle judikatury NSS totiž platí, že územní plán je třeba přezkoumávat komplexně. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba na ně nahlížet ve vzájemné souvislosti (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018 - 48). Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce *nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé*, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 - 48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015 - 101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015 - 44). Krajský soud však v projednávané věci neshledal, že by ÚPMB na některém jiném místě obsahoval odůvodnění, z něhož by bylo možno blíže seznat reakci na výtky uplatněné navrhovatelem.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný navrhovatel, jemuž proti neúspěšnému stěžovateli náleží náhrada nákladů o kasační stížnosti. Navrhovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, náleží mu proto náhrada nákladů za zastoupení určená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění vyhlášky č. 258/2024 Sb., (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil v řízení jeden úkon právní služby v podobě vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon mu náleží mimosmluvní odměna dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve výši 4 620 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v paušální částce 450 Kč, celkem tedy 5 070 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit k rukám zástupce navrhovatele v přiměřené lhůtě, kterou mu k tomu soud stanovil.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. září 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu