



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a JUDr. Martina Kopy, Ph.D. ve věci

navrhovatelů: **a) akad. arch. J. S.**
bytem X
 b) Ing. J. S.
bytem X
oba zastoupeni advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti odpůrci: **statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno
zastoupené advokátkou Mgr. Sandrou Podskalskou
Frank Bold Advokáti, s.r.o.
sídlem Údolní 567/33, 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, s účinností od 31. 1. 2025, v části týkající se pozemků parc. č. XA, XB a XC a stavby rodinné rekreace č. ev. X na pozemku parc. č. XA, vše v katastrálním území X, zařazených do stabilizované plochy s funkčním určením RX – rekreace jiná,

takto:

I. Opatření obecné povahy odpůrce č. 1/2025 - Územní plán města Brna, schválené Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, **se ruší** dnem právní moci tohoto rozsudku v části vymezení funkčního určení plochy RX – rekreace jiná na pozemcích parc. č. XA, XB a XC a stavby rodinné rekreace č. ev. X na pozemku parc. č. XA, vše v katastrálním území X.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) na náhradě nákladů řízení částku 43 127 Kč k rukám jejich právního zástupce Mgr. Davida Zahumenského, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu města Brna (dále též „územní plán“ nebo „ÚP“), schváleného Zastupitelstvem města Brna dne 10. 12. 2024, s účinností od 31. 1. 2025, a to v části, v níž byly pozemky ve vlastnictví navrhovatelů parc. č. XA, XB a XC a stavba rodinné rekreace č. ev. X na pozemku parc. č. XA, zapsané na LV č. XD v katastrálním území X, obec X, zařazeny do stabilizované plochy s funkčním využitím území jako plochy RX – rekreace jiná.

II. Obsah návrhu

2. Navrhovatelé jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XA (zastavěná plocha a nádvoří), parc. č. XB (ostatní plocha) a parc. č. XC (zahrada), a dále stavby rodinné rekreace č. ev. X na pozemku parc. č. XA, to vše v k.ú. X, obec X, zapsaných na LV č. XD u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště X. Jedná se o pozemky a stavbu ve společném jmění navrhovatelů.
3. Navrhovatelé byli v průběhu pořizování územního plánu aktivní, pročez podali proti návrhu ÚP opakovaně námítky a připomínky. Také jejich posledně uplatněné námítky byly odpůrcem zamítnuty jako nedůvodné. Obsahem uplatněných námitek byl nesouhlas navrhovatelů se změnou funkčního vymezení jejich pozemků jako plochy RX – rekreace jiná, včetně jejich označení jako ploch stabilizovaných určených pro zahrádkaření. Podle navrhovatelů se odpůrce řádně s podanými námítkami (i připomínkami) nevypořádal a své rozhodnutí neodůvodnil. Schválením ÚP tak Zastupitelstvo města Brna setrvalo na neodůvodněném a nezákonném postupu. Navrhovatelé byli zkráceni na svých právech.
4. V předmětné věci se jedná o pozemky zastavěné stavbou rodinné rekreace č. ev. X, které jsou společně s dalšími pozemky v jednom celku pod společným oplocením v neměnném užívání k rekreaci 78 let. Pozemky se nachází v zastavěném území a dosud na ploše rodinné rekreace.
5. V napadeném ÚP byl nesprávně vyhodnocen existující charakter pozemků navrhovatelů a též pozemků v blízkém sousedství, napojených na stejnou veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V napadeném ÚP byla část pozemků stejného charakteru označena jako stabilizovaná plocha RI.R1 – individuální rekreace určená k pobytové rekreaci ve stavbách pro rodinnou rekreaci, se zastavěnou plochou do 80 m², a část pozemků téhož charakteru byla označena jako stabilizovaná plocha RX – rekreace jiná určená pro zahrádkaření (včetně pozemků navrhovatelů). Pozemky spadající do plochy RX mají ve skutečnosti jiný charakter, než jsou zahrádky. Předmětným vymezením ploch se dopustil odpůrce libovůle a jednal nezákonně. Své rozhodnutí nezdůvodnil, a je tak nepřezkoumatelné.
6. Zařazení pozemků navrhovatelů do stabilizované plochy RX – rekreace jiná je ve zjevném rozporu s realitou. Je-li v ÚP označena plocha jako stabilizovaná, pak zachycuje neměnný dosavadní stav – viz definice „stabilizované plochy“ v závazné textové části ÚP v kapitole 3.3.1. (strana 17), z níž vyplývá, že jako stabilizované plochy jsou vymezeny ty části, kde

podmínky využití vychází z dosavadního charakteru území a zpravidla jej potvrzují nebo na něj navazují, a proto se zde nepředpokládá zásadní změna funkčního využití.

7. Dle textové části ÚP jsou plochy RX určeny pro rekreaci formou zahrádkaření a většinou jsou vymezeny jako stabilizované. Taková úprava platí i u pozemků navrhovatelů. Zahrádkaření je však v rozporu se skutečným charakterem daného území, a to i vzhledem k nevhodné půdě pro tento účel. Území odpovídá svým charakterem naopak dosavadnímu vymezení, tj. dle starého ÚP platného do 30. 1. 2025 k rekreaci individuální pobytové. Výše uvedené nelogičnosti se projevují v grafické i textové části nového ÚP a negativně dopadají na vlastnická práva navrhovatelů. Změna funkčního využití daného území (včetně pozemků navrhovatelů) byla provedena uměle, v rozporu s charakterem území, což je zjevné i z konfrontace definice plochy RX v textové části ÚP se skutečným charakterem území. Pozemky navrhovatelů nejsou využívány pro zahrádkaření; takové využití není vzhledem k neúrodnosti půdy možné ani účelné. O stabilizovanou plochu se nemůže v novém ÚP jednat právě vzhledem k charakteru pozemků navrhovatelů.
8. Při pravém břehu Brněnské přehrady, západně od komunikace Rakovecká, je rozloženo takřka plně zastavěné území s rekreačními plochami k tzv. individuální (pobytové) rekreaci [srov. § 2 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“), ve spojení s § 5 odst. 1, 2 a 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“)]. Jedná se o území se souborem zastavěných pozemků, což vyplývá jak ze stavu v terénu, tak i z katastru nemovitostí. Stavby na těchto pozemcích mají přidělena čísla evidenční a s ohledem na svůj charakter a velikost jsou stavbami rodinné (pobytové) rekreace. Také dům navrhovatelů na předmětných pozemcích odpovídá tomuto charakteru užívání. Jedná se o zděný rekreační dům (o výměře zastavěné plochy s nádvořím 93 m² a půdorysu domovního tělesa 56 m²), jehož stavba byla řádně povolena rozhodnutím „SP ONV Brno – venkov“ ze dne 4. 1. 1947, č.j. 12470/2-X. Způsobnost k užívání tohoto domu byla osvědčena kolaudačním rozhodnutím ze dne 13. 3. 1948, č.j. T-12957/4-48. Od té doby je dům užíván rekreační pobytovou formou, včetně ostatních souvisejících pozemků navrhovatelů.
9. Zastavění celého území za účelem pobytové individuální rekreace se vyvíjelo postupně posledních 80 let. K prvním stavebním krokům docházelo již ve 30. letech 20. století, kdy bylo jasné, že vznikne rozlehlá vodní hladina a území se stane atraktivním pro rekreaci. Všechny plochy daného území, západně od hrany „Rakovecké komunikace“, vykazují mnoho společných rysů, tj. vyskytují se zde v menším počtu rodinné domy a dále hlavně stavby pro rodinnou rekreaci nebo občanskou vybavenost. V úhrnu převažují stavby pro individuální rodinnou rekreaci, když dané území je (a vždy bylo) územím pro rekreaci (individuální). Takové užívání pozemků reflektovaly i dosavadní územní plány.
10. Dosavadní využití území potvrzuje rovněž Územní studie - Rekreační oblast přehrada – Výsledný návrh - ateliér ERA 2013 (dále též „územní studie 2013“), na kterou odkazuje nový ÚP. V popisované lokalitě se nacházejí pozemky (včetně pozemků navrhovatelů), které jsou zastavěny objekty pro rodinnou rekreaci, přitom jednotlivé pozemky jsou oploceny a tvoří se zahradami jednotný funkční celek, včetně doplňkových staveb (přístřešky, kůlny, terasy, altány, skleníky, bazény apod.), a jsou dlouhodobě využívány k pobytové rekreaci. Nevyskytují se zde samostatné zahrady k zahrádkaření, nýbrž jen okrasné zahrady k vylepšení podmínek pobytové rekreace. Plochy jsou přiměřeně obydleny a užívány pro rekreační pobyt už desítky let. Tomu je přizpůsobeno užívání staveb. Domy jsou většinou

zděné, limitované velikosti a plně komfortní pro kratší i delší rekreační pobyt. Infrastruktura (cesty, rozvodná síť, odvod odpadních vod) vyhovuje dosavadnímu účelu užívání k „pobytové rodinné rekreaci“. Ve většině staveb mohou mít obyvatelé nahlášeno trvalé bydliště, jsou vedeni v seznamech voličů pro příslušné volební okrsky a je jim sem doručována pošta. Pobytová rodinná rekreace je celoroční a spočívá zde v pobytu v popisovaných stavbách a dále v koupání v jezeře, procházkách v lese, houbaření, pobytu v přílehlé zahradě a sportovních aktivitách. Žádná z těchto charakteristik nesvědčí pro to, že by mohlo mít území funkční určení jako „zahrádky“. Již v závěru 30. let minulého století zpracovávali brněnští architekti polohové nebo regulační plány a navrhovali přeformátování pozemků daného území tak, aby byly vhodnější pro stavbu rekreačních domů a chat spolu s jejich zahradami. Cílem v tomto území nebylo nikdy intenzivní produkční zahrádkářství, neboť zde pro to nejsou vhodné podmínky. S ohledem na blízkost vodní hladiny a masivu lesů je dominantní právě rekreace.

11. Naproti tomu „zahrádkaření“ představuje intenzivní činnost na malém pozemku s cílem vypěstovat ovoce, zeleninu či okrasné květiny. Typická výměra zahrádky je 250 – 350 m². Zahrádka většinou nepřiléhá k rekreačnímu domu a zahrádkář bydlí jinde, protože se u zahrádek nepočítá se stavbami k pobytu, nýbrž jen s drobnými stavbami pro úschovu náradí, ochranu před deštěm, uskladnění úrody (obvyklá velikost stavby 4 x 4 metrů, tedy 16 m²). Zahrádka bývá tvořena soustavou podobných zahrádek v pospolitosti, typické je vytváření zahrádkářských spolků či kolonií. Zahrádkaření je sezónní záležitost od jara do podzimu. Představuje každodenní úsilí zahrádkáře zacílené na pěstitelský úspěch, jenž mu přináší relaxační efekt. Pro úspěch zahrádkáře je důležitá bonita půdy.
12. Schválením nového ÚP odpůrce provedl nepředvídatelnou a neodůvodněnou změnu funkčního využití ploch v dané lokalitě (včetně pozemků navrhovatelů) z rodinné individuální rekreace (pobyt ve stavbách pro rodinnou rekreaci) na rekreaci jinou (RX) formou zahrádkaření. Tím změnil dosud užívaný stav i hodnotu nemovitostí v území.
13. Ke změně funkčního využití předmětných pozemků nebyl jakýkoliv důvod. Odkaz odpůrce na odůvodnění v územních studiích, tj. územní studii 2013 a dále Návrhu změn ÚP MB vyplývajících z Územní studie Rekreační oblast Přehrada – výsledný návrh – září 2016 (dále též „územní studie 2016“), nemá pro odůvodnění změny žádný relevantní podklad. Rozdělení daného území na dvě rozdílné plochy s označením RI.R1 a RX je zcela libovolné a nedůvodné. Územní plán údajně vychází z územních studií, avšak územní studie 2016 v návrhu změn vymezuje předmětné území na pozemky pro pobytovou rekreaci s rozlišením na stabilizované plochy a plochy návrhové, nijak ale neodůvodňuje toto rozdělení ploch.
14. Změna funkčního využití pozemků navrhovatelů na funkční využití RX – rekreace jiná s hlavním využitím formou zahrádkaření znamená trvalé a vážné omezení navrhovatelů. Naopak v případě zařazení do plochy RI.R1 by tento stav navrhovatelům umožňoval umístění další stavby individuální pobytové rekreace do 80 m² zastavěné plochy a nikoliv jen zahradní chaty o zastavěné ploše 50 m².
15. Hranice mezi pozemky zařazenými do plochy RI.R1 a pozemky zařazenými do plochy RX je vedena zcela nahodile a svévolně, bez rozlišujících znaků. Pozemky zařazené do ploch RX a RI.R1 jsou shodného charakteru ve všech ohledech a nelze zjistit, z jakého důvodu byly některé pozemky zařazeny do funkční plochy RX.

16. V průběhu let lze sledovat snahu odpůrce o degradaci ploch plnohodnotné individuální pobytové rekreace na plochy, v nichž taková pobytová rekreace již nebude v budoucnu možná v důsledku omezování zastavění. V odůvodnění ÚP nebyl zmíněn žádný veřejný zájem, který by vysvětlil přeměnu části původní plochy RI na plochu RX – rekreace jiná. Bez jakéhokoliv zdůvodnění je zde konstatováno, že na ploše RX je pobytová rekreace „nežádoucí“ (viz odůvodnění ÚP – textová část, svazek 2, kapitola 5.9.13., strana 175). Jde o požadavek neurčitý, jenž nebyl blíže vysvětlen (pouze poukázáno na kontext využití a uspořádání okolního území). Faktická změna funkce u předmětných pozemků na plochy pro zahrádkaření postrádá v daném území smysl a nesleduje žádný legitimní cíl.
17. Napadeným územním plánem byla provedena změna funkčního využití pozemků navrhovatelů, která vedla k podstatnému zhoršení jejich právního postavení. Právní nejistotu působí i přípustné zastavění zahradní chatou, které není definováno v právních předpisech. Změna funkčního využití pozemků znamená i zmenšení potenciálního užitku z vlastnictví, přičemž se dotýká i ústavně zaručených práv navrhovatelů. Nikdo z místních vlastníků nemovitostí, u nichž došlo ke změně funkčního využití na plochy RX, nebude užívat pozemky k zahrádkářské činnosti. Nové funkční vymezení RX plochy se mívá s reálným účinkem.
18. Navrhovatelé vytýkali odpůrci, že nedodržel § 18 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož by mělo být cílem uspořádání území dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. V posuzovaném případě byla rovnováha vychýlena v neprospěch soukromého zájmu.
19. Za neakceptovatelné nerovné zacházení označili navrhovatelé stanovení podmíněčně přípustného využití pro zastavění jejich pozemků s řešením prostupnosti území. Na sousedních pozemcích v ploše RI.R1 (dopravně napojených na stejnou komunikaci) je umožněno rozšiřování stávajících objektů pro rodinnou rekreaci do 80 m² a provedení nových staveb do 80 m² bez nutnosti řešení prostupnosti území. Plocha RX byla nedůvodně znevýhodněna oproti ploše RI.R1, ačkoliv se původně jednalo o tutéž jednolitou plochu. Není nijak zdůvodněno, proč na ploše RI.R1 je nyní umožněno umístit stavby do 80 m² zastavěné plochy (oproti předchozím 50 m² dle starého ÚP), zatímco na sousední ploše RX budou podmínky pro zastavění značně zpřísněny (oproti znění starého ÚP).
20. S ohledem na výše uvedené navrhovatelé navrhli soudu, aby zrušil část předmětného územního plánu, a to ve výše specifikovaném rozsahu.

III. Vyjádření odpůrce

21. Ve svém vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že se navrhovatelé domáhají fakticky vstřícnějších podmínek pro výstavbu na jejich pozemcích, na což nemají právní nárok. Nový ÚP nijak podstatně nezasáhl do jejich práv, zvolené řešení se opírá o územní studie a je řádně odůvodněno.
22. Podle odpůrce nepočítal ani předchozí ÚP (jeho příloha č. 1) s rozsáhlejší stavební činností na pozemcích navrhovatelů, pouze podmíněně předpokládal na plochách mimo pozemky určené k plnění funkce lesa (PUPFL) s podmíněným umísťováním staveb do maximální výměry 50 m². Rozdělení území v dané lokalitě na plochy RX a RI vychází z návrhu územní studie (2013 i 2016), kde byly pozemky navrhovatelů přiřazeny do plochy rekreace pobytové na ZPF (zemědělský půdní fond) – označené v územní studii jako RP; dále plochy rekreace pobytové na PUPFL – označené v územní studii jako RL. Obě plochy byly navrženy

územní studií jako stabilizované, když v plochách pobytové rekreace na ZPF (RP) měl být umožněn územní rozvoj minimální (za podmínky napojení na dopravní a technickou infrastrukturu) a v plochách pobytové rekreace na PUPFL (RL) neměl být územní rozvoj umožněn žádný. Jedním z cílů koncepce územní studie byla stanovena ochrana rekreačního území před nevhodnými funkcemi, mj. různými formami bydlení. Pozemky navrhovatelů nebyly územní studií zařazeny do ploch rekreace pobytová rodinná (RR), které nový ÚP označuje jako plochy RI. Navrhovatelé se domáhají zařazení svých pozemků do této plochy, neboť ta umožňuje rozsáhlejší stavební činnost. Plochy RR se od ploch RP a RL lišily dle územní studie v možnosti umísťovat v nich stavby, které mohou být rozsáhlejší než stavby v plochách RL. Stavby však musí splňovat podmínku napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Navržení těchto ploch územní studií se pak promítlo do nového ÚP, v němž byly vymezeny plochy RX – rekreace jiná (vychází z ploch RP a RL dle podmínek v územní studii) a RI – rekreace individuální (dle územní studie plochy RR). Rozdělení území v lokalitě Kozí horka na plochy RX a RI kopíruje návrh rozdělení dle územní studie z roku 2013 a 2016, což bylo navrhovatelům sděleno v rámci odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách.

23. Odpůrce porovnal parametry využití ploch RX a RI dle výrokové – závazné části nového ÚP. Ze srovnání regulativů obou typů ploch dovodil, že rozdíl v jejich využití spočívá v možnosti umístit nové stavby a ve velikosti staveb. Dle předchozího ÚP i následně zpracovaných územně plánovacích podkladů, které se promítly do nového ÚP, nebylo uvažováno s intenzivní či rozsáhlejší stavební činností na pozemcích navrhovatelů a možnost výstavby nových objektů byla vždy podmíněně přípustná a omezena výměrou 50 m².
24. Odpůrce dále uvedl, že vypořádání připomínek navrhovatelů a rozhodnutí o jejich námitkách k návrhu nového ÚP bylo vždy řádně odůvodněno. V odůvodnění byl uveden konkrétní důvod pro zařazení jejich pozemků do plochy RX s odkazem na územní studie, dle nichž šlo o „potřebu ochrany rekreačního potenciálu rekreační oblasti a rozsahu a kvality přírodního zázemí pro rekreační aktivity“. K vymezení ploch s rozdílným způsobem využití (dále též „RZV“) bylo uvedeno, že *„se vymezují nejen podle stávajícího využití, ale především podle požadovaného způsobu využití území“*. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách bylo připomenuto, že ÚP rozlišuje plochy RI (s intenzivnějším rekreačním využitím) a plochy RX (s rekreačním využitím méně intenzivním, přísnějšími podmínkami pro výstavbu a větším zastoupením zeleně na pozemku). Nebyly vymezovány plochy RZ (rekreace – zahrádkářské osady), nýbrž plochy RX – rekreace jiná, a to z důvodu smíšených funkcí v těchto plochách. Nový ÚP umožní navrhovatelům dostatečné podmínky pro individuální rekreaci, ale s méně intenzivní rekreační zástavbou, než je v plochách RI (přípustné - zahradní chaty do 50 m²). Výsledné odůvodnění vypořádání námitek i připomínek navrhovatelů je ve spojení s dalšími částmi odůvodnění ÚP podle odpůrce dostatečné a přezkoumatelné. Požadavky na detailnost a rozsah vypořádání nesmí být přemrštěné.
25. K již historickému užívání pozemků a stavby navrhovatelů k individuální pobytové rekreaci (takto je užívána celá lokalita Kozí horky) odpůrce uvedl, že vydaným ÚP naplňuje město právo na samosprávu, kde součástí je i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73). Územní plán nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, nýbrž stanoví podmínky a limity budoucích změn ve využití území (srov. bod 7 rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2021, č.j.

2 As 114/2019-49). Nový ÚP tedy působí jen do budoucnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č.j. 5 Ao 6/2010-65), a nemá vliv na již realizované stavby v území, což potvrzuje ÚP v kapitole 6.2. U stávajících legálních staveb, které neodpovídají nové regulaci ÚP v dané ploše, platí, že jsou tyto stavby přípustné.

26. Odpůrce dále připomněl ustálenou judikaturu správních soudů, dle níž nemohou mít jednotlivci legitimní očekávání v tom směru, že územně plánovací dokumentace zůstane neměnná po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitostem. Rovněž nemohou očekávat, že k její změně dojde podle jejich zájmů a očekávání (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, č.j. 6 Ao 3/2009-76). Také z rozsudku NSS ze dne 15. 2. 2012, č.j. 1 As 73/2011-316 vyplývá, že nelze vycházet z předpokladu, že podmínky jednou stanovené ÚP jsou neměnné, resp. že zakládají soukromým vlastníkům pozemků legitimní očekávání v tom, že dané pozemky nebudou žádnou změnou dotčeny. S ohledem na cíle územního plánování vyplývající i z § 18 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 platí, že z právních předpisů nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby byla tato nemovitost zahrnuta v rámci územně plánovací dokumentace do určitého konkrétního způsobu využití (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č.j. 2 Ao 1/2008-51). Při uspořádání území v rámci územního plánování je třeba nalézt spravedlivou rovnováhu mezi soukromými a veřejnými zájmy. V kontextu výše uvedeného navrhovatelé nemají nárok na to, aby jejich pozemky byly zařazeny do ploch RI.
27. Odpůrce dále odmítl vnímání navrhovatelů u plochy RX výlučně jako plochy k zahrádkaření. Do ploch RX spadají rozmanité plochy, které nesplňují znaky jiných rekreačních ploch (srov. odůvodnění ÚP – kapitola 5.9.13. strana 174). Definice plochy RX vychází z kapitoly 5.8. závazné části ÚP. Pozemky navrhovatelů se nachází na okraji trvale zastavěného území. Má-li dle ÚP převažovat v plochách RX rekreace formou zahrádkaření, nebrání to tomu, aby byly pozemky navrhovatelů i nadále využívány dosavadním způsobem (i když na pozemku parc. č. XC není možnost zahrádkaření vyloučena). Přitom z obrázku č. 84 (textová část odůvodnění ÚP – kapitola 5.9.13. strana 177) je zřejmé, že pozemky navrhovatelů nespádají do ploch zahrádek, nýbrž jde o plochy individuální rekreace či souvislých porostů (vyznačeno červeně a modře). ÚP tedy nevychází z toho, že by pozemky navrhovatelů byly pozemky zahrádkářskými, jen je sdružuje do sběrné kategorie ploch RX společně se zahrádkářskými pozemky, které v této kategorii převažují. Plochy RX zahrnují aktivní formy pěstitelských aktivit i rekreační využití v malých objektech.
28. Z odůvodnění ÚP k plochám RX (kapitola 5.10.6.3. strana 222) dále plyne, že velikost zahradních chat v rekreační oblasti (dále též „RO“) Přehrada vychází z typologické rozdílnosti ploch RX. Rozdílnost nespočívá jen ve způsobu využití ploch (od intenzivního úhorového hospodaření po opuštěné nevyužívané zahrady), ale i ve velikosti a podobě staveb (malé přístřešky pro nářadí až stavby charakteru rodinného domu). Maximální velikost zastavitelné plochy byla zvolena jako vyvážený průměr, který odpovídá stavu v území a nepředstavuje riziko nežádoucích jevů (skryté bydlení, nedostatečná vybavenost technickou a dopravní infrastrukturou).
29. Podmínky využití pozemků navrhovatelů dle předchozího ÚP byly stanoveny téměř stejně jako nyní dle nového ÚP. Bydlení nebylo přípustným využitím těchto pozemků ani podle předchozího ÚP a tento způsob využití není přípustný ani v plochách RI. Nelze tak přisvědčit navrhovatelům v tom, že jim odpůrce svévolně odňal tuto možnost.

30. Navrhovatelé tvrdili, že na svém pozemku dosud užívají k rekreačním účelům stavbu rekreačního domu, řádně povolenou v roce 1947 a zkolaudovanou v roce 1948. S odkazem na ÚP k tomu odpůrce zopakoval, že předmětné užívání legální stavby není novým ÚP dotčeno (dle kap. 6.2. závazné textové části ÚP jsou tyto stavby a zařízení, popř. způsob využití území, přípustné). Vydáním ÚP nedošlo k omezení užívání rekreačního domu na pozemcích navrhovatelů, byla-li stavba umístěna legálně [srov. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2022, č.j. 8 As 271/2020-68, kde v bodě 25. soud uvedl, že „i nový ÚP umožňuje kontinuální využití již existující stavby, neboť stanoví podmínky pro využití území do budoucna. Pokud totiž rodinný dům doposud sloužil k trvalému bydlení, pak ani nově nastolená regulace v novém ÚP na této skutečnosti nic nemění. (...) Nemůže-li územně plánovací dokumentace působit retroaktivně a tím zrušit či omezit účinky pravomocného a realizovatelného územního rozhodnutí, tím spíše se nemůže novým ÚP zasáhnout do již existujícího stavu, tj. omezit či znemožnit možnost užívání rodinného domu k trvalému bydlení“].
31. K výtkám navrhovatelů, že zařazení jejich pozemků do plochy RX a plochy stabilizované je v příkrém rozporu se skutkovým stavem a současným užíváním území, odpůrce uvedl, že zařazení lokality do stabilizované plochy RX vyplývá z odůvodnění ÚP (kapitola 5.10.6.3.) a vychází z dosavadního užívání těchto pozemků. Je-li dosavadní užívání pozemků i nadále přípustné (viz výklad výše), i přes zařazení do plochy RX, pak jde o stabilizované plochy, když se využití pozemků nezměnilo. Zařazení pozemků navrhovatelů do plochy RX nepředstavuje dle odpůrce zásadní změnu, která by podstatně omezovala možnost využití pozemků a tím zasahovala do vlastnického práva navrhovatelů. Podmínky využití území kopírují předchozí regulaci. Zařazení pozemků navazuje na předchozí ÚP a dosavadní využití, když podmínky jejich funkčního využití stanoví ÚP téměř stejně. Dosavadní způsob využití pozemků navrhovatelů neodpovídá jejich zařazení do plochy RI, protože ta předpokládá rozsáhlejší územní rozvoj.
32. Bylo-li navrhovateli vytýkáno, že provedené změny v užívání pozemků nebyly vyváženy veřejným zájmem, pak odpůrce k tomu uvedl, že veřejný zájem již byl stanoven v územní studii 2013, a to „v ochraně rekreačního potenciálu oblasti, kvality přírodního zázemí pro rekreační aktivity, zachování území tvořeného přechodem zástavby do volné krajiny a jeho přírodní, urbanistické, architektonické a estetické hodnoty a zamezení nevhodného využívání území“. V RO Přehrada jde o skryté formy trvalého bydlení, kdy k tomu není uzpůsobena ani dopravní či technická infrastruktura, v důsledku čehož dochází k poškozování území.
33. K námitkám nerovného zacházení a libovůle odpůrce uvedl, že v lokalitě Kozí horky skutečně došlo k vymezení ploch RX i RI, a tedy došlo i k odlišnému přístupu vůči jednotlivým vlastníkům nemovitostí. Odlišný přístup musí být zdůvodněn legitimními důvody. Pro vymezení plochy RX na pozemcích navrhovatelů byly takové důvody nepochybně dány, a to z důvodu jejich polohy na okraji zastavěného území, kde je omezenější možnost napojení na dopravní a technickou infrastrukturu (zejména kanalizaci). Tvrzení navrhovatelů, že pozemky v ploše RX jsou obsluhovány stejnou pozemní komunikací, jako pozemky v ploše RI, neznamená, že proto musí být pozemky zařazené ve stejné ploše se stejným funkčním využitím. Zařazení pozemků do konkrétních ploch na základě blízkosti s jinými plochami popírá účel územního plánování. Odlišné zacházení s pozemky navrhovatelů bylo podloženo objektivními skutečnostmi a odůvodněno legitimními důvody. Nešlo o diskriminační zásah do vlastnického práva, vlastnické právo navrhovatelů nebylo dotčeno. Charakter regulace jejich pozemků se přijetím nového ÚP

(oproti předchozímu ÚP) výrazně nezměnil, a to po stránce umísťování nových staveb, maximální výměry staveb a přípustnosti funkce bydlení. Zařazení do plochy RX bylo řádně zdůvodněno a založeno na veřejném zájmu spočívajícím v ochraně rekreační oblasti. Byl také splněn požadavek přiměřenosti (proporcionality).

34. S ohledem na výše uvedené odpůrce soudu navrhl, aby návrh zamítl jako nedůvodný.

IV. Vyjádření Odboru územního plánování a rozvoje MMB

35. Odbor územního plánování a rozvoje MMB (dále jen „OÚPR“) se rovněž vyjádřil k podanému návrhu. Nad rámec argumentace citované v čl. III. tohoto rozsudku uvedl na podporu pořizovatele ÚP, že u funkční plochy RX nemusí jít jen o pěstitelskou či agronomickou složku, když nejde o jediné kritérium pro zařazení pozemku do této funkční plochy. Zařazení některých pozemků daného území do plochy RI a jiných do plochy RX nepředstavuje libovůli, nýbrž standardní územně plánovací postup, který odpovídá rozdílným urbanistickým a funkčním vazbám v území.
36. Stabilizovaná plocha není povinna přesně kopírovat individuální využití každé parcely. Z definice uvedené v kapitole 3.3.1. textové části ÚP vyplývá, že stabilizovaná plocha odráží dosavadní charakter území jako celku, nikoliv jednotlivé využití vlastníky. Pokud je plocha RX stabilizovaná, nemusí odpovídat předchozímu zařazení do plochy individuální rekreace.
37. S ohledem na judikaturu soudů navrhovatelé coby vlastníci pozemků nemají právní nárok na zachování jejich dosavadního funkčního vymezení, pokud změna odpovídá koncepčnímu řešení a není projevem iracionality či excesu. Pozemky navrhovatelů se nachází i nadále v rámci rekreačních ploch, protože nedošlo k zásadnímu nebo disproporčnímu zásahu.
38. Vyhodnocení námitek navrhovatelů vycházelo z územně plánovacího podkladu – územní studie, která podrobně prověřila dané území a navrhla koncepci pro cílové využívání rekreační oblasti. Zpracovatel ÚP toto řešení převzal. Již ve výkresu územní studie (Návrh cílového využití území) byla parcela č. XC navrhovatelů navržena jako plocha rekreace pobytové na ZPF, což nový ÚP vymezuje jako stabilizovanou plochu RX. Jiné pozemky v lokalitě navrhla územní studie k rekreaci pobytové rodinné, kterou nový ÚP vymezil jako plochu RI. Plochy RI navrhovala územní studie pouze tam, kde byly splněny požadavky na obsluhu a prostorové uspořádání této funkce v území (napojení na veřejnou kanalizaci, přístupnost z veřejných dopravních ploch).
39. Územní plán není individuálním rozhodnutím, nýbrž koncepčním nástrojem, který je výsledkem rozhodování v samostatné působnosti obce. Obec nemusí u každé plochy prokazovat konkrétní veřejný zájem. Změny regulace území nejsou vyvlastněním a nemají povahu zásahu do nabytých práv.
40. OÚPR se neztotožnil s tvrzením navrhovatelů, že nový ÚP se snaží degradovat jejich pozemky na plochy, v nichž nebude možná pobytová rekreace. ÚP zavádí tzv. integrované jevy a z jeho závazné textové části vyplývá, že předmětné stavby (jako u navrhovatelů) jsou nadále přípustné. Není tedy pravdou, že by individuální rekreace navrhovatelů ve formě pobytové rekreace nebyla na těchto pozemcích možná.
41. OÚPR dále porovnával regulaci ploch s objekty pro individuální rekreaci (dle starého ÚP z roku 1994 ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004) a dále regulaci ploch RX dle nového ÚP (sem zařazen např. pozemek navrhovatelů parc. č. XC). Dle regulativů předchozího ÚP bylo možné na pozemcích stavět pouze objekty

k individuální rekreaci na ZPF o velikosti zastavěné plochy do 50 m² (podsklepené, s jedním nadzemním podlažím a podkrovím), s obestavěným prostorem do 230 m². Regulativy nového ÚP pro plochy RX tyto podmínky zachovávají a z části rozvolňují, když podmíněně přípustné jsou stavby zahradních chat o zastavěné ploše do 50 m² (podsklepené, s jedním nadzemním podlažím a podkrovím), a obestavěný prostor není omezen. Podmíněně přípustné jsou i stavby příslušenství (altány, bazény, kůlny apod.). Z uvedeného vyplývá, že i nový ÚP vytváří podmínky pro stávající využití pozemků navrhovateli. Jejich námítky tak nejsou důvodné. Funkce bydlení není přípustná u ploch RX ani u ploch RI. Požadavek na zastoupení 80 % zeleně platí u obou typů ploch. Cílem vymezení těchto ploch bylo zachování, podpora a ochrana přírodního a rekreačního fenoménu lokality a ochrana území před nevhodnými funkcemi (formy skrytého bydlení).

42. OÚPR odmítl zhoršení právního postavení navrhovatelů v důsledku změny funkčního využití jejich pozemků. Případná neurčitost pojmu „zahradní chata“ nemůže být důvodem pro zrušení regulace. Judikatura připouští výklad těchto pojmů prostřednictvím jejich obvyklého významu. Pojem „zahradní chata“ je v českém právu dlouhodobě užíván, obavy navrhovatelů z „právní nejistoty“ jsou neopodstatněné. Dlouhodobé užívání pozemků a staveb nezakládá právo na zachování funkční regulace. Legitimní očekávání lze vztahovat jen k právům a regulacím již vydaným. Obec nemá povinnost zachovávat dosavadní užívání pozemků jen proto, že nepředstavuje ohrožení chráněných zájmů. Subjektivní právo vlastníků na využití pozemků vzniká až na základě vydaného individuálního povolení. Případná „nerealizovatelnost“ funkce ploch RX není důvodem nezákonnosti ÚP. Obec není ani povinna přizpůsobit koncepci ÚP individuálním preferencím vlastníků. Rovnováha veřejného a soukromého zájmu se posuzuje v kontextu území jako celku. Nelze ji interpretovat tak, že by obec byla povinna zachovat předchozí regulovaný stav nebo upřednostnit individuální zájmy konkrétních vlastníků. Odlišná regulace ploch (RI, R1 a RX) nepředstavuje nerovné zacházení. Různé části území mohou být rozlišeny podle odlišných urbanistických a environmentálních parametrů. Skutečnost, že obě plochy byly dříve součástí jedné funkční jednotky, neznamená, že musí mít stejnou regulaci i do budoucna.

V. Replika a další podání navrhovatelů

43. V replice navrhovatelé uvedli, že každý z nich uplatnil k návrhu ÚP v jednotlivých fázích jeho projednávání řadu obsáhlých připomínek, resp. námitek v rámci veřejných projednání (dne 5. 8. 2024, 5. 4. 2024, 13. 12. 2021, 25. 6. 2021 a 19. 6. 2020). Na všechna podání navrhovatelů reagoval odpůrce jen velmi stručně.
44. Navrhovatelé označili za nesmyslné tvrzení odpůrce, že plocha RX byla vymezena nikoliv podle stávajícího využití, ale hlavně podle požadovaného způsobu využití. Pokud byla plocha vymezena jako stabilizovaná, pak takové tvrzení nedává smysl. Chtěl-li odpůrce změnit způsob využití dané plochy oproti dosavadnímu využití, měl zvolit jiný nástroj a svou volbu zdůvodnit. Pro změnu využití v zastavěném území se používá pojem „plocha přestavby“, dnes také „plocha transformační“. Odpůrce tedy nemohl vymezit plochu stavu a tvrdit, že se pro navrhovatele nic nemění, a současně zvolenou regulaci odůvodnit tím, že je třeba změnit stávající způsob využití na nový. Takový postup odporuje i závěrům NSS v jeho rozsudku ze dne 30. 10. 2024, č.j. 4 As 119/2024-49, podle nichž by měla obec při určení plochy v územním plánu jako stabilizované vycházet ze zásady materiální pravdy. Podle navrhovatelů nový ÚP nevychází ze zásady materiální pravdy (zjištění reálného stavu

v území). Pokud by došlo k zjištění stavu v území, nemohl by odpůrce přiřadit k ploše, v níž se nachází nemovitosti navrhovatelů, využití RX a v sousední ploše RI. Z hlediska dosavadního využití jsou obě plochy identické, na což opakovaně navrhovatelé upozorňovali. Navíc ÚP neobsahuje dostatečné zdůvodnění změny území. Pokud by snad regulace novým ÚP odpovídala předchozí regulaci starého ÚP z roku 1994 a dále vycházela ze stavu v území (splněno není), je třeba i takovou regulaci odůvodnit, zejména v situaci, kdy je podrobná námitka uplatněna navrhovateli. Nový ÚP vstupuje na místo předchůdce, reguluje území znovu a může zvolit různá řešení. Přiřadí-li ploše funkční využití, musí to být zdůvodněno (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2024, č.j. 10 As 273/2023-44).

45. Odůvodnění platného ÚP je v rozporu s požadavky na něj běžně kladenými mimořádně strohé a vůbec nereaguje na rozsáhlé námitky navrhovatelů. Právě tento laxní přístup k odůvodnění vyčetl platnému ÚP NSS ve svém nedávném rozsudku ze dne 26. 2. 2026, č.j. 21 As 226/2025-78.
46. Pokud by chtěl odpůrce tvrdit, že je odůvodnění seznatelné z obecného odůvodnění platného ÚP (dle navrhovatelů seznatelné není), lze odkázat opět na posledně citovaný rozsudek NSS, z něhož plyne, že *„nelze konkrétní a podrobnou v námitce uplatněnou argumentaci vypořádat jen strohým a zcela obecným konstatováním, že osoba uplatňující námitku může odpovědi na ni nalézt v rozsáhlém odůvodnění územního plánu (na jehož konkrétní část ani neodkazuje)“*. Měl-li odpůrce povědomí, že se někde v obecném zdůvodnění nachází konkrétní odpovědi na námitky navrhovatelů, měl je na tyto části odkázat. To odpůrce neudělal a ani nemohl, neboť v obecném odůvodnění takové vysvětlení regulace obsaženo není. Povšechné odkazy nejsou dostatečné.
47. Z výkresu starého ÚP z r. 1994 (viz obrázek k bodu 11 repliky navrhovatelů) je zřejmé, že celá lokalita byla regulována dosud stejně (kombinace zemědělského půdního fondu s plochami s objekty pro individuální rekreaci). Nový ÚP v této lokalitě pak udělal svévolně „čáru“ a některé pozemky zvýhodnil oproti zbytku (zařadil je do plochy RI), aniž by toto rozlišování bylo vysvětleno v odůvodnění nového ÚP nebo v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. Odůvodnění doplňované odpůrcem až v řízení u soudu nelze vzít v potaz, navíc z něj stejně neplyne, proč byla zvolena konkrétní regulace dané plochy.
48. V obecné textové části odůvodnění platného ÚP (kapitola 5.10.6.3. strana 222 – 223) je obecně popisována plocha RX – rekreace jiná, avšak z tohoto textu nelze vůbec pochopit, proč byly nemovitosti navrhovatelů zahrnuty do plochy RX.
49. V odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele a) ze dne 5. 4. 2024, č.j. MMB/0164489/2024 (a shodně v dalších vypořádáních podání navrhovatelů) jsou konstatovány cíle územního plánování a důvody vymezení ploch s RZV (nejen podle stávajícího využití, ale především podle požadovaného způsobu využití území). Z odůvodnění rozhodnutí o námitce dále plyne, že dotčené území je rozlišeno na plochy RI (intenzivnější rekreační využití) a plochy RX (méně intenzivní rekreační využití a menší stavby). K tomu navrhovatelé uvádí, že samozřejmě vidí, že území je rozlišeno na plochy RI a RX s různou intenzitou využití, avšak z podaného odůvodnění se nedozvěděli, na základě jakých hledisek bylo rozhodnuto o tom, které pozemky se štěstím spadnou do plochy RI, a které budou znevýhodněny a zařazeny do ploch RX. Jelikož k tomu odpůrce nic konkrétního neuvedl, zvolil dělicí čáru mezi plochami zcela svévolně. Důvody nelze nalézt ani v územní studii 2013 či 2016.

50. Ačkoliv v písemném vyjádření k návrhu odpůrce uvádí další důvody pro vymezení plochy RX (nad rámec odůvodnění v platném ÚP a v odůvodnění rozhodnutí o námitkách), problémem této obecné argumentace je, že ji lze vztáhnout na řadu ploch v okolí Brněnské přehrady, v nichž byly vymezeny plochy RI nebo dokonce RU. Odpůrce nevysvětlil, proč uváděné argumenty platí pro nemovitosti navrhovatelů, a nikoliv pro jiné plochy v okolí Brněnské přehrady. Ve svém vyjádření odpůrce také připustil, že v dané oblasti došlo k odlišnému přístupu vůči jednotlivým vlastníkům nemovitostí, což mělo být podle něj v platném ÚP také zdůvodněno. K tomu ale dle navrhovatelů nedošlo.
51. Jednalo se o argumentaci odpůrce, jenž potvrzuje nelogičnost regulace. Odpůrce nejprve tvrdil, že „v oblasti přehrady vznikají z původních chat penziony, hotely a stavby k trvalému bydlení. Za účelem zachování rekreačního charakteru oblasti je třeba stanovit regulaci vyvažující veřejné a soukromé zájmy. Pokud by regulace stanovena nebyla, docházelo by k poškozování území.“ Legitimní obecné cíle regulace navrhovatelé uznávají, avšak odpůrce nevysvětlil, jak k jejich dosažení povede to, že plochy RX jsou vymezeny jen někde a jinde naopak rozsáhlé stabilizované plochy RI nebo dokonce RU, popř. i nové zastavitelné plochy RI. Pokud by bylo na všech plochách stanoveno využití RX, vedlo by to ke splnění důležitého cíle. Příkladem nelogičnosti je dále lokalita Bc-8 Rakovec s novým funkčním využitím RU (nikoliv nižším RI). Podle starého ÚP 1994 byla tato plocha regulována stejně jako nemovitosti navrhovatelů. Nyní je v kartě této lokality uvedeno, že lokalita zajišťuje rozvoj rekreace (i přes blízkost přírodního parku Podkomorské lesy). Z jakého důvodu je třeba v této ploše rozvíjet rekreaci, když v sousedství je potřeba ji omezovat, nelze dovodit. Stejně nelze dovodit, proč zde neplatí obavy o to, že tu bude existovat trvalé bydlení nebo penziony. V čem se sousední plochy liší, se navrhovatelé z odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách nedozvěděli.
52. Další nelogičnost vyplynula v souvislosti s tvrzenou nedostatečnou vybaveností plochy RX technickou a dopravní infrastrukturou. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu (v bodě 61) uvedl, že důvody pro vymezení plochy RX na pozemku navrhovatelů jsou dány právě z důvodu jejich polohy na okraji zastavitelného území (oproti ploše RI), a také pro omezenější možnosti napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Přesto v bodě 63 svého vyjádření odpůrce připustil, že pozemky v ploše RX a v ploše RI jsou obsluhovány stejnou pozemní komunikací. Z jakého důvodu je tedy infrastruktura v ploše RI dostatečná a v ploše RX nedostatečná již odpůrce nevysvětlil. Situace v sousední ploše RI z hlediska vodovodu, kanalizace nebo dopravní situace není lepší než v případě nemovitostí navrhovatelů (srov. odkaz na doložené situační výkresy). Z jakého důvodu je sousední plocha RI odlišná od nemovitostí navrhovatelů po stránce kapacity veřejné infrastruktury nelze z odůvodnění platného ÚP zjistit.
53. Za další zcela legitimní cíl označili navrhovatelé potřebu chránit obraz území tvořený přechodem zástavby do volné krajiny a přírodní, urbanistické, architektonické a estetické hodnoty území. Není jim však jasné, proč se tyto cíle nevztahují i na jiné plochy kolem Brněnské přehrady, jež jsou srovnatelné s nemovitostmi navrhovatelů. Tyto cíle se selektivně týkají jen některých pozemků. Například plocha Bc-8 Rakovec (navrhovatelé dokládají obrázkem z grafické části ÚP) vybíhá do volné krajiny a navíc sousedí s územním systémem ekologické stability, což představuje z hlediska deklarovaných cílů nového ÚP zcela nevhodnou plochu. Přesto byla vymezena jako plocha RU pro intenzivní rozvoj rekreace. Z jakého důvodu nebyla využitelnost této plochy omezena tak, aby se ochránila volná krajina a všechny hodnoty území, není zřejmé.

54. Problematické jsou také územní studie 2013 a 2016, na nichž odpůrce staví své vyjádření. Navrhovatelé odkázali na judikaturu správních soudů, konkrétně na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2024, č.j. 67 A 1/2024-64, z něhož mimo jiné vyplývá, že zvolené řešení (odpůrce obsah územní studie kompletně překlopil do změny ÚP) nezabývá odpůrce povinností i v případě nepodání námitek alespoň rámcově toto odůvodnit. Podle navrhovatelů nestačí pouze sdělit, že existují územní studie, ale v odůvodnění ÚP je třeba zvolené řešení zdůvodnit, popř. v rozhodnutí o námitce, a to především tehdy, když samotné územní studie nevysvětlují, z jakých důvodů jsou konkrétní pozemky zahrnuty do konkrétních způsobů využití, proč se navrhuje jejich regulace a proč jiné pozemky jsou zahrnuty do jiného využití, včetně rozdílu mezi nimi. Potřeba řádného zdůvodnění je nezbytná i tehdy, pokud se platný ÚP od územních studií v něčem odchyluje a současně tvrdí, že takové odchýlení není např. u nemovitostí navrhovatelů možné. V případě nejbližšího okolí nemovitostí navrhovatelů nedošlo k odchylce od územní studie 2013 a 2016, ale to neplatí pro jiné pozemky řešené stejnými studiemi. Příkladem je plocha Bc-8 Rakovec (srov. regulaci plochy dle výkresů – starý ÚP, platný ÚP a územní studie 2013 a 2016). Z výkresů je zjevné, že regulace značné části této plochy neodpovídá regulaci v územních studiích. Důvody nejsou zřejmé. Tato neodůvodněná změna regulace oproti územním studiím není v novém ÚP ojedinělá. V okolí přehrady jde například o plochu Ky-6 vymezenou jako plocha RI (dosud byla jen zemědělským půdním fondem; nyní je nově vymezena jako RI, přitom vybíhá do volné krajiny a navazuje na lesní plochy). Ačkoliv územní studie řeší tuto lokalitu odlišně, nebyla tato odchylka zdůvodněna. V platném ÚP nebylo vysvětleno, proč je třeba se u nemovitostí navrhovatelů držet územních studií a naproti tomu u jiných pozemků nemusí být územní studie vůbec respektovány. Z postupu odpůrce je zřejmé, že při regulaci nepřistupoval ke všem pozemkům dle kritérií, které sám pro regulaci popsal (územní studie komplexně prověřily a vyhodnotily rekreační potenciál rekreační oblasti, rozsah a kvalitu přírodního zázemí pro rekreační aktivity, stanovily udržitelnou míru jejich exploatace a navrhly úpravu regulativů pro způsob využití ploch). Pokud odpůrce poukazoval na územní studie, že v nich nebyly pozemky navrhovatelů zařazeny do ploch rekreace pobytové (RR), protože nový ÚP je později nezařadil do plochy RI, pak v novém ÚP nebylo nijak zdůvodněno, proč tyto nemovitosti byly zařazeny do plochy RX. To zakládá důvod pro zrušení regulace.
55. Výše uvedenou repliku, podanou právním zástupcem, doplnili samotní navrhovatelé ještě tak, že jejich pozemky neleží a nikdy neležely na lesní půdě (PUPFL). Všechny pozemky dané lokality západně od komunikace Rakovecká mají stejný charakter, a to po stránce terénního reliéfu, půdy i pokryvu vegetací. Zcela nepravdivé jsou výroky odpůrce o rozdílech mezi plochami v napojení na možné odkanalizování území a nemovitostí, stejně jako v napojení na veřejné komunikace. Vedení hranice mezi plochami RX a RI.R1 je zcela nahodilé, bez opory ve faktickém stavu v území. Navrhovatelé se ohradili i proti nepravdivým výroky odpůrce v tom, že se fakticky domáhají vstřícnějších podmínek pro výstavbu na jejich pozemcích. Uvedli, že se domáhají jen dodržení stabilizovaného stavu, když důvody pro změnu regulace se ukázaly po všech stránkách jako liché a „bezdůvodné“.
56. Dne 27. 3. 2026 navrhovatelé v reakci na odpůrce ještě doplnili, že není pravdivé tvrzení, že se při změně funkčního využití jejich pozemků pro ně nic nemění. Opak je pravdou. Změna nastala v celém spektru aspektů. Nejvýznamnějším je nemožnost realizovat stavbu přiměřeného objektu dle značné rozlohy pozemku navrhovatelů. Dále odpůrci vytkli, že opomněl při citaci části z kap. 6.2. na straně 54, že se pro navrhovatele nic nezměnilo, zcela

související citaci, že „tento způsob využití je přípustný do doby započetí realizace stanoveného využití pro plochu“. Navrhovatelé také odmítli, že by rekreační objekty byly původcem kontaminace vod Brněnské přehrady, když hlavním původcem byly otevřené odtoky splaškových vod z obcí bez čistíren na vyšším toku Svratky a v minulosti také splach fosfátových hnojiv z polí v bezprostředním povodí Svratky. Pouze v mizivé míře to byly chaty v těsné pobřežní oblasti bez vybudovaných septiků a žump. Tento stav již byl zcela odstraněn a naprosto se netýkal rekreačních objektů ve vzdálenější zóně od jezera, tedy v ploše RX. Čím dále od jezera, tím mizivější pravděpodobnost průsaku polutantů do jezera. Argumentace odpůrce tímto emocionálně silným aspektem byla ve vztahu k ploše RX naprosto nesprávná a nekorektní. V určitých případech při stanovení regulace v rámci územního plánování má být pořízen územní plán zóny, zkráceně „regulační plán“, který podléhá řádnému procesu včetně uplatnění opravných prostředků, námitek a soudního přezkumu. Toho však nebylo využito.

57. Dne 30. 3. 2026 navrhovatelé doplnili, že jejich majetek (pozemky v RO Přehrada) byl novým ÚP citelně poškozen. Ačkoliv obec má nepochybně právo na samosprávu a v jejím rámci je oprávněna vydat územní plán, ochrana majetku požívá stejně významnou ochranu (srov. čl. 11 Listiny základních práv a svobod, dále též „LZPS“), na což opakovaně upozornil Ústavní soud (srov. nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17). Územní plánování může probíhat jen v přísném zákonném vymezení a každá regulace jen na základě skutečných, a nikoliv smyšlených věcných důvodů. To v projednávané věci nebylo splněno. Odpůrce neměl žádné věcné ani zákonné důvody pro vymezení původně jednolitě plochy do dvou rozdílných druhů regulace RI a RX. Územní studie nepřinesla nic konkrétního, na základě čehož by bylo možno určit plochu RX. Zdůvodňování vymezení plochy RX nenapojením na veřejnou komunikaci či budoucí kanalizaci je zcela liché a v rozporu s technickými a terénními podmínkami, dopravní poptávkou a zátěží odpadními vodami. Každý z pozemků v ploše RX má zcela rovnocenný přístup k veřejné komunikaci a možnosti napojení na přípojku veřejné kanalizace. Již dnes jsou zbudovány přípojky pro budoucí připojení k veřejné kanalizaci na totožných místech, kde jsou nyní umístěny žumpy a septiky, a to i u nejvzdálenějších nemovitostí. Veřejná komunikace je zcela průjezdná po technické i užitné stránce, a také pravidelně užívaná hasičskými vozy, sanitkami, vozy technické obsluhy nebo fekálními vozidly. Skutečná zátěž komunikace je asi 10 vozidel denně. Dosud nevystavěná pobřežní kanalizace jde zcela na vrub odpůrce. V minulosti byla část vybudována, avšak nebyla dokončena. Vybudování přípojky v ose zmiňované veřejné komunikace jde na vrub vlastníků pozemků, kteří na město ničeho nenárokují, avšak podmínkou je dobudování pobřežní splaškové stoky. Spád budoucí přípojky je příznivý pro všechny pozemky v plochách RI.R1 a RX bez výjimek stejně.

VI. Duplika odpůrce k dalším podáním navrhovatelů

58. Odpůrce v duplice reagoval na předchozí podání navrhovatelů. Poukázal mj. na to, že navrhovateli odkazované rozsudky NSS ze dne 5. 2. 2024, č.j. 10 As 273/2023-44, a ze dne 26. 2. 2026, č.j. 21 As 226/2025-78, vycházely z jiných východisek a týkaly se skutkově a právně odlišných věcí. Naopak připomněl jinou soudní judikaturu, z níž vyplývá, že je žádoucí, aby se pořizovatel při schvalování nového územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č.j. 7 AOs 2/2012-53), nebo že racionalita územního plánování předpokládá určitou kontinuitu prováděných změn, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č.j. 9 As 171/2018-50). Z posledně uvedeného rozsudku NSS odpůrce dokonce

tučně vyznačil argumentační závěr, že „má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem.“

59. Funkční využití dané plochy nebylo změněno oproti předchozímu ÚP, proto byla plocha vymezena jako stabilizovaná. Plochy RX i RI mohou být využívány k rekreaci a je na nich umožněna výstavba rekreačních objektů, jejichž parametry se liší v závislosti na tom, zda jde o plochu RX nebo RI. Jelikož nedošlo ke změně dosavadního využití pozemků, nebylo zasaženo do vlastnických práv navrhovatelů.
60. Výrok ÚP definuje stabilizované plochy jako „ty části města, kde územním plánem stanovené podmínky využití území vychází z dosavadního charakteru území a zpravidla jej potvrzují, nebo na něj bezprostředně navazují, a proto se nepředpokládá zásadní změna funkčního využití a prostorového uspořádání“ (strana 17 textové části ÚP). Plocha RX tuto definici splňuje.
61. K výtkám na strohé odůvodnění rozhodnutí o několikastránkových námítkách navrhovatelů vedl odpůrce nejprve polemiku o jejich délce a pak uvedl, že judikatura NSS „připouští zmírnění požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námítkách s přihlédnutím k tomu, že je součástí odůvodnění ÚP a v kontextu s tímto odůvodněním musí být posuzováno“ (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2026, č.j. 21 As 226/2025-78). Všechny argumenty navrhovatelů (stávající využití, rozpor s definicí stabilizované plochy, nerovné zacházení) byly v rozhodnutí o námítkách vypořádány.
62. Hranice mezi plochami RX a RI byla prověřena a navržena územními studii 2013 a 2016, z nichž odpůrce při přípravě nového ÚP vycházel. K využití ploch RR územní studie 2013 uváděla, že by zde měly být splněny požadavky na obsluhu a prostorové uspořádání a zajištěno napojení na veřejnou kanalizaci a přístupnost z veřejných dopravních ploch a prostranství. To se promítlo do ÚP a ploch RI, jenž byly podmíněny napojením na dopravní a technickou infrastrukturu. V lokalitě Kozí horka se počítá s výstavbou vodovodu i kanalizace, pročež plochy RI byly vymezeny na těch pozemcích, které budou moci být vodovodem a kanalizací obsluhovány. Celé území Kozí horky a Chocholy nad přehradou bylo v ÚP vymezeno jako pohledově významné území (grafická část ÚP 2.2 Koncepce uspořádání krajiny). Dle odůvodnění ÚP – svazek 2, kapitola 5.9.2. je charakteristikou lokality: „Zalesněný hřbet vrchu Chochola přechází do rozvolněné zástavby chat (...) s charakteristickým vrstevnicovým uspořádáním na levém břehu Brněnské přehrady. Vysoký podíl stromů mezi chatami (...) je určující pro charakter postupného přechodu zástavby do lesa.“ Tento charakter s ohledem na jedinečnost lokality a pohledově významné území musí být zachován.
63. Rozsudky (Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2024, č.j. 67 A 1/2024-64, a NSS ze dne 25. 11. 2019, č.j. 4 As 241/2019-33), na které odkazovali navrhovatelé, řešily dle odpůrce diametrálně odlišné situace a v dané věci nejsou přílehlivé.
64. K argumentaci navrhovatelů lokalitami Bc-8 Rakovec (plochy RU) a Ky-6 (plochy RI) odpůrce uvedl, že jde o nový návrhový bod uplatněný až v dalším řízení, kterým je návrh rozšiřován, což je nepřípustné dle § 101b odst. 3 s.ř.s. Na využití těchto lokalit navrhovatelé nepoukazovali ani ve svých námítkách uplatněných k návrhu ÚP, odpůrce se tedy k této argumentaci může vyjádřit až nyní, a to z procesní opatrnosti.

65. Lokality, na které odkazovali navrhovatelé, nejsou srovnatelné s jejich pozemky, protože je legitimní, že výsledné řešení těchto ploch bylo odlišné. K lokalitě Bc-8 Rakovec odpůrce uvedl, že výchozí premisa navrhovatelů o tom, že tato lokalita byla předchozím ÚP regulována stejně, jako jejich pozemky, není správná. Lokalita Bc-8 Rakovec navazuje na stabilizované plochy rekreace RU a je stanovena k doplnění komerční veřejné rekreace. Plochy slouží pro intenzivnější způsoby rekreace jako příležitost pro výstavbu vybavenosti k rekreaci a jsou vymezeny v nejexponovanějších částech rekreačního území ve vazbě na okolní plochy k rekreaci – hotel Rakovec, Penzion Koží horka apod. V tom je zásadní rozdíl oproti pozemkům navrhovatelů. Řešení lokality Bc-8 Rakovec také vychází z územní studie 2013 a 2016, byť byla plocha RU oproti územním studiím rozšířena. Zároveň je dána povinnost postupovat tak, aby byla chráněna volná krajina a všechny hodnoty v území. V kartě rozvojové lokality Bc-8 Rakovec je stanovena povinnost respektovat blízkost přírodního parku Podkomorské lesy.
66. Rovněž argumentace lokalitou Ky-6 na druhém břehu přehrady je nepřiléhavá. Podkladem pro její vymezení byla kromě územní studie 2013 a 2016 také pořizovaná změna předchozího ÚP. Plochy v této lokalitě slouží pro individuální rekreaci v návaznosti na stávající hotelové areály (hotel Fontána, Maximus resort). Jde o zcela odlišný stav území, než v případě navrhovatelů. Argumentaci jinou lokalitou pokládá odpůrce za irelevantní. Pokud se nějaká lokalita vyvíjí jinak a je v ní stanovena jiná regulace využití území, než na pozemcích navrhovatelů, nemůže jít o argument vedoucí ke zrušení ÚP. Odpůrce odkázal na lokalitu Pod Chocholou (více v blízkosti navrhovatelů), která byla předchozím ÚP regulována jako plocha zemědělského půdního fondu s objekty pro individuální rekreaci a novým ÚP jako plocha RX. Zde tedy odpůrce postupoval obdobně jako u pozemků navrhovatelů, když se zde nenachází jedno z nejexponovanějších míst rekreace a v blízkosti není plocha RU.

VII. Jednání u krajského soudu

67. Zástupce navrhovatelů i zástupkyně odpůrce setrvali při soudním jednání nařízeném na den 31. 3. 2026 na své dosavadní argumentaci prezentované v písemných podáních (viz shora). Zástupce navrhovatelů zdůraznil, že rozdělením původně jednolité plochy dané lokality na dvě různé plochy RI (výhodnější pro navrhovatele) a RX (méně výhodná pro navrhovatele) došlo k diskriminaci navrhovatelů, přičemž zvolení hranice mezi takto vymezenými plochami bylo svévolné a selektivní, když nebylo nijak objasněno. Přitom mezi pozemky zařazenými do plochy RX a RI není rozdíl. Pojem rekreace představuje jiný způsob užití zahrady. Zahrádky v blízkosti centra města jsou žádané, neboť developerské zde chtějí vystavět byty. Poukaz na další lokality jako Bc-8 Rakovec a Ky-6 přinesl srovnání, kdy např. jejich regulace neodpovídá regulaci v územních studiích, a to bez bližšího zdůvodnění, ačkoliv odpůrce uváděl, že při pořizování ÚP vycházel právě z územních studií, nicméně v případě pozemků navrhovatelů by jakékoliv „odchýlení se“ nebylo možné. V případě této lokality je plánován rozvoj rekreace a bylo zde dokonce přiřazeno funkční využití RU (místo nižší RI), a přitom nevadila ani blízkost lesa či ochrana volné krajiny nebo hodnot v území. Je zjevné, že odpůrce následuje územní studie jen tam, kde se mu to hodí. Lokalita Ky-6 byla dosud jen zemědělským půdním fondem bez možnosti rekreace. Nově je však vymezena pro rekreaci RI, přestože vybíhá do volné krajiny a navazuje na lesní plochy. Rozdílný přístup a regulace nebyly v územních studiích ani v ÚP vysvětleny. Doplnění odůvodnění až v soudním řízení je nepřijatelné. Přesto důvody, které odpůrce uvádí ve svém vyjádření k návrhu či duplice, nevysvětlují to podstatné. Odkazoval-li odpůrce na „pohledově významnou lokalitu“ v souvislosti s pozemky navrhovatelů, pak jejich zástupce upřesnil, že

celý břeh je pohledově významný, a že tím opět nebylo vysvětleno rozdělení původní plochy na dvě různé plochy. Kanalizace v celé lokalitě zatím dobudována není, avšak toto v ÚP nebylo rozlišeno. Ve zbytku zástupce navrhovatelů odkázal na písemná vyjádření včetně petitu návrhu a na soudní judikaturu. K dotazu soudu upřesnil, že v případě vyhovění návrhu a zrušení požadované části ÚP bude v ÚP bílé místo, v důsledku čehož bude muset odpůrce následně přijmout změnu ÚP anebo pozemky navrhovatelů zahrne do plochy RI.

68. Navrhovatel a) sdělil, že není pravda, že v území nenastaly žádné změny. Dosud mohli na největším ze svých pozemků stavět, avšak novým ÚP je minimálně kráceno jejich právo postavit zde další nemovitost. Zařazením pozemků do plochy zahrádkářské kolonie došlo ke snížení hodnoty jejich nemovitostí a nebude například možné si vzít hypotéku. Pozemky nejsou a nikdy nebudou užívány jako zahrádky. Účelová komunikace i kanalizace jsou blízké a dostupné všem rekreačním objektům v lokalitě stejně. Navrhovatel a) závěrem uvedl, že jejich pozemky nikdy nenáležely do plochy PUPFL. Navrhovatelka b) poukázala na kapitolu 5.8. závazné textové části ÚP, z níž jasně vyplývá, že jde o změnu funkčního vymezení plochy RX na jejich pozemcích, včetně odůvodnění ÚP, kde je uvedeno, že rekreace formou pobytu je na těchto pozemcích nežádoucí.
69. Podle zástupkyně odpůrce se ve funkčním využití pozemků navrhovatelů nic nezměnilo. Předchozí ÚP reguloval jejich pozemky stejně (umístění rekreačních objektů do 50 m²), proto je v novém ÚP vymezil jako stabilizované. Územní studie kompletně prověřily území RO Přehrada, zohlednily napojení na technickou infrastrukturu. Plochy RX jsou sběrnou kategorií, nejde jen o plochy zahrádek a zahrádkaření, dosavadní využití je stále přípustné, navrhovatelé nebyli dotčeni na právech, nedošlo k excesu. Zvolená regulace byla řádně zdůvodněna. Pozemky navrhovatelů pod domem a přilehlou zastavěnou plochou náležely do plochy PUPFL. V dalším zástupkyně odpůrce odkázala na písemná vyjádření a soudu navrhla, aby návrh jako nedůvodný zamítla.
70. Soud provedl dokazování čtením závazných částí předchozího ÚP a nového ÚP, kterými byla provedena regulace pozemků navrhovatelů a sousední plochy. Dále provedl dokazování fotografiemi předloženými navrhovateli při jednání. Jednalo se o fotografie: ad 1) komunikace -nejzazší část, která je zpevněná a řádně průjezdná, ad 2) žumpa - řádný technický stav, ad 3) poklop kanálu revizní šachty - na pozemku navrhovatelů, dobrý tech. stav a kvalitní odkanalizování domu až do žumpy, která se nachází při komunikaci, ad 4) komunikace, ad 5) patník u pozemku navrhovatelů. Konstatován byl také předkládaný snímek z katastrální mapy daného území s vyznačením přilehlé komunikace a infrastruktury.

VIII. Posouzení věci krajským soudem

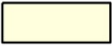
71. Napadené části opatření obecné povahy – Územního plánu statutárního města Brna krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání OOP (§ 101a odst. 3 s.ř.s.), podmínky aktivní žalobní legitimace (§101a odst. 1 s.ř.s.) a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 4 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že **návrh je důvodný** (§ 101d odst. 2).

72. Soud ve věci rozhodl po provedeném jednání ve smyslu § 49 odst. 10 a § 54 odst. 2 s.ř.s. vyvěšením plného znění rozsudku na úřední desce soudu, když shledal ÚP v napadené části v rozporu se zákonem dle § 101d odst. 2 věta první s.ř.s. ve spojení s § 101b odst. 5 s.ř.s.
73. Navrhovatelé napadají nový ÚP Brna pro nezákonné a neodůvodněné vymezení nové funkční plochy RX na jejich nemovitostech (pozemcích a stavbě umístěné na jednom z pozemků) -blíže viz článek I. tohoto rozsudku. Novým vymezením této plochy v ÚP byli zkráceni na právech.
74. Soud nejprve připomíná zásadní východiska platná pro přezkum opatření obecné povahy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah možného zásahu do práv navrhovatelů a vážení různých zájmů a subjektivních oprávnění. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).
75. Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a před nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změně by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takového rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
76. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.
77. Ke zrušení OOP může soud přikročit ze závažných důvodů. Posouzení, zda jde o závažný důvod pro zrušení územního plánu, je třeba učinit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představují porušení kogentních procesních a hmotně právních norem chránících zásadní

veřejné zájmy, které předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-264).

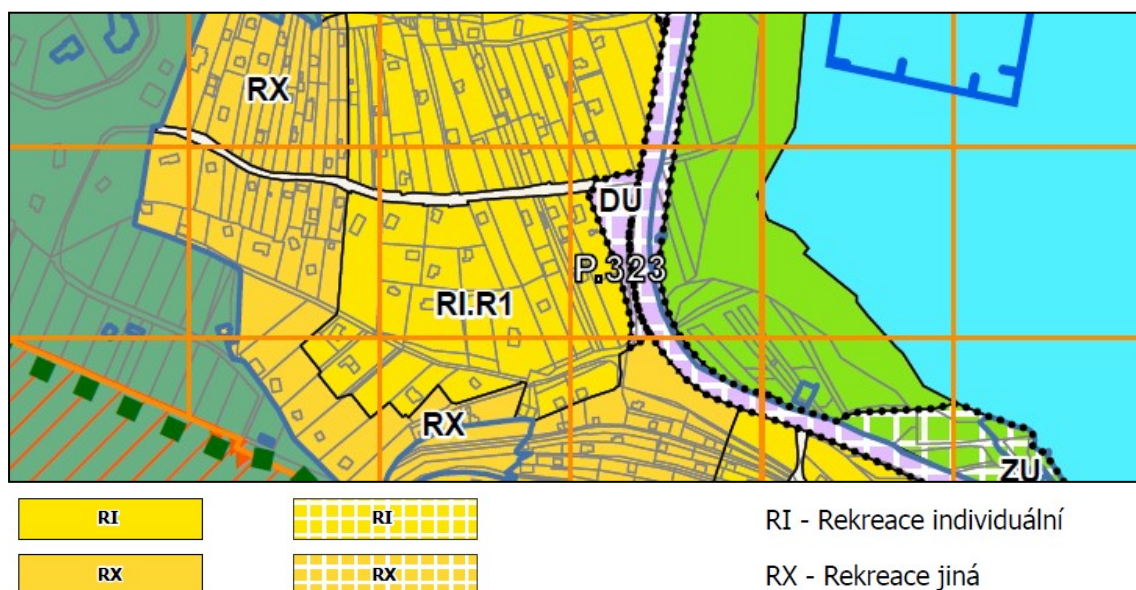
78. Návrhem napadené území bylo předchozím ÚP z roku 1994 regulováno následovně:



-  **ZEMĚDĚLSKÝ PŮDNÍ FOND (ZPF)**
(který není součástí stavebních ploch)
- slouží zejména pro hospodaření se zemědělskou půdou nebo pro činnosti, které s hospodařením souvisejí
- dočasné využití ploch ZPF se řídí zákonem č.334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
-  **POZEMKY URČENÉ K PLNĚNÍ FUNKCE LESA (PUPFL)**
- lesní a jiné pozemky, které jsou trvale určeny k plnění funkcí lesů dle zák. č. 289/1995 Sb. o lesích, ve znění pozdějších předpisů; využívání je možné pouze v souladu s tímto zákonem.
- dočasné využití ploch určených k plnění funkcí lesa se řídí zákonem č.289/1995 Sb. o lesích, ve znění pozdějších předpisů.
-  **PLOCHY S OBJEKTY PRO INDIVIDUÁLNÍ REKREACI**
- slouží pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF, PUPFL, případně ostatních plochách.

79. Pozemky a stavba navrhovatelů se dle přechozího ÚP nacházely v ploše s objekty pro individuální rekreaci. Dle Přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech ÚP města Brna, ve znění pozdějších předpisů (ÚP města Brna, 1994, Regulativy pro uspořádání území), měly plochy s objekty pro individuální rekreaci sloužit pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF, PUPFL, případně ostatních plochách. *Přípustné zde byly:* stávající objekty pro individuální rekreaci, jejich rekonstrukce a dostavby do velikostí stanovených pro novostavby objektů pro individuální rekreaci s tím, že na PUPFL nelze zvětšovat zastavěnou plochu objektu. *Podmíněně přípustné byly (mimo PUPFL):* novostavby objektů pro individuální rekreaci: ve vyhlášených rekreačních oblastech (Přehrada) pouze na základě veřejnoprávně projednaného územně plánovacího podkladu nebo schválené územně plánovací dokumentace zóny. Objekty mohly mít zastavěnou plochu max. 50 m² (včetně vstupů, verand, teras), mohly být podsklepené s 1 nadzemním podlažím a podkrovím. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesměl překročit 230 m². Podmíněně přípustné byly dále stavby služeb a veřejného stravování, pokud měly doplňkovou funkci, která odpovídala využívání území stávajících chatových a zahrádkářských osad. Obecně platilo, že další dělení stávajících parcel nezakládalo právo výstavby dalších objektů pro individuální rekreaci.

80. Z výřezu plánu využití území předchozího ÚP 1994 – viz obrazová příloha shora je zřejmé, že celá lokalita byla regulována stejně (oblast Kozí horky, Chocholy a dalších přilehlých na západ od hlavní komunikace Rakovecká). Jednalo se o regulaci (graficky vyznačena světle žlutou barvou s okrovým šrafováním), která kombinovala zemědělský půdní fond s plochami s objekty pro individuální rekreaci.
81. Platný ÚP (účinný od 31. 1. 2025) předmětnou lokalitu, v níž byly dosud všechny pozemky regulovány stejně jednotně, rozdělil tak, že část zařadil do plochy RI a část do plochy RX (bližší popis uveden níže). Důvody toho rozdělení a rozlišení ploch nejsou zjistitelné z odůvodnění platného ÚP (včetně územní studie 2013 a 2016, na kterou odkazuje) ani z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů. V tomto rozsahu soud přisvědčil námitkám navrhovatelů.
82. Regulace daného území platným ÚP je následující:



83. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uváděl, že platný ÚP vycházel v této lokalitě z územní studie 2013 a územní studie 2016 (viz vysvětleno shora). Kromě citace pasáží z územní studie 2013, týkající se užívání Brněnské přehrady od dob jejího dobudování v r. 1940 do současnosti (strana 11 územní studie 2013), poukázal odpůrce ve svém vyjádření na samotné upozornění územní studie 2013 na to, že *v oblasti Brněnské přehrady byla funkce ploch zvláštní rekreace (plochy sportu, rekreace) zneužita pro výstavbu rodinných penzionů, které jsou ve skutečnosti rodinným bydlením* (strana 11, 16 a 17 územní studie 2013). Dle odpůrce toto neodpovídá záměrům a regulacím předchozího územního plánu, a proto územní studie 2013 stanovila požadavek zamezit prohlubování tohoto problému a narůstání počtu staveb pro trvalé bydlení. Ze strany 11 územní studie 2013 doslovně plyne, že „Pro zachování kvality rekreačního potenciálu přehrady je nutno jasně stanovit rozsah veřejně přístupných ploch a jejich charakter. Zároveň je nutno usměrnit rozvoj privátně využívaného rekreačního území. Budoucnost rekreační oblasti je potřeba hledat ve vyváženém vztahu veřejného a soukromého využívání území, kde soukromé aktivity neomezí možnosti veřejného využití přírodního potenciálu. Aktivity veřejné i soukromé vyžadují nezbytné investice do technické a dopravní infrastruktury pro zajištění kvality přírodního prostředí celé oblasti.“ Ke koncepci navrženého řešení se v územní studii 2013 na straně 23 až 24 uvádí, že „Jedním z hlavních cílů dlouhodobé

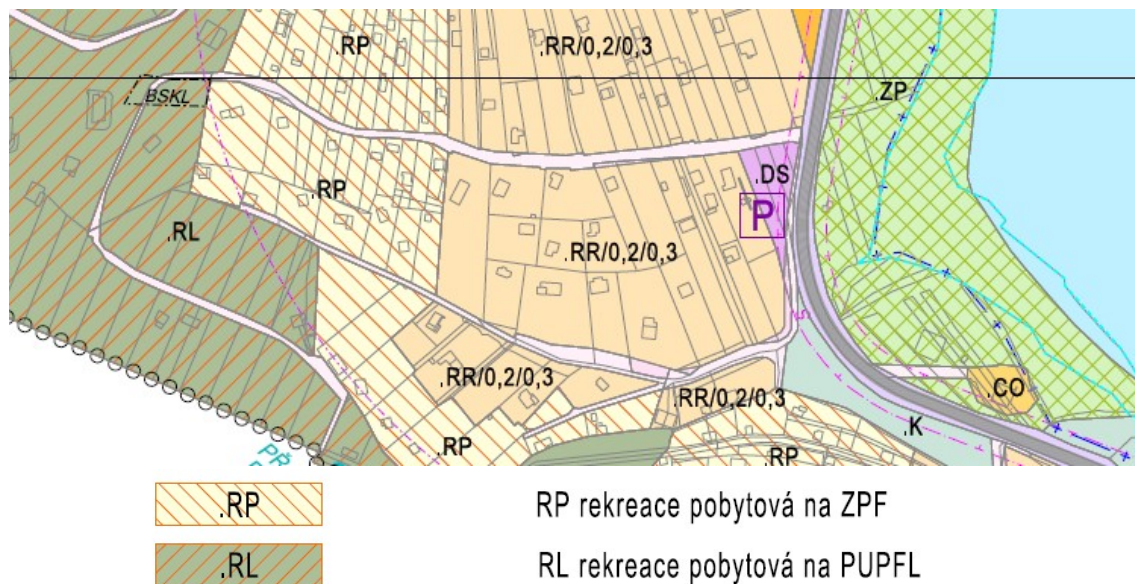
koncepte rozvoje Brněnské přehrady promítnuté do návrhu řešení je zachování a stabilizace územního rozsahu a rozmístění veřejně přístupných ploch, které určuje pro Brňany zažité fungování přehrady a jejího okolí. (...) Stabilizována je individuální rekreace v lese a na zemědělské půdě. S rekreačním využitím se počítá i na nově vymezených plochách pobytové rekreace rodinné. (...) V rekreační oblasti Brněnská přehrada jsou nově stanoveny plochy pobytové rekreace rodinné ve stavbách rodinné rekreace (stavby bez omezení zastavěné plochy, dle platné legislativy). Na základě analýzy stávajícího stavu a vyhodnocení územních předpokladů pro návrh stavebních ploch byly tyto plochy vymezeny nad plochami definovanými stávajícím územním plánem jako plochy s objekty pro individuální rekreaci (vyznačené jako „překryvná funkce“ nad plochami ZPF). Využití ploch pobytové rekreace rodinné je možné pouze za předpokladu, že budou splněny požadavky na obsluhu a požadavky prostorového uspořádání této funkce v území. Především jde o zajištění napojením na veřejnou kanalizaci a zajištění přístupnosti z veřejných dopravních ploch a prostranství. Individuální pobytová rekreace na ZPF je stabilizovaná, s možností minimálního rozvoje na pozemcích splňujících podmínky plošné velikosti. Pobytová rekreace v lese je stabilizovaná, bez možnosti dalšího rozvoje. (...) Návrhem řešení jsou zajištěny podmínky pro existenci veřejných i soukromých aktivit ve vzájemné vyváženosti, která dává předpoklady fungování rekreační oblasti jako celku. Případné další změny ve prospěch plochy individuální rekreace musí být vždy posouzeny s ohledem na základní koncepční teze, aby nedošlo k narušení vyváženosti veřejných a soukromých zájmů v rozvoji území.“ Na jiném místě územní studie 2013 (strana 19 a 21) bylo dále zmíněno, že „Pravý břeh Brněnské přehrady nemá vybudovanou městskou kanalizaci. Zásobení vodou na pravém břehu je zajištěno z lokálních zdrojů, které mají zhoršenou kvalitu pitné vody.“ A dále, že „Vzhledem k historickému charakteru využití území, neodpovídají přístupové cesty stávajícím požadavkům na obsluhu území. Veřejná prostranství pro obsluhu jsou úzká, vedou přes soukromé pozemky, sklony jsou mimo přijatelné parametry.“

84. V rámci návrhu funkčního využití území - rekreace pobytová na ZPF vymezila územní studie 2013 (strana 27- 28) plochy pobytové rekreace na zemědělské půdě. Podle územní studie 2013 se jedná o stabilizovanou funkci s minimální možností územního rozvoje. V návrhu dalšího rozvoje Brněnské přehrady byl dle územní studie řešen problém možné transformace těchto ploch na plochy s možností realizace staveb pro rodinnou rekreaci (bez omezení velikosti). Tato možnost je řešena návrhem nové funkční plochy – rekreace pobytová rodinná. Rozsah těchto nových funkčních ploch je dle územní studie v přímé úměře ke stabilizovaným plochám pobytové rekreace na ZPF. Plně stabilizovány jsou lokality Mečkov a Habrůvky (spodní část). Územní studie pro tuto funkci definovala principy využití: využití volného času v objektech na ZPF a souvisejících plochách okrasných, rekreačních a užitkových zahrad; umožnění rekonstrukce a dostavby stávajících objektů do 50 m² nebo rekonstrukce do velikosti stávající zastavěné plochy; výstavba nových objektů do 50 m² s minimální velikostí pozemků 500 m². V rámci návrhu funkčního využití území - rekreace pobytová rodinná řešila územní studie 2013 (strana 29) nárůst požadavků na realizaci staveb pro rodinnou rekreaci, když tato výstavba je již realizována a je různou formou obcházen zákon. Plochy jsou navrženy například v lokalitách Kozí horka, Rokle atp. Územní studie pro tuto funkci definovala principy využití: zajištění podmínek pro individuální rekreaci obyvatel ve stavbách pro rodinnou rekreaci na soukromých pozemcích; stanovení velikosti staveb dle vyhlášky č. 501/2006 Sb.; stanovení minimální velikosti pozemku pro umístění stavby; stanovení intenzity využití území; podmínění výstavby napojením na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. V rámci regulativů k návrhu konceptu upozornila územní studie 2013 (strana 53) na problém, že plochy chat na ZPF jsou zařazeny do ploch rekreace (zvláště jsou

vymezeny plochy individuální rekreace). Existuje reálné nebezpečí postupného zastavování těchto ploch stavbami individuální rekreace skryté využívanými pro plnohodnotné bydlení.

85. V závěru konečně formulovala územní studie 2013 mj. regulativy dotýkající se řešeného případu navrhovatelů: rekreace pobytová rodinná – RR (pozemky, stavby a zařízení, kterými jsou zajištěny podmínky pro pobytovou rekreaci ve stavbách rodinné rekreace v rekreační oblasti; přípustné využití – stavby pro rodinnou rekreaci, doplňkové stavby, výstavba nových staveb; podmíněně přípustné v. – jednotlivá zařízení služeb, veřejného stravování, sportu za podmínky, že jde o doplňkovou funkci a odpovídá hlavnímu účelu; pro umístění stavby velikost pozemku 500 m², stanoven index podlažní plochy i zastavení pozemku, velikost stavby dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., přípustné je oplocení pozemků); rekreace pobytová na ZPF – RP (pozemky, stavby a zařízení, kterými jsou zajištěny podmínky využití volného času v objektech na ZPF a souvisejících plochách okrasných, rekreačních a užitkových zahrad a volných rekreačních ploch; přípustné využití – rekonstrukce a dostavba stávajících objektů do 50 m² a obestavěný prostor nad upraveným terénem do 230 m³ nebo rekonstrukce do velikosti stávající zastavěné plochy a stávajícího obestavěného prostoru, výstavba nových objektů do 50 m², doplňkové stavby pro rekreaci individuální na ZPF, výška zástavby – nadzemní podlaží s podkrovím a podzemním podlažím, zbytek prostorové regulace stejný jako u ploch RR shora); rekreace pobytová na PUPFL – RL (pozemky a stavby k zajištění podmínek využití volného času v objektech rodinné a hromadné rekreace na PUPFL; přípustné využití – rekonstrukce a dostavba stávajících objektů do 50 m² a obestavěný prostor nad upraveným terénem do 230 m² nebo rekonstrukce do velikosti stávající zastavěné plochy a stávajícího obestavěného prostoru; prostorové uspořádání - nadzemní podlaží s podkrovím a podzemním podlažím; nepřipustné využití – výstavba nových objektů a oplocení pozemků). Územní studie 2013 dále navrhla úpravy regulativů v ÚP (strana 65), mj. aktualizovala plochu rekreace pobytové rodinné – RR. Na straně 67 formulovala územní studie 2013 specifické podmínky využití území pro rekreaci v rekreačních oblastech, v jejichž rámci uvedla, že „se vzhledem k nebezpečí nekoordinované exploatace rekreačního území stanoví podmínka pro navržení cílového uspořádání území až po schválení dlouhodobě platné obecné koncepce rozvoje jednotlivých rekreačních oblastí, která bude sloužit jako zadání pro zpracování územní studie příslušné rekreační oblasti.“ Pro rekreační využívání ploch zemědělských v rekreačních oblastech stanovila územní studie podmínky využití území tak, jak bylo shora citováno u plochy rekreace pobytové na ZPF (RP). Pro rekreační využívání ploch lesních a ostatních ploch v rekreačních oblastech stanovila studie, že v těchto plochách bude zachován počet stávajících objektů, zaniklé objekty není přípustné obnovovat a umístování nových objektů je nepřipustné; lze realizovat rekonstrukci a dostavbu stávajících objektů do 50 m² zastavěné plochy nebo do velikosti stávající zastavěné plochy a stávajícího obestavěného prostoru. Územní studie 2016 navrhla konkrétní změny textové části regulativů ÚP města Brna (ve vztahu k obecně závazné vyhlášce statutárního města Brna č. 2/2004, ve znění pozdějších předpisů). Na straně 31 definovala funkci ploch s objekty pro individuální rekreaci (sloužily pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF, PUPFL, případně ostatních plochách; podmíněně přípustné byly novostavby objektů pro individuální rekreaci (mimo PUPFL) do 50 m² zastavěné plochy s obestavěným prostorem do 230 m²) s tím, že po změně ÚP by šlo o funkční typ plochy s objekty pro rekreaci pobytovou rodinnou, které jsou určeny pro pobytovou rekreaci v objektech rodinné rekreace, včetně vybavení, které nesnižuje kvalitu prostředí, a je slučitelné s rekreačními aktivitami.

86. Územní studie 2013 a 2016 ve výsledku navrhovaly pro danou lokalitu Kozí horka (kde leží pozemky navrhovatelů) funkční využití území v plochách **RR** - rekreace pobytová rodinná, **RP** - rekreace pobytová na ZPF a **RL** - rekreace pobytová na PUPFL (definice funkčního vymezení ploch viz shora) - viz obrázek níže. Podle odpůrce se tyto plochy měly v plném rozsahu „překlopit“ i do nového ÚP.



87. Soud detailně prostudoval územní studii 2013 a 2016 a shora v bodech 83 až 86 uvedl svá zjištění ohledně prověřovaného území a navržené koncepce úpravy a ochrany území. Z provedeného výkladu je zcela zřejmé, že územní studie, přestože na ni ÚP odkazoval, nijak neodůvodnila rozdělení lokality Kozí horka na dvě části, tj. na část s pozemky zařazenými do funkční plochy RI (dle územní studie plocha RR) a na část s pozemky zařazenými do funkční plochy RX (dle územní studie plocha RP). Přitom dosud (dle předchozího ÚP z r. 1994) byly pozemky celé lokality a stavby na nich regulovány jednotně jako *plochy s objekty pro individuální rekreaci* (viz obrázek shora k bodu 87). Ze shora provedené citace vyplývá, že územní studie se věnovala zdůvodnění funkčního vymezení plochy RR (později v ÚP plocha RI) jen okrajově a zdůvodnění funkčního vymezení plochy RP (později v ÚP plocha RX) se nevěnovala vůbec. Zpracovatelé územní studie se ani nepokusili vysvětlit důvody umístění (a rozlišení) těchto ploch v rámci lokality Kozí horka. Samotný ÚP pak nepřinesl žádné zdůvodnění, pouze odkazoval na územní studii 2013 a 2016. Pokud odpůrce ve svém vyjádření k návrhu například použil na podporu přísnější regulace právě argumentaci územní studie 2013 o tom, že byla zneužita funkce ploch zvláštní rekreace (sport a rekreace) pro výstavbu rodinných penzionů, které jsou ve skutečnosti rodinným bydlením (strana 16 a 17 územní studie 2013), pak není zcela pochopitelné, jak tato argumentace souvisí s případem navrhovatelů. V daném území nevlastní plochu sportu a ani nehodlají budovat rodinný penzion. Potvrdili, že se nedomáhají intenzivnější stavební činnosti ani umísťování staveb. Pokud odpůrce dále ve vyjádření uváděl, že dle územní studie měl být v plochách pobytové rekreace na ZPF umožněn jen minimální rozvoj a v plochách pobytové rekreace na PUPFL neměl být umožněn územní rozvoj žádný, pak jde o konstatování „stavu“ a nikoliv objasnění důvodu pro zařazení nemovitostí navrhovatelů do konkrétní plochy s funkčním využitím. Uváděl-li odpůrce ve vyjádření, že důvodem zvolené úpravy mělo být naplnění kapacity území a snaha o omezení jeho vytěžování do budoucna tak, aby si lokalita zachovala svůj charakter, pak lze přisvědčit, že jde o důležitý cíl územního plánování,

nicméně žádný podobný důvod neuváděla územní studie 2013 a 2016 ve vztahu k pozemkům navrhovatelů a k vymezení ploch RX a RR v lokalitě Kozí horka (viz citace z územní studie shora). Odpůrce se snažil v podaném vyjádření k návrhu předložit nějaké argumenty ke zvolené regulaci dané lokality, a proto uvedl, že rozdělení území v lokalitě Kozí horka na plochy RX a RI kopíruje rozdělení dle územní studie 2013 a 2016, což mělo být navrhovatelům v rozhodnutí o jejich námítce sděleno. Je pravdou, že takové obecné konstatování bylo obsaženo v rozhodnutí o námítkách navrhovatelů, ale postrádalo jakékoliv bližší zdůvodnění vzniklých ploch či konkrétní vysvětlení rozdílného funkčního vymezení ploch v dané lokalitě, a to nebylo provedeno ani v územní studii 2013 a 2016 (k odůvodnění rozhodnutí o námítkách viz výklad níže).

88. Lze tedy shrnout, že ačkoliv odpůrce zdůraznil, že platný ÚP vycházel ze zpracované územní studie, soud v ní nenašel důvody a konkrétní kritéria pro vymezení ploch RI a RX v lokalitě Kozí horka. Ochrana vody, přírody, krajiny i omezení vytěžování území tak, aby si území zachovalo i do budoucna svůj charakter, patří mezi legitimní požadavky územního plánování, které je možné obecně vztáhnout na celé území Brněnské přehrady, ale nijak nezduodňují vymezení ploch RI a RX v lokalitě Kozí horka. Ani v platném ÚP soud nenašel konkrétní zdůvodnění provedené regulace, tedy z jakého důvodu byly některé pozemky zahrnuty do jednoho funkčního využití a jiné pozemky stejné lokality (dosud regulované stejně) do jiného funkčního využití (obsahu odůvodnění ÚP se soud bude věnovat i v následujícím výkladu). Platný ÚP se v některých lokalitách daného území navíc odchyluje od zpracované územní studie, i když na ni odkazuje - viz např. následující obrázek:



89. Z obrázku je zjevné, že platný ÚP použil v lokalitě Kozí horka, včetně pozemků a stavby navrhovatelů, jiné označení pro funkční vymezení ploch oproti územní studii. Místo plochy RR uvádí ÚP plochy RI, resp. RI.R1 – rekreace individuální, a místo plochy RP uvádí ÚP plochy RX – rekreace jiná. Do plochy RX pak byly bez bližšího zdůvodnění zařazeny mj. pozemky a stavba navrhovatelů. Vzhledem k uplatněným námítkám navrhovatelů toto soud ověřil z platného ÚP (vymezení plochy a zdůvodnění jejího umístění).
90. V koncepci rekreačních funkcí v platném ÚP jsou pro realizaci rekreace v RO Přehrada používány zejména plochy s rozdílným způsobem využití (dále též „RZV“), např. plochy rekreace všeobecné – RU, rekreace individuální – RI a rekreace jiné – RX; doplňkově pak plochy občanského vybavení – sport (OS) a plochy zeleně všeobecné (ZU). Využití ploch RU i RI je určeno pro rekreaci spojenou s krátkodobým ubytováním jak individuálního, tak komerčního charakteru a vhodnými doplňkovými službami. Plochy rekreace jiné - RX slouží pro rekreaci a pro relaxaci převážně formou zahrádkaření (srov. kap. 5.8. závazné textové části ÚP strana 49). Ke koncepci vymezení ploch rekreace všeobecné RU a

individuální RI uvádí závazná textová část ÚP na straně 49, že plochy navazují na větší stabilizované lokality rekreace (v severozápadním sektoru města), a že nové zastavitelné plochy jsou vymezeny také jako příležitost pro výstavbu vybavenosti sloužící k rekreaci. Ke koncepci vymezování ploch rekreace jiné RX uvádí závazná část ÚP na straně 49, že *„Zahrádkaření je specifickým rozšířeným způsobem rekreace ve městě. Plochy jsou určeny pro rekreaci formou zahrádkaření s možností výstavby objektů individuální rekreace na převážně oplocených pozemcích ZPF. Většina ploch zůstává stabilizovaná, nejčastěji jsou situované na okrajích souvisle zastavěných území. Nové plochy jsou obvykle umístěny na pozemcích navazujících na stávající zahrádkářské lokality a zároveň z různých hledisek vhodných pro zahrádkaření a tvoří často kompenzaci za stávající zahrádkářské lokality.“*

91. Závazná část ÚP stanoví v kap. 6.2. Obecné podmínky využití území (strana 52 až 54). Zde mimo jiné definuje zásady pro záměry na změny v území, například povinnost zachovávat a posilovat prostupnost v území, a dále stanoví podmínky pro práci s integrovanými jevy, jež jsou součástí vymezované plochy, ale neodpovídají stanovené regulaci: *„Jestliže způsob využití dosavadních staveb a zařízení legálně umístěných nebo povolených ke dni účinnosti tohoto ÚP neodpovídá hlavnímu, přípustnému nebo podmíněně přípustnému využití plochy s rozdílným způsobem využití, nebo prostorové parametry neodpovídají stanoveným regulativům, jsou tyto stavby a zařízení (popř. způsob využití území) přípustné. Záměry na změny těchto staveb a zařízení jsou podmíněně přípustné za podmínky, že nedojde k podstatnému narušení stanoveného hlavního nebo přípustného využití, nebo jejich rozsah není nepřiměřený dosavadnímu způsobu využití nebo míře zátěže či hmotovému řešení a je zachováno zastoupení zeleně. Byl-li do účinnosti ÚP vydán správní akt, kterým je stavba nebo záměr povolován, jsou tyto záměry přípustné.“*
92. V kapitole 6 závazné části ÚP jsou stanoveny podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití, konkrétně na straně 65 až 66 podmínky využití pro plochy rekreace individuální – RI (kap. 6.3.2.18) a rekreace jiné – RX (kap. 6.3.2.19) definuje následovně:
93. Rekreace individuální (RI) – Hlavní je využití pro rekreaci ve stavebách pro rodinnou rekreaci (do 80 m²). Přípustné je příslušenství těchto staveb za podmínky, že je objemově i typově přiměřené hlavní stavbě (kůlna, bazén apod.) a je zachováno minimální zastoupení zeleně. Přípustné jsou stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely veřejné rekreace a občanské vybavení sloužící danému území, za podmínky objemově přiměřené zástavby v území, a že nedojde k narušení či omezení hlavního využití. Podmíněně přípustné je jiné využití, které nesouvisí s hlavním využitím, je s ním slučitelné, a které hlavní využití podstatně neomezuje a nesnižuje kvalitu prostředí. Nepřípustné je využití pro bydlení či využití podstatně omezující hlavní využití. Minimální plošné zastoupení zeleně 80 %.
94. Rekreace jiná (RX) - Hlavní je využití pro individuální rekreaci formou zahrádkaření. Přípustné je využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití. Podmíněně přípustné jsou následující stavby: zahradní chaty s 1 nadzemním podlažím, podkrovím a podsklepením do 50m² (RO Přehrada); příslušenství těchto staveb za podmínky objemově přiměřeného příslušenství hlavní stavby (kůlna, bazén apod.) a zachování minimálního plošného zastoupení zeleně 80%; stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely veřejné rekreace a občanské vybavení, sloužící danému území, za podmínky, že jsou objemově přiměřené přípustné zástavbě a nedojde k narušení či omezení hlavního využití. Podmínkou pro umístování staveb včetně oplocení je zlepšování

prostupnosti v území; tam, kde to není možné, je podmínkou alespoň zachování dosavadní prostupnosti. Nepřípustné je využití pro bydlení.

95. Z textové části odůvodnění ÚP v kap. 5.10.6.3 (strana 222) vyplývá, že plochy rekreace individuální – RI samostatně vznikly po převedení návrhu ÚP do jednotného standardu v roce 2023 překlopením ploch se stavbami pro rodinnou rekreaci se specifikací způsobů využití R/–/i; ponechán požadavek na 80% zastoupení zeleně, což je žádoucí stav v území, aby byla zachována vysoká míra ozelenění. Z textové části odůvodnění ÚP dále vyplývá, že plochy rekreace jiné – RX byly vymezeny nad rámec typů ploch stanovených vyhláškou č. 501/2006 Sb. (před převedením ÚP do jednotného standardu šlo o tzv. plochy zahrádek). Jedná se o specifikum města Brna, které má silnou zájmovou skupinu zahrádkářů. Město hodlá respektovat tuto skupinu a vymezuje ve skladbě ploch s rozdílným způsobem využití plochy rekreace jiné s možností realizace menších rekreačních chat. Regulativy ploch RX stanoví závazná část ÚP. Velikost zastavěné plochy zahradních chat (v RO Přebrada 50 m²) vychází z toho, že plochy rekreace jsou typologicky velice rozdílné. Rozdílnost nespočívá jen ve způsobu využití oscilujícího od intenzivního úhorového hospodaření po opuštěné nevyužívané zahrady, ale i ve velikosti a podobě staveb (malé přístřešky pro nářadí až stavby charakteru rodinného domu). Na základě průzkumu staveb, které se v plochách zahrádek nachází, byla zvolena maximální velikost zastavitelné plochy jako vyvážený průměr, který odpovídá stavu v území a nepředstavuje riziko nežádoucích jevů (skryté bydlení, negativa spojená s nedostatečnou vybaveností technickou a dopravní infrastrukturou). Zastoupení 80 % zeleně zajistí nízké zastavění. Jedním z problémů zahrádkářských lokalit je jejich neprostupnost v území. Uvedený jev je třeba v budoucím vývoji zohledňovat a odstraňovat. Regulativ obecných podmínek využití území zdůrazňuje, že prostupností se rozumí i prostupnost reálná, tj. bez použití zábran (vč. oplocení, uzamčených branek apod.).
96. Z textové části odůvodnění ÚP v kap. 5.9.12. Rekreace, rekreační oblasti (strana 173) vyplývá, že podkladem pro vymezení byla územní studie 2013. *Prostorové limity pro stavby pro rekreaci individuální jsou stanoveny tak, aby nedocházelo k jejich zneužívání pro jiný účel a aby charakterem odpovídaly okolnímu přírodnímu prostředí. Nejvyšší míru kontinuity s dosavadním vymezením vykazuje RO Přebrada (...). U této RO dochází pouze k dílčím redukcím vymezení, a to především o souvislejší partie lesů, dosud nedotčené výstavbou rekreačních chat, a také o dosud zemědělsky obhospodařované pozemky u hradu Veverí.*
97. Z textové části odůvodnění ÚP v kap. 5.9.13. Plochy rekreace jiné (strana 174) vyplývá, že zahrádkářské osady jsou specifickým typem ploch v Brně. Zahrádkářství je na území města široce rozšířené, má dlouholetou tradici, a proto je většina zahrádek zachována pro současné užití. Zároveň jde o jednu z nejvíce rozmanitých ploch s RZV z hlediska typologie staveb, prostorového uspořádání a funkce. Způsob a intenzita využití ploch je různá a dle toho se dále dělí na zahrádky, sady, individuální rekreaci, souvislé porosty. Zahrádky – jde o pravidelně uspořádané intenzivně využívané plochy s výraznou produkční funkcí. Typické je úhorové hospodaření, větší počet malých staveb (skleníky, přístřešky atp.). Jednu parcelu zpravidla užívá více uživatelů. Vegetace má rozvolněný charakter s menším zastoupením travních porostů, keřové a stromové patro je zastoupeno ovocnými druhy. Individuální rekreace – plochy s převažujícím využitím formou pobytové rekreace, která je zde vzhledem ke kontextu využití a uspořádání území nežádoucí. Úhorové hospodaření je zastoupeno minimálně nebo úplně chybí. Charakteristický je vysoký podíl okrasných stromů, včetně jehličnanů. Stavby zde mají různorodý charakter od zahradních chat, přes stavby pro rodinnou rekreaci až po objekty odpovídající charakterem rodinným domům sloužícím pro nežádoucí skryté bydlení. Časté je zastoupení více staveb (včetně garáží, skleníků, bazénů). Dále je k tomuto v odůvodnění ÚP uvedeno, že ÚP preferuje zahrádkářskou činnost

v typech zahrádky a sady. Další typy jako individuální rekreace a souvislé porosty představují limitní polohy nadvyužití a podvyužití území, jsou problematické a představují riziko (skryté bydlení, sociální jevy s bezdomovectvím). Nové lokality zahrádek se navrhují mj. v Bystrci u Brněnské přehrady u ulice Rakovecká. Jde vždy o podmínky: návaznost na stávající zahrádkové lokality; v místech málo vhodných pro velkoplošné obhospodařování zemědělské půdy na okraji zastavitelného území; mezi rezidenčními a produkčními plochami; na stávajících ladem ležících zemědělských pozemcích.

98. Z výše provedené rekapitulace textové části odůvodnění ÚP, vztahující se typově k nyní soudem zkoumaným plochám, nelze skutečně seznat na základě čeho a z jakých důvodů došlo novým ÚP k rozdělení lokality Kozí horka (dosud regulované jednotně) do dvou rozdílných funkčních ploch RI a RX, kam byly zařazeny i nemovitosti navrhovatelů. Odůvodnění ÚP je v tomto směru obecné a na tyto otázky nereaguje („prostě to tak je“). Deklaruje-li ÚP v závazné textové části, že nové plochy RX jsou obvykle umístěny na pozemcích navazujících na stávající zahrádkářské lokality, pak ve vztahu k lokalitě Kozí horka toto zjevně neplatí. Ze shora citované definice ploch rekreace jiná (RX) – zahrádky je dále zřejmé, že neodpovídá dosavadní funkci a užívání pozemků navrhovatelů, jak oprávněně namítali. V případě jiné typologie plochy rekreace jiná (RX), tzv. „individuální rekreace“ se v odůvodnění ÚP dokonce uvádí na str. 175, že forma pobytové rekreace je v těchto plochách „nežádoucí“ a představuje „nadvyužití“ území. Právě zachování této funkce navrhovatelé žádají (navrhují návrat faktického stavu před změnou ÚP) a obávají se jejího omezování, k čemuž zjevně směřuje nový ÚP. Deklaruje-li ÚP (strana 49 závazné části ÚP a svazek 2 strana 176 odůvodnění ÚP), že nové lokality zahrádek jsou vždy navrhovány v návaznosti na stávající zahrádkářské lokality, pak toto neodpovídá situaci navrhovatelů a umístění plochy RX na jejich pozemky. Podle předchozího ÚP tam žádné zahrádkářské lokality nebyly (viz obrázek k bodu 78 shora). Samotné odůvodnění ÚP k plochám RX (svazek 2, strana 223) není přiléhavé k pozemkům navrhovatelů (a celé lokalitě Kozí horka), protože řeší problematiku neprostupnosti zahrádkářských lokalit s odkazem na regulativ v obecných podmínkách využití území, jenž upřednostňuje prostupnost reálnou, bez použití oplocení, uzamčených branek apod. Navrhovatelé naopak tvrdí, že jejich pozemky jsou oploceny a stejný charakter mají i další pozemky v této lokalitě. Podmínky platné pro zahrádkaření zde nelze aplikovat. Odkazuje-li ÚP v jiných částech odůvodnění na územní studie 2013 a 2016, pak jde o odkazy z hlediska zvolené regulace plochami RI a RX bezpředmětné, protože v územní studii 2013 ani v územní studii 2016 se žádné zdůvodnění vymezení funkční plochy RX na nemovitostech navrhovatelů, resp. vymezení ploch RX a RI v lokalitě Kozí horka (včetně rozdělení lokality do dvou ploch) nenachází.
99. Potřebné zdůvodnění neplyne ani z odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, kterými nebylo těmto námitkám opakovaně vyhověno. I přes poměrně obsáhlou formulaci námitek oběma navrhovateli, rozhodnutí o námitkách neobsahuje potřebné odůvodnění a s většinou uplatněných námitek se nevypořádává, tj. neposkytuje zdůvodnění nového funkčního vymezení ploch na nemovitostech navrhovatelů, popř. na námitky reaguje jen obecně. Přitom dle § 172 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a uvádí se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Podle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, platí, že „je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu ÚP stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje

obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“

100. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů ze dne 5. 8. 2024 pořizovatel ÚP mimo jiné konstatoval, že ÚP vychází z územní studie, která komplexně vyhodnotila rekreační potenciál a kvalitu přírodního zázemí, navrhla úpravu regulativů pro způsob využití ploch a vymezila potřebné změny ÚP. Územní studie zařadila pozemky navrhovatelů do plochy RP – rekreace pobytová na ZPF a nikoliv do plochy RR – rekreace pobytová rodinná. Toto vymezení se pak promítlo do návrhu ÚP, kde byly vymezeny plochy RX – rekreace jiná a RI – rekreace individuální, jejichž využití vychází z ploch RP a RR vymezených v územních studiích. Plochy RZV se vymezují nejen podle stávajícího využití, ale především podle požadovaného způsobu využití území. Regulativy nového ÚP zachovávají regulativy předchozího ÚP. V plochách RI se předpokládá intenzivnější rekreační využití a u ploch RX je požadováno rekreační využití méně intenzivní. Plochy jsou vymezeny jako stabilizované, protože se nepředpokládá podstatná změna způsobu a intenzity stavebního využití. Rozhodnutí o námitkách odkazovalo také na kapitolu 5.10.6.1. textové části odůvodnění ÚP (svazek 2, kap. 5) s tím, že se tam nachází odůvodnění k vymezení ploch RX – rekreace jiná. Obdobně obecně bylo pojato také odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů ze dne 5. 4. 2024.
101. Shora citované rozhodnutí o námitkách ze dne 5. 8. 2024 nereaguje na rozsáhlé námitky navrhovatelů a je velmi obecné. Pokud odkazuje rozhodnutí o námitkách na kapitolu 5.10.6.1. textové části odůvodnění ÚP s tím, že obsahuje odůvodnění vymezení ploch RX – rekreace jiná, pak jde o odkaz bezpředmětný, neboť tam žádné takové zdůvodnění obsaženo není, obsahuje pouze obecnou systematiku ploch s RZV. Navrhovatelé ve svých podáních potvrdili, že jsou si vědomi rozlišení lokality na plochy RI a plochy RX s různou intenzitou způsobu využití, avšak z podaného „vysvětlení“ odpůrce v rozhodnutí o námitkách se stále nedozvěděli, na základě jakých kritérií a hledisek bylo rozhodnuto o tom, které pozemky „se šěstím“ spadnou do plochy RI (a budou zvýhodněny), a které budou znevýhodněny a zařazeny do ploch RX.
102. Po důkladném zkoumání soud musel přisvědčit argumentaci navrhovatelů, že o důvodech rozdělení lokality do dvou funkčních ploch a přiřazení jejich pozemků do plochy RX se nic konkrétního nedozvěděli nejen z rozhodnutí o jejich námitkách, ale ani z platného ÚP či územní studie 2013 a 2016, na něž ÚP v mnohém odkazoval s tím, že návrh jejich rozdělení kopíruje. Protože odpůrce ke zvolenému funkčnímu vymezení daných ploch a rozdělení lokality na dvě různé plochy (dosud regulovány jednotně se stejným funkčním vymezením) nic relevantního neuvedl, lze pokládat zvolenou regulaci a rozdělení území za neodůvodněné a nahodilé, resp. svévolné.
103. Laxní přístup odpůrce k odůvodnění rozhodnutí o námitkách byl odpůrci vytknut i v nedávném rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2026, č.j. 21 As 226/2025-78. Soud v rozsudku uvedl, že „Přestože je třeba odůvodnění rozhodnutí o námitkách vnímat v kontextu odůvodnění ÚP, je nutné trvat na tom, aby v rozhodnutí o námitkách odpůrce srozumitelně vypořádal podstatu argumentace uplatněné v námitkách. (...) V nynější věci odpůrce na podrobné námitky navrhovatele reagoval stručným shrnutím úvah, které vedly k vymezení lokality jako plochy smíšené obytné všeobecné. (...) Rozsah a podrobnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách by přitom měly být přímo odvislé od podrobnosti a kvality námitek. Platí, že čím obecněji jsou námitky formulovány, tím obecnější může být i odůvodnění jejich vypořádání. (...) Navrhovatel předestřel v námitkách konkrétní a rozsáhlou argumentaci, k níž se však odpůrce nijak nevyjádřil

a omezil se jen na výše uvedená povšechná konstatování. (...) Judikatura Nejvyššího správního soudu připouští určité zmírnění požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námítkách s přihlédnutím k tomu, že je součástí odůvodnění územního plánu a v kontextu s tímto odůvodněním musí být posuzováno. Přesto nelze na odůvodnění rozhodnutí o námítkách zcela rezignovat, jak to učinil odpůrce v nynější věci.“ Stejný rozsudek NSS dále uvedl, že „Napadený územní plán je značně rozsáhlý; jen textová část jeho odůvodnění bez příloh se skládá ze 4 svazků, přičemž svazek obsahující zprávu o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území čítá 110 stran. Tím spíše nelze konkrétní a podrobnou v námitce uplatněnou argumentaci vypořádat jen strohým a zcela obecným konstatováním s tím, že osoba uplatňující námitku může odpovědi na ni nalézt v rozsáhlém odůvodnění ÚP.“

104. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uváděl (strana 9), že v odůvodnění rozhodnutí o námítkách navrhovatelů byl vždy uveden konkrétní důvod pro zařazení jejich pozemků do plochy RX. Takové tvrzení však není pravdivé. S odkazem na shora provedený výklad se soud nemohl ztotožnit ani s tvrzením odpůrce v tom, že „výsledné odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů a připomínek ve spojení s dalšími částmi odůvodnění ÚP (např. kapitola 5.9.13.) je zcela dostačující a přezkoumatelné“. Rovněž odkaz na kapitolu 5.9.13. není nijak přiléhavý, neodpovídá charakteru lokality ani dosavadnímu způsobu užívání pozemků navrhovatelů, rovněž neobjasňuje důvody vymezení plochy RX a samotné zahrádkaření v lokalitě Kozí horka (včetně pozemků navrhovatelů).
105. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu uváděl i další důvody pro vymezení plochy RX v daném území, a to nad rámec odůvodnění v ÚP. I tyto důvody jsou do značné míry obecné a lze je vztáhnout na řadu ploch v okolí Brněnské přehrady, v nichž je například vymezeno funkční využití RI nebo dokonce intenzivnější RU. Soud je nucen poukázat na to, že nebylo jakkoliv logicky vysvětleno, proč odpůrcem uváděné argumenty platí pro nemovitosti navrhovatelů, a nikoliv pro jiné plochy v okolí přehrady. V bodě 61 svého vyjádření odpůrce dokonce připustil, že v oblasti přehrady došlo k odlišnému zacházení s pozemky, avšak podle něj toto bylo v ÚP zdůvodněno. Tomu nemohl soud přisvědčit. V bodě 61 svého vyjádření odpůrce také uvedl, že k vymezení plochy RX na pozemku navrhovatelů došlo z důvodu polohy jejich pozemků na okraji zastavitelného území. Takové logické zdůvodnění by sice bylo možné potvrdit, neboť pozemky navrhovatelů se nachází na okraji zastavitelného území, avšak toto nebylo nikdy jako důvod pro vymezení plochy RX na jejich pozemcích v platném ÚP uvedeno (ani v územní studii či v rozhodnutí o námítkách navrhovatelů). Jak již bylo citováno shora z odůvodnění ÚP k návrhu ploch rekreace jiná - RX (svazek 2, str. 176), dále platí, že nové lokality zahrádek se vždy navrhují v návaznosti na stávající zahrádkové lokality, v místech málo vhodných pro velkoplošné obhospodařování zemědělské půdy na okraji zastavitelného území města (...). Pouze z tohoto textu by bylo možné vzdáleně dovozovat nějakou souvislost umístění lokality zahrádek (plochy RX) s okrajem zastavitelného území (jak argumentoval odpůrce v podaném vyjádření). Není zde ale splněn druhý předpoklad, že se tyto plochy navrhují v návaznosti na stávající zahrádkové lokality. V dané části území se typické zahrádkové lokality dosud nenacházely. Aktuálním ÚP zde byly vymezeny nově bez této návaznosti. Pokud by měla být poloha pozemků navrhovatelů na okraji zastavitelného území skutečně relevantním důvodem pro vymezení plochy RX, pak by nešlo o logický důvod v případě jiných pozemků zařazených do plochy RX, které se nachází poměrně daleko od okraje zastavitelného území. Z hlediska napojení na dopravní a technickou infrastrukturu (kanalizace), není mezi pozemky v plochách RX a RI žádný podstatný rozdíl (srov. grafickou

část ÚP), protože jsou obsluhovány stejnou pozemní komunikací (stejně blízkou), což připustil i odpůrce v bodě 63 svého vyjádření. Kanalizace není v území dobudovaná, rekreační objekty zde využívají žumpy, jenž jsou umístěny poblíž účelové komunikace. Odpůrce nijak nevysvětlil (v ÚP ani v soudním řízení), z jakého důvodu pokládá technickou infrastrukturu v ploše RI za dostatečnou a tu stejnou infrastrukturu v ploše RX za nedostatečnou (srov. bod 61 vyjádření odpůrce). Dosavadní řešení dopravy, kanalizace či vodovodu v sousední ploše RI není lepší než v ploše RX. Odpůrcem uváděné argumenty tak nemohly logicky zdůvodnit novou regulaci lokality ve dvou různých plochách.

106. Soud již výše konstatoval, že prověřil územní studie, odůvodnění ÚP i odůvodnění rozhodnutí o námítkách a nenašel žádné konkrétní důvody vztahující se k vymezení plochy RX na pozemcích navrhovatelů a jejich nezařazení do sousední plochy RI, resp. vysvětlení rozlišujících kritérií pro zařazení pozemků do plochy RX nebo RI. Odůvodnění pro vymezení ploch doplňované odpůrcem až v rámci řízení před soudem nelze vzít v potaz. Navíc ani z něj není jasné, z jakého důvodu byla zvolena předmětná regulace této lokality.
107. K ploše RX odpůrce ve svém vyjádření uváděl, že předchozí ÚP i současný ÚP zde nepočítá s intenzivnější a rozsáhlejší stavební činností a ačkoliv zde převažuje využití pro zahrádkaření, nebrání to podle něj navrhovatelům užívat pozemky i nadále dosavadním způsobem. Soud k tomu uvádí, že i kdyby snad regulace novým ÚP odpovídala předchozí regulaci ÚP z roku 1994 a vycházela ze stavu v území, což soud nepokládá za splněné, je potřeba i takovou regulaci řádně odůvodnit, a to zejména v situaci, kdy vlastníci nemovitostí uplatní podrobnou námitku. Nový ÚP vstupuje na místo předchozího ÚP a reguluje celé území znovu od počátku, přitom může zvolit různá řešení (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2024, č.j. 10 As 273/2023). Proto musí být vždy zvolené funkční využití jakékoliv plochy řádně odůvodněno.
108. K potřebě regulace území RO Přehrada z územní studie 2013 vyplynulo, že „v daném území začaly vznikat z původních rekreačních chat rekreační zařízení jako hotely a penziony. Za účelem zachování rekreačního charakteru oblasti a kvality přírodního prostředí bylo nezbytné stanovit regulaci, která vyváží veřejné a soukromé zájmy v území.“ Takové argumenty samozřejmě mohou potvrzovat legitimní cíl regulace v území. Nicméně z nich neplyne, jak logicky poukazovali navrhovatelé, zda zvolená regulace území skutečně může vést k dosažení těchto cílů, protože méně intenzivní rozvojové plochy RX jsou vymezeny v území jen minimálně, zatímco v jiných částech území byly vymezeny rozsáhlé plochy RI nebo RU, které představují více intenzivní rozvoj (dokonce byly vymezeny i zcela nové zastavitelné plochy RI). Tento značně nevyvážený přístup pořizovatele ÚP je zřejmý v mnoha místech regulovaného území.
109. Jak již bylo shora uvedeno, odpůrce v odůvodnění ÚP i rozhodnutí o námítkách navrhovatelů odkazoval na zdůvodnění územními studiemi (ohledně funkčního vymezení ploch). Územní studie jsou dle § 25 stavebního zákona z roku 2006 územně plánovacím podkladem, který ověřuje možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Dle rozsudků NSS ze dne 27. 9. 2016, č.j. 3 As 263/2015-38, a ze dne 23. 11. 2017, č.j. 1 As 299/2016-59, je zaevidovaná územní studie podkladem neopominutelným a lze se od ní odchýlit pouze v odůvodněných případech.
110. Pouhé odkazy odpůrce na zdůvodnění funkčního vymezení ploch v územních studiích také nelze pokládat za dostatečné odůvodnění. K dostatečnosti odůvodnění změn ÚP např.

Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 6. 2024, č.j. 67 A 1/2024-64, uvedl: „(...) odpůrce učinil v podstatě to, že obsah územní studie kompletně překlopil do změny územního plánu s prvky regulačního plánu. To jej ovšem nezbatuje povinnosti zvolené řešení i v případě nepodání námitek alespoň rámcově odůvodnit. Zejména v případě, kdy odpovídající odůvodnění nelze nalézt ani v textu územní studie (z ní neplyne ani to, zda byly zvažovány také jiné varianty, zda bylo zjišťováno stanovisko vlastníků pozemků apod.).“

111. Ve světle soudní judikatury tedy neobstojí pouhé odkazy ÚP na existenci územních studií, jak to zvolil odpůrce v této věci, aniž by bylo v platném ÚP, popř. v rozhodnutí o námitkách, přímo zdůvodněno řešení, které z územních studií převzal. Takový ÚP není dostatečným způsobem odůvodněn. Zejména v situaci, kdy územní studie 2013 a 2016 nevysvětlily regulaci dané lokality a ani vymezení konkrétních ploch s RZV, tj. proč některé pozemky byly zařazeny do ploch RI a z jakého důvodu byly jiné pozemky zahrnuty do ploch RX, což vedlo k odlišnému zacházení s pozemky v dané lokalitě. Navíc platný ÚP se v některých lokalitách RO Přehrada od územních studií odchýlil, pozemky reguloval v rozporu s těmito studiemi, a proto bylo potřebné, aby ÚP obsahoval řádné zdůvodnění. V případě regulace pozemků navrhovatelů ale odpůrce právě odkazoval na územní studii, podle níž pozemky nebyly zařazeny do plochy RR, a proto ani následně nepřipadly do plochy RI.
112. Vzhledem k nově stanovenému funkčnímu využití pozemků navrhovatelé také zpochybňovali jejich označení jako stabilizované plochy. Klasifikace ploch je zdůvodněna v textové části odůvodnění ÚP (kapitola 5.10., svazek 2, strana 191 až 195). Podle stabilizace stávajícího způsobu využití nebo předpokládaných změn v území se graficky i obsahově rozlišují plochy: plochy stabilizované (území z převážné části zastavěná a funkčně a prostorově zřetelně založená) a plochy změn - též plochy návrhové (p. zastavitelné – převážně nezastavěné části území určené k zastavění; p. přestaveb – zastavěná území určená ke změně zástavby či opětovnému využití znehodnoceného území; p. změn v krajině). Jako stabilizované plochy jsou vymezovány ty části zastavěného území, kde územním plánem stanovené podmínky využití území vyjadřují jeho dosavadní charakter a zpravidla jej potvrzují, nebo na něj bezprostředně navazují, a proto se zde nepředpokládá zásadní změna funkčního využití a prostorového uspořádání.
113. Odpůrce tvrdí, že plocha RX, jejíž součástí jsou pozemky navrhovatelů, byla *vymezena nikoliv podle stávajícího využití, ale především podle požadovaného způsobu využití*. Za těchto okolností ale nedává smysl vymezení plochy jako stabilizované. Chtěl-li odpůrce změnit v dané ploše způsob využití oproti stávajícímu, měl zvolit jiný nástroj a tuto svoji volbu zdůvodnit. Pro změnu ve využití oproti dřívějšímu stavu by pak bylo použito termínu plocha změn (přestavby, transformační). Z uvedeného je zřejmé, že odpůrce nemohl vymezit plochu stavu a tvrdit, že se pro vlastníky v podstatě nic nemění, když současně odůvodnil provedenou regulaci tím, že je třeba změnit stávající způsob využití na nový požadovaný způsob využití území.
114. Z rozhodnutí NSS ze dne 30. 10. 2024, č.j. 4 As 119/2024-49, k uvedenému vyplývá, že „Je dozajista právem obce vymezit do budoucna v územním plánu plochy, které nebudou odpovídat jejich dosavadnímu využití, přitom je nutno respektovat pravidla, která se na takové vymezování vztahují. Jinak řečeno, v případě, kdy stěžovatelka určila konkrétní plochu v územním plánu Zádveřice – Raková jako stabilizovanou, byla povinna zjistit stav věci, o něm nejsou důvodné pochybnosti, a vycházet tak ze zásady materiální pravdy. V opačném případě měla danou plochu vyznačit jako plochu návrhovou (plochu změn) a připojit odpovídající odůvodnění zvolené

změny.“ V nyní posuzované věci zřejmě nebyla uplatněna zásada materiální pravdy (zjištění reálného stavu v území), jinak by nedošlo k rozdělení jedné lokality na dvě identické části z hlediska stávajícího využití a k přiřazení jedné části do funkčního využití RX včetně nemovitostí navrhovatelů a druhé sousední části do funkčního využití RI. Řádné zdůvodnění této změny v území ÚP neobsahoval. Přitom odůvodnění provedené změny je nezbytné, aby nešlo o změnu diskriminační a svévolnou.

115. Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že zařazení nemovitostí navrhovatelů do plochy RX dle nového ÚP nepředstavuje zásadní změnu, která by podstatně omezovala možnost dosavadního využití pozemků a tím zasahovala do vlastnického práva navrhovatelů; podmínky využití pozemků navrhovatelů jsou podle nového ÚP stejné. Soud tomuto nepřisvědčil.
116. Ve výše provedeném výkladu soud již doslovně citoval regulaci předmětných pozemků v předchozím ÚP a aktuálním ÚP. Dle předchozího ÚP šlo o plochy s objekty pro individuální rekreaci, které sloužily pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci. Přípustné zde byly stávající objekty pro individuální rekreaci, včetně jejich rekonstrukce a dostavby a dále kůlny na nářadí (do 4 m²); podmíněně přípustné zde byly novostavby objektů pro individuální rekreaci (max 50 m²) s obestavěným prostorem nad upraveným terénem 230 m². Dle nového ÚP jde o plochy rekreace jiná – RX jejichž hlavní využití je pro individuální rekreaci formou zahrádkaření. Přípustným je využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití. Podmíněně přípustné jsou stavby zahradních chat do 50 m² a příslušenství těchto staveb např. kůlna; podmínkou umísťování staveb je zohledňování a zlepšování prostupnosti v území a dále minimální plošné zastoupení zeleně 80%. Nepřípustné je využití pro bydlení.
117. Z výše uvedeného porovnání regulace předmětných pozemků dle předchozího ÚP a nového ÚP vyplývá především změna v charakteru hlavního využití pozemků navrhovatelů. Dle předchozího ÚP šlo o *soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci*, naopak dle platného ÚP již má jít o *individuální rekreaci formou zahrádkaření*, když přípustným je využití související nebo podmiňující hlavní využití, tj. zahrádkaření. Soud v tomto spatřuje změnu v charakteru a způsobu využití pozemků navrhovatelů a nepřisvědčil tvrzení odpůrce, že se pro ně zvolenou regulací nic nemění. Navrhovatelé potvrdili, že své pozemky dlouhodobě využívali vždy jen k pobytové rekreaci a nikdy k zahrádkaření. To nehodlají činit ani do budoucna. Obdobný charakter využití pozemků platí v širokém okolí. Na základě předchozího ÚP byla na pozemcích navrhovatelů povolena rekreace v objektech pro individuální rekreaci, při níž lze jednoznačně předpokládat také pobyt (dočasný) osob v těchto objektech za účelem celoroční rekreace (např. koupání v jezeře, houbaření, sportování aj.). Naopak dle platného ÚP již může jít jen o individuální rekreaci převážně formou zahrádkaření (srov. závazná část ÚP strana 49), kde je forma pobytu či pobytové rekreace vzhledem ke kontextu využití a uspořádání okolního území nežádoucí (srov. textová část odůvodnění ÚP strana 175). Pokud jde o výstavbu objektů, pak dle předchozího ÚP byly na pozemcích navrhovatelů přípustné novostavby objektů pro individuální rekreaci (max 50 m²), ale dle nového ÚP již jsou podmíněně přípustné pouze stavby zahradních chat do 50 m². Z toho je zřejmé, že požadavky předchozího i nového ÚP na velikost těchto objektů jsou srovnatelné, ale jejich charakter se liší, protože dle nového ÚP může jít jen o zahradní chaty (bez bližšího vymezení), avšak podle předchozího ÚP mohlo jít o rekreační stavby rozmanitého charakteru.

118. Odpůrce argumentoval v případě plochy RX tzv. sběrnou kategorií nejružnějších ploch s tím, že se zde v žádném případě nejedná výhradně o zahrádkaření. Vzhledem k definici této plochy v závazné části ÚP (strana 66) tomu nelze přisvědčit, neboť hlavní využití je skutečně definováno pro individuální rekreaci formou zahrádkaření. Přípustným je pak využití související, podmiňující nebo doplňující toto hlavní využití.
119. Pro úplnost soud porovnává ještě regulaci ploch rekreace jiná - RX a rekreace individuální - RI v novém ÚP, vzhledem k tomu, že původně tvořily jeden celek s označením jako plocha s objekty pro individuální rekreaci. Podmínky využití plochy rekreace jiná - RX, jak je stanoví závazná část ÚP, byly již citovány shora v bodě 116. Pokud jde o podmínky využití plochy rekreace individuální - RI dle platného ÚP, pak hlavním je využití pro rekreaci ve stavbách pro rodinnou rekreaci do 80 m²; přípustným je příslušenství těchto staveb (např. kůlna, bazén); podmíněně přípustným je jiné využití, které nesouvisí s hlavním využitím, je s ním slučitelné a podstatně neomezuje hlavní využití; nepřípustné je využití pro bydlení nebo využití omezující hlavní využití. Povinné je minimální plošné zastoupení zeleně 80 %. Na základě porovnání této plochy rekreace individuální -RI a plochy rekreace jiná - RX je zřejmé, že plocha RI umožňuje skutečně rekreaci ve větších stavbách pro rodinnou rekreaci do 80 m², zatímco plocha RX umožňuje pouze rekreaci formou zahrádkaření s podmíněně přípustnou výstavbou zahradní chaty do 50 m². Pokud tedy odpůrce rozdělil v novém ÚP jednolitou lokalitu Kozí horka na dvě části, v nichž vymezil plochy s rozdílným funkčním vymezením jako plochy RX a RI, a současně toto rozlišení na dvě různé plochy nijak nezdůvodnil, jednal svévolně a nepředvídatelně. Pozemky v lokalitě Kozí horka byly stejného charakteru a dosud byly regulované stejným způsobem, přičemž teprve novým ÚP byly rozděleny na ty, které budou zařazeny do plochy s funkčním využitím RI a zvýhodněny (možnost rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci do 80 m²) a dále na ty, které budou zařazeny do plochy s funkčním využitím RX a budou znevýhodněny (rekreace jen formou zahrádkaření s podmíněně přípustnou výstavbou zahradní chaty do 50 m²). V tomto smyslu odpůrce nerovně zacházel s pozemky navrhovatelů, které byly stejné charakteristiky jako pozemky zařazené do výhodnější plochy RI, přesto je bez řádného zdůvodnění zařadil do plochy s funkčním využitím RX, a tedy znevýhodnil. Rovněž podmínky stanovené platným ÚP k využití pozemků navrhovatelů jako plochy RX (sezónní rekreace formou zahrádkaření) neodpovídají jejich dosavadnímu využívání (k celoroční rekreaci v objektech pro individuální rekreaci). V lokalitě nejsou samostatné zahrádky, nepraktikuje se zde produkční zahrádkaření, není zde pro tento účel vhodná půda.
120. Vzhledem k výše uvedenému lze dovodit, že navrhovatelé byli zkráceni na svých právech vydaným ÚP, které zavedlo změny ve funkčním využití pozemků navrhovatelů a tyto nezdůvodnilo. Došlo u nich ke zmenšení potenciálu užitku z vlastnictví pozemků. Dosud mohli na největším ze svých pozemků (1611 m²) postavit objekt pro individuální rekreaci, avšak novým ÚP je minimálně kráceno jejich právo postavit zde další nemovitost. V plochách RX jsou podmíněně přípustné pouze stavby zahradních chat. Zařazením pozemků do plochy obdobné zahrádkářským koloniím došlo k výraznému snížení hodnoty jejich nemovitostí, nebude například možné čerpat u bankovních institucí hypotéku, pozemky budou prodávány za nižší cenu atp. Navrhovatelé především usilovali o návrat faktického stavu před změnou ÚP.
121. K námitce navrhovatelů, v níž vyslovili obavy z nemožnosti využívat stavby a zařízení na pozemcích dosavadním způsobem v důsledku změny regulace provedené platným ÚP, soud připomíná úpravu v závazné části ÚP (kapitola 6.2. Obecné podmínky využití -

integrované jevy, strana 52 až 54). Z ní plyne, že jestliže způsob využití dosavadních staveb legálně umístěných nebo povolených ke dni účinnosti ÚP neodpovídá hlavnímu, přípustnému nebo podmíněně přípustnému využití plochy s rozdílným způsobem využití, nebo prostorové parametry neodpovídají stanoveným prostorovým regulativům, jsou tyto stavby přípustné.

122. Navrhovatelé také namítali, že vyhláška č. 501/2006 Sb. taxativně vymezuje konkrétní plochy s rozdílným způsobem využití v souladu s jednotným standardem (např. rekreace individuální, rekreace - zahrádkářské osady) a odpůrce neodůvodnil, proč vymezuje právě plochy rekreace jiná (RX). K tomu zdejší soud uvádí, že územní plán může v odůvodněných případech vymezit plochu „jiné rekreace“, která je odlišná od druhů uvedených v § 5 odst. 3 písm. a) až e) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Z územního plánu však musí být zřejmé, proč pořizovatel zvolil „méně standardní“ řešení, než předpokládají právní předpisy (viz § 3 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Není vadou územního plánu, pokud pořizovatel pro přehlednost zařadí toto zdůvodnění systematicky do jiné části (*odůvodnění*) územního plánu než samotné vymezení funkční plochy (*textová a grafická část*), srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, č. j. 10 As 223/2023-72.
123. Odpůrce v bodě 13.2 odůvodnění uvedl, že územní plán vymezuje strukturu ploch s rozdílným způsobem využití tak, že se od pojetí v § 4 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. liší, a to za splnění podmínek stanovených v § 3 odst. 4 a naplnění cílů a úkolů územního plánování ve dvou odůvodněných případech. Jedním z nich jsou plochy pro rekreaci jinou (RX). Odpůrce výslovně uvádí: *„Jedná se o určité specifikum města Brna, neboť město Brno má silnou zájmovou skupinu zahrádkářů, která se etablovala v minulosti v průběhu vývoje města Brna za cca 50 i více let. Město Brno hodlá respektovat tuto skupinu a vymezuje ve skladbě ploch s rozdílným způsobem využití jako jiný podtyp rekreace s možností realizace menších (plošně omezených) rekreačních chatěk. Tyto plochy tedy zahrnují jak aktivní formy pěstitelských aktivit i čistě rekreační využití v malých objektech.“* Odpůrce tedy vysvětlil, proč vymezil plochy rekreace jiné (RX) namísto ploch dle podrobnějšího členění ve smyslu § 5 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
124. Soud ještě doplňuje k provedeným důkazům – fotografiím předloženým navrhovateli při soudním jednání (viz článek VII. tohoto rozsudku), že fotografie potvrdily tvrzený stav v území, existenci zpevněné a průjezdné komunikace a odkanalizování domu navrhovatelů až do žumpy poblíž komunikace. Konstatován k důkazu byl také snímek z katastrální mapy daného území s vyznačením přilehlé komunikace a technické infrastruktury. Odpůrce provedené důkazy nerozporoval.
125. K argumentaci odpůrce k lokalitám Bc-8 Rakovec (plochy RU) a Ky-6 (plochy RI), že jde ze strany navrhovatelů o nepřípustný návrhový bod, soud uvádí, že sdělení navrhovatelů v tomto směru chápe jen jako přírůbek, z něhož vyplývá způsob, jímž odpůrce přistoupil k regulaci daného území. Navrhovatelé si jsou vědomi toho, že ve vztahu k těmto plochám nejsou aktivně legitimováni a nemohou navrhnout zrušení ÚP v těchto lokalitách.

IX. Závěr a náklady řízení

126. Soud tedy uzavírá, že regulace provedená novým ÚP ve vztahu k nemovitostem navrhovatelů (zařazení do plochy RX) představuje změnu, která omezuje možnost jejich dosavadního využití pozemků a tím zasahuje do jejich vlastnického práva (tvrzení odpůrce, že se pro navrhovatele nic nemění, bylo shledáno nesprávným). Jelikož zavedená změna

funkčního využití těchto pozemků nebyla novým ÚP řádně odůvodněna, jde o změnu svévolnou a diskriminační a navrhovatelé tak byli zkráceni na svých právech.

127. Ze všech shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že podaný návrh je důvodný, když shledal nový ÚP v části vymezení plochy RX – rekreace jiná ve vztahu k nemovitostem navrhovatelů nezákonným. Soud ho proto v této části zrušil ke dni právní moci rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s.ř.s.).
128. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených plně úspěšný účastník proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé byli ve věci plně úspěšní (soud zrušil platný ÚP v požadované části), a soud jim proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Náhrada nákladů řízení sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2x 5 000 Kč a dále z odměny za právní zastoupení advokátem Mgr. Davidem Zahumenským za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání repliky, účast na jednání soudu) po 4 620 Kč (celkem 13 860 Kč) podle § 9 odst. 4 ve spojení s § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025 (dále jen „AT“), a dále z náhrady hotových výdajů za 3 úkony právní služby dle § 13 odst. 4 AT po 450 Kč (celkem 1350 Kč). Zástupce navrhovatelů doložil, že je plátcem DPH, proto o tuto daň 21 % byla zvýšena jeho odměna. Odměna právního zástupce za zastupování jedné osoby činila celkem 18 404 Kč vč. DPH. Soud vzal v úvahu, že se jednalo o společné úkony při zastupování dvou navrhovatelů, kdy dle § 12 odst. 4 AT náleží advokátovi za druhou zastupovanou osobu snížená mimosmluvní odměna o 20 %, tj. odměna za druhou takto zastupovanou osobu činí 14 723 Kč. Celkem na náhradě nákladů řízení soud přiznal navrhovatelům částku 43 127 Kč, kterou jim je povinen odpůrce uhradit prostřednictvím jejich právního zástupce. K tomu byla určena přiměřená lhůta.

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 10. dubna 2026

Mgr. Petr Šebek
předseda senátu