



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové v právní věci

navrhovatele: **O. Š., narozen X**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Filipem Nečasem
sídlem Malinovského nám. 603/4, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **statutární město Brno, IČO 44992785**
sídlem Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno
zastoupen advokátem Mgr. Pavolem Riškem
sídlem Jakubská 156/2, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu města Brna schváleného Zastupitelstvem města Brna dne 10. 12. 2024 v části grafické v rozsahu vymezujícím plochy Rekreační jiné – RX ve vztahu k pozemkům parc. č. X, XA a XB v k. ú. X,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel je vlastníkem pozemků parc. č. X, XA a XB v k. ú. X („pozemky navrhovatele“). Součástí pozemku parc. č. XB o rozloze 66 m² je stavba pro rodinnou rekreaci, č. ev. 52. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna schválený Zastupitelstvem města Brna dne 10. 12. 2024 („ÚPMB“) tyto pozemky zařadil do plochy Rekreační – RX.

II. Návrh

2. Navrhovatel, resp. jeho právní předchůdce, bydlí ve stavbě pro rodinnou rekreaci č. ev. 52 již zhruba 20 let. Posledních 15 let je zde nahlášeno také sídlo společnosti s ručením omezeným. Tento stav je po celou dobu ze strany orgánů veřejné moci i odpůrce respektován. Navrhovatel proto požadoval, aby byla ÚPMB na pozemky navrhovatele rozšířena plocha pro bydlení BI, která by reflektovala skutečný stav v území. Tento zhruba 20 let trvající faktický, nerušený a vlastníky preferovaný stav v území byl navíc prověřený urbanistickou studií Útěchov – jih (Atelier RAW 02/2006, „územní studie“). Aby mohl odpůrce upřednostnit využití plochy pro zahrádkaření před skutečným způsobem využití nemovitých věcí navrhovatele, musely by existovat velmi silné důvody s negativními dopady na cíle a úkoly územního plánování. Takové důvody však odpůrce neuvedl.
3. Navrhovatel považuje za sporné, zda má využití nemovitých věcí navrhovatele určovat územní studie vyhotovená před 20 lety pro územní plán starý více než 30 let, na níž odpůrce odkazoval ve vypořádání námitek. Nicméně z územní studie vyplývá, že vlastníci pozemků mají zájem o výstavbu rodinných domů. Varianta B územní studie zvolená odpůrcem pak sice počítá se zachováním zahrádek v lokalitě, ovšem varianta A územní studie výslovně plánuje zástavbu pro bydlení, a to včetně nemovitých věcí navrhovatele. Odpůrce neuvedl důvody, pro které upřednostnil variantu B. Zvláště v situaci, kdy byla dokonce varianta A zapracována do aktualizace územně plánovací dokumentace z roku 2014.
4. Navrhovatel nerozumí, čím by mělo zařazení pozemků navrhovatele do plochy pro bydlení narušit krajinný ráz. Pozemky navrhovatele se nenachází přímo ve volné krajině a sousední pozemky jsou zastavěny mnohem masivnější zástavbou. Navíc jsou pozemky navrhovatele ze severní, východní i jižní strany odstíněny lesním porostem, skrze který na ně není vidět. Ani z výše položeného vrcholu kopce ze západu není možné na pozemky navrhovatele vidět, neboť tomu brání vyšší zástavba na sousedních pozemcích, kterou odpůrce naopak do plochy pro bydlení zařadil. Ochrana či ohrožení lokality z hlediska krajinného rázu nevyplývá ani ze stanovisek dotčených orgánů státní správy.
5. Jelikož navrhovatel se svou rodinou v lokalitě dlouhodobě a nerušeně realizuje funkci bydlení stejně jako jeho sousedé, není zřejmé, z jakého důvodu považuje odpůrce lokalitu za nevhodnou pro převod na plochu bydlení. V lokalitě se již stavby pro bydlení nachází, a to na pozemcích, které byly ještě nedávno součástí téže plochy, do níž jsou zařazeny pozemky navrhovatele. Tato zástavba byla z hlediska její dostatečnosti prověřena v řízení před stavebním úřadem a odpůrce ji v ÚPMB zařadil do plochy pro bydlení. Tato vedlejší zástavba vždy využívala a nadále využívá tutéž technickou i dopravní infrastrukturu jako navrhovatel. Pokud byla shledána dostatečnou pro tuto sousední zástavbu, je zjevně dostačující i právě pro nemovité věci navrhovatele. Není proto zřejmé, v čem odpůrce spatřuje nedostatečnost stávající technické a dopravní infrastruktury.
6. Navrhovatel konečně tvrdí, že zásahy regulace obsažené v ÚPMB do ústavně zaručených práv navrhovatele nejsou přiměřené. V lokalitě se za více než 20 let zahrádkářská činnost

nerozvinula, žádná zájmová skupina zahrádkářů zde nikdy nepůsobila. Vymezení plochy RX tak nepředstavuje rozvoj zahrádkářství, ale blokaci rozvoje území. Odpůrce v rámci vypořádání námitek nevzal vůbec v úvahu práva a oprávněné zájmy navrhovatele ani faktický stav v území. Neuvedl relevantní legitimní důvod, proč by měly být nemovité věci navrhovatele vedeny v ploše RX – rekreace jiné. Přiměřeností zásahu do práv navrhovatele na majetek a na soukromý a rodinný život se tak odpůrce nezabýval. Na sousedních pozemcích se nachází „množství nepovolených staveb, které byly v minulosti povoleny k bydlení za nestandardních podmínek“. Stavby na pozemcích navrhovatele jsou přitom legálně postavené a zkolaudované v 80. letech minulého století. Navrhovateli není jasné, v čem se jeho pozemky od sousedních pozemků, kde je výstavba k bydlení umožněna, liší. Zvolenou regulaci proto považoval za libovolnou a diskriminační.

7. Z uvedených důvodů navrhovatel navrhl, aby soud zrušil ÚPMB v napadeném rozsahu.

III. Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že vymezení stabilizované plochy RX nepředstavuje nepřiměřený zásah do ústavně zaručených práv navrhovatele. Územní plán je koncepčním nástrojem, který stanovuje cílové uspořádání území v dlouhodobém horizontu a není postaven na pouhém popisu stávajícího stavu. Regulace tedy nutně nevychází pouze z individuálních potřeb a aktuálního užívání jednotlivých pozemků, ale sleduje širší urbanistické a krajinné souvislosti a rovněž veřejný zájem na ochraně území před nežádoucí suburbanizací.
9. V územním plánu města Brna z roku 1994 („územní plán 1994“) byly pozemky navrhovatele součástí nestavební – volné plochy s objekty pro individuální rekreaci na zemědělském půdním fondu. V této ploše byly přípustné stávající objekty pro individuální rekreaci (o zastavěné ploše do 25 m²), nepřípustné naopak byly stavby pro trvalé bydlení. Navrhovateli tedy nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že budou v ÚPMB zařazeny jeho pozemky do plochy pro bydlení. Zařazení do plochy RX odpovídá charakteru lokality, která dlouhodobě plní funkci rekreační, s převahou odpočinkových aktivit v bezprostřední blízkosti lesa. Odpůrce tedy neprovedl žádnou „převratnou“ ani nepředvídatelnou změnu využití území, pouze zachoval dosavadní funkční charakter území, který byl vyjádřen i v územním plánu 1994.
10. Územní studie je schváleným a evidovaným (kód reg. listu 18987674) územně plánovacím podkladem pro změnu a pro nový ÚPMB. Obsahuje 2 varianty řešení, přičemž ve variantě B bylo území prověřeno pro zachování stabilizované plochy zahrádek. Odpůrce vycházel z řady podkladů, nejen z územní studie, a vyhodnotil toto řešení jako vhodnější. Jedná se o vymezení v zásadě stejných ploch jako tomu bylo v územním plánu 1994. ÚPMB tak zachovává kontinuitu územního plánování.
11. Hlavní argument navrhovatele pro změnu plochy na jeho pozemcích spočívá v tom, že pozemky užívá v rozporu s předchozí regulací či bez příslušných povolení pro bydlení. Faktické užívání odporující regulativům nemůže být určující pro tvorbu nové koncepce. Tím spíše, pokud ÚPMB žádnou existující legální výstavbu neomezuje a pouze stanovuje výhledové určení území do budoucna.
12. Sousední pozemky, které byly zařazeny do plochy BI, tvoří jeden funkční celek s pozemky navrhovatele. Na rozdíl od pozemků navrhovatele se na nich nachází rodinné domy postavené na stavebních pozemcích, které byly tímto způsobem zapsány v evidenci

katastru nemovitostí. Byly tedy vymezeny jako samostatná stabilizovaná plocha bydlení, protože již funkci bydlení obsahují.

13. Pozemky navrhovatele jsou součástí přírodního zázemí v krajině. Tím je třeba rozumět typické uspořádání bioty. Cílem je dosáhnout uměřeného a vhodného přechodu mezi zástavbou a přírodním zázemím. Plocha v jižní části Útěchova, kde se nacházejí pozemky navrhovatele, byla zmenšena tak, aby nedošlo k úplnému zastavění jedné z posledních enkláv volné orné půdy. Zástavba od lesa k lesu je zcela umělým prvkem v krajině a má nepříznivý vliv na okolní lesní porosty, především lesní lemy, krajinný ráz a charakter obce, proto je jí třeba zabránit. Budoucí zástavba těchto ploch by znamenala také migrační překážku a ztrátu pastevních možností pro zvěř z přilehlých lesů. Lokalita je navržena tak, aby byl mezi lesem a zástavbou volný nezastavitelný pás území, který umožňuje migrační prostup územím. Tyto skutečnosti ovlivnily návrh využití území v dané lokalitě, neboť již neumožnily sledovat využití dle varianty A územní studie.
14. Potenciál zpracovaný ve variantě A územní studie souvisel také se zajištěním nové obslužné komunikace, tento rozvoj však ÚPMB nepřevzal. Rodinné domy na sousedních pozemcích jsou legální a kolaudované, proto nelze jejich napojení na stávající infrastrukturu zpochybnit. Pokud by však k rozvoji bydlení mělo dojít, musela by být infrastruktura rozšířena, s čímž ÚPMB nepočítá.
15. K zásahu do ústavně zaručených práv nemůže dojít zachováním stejného režimu, jaký existoval v době nabytí pozemků navrhovatelem. Stejným způsobem může navrhovatel pozemky užívat i nadále. Nelze přihlížet k faktickému stavu, pokud je jednání navrhovatele v rozporu s účinnou územně plánovací dokumentací. S podanými námitkami se odpůrce řádně vypořádal a reagoval na tvrzení navrhovatele. Pouhý nesouhlas navrhovatele s tímto vypořádáním sám o sobě neznamená, že by vypořádání námitek bylo v rozporu se zákonem.
16. Zástupce odpůrce součástí svého vyjádření učinil také vyjádření odboru územního plánování, které obsahuje obdobnou argumentaci. Nad její rámec je zde uvedeno, že na pozemcích navrhovatele byla realizována stavba nerespektující regulativy územního plánu 1994. Nečinnost orgánů veřejné moci ve vztahu k tomuto protiprávnímu stavu není způsobila vytvořit legitimní očekávání ani právní nárok navrhovatele na to, aby byly jeho pozemky převedeny do jiné funkční plochy.
17. Ze všech výše uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl.

IV. Posouzení věci

18. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích. Soud při jednání provedl důkaz výňatkem z územního plánu 1994 – regulativy pro plochy s objekty pro individuální rekreaci a výřezem z jeho grafické části, územní studií (č. l. 6-20 spisu), záznamem o prověření její aktuálnosti (č. l. 64 spisu), výpisem z katastru nemovitostí (č. l. 23 spisu), informacemi o pozemku z katastru nemovitostí (č. l. 61, 62 a 67 spisu) a leteckým snímkem lokality (č. l. 66 spisu).
19. Návrh není důvodný.

IV. A. Obecná východiska

20. Naplnění cílů územního plánování může mít mnoho podob. V procesu územního plánování dochází k vážení řady soukromých i veřejných zájmů a výsledkem tak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými. Konečná volba konkrétní podoby využití

určitého území je výsledkem politické procedury, která je omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Při zachování předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy je tak volba využití území politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68).

21. Není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito. Jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Pokud tomu tak je, soud není oprávněn posuzovat vhodnost či účelnost takového řešení. Není úkolem soudu územní plány dotvářet (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).
22. Aby bylo možné posoudit, zda není zvolené řešení excesivní či nezákonné, musí být územní plán přezkoumatelným způsobem odůvodněn. Odůvodnění územního plánu má dvě úrovně. První je vlastní odůvodnění územního plánu, a druhou odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění územního plánu obsahuje zpravidla spíše obecnější koncepční východiska. Odráží především odborné požadavky politické povahy a reflektuje volbu mezi variantami řešení. Rozhodnutí o námitkách pak slouží k vymezení podrobnějších důvodů určení funkčního využití daného pozemku, které jdou zpravidla nad rámec textové části územního plánu. Smyslem rozhodnutí o námitkách je tak individualizace ve vztahu k regulaci konkrétních pozemků, a to vždy v kontextu konkrétních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79 nebo ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29).
23. Rozhodnutí o námitkách má tedy zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď. Požadavky na přezkoumatelnost takového rozhodnutí nesmí být přepjatě formalistické, z odůvodnění rozhodnutí o námitkách však musí být pochopitelné, z jakého důvodu odpůrce považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestřené skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené jinými řádně provedenými důkazy. Není možné se zabývat námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi bez zohlednění jejich podstaty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, nebo ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138, či nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Platí ovšem, že důvody pro to, proč odpůrce námítce navrhovatele nevyhověl, lze hledat i v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu, nejen ve vlastním vypořádání námitek (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022-59).
24. Odpůrce je povinen odůvodnit zvolenou regulaci i v případě, že záměr či funkční využití plochy do nového územního plánu převzal z územního plánu předcházejícího (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24, v něm odkazovaný rozsudek ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, body 19 až 21 a tam uvedený přehled předchozí judikatury). A to zejména v rámci vypořádání námitek vznesených proti vymezení plochy dotčenou osobou. Platí přitom, že čím konkrétnější námitky dotčená osoba vznesla, tím důkladněji se s nimi musí odpůrce vypořádat.

25. Jak již bylo uvedeno výše, územní plán je koncepčním nástrojem samosprávy, v rámci něhož dochází k poměřování řady veřejných i soukromých zájmů. Dotčené osoby proto nemají právní nárok na to, aby byl pozemek zařazen do jimi požadované plochy. Vlastníkovi nemovitosti tudíž nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na to, aby byla do územního plánu zahrnuta regulace dle jeho představ. Pokud však v této souvislosti vznesl námitku, má právo na racionální odůvodnění toho, proč jeho návrhu nebylo vyhověno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51 či ze dne 27. 3. 2020, č. j. 4 As 178/2019-46).

IV. B. Aplikace na projednávanou věc

26. Soud se dále zabýval tím, zda odpůrce při vymezení plochy RX na pozemcích navrhovatele nevybočil ze zákonných mezí.
27. Pozemky navrhovatele byly v územním plánu 1994 součástí ploch nestavebních volných s funkcí ploch s objekty pro individuální rekreaci nacházející se na zemědělském půdním fondu. Jednalo se o plochy sloužící pro soustředěnou rekreaci v objektech pro individuální rekreaci, které mohly mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 25 m². Mohly být podsklepené a mít jedno nadzemní podlaží a podkroví. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesměl překročit 110 m³. Plocha neumožňovala stavby pro trvalé bydlení.
28. ÚPMB zařadil pozemky navrhovatele do plochy RX – Rekreace jiná. Navrhovatel při jednání soudu namítl, že zařazením pozemků do plochy RX není dodržen princip kontinuity územního plánování, neboť se tím omezuje dosavadní využití pozemků. Z plochy pro rekreaci se stala zahrádkářská lokalita a namísto staveb pro rekreaci jsou povoleny jen zahradní domky. S touto námitkou se soud neztotožnil.
29. ÚPMB výslovně uvádí, že plochy RX slouží pro rekreaci a pro relaxaci formou zahrádkaření. Plochy RX jsou v územním plánu určeny pro rekreaci formou zahrádkaření s možností výstavby objektů individuální rekreace na převážně oplocených pozemcích zemědělského půdního fondu. Většina ploch RX zůstává stabilizovaná, nejčastěji jsou situované na okrajích souvisle zastavěných území (bod 5.8 textové části výroku).
30. Rovněž v podmínkách využití ploch ÚPMB uvádí, že hlavní využití ploch je pro individuální rekreaci formou zahrádkaření. Přípustné je využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití. Podmíněně přípustné jsou pouze následující stavby: zahradní chaty, které mohou být podsklepené (mimo území kulturní památky hradisko v Obřanech a pohřebiště Široká) a mohou mít jedno nadzemní podlaží a podkroví a zastavěnou plochu stavby do 40 m² (v rekreační oblasti Přehrada do 50 m²); zahradní chaty nelze stavebně spojit proti smyslu stanovené prostorové regulace; příslušenství těchto staveb za podmínky, že je objemově adekvátní typově přiměřenému příslušenství hlavní stavby [např. kůlna, bazén (mimo území kulturní památky hradisko v Obřanech a pohřebiště Široká), altán apod.] a je zachováno stanovené minimální plošné zastoupení zeleně; stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely veřejné rekreace a občanské vybavení, sloužící danému území, za podmínky, že záměry jsou objemově přiměřené přípustné zástavbě v území a že nedojde k podstatnému narušení či omezení hlavního využití. Využití pro bydlení je nepřípustné. (bod 6.3.2.19 textové části výroku).
31. Z odůvodnění ÚPMB se také podává, že plochy RX jsou určeny pro zahrádky. Zároveň ovšem toto odůvodnění vnímá, že se fakticky jedná o jednu z nejvíce rozmanitých ploch s

rozdílným způsobem využití z hlediska typologie staveb, prostorového uspořádání a funkce, a tuto skutečnost je třeba vyhodnocovat především v kontextu vlivu na okolní území a jeho rozvoj. Způsob a intenzita využití těchto ploch je různá a odpovídá následujícímu typologickému rozdělení: Zahrádky – pravidelně uspořádané intenzivně využívané plochy s výraznou produkční funkcí; Sady – většinou pravidelně uspořádané formace ovocných dřevin s převažující produkční funkcí; Individuální rekreace – plochy s převažujícím využitím formou pobytové rekreace s relativně vysokým zastoupením staveb a zpevněných ploch s různorodým charakterem od drobných zahradních chat, přes stavby pro rodinnou rekreaci až po objekty odpovídající svým charakterem rodinným domům sloužícím pro nežádoucí skryté bydlení; Souvislé porosty – vznikající většinou spontánně sukcesí po ukončení zahrádkářské činnosti. Územní plán preferuje zahrádkářskou činnost v typech zahrádky a sady. Typy individuální rekreace a souvislé porosty představují limitní polohy nadvyžití a podvyžití území a jako takové jsou z hlediska využití a rozvoje v území problematické a představují riziko, zejména exploatace nežádoucích forem skrytého bydlení a negativní sociální jevy spojené s bezdomovectvím (bod 5.9.13 odůvodnění).

32. Z uvedeného dle zdejšího soudu plyne, že odpůrce sice pojímá plochy RX jako plochy pro rekreaci a pro relaxaci převážně formou zahrádkaření. Je si však velmi dobře vědom toho, že fakticky se jedná o velmi různorodé plochy a toto jeho vědomí se odráží jak v podmínkách využití ploch, tak v odůvodnění zvolené regulace, a to hned na několika místech. Odpůrce výslovně uvádí, že *„rozdílnost nespočívá pouze ve způsobu využití oscilujícího od intenzivního úborového hospodaření po opuštěné nevyužívané zahrady, ale i ve velikosti a podobě staveb, které se v zahradách nacházejí (malé přístřešky pro nářadí až stavby charakteru rodinného domu). Na základě průzkumu staveb, které se v plochách zahrádek nacházejí, pak byla zvolena max. velikost zastavitelné plochy jako vyvážený průměr, který více méně odpovídá stavu v území a nepředstavuje riziko nežádoucích jevů spojených s nadměrnou velikostí zastavěné plochy (skryté bydlení, negativa spojená s nedostatečnou vybaveností technickou a dopravní infrastrukturou, apod)“*, srov. bod 5.10.6.3 odůvodnění, resp. že hodlá respektovat zájmovou skupinu zahrádkářů a vymezuje ve skladbě ploch s rozdílným způsobem využití plochy rekreace jiné (RX) jako *„jiný podtyp rekreace s možností realizace menších (plošně omezených) rekreačních chatek. Tyto plochy tedy zahrnují jak aktivní formy pěstitelských aktivit i čistě rekreační využití v malých objektech“* (bod 13.2 odůvodnění).
33. Soud shrnuje, že plochy RX nezahrnují pouze zahrádkářské osady (kolonie) v užším slova smyslu, nýbrž rozmanité plochy s rozdílným způsobem využití z hlediska typologie staveb, prostorového uspořádání a funkce, jejichž jednotícím prvkem je skutečnost, že se zpravidla nacházejí v zeleni, často v bezprostředním sousedství nezastavěných ploch zemědělského půdního fondu nebo pozemků určených k plnění funkce lesa, mají sloužit k trávení volného času v přírodě a nepředpokládá se na nich intenzivní stavební využití. Soud tedy uzavírá, že byť regulace provedená napadeným územním plánem ve vztahu k nemovitostem navrhovatele (zařazení do plochy RX) představuje určitou změnu (co do názvu i popisu hlavního využití), nejedná se o takovou změnu, která by fakticky omezila možnost dosavadního využití pozemků či významně změnila podmínky, za kterých lze na pozemcích umisťovat stavby. Zdejší soud se z těchto důvodů neztotožňuje s tvrzením navrhovatele, že odpůrce omezil využití jeho pozemků. Odpůrce napadenou regulací navrhovateli nijak neznemožňuje nadále jeho pozemky a stavbu užívat za v podstatě nezměněných podmínek ke stejnému účelu, jaký byl dán územním plánem 1994 – k rekreaci. V daných plochách ostatně připouští také objemově adekvátní typově přiměřené příslušenství staveb – v demonstrativním výčtu uvádí kůlnu, bazén či altán. Jinými slovy odpůrce nepochybně

navrhovatele nijak nenuťí jeho plochy intenzívně využívat výlučně formou úhorového hospodářství s výraznou produkční funkcí a nijak mu nebrání využívat je tak, jak to navrhovateli umožňoval územní plán 1994. Námitka, že odpůrce vymezením plochy RX na pozemcích navrhovatele porušil princip kontinuity územního plánování a omezil využití jeho pozemků, je proto nedůvodná.

34. Soud se naopak domnívá, že úprava obsažená v ÚPMB je pro navrhovatele v některých ohledech příznivější. Lze připomenout, že územní plán 1994 na pozemcích navrhovatele podmíněně připouštěl umístování nových staveb se zastavěnou plochou maximálně 25 m². ÚPMB v ploše RX připouští zahradní chaty se zastavěnou plochou do 40 m². Obě úpravy shodně vylučují bydlení a zachovávají rekreační charakter území. Nový územní plán tedy ve srovnání s předchozím rozšířil maximální přípustnou zastavěnou plochu o 60 %. Právní postavení navrhovatele se novým územním plánem nezhoršilo a naopak se v klíčovém parametru – přípustné velikosti staveb – zlepšilo.
35. Tento závěr má zásadní důsledky pro posouzení, zda vůbec došlo k zásahu do vlastnického práva navrhovatele ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku (rozsudky ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74). Soud tento závěr považuje za použitelný, nejen pokud nový územní plán zachovává stávající regulaci beze změny, ale tím spíše v situaci, ve které podmínky využití území oproti předchozí úpravě zmírňuje. Pokud pouhé zachování stávajícího stavu nemůže představovat zásah do vlastnického práva, pak tím méně může takový zásah představovat zlepšení podmínek ve prospěch vlastníka. S tím souvisí i otázka proporcionality odpůrcem zvoleného řešení: aby bylo vůbec možné proporcionalitu zkoumat, musí existovat zásah, který je třeba poměřovat. Pokud nová regulace právní postavení vlastníka nezhoršuje, není tu zásah, jehož proporcionalitu by bylo možno přezkoumávat.
36. Podstatou nynějšího sporu je požadavek navrhovatele, aby jeho pozemky byly zařazeny do plochy BI – bydlení individuální. Tento požadavek navrhovatel vznesl prostřednictvím námitek uplatněných nejdříve v roce 2020 (rozhodnutí č. j. MMBV/0244525/2020), a následně v roce 2024 (rozhodnutí č. j. MMB/0722283/2024). Argumentoval zejména tím, že předmětnou stavbu pro rekreaci dlouhodobě využívá k trvalému bydlení a fakticky na pozemku žádnou zahrádkářskou činnost nerealizuje. Nezpochybňoval přitom, že se na jeho pozemcích nachází stavba zkolaudovaná k rekreaci, nikoliv pro trvalé bydlení, jak je zřejmé také z evidence katastru nemovitostí.
37. Navrhovatel tedy žádá, aby mu byl přiznán příznivější režim, než jaký měl podle obou územních plánů, neboť ve své stavbě pro rekreaci fakticky bydlí. Takový požadavek je však svou povahou požadavkem na přiznání nových práv, nikoli obranou před zásahem do práv stávajících. Vlastník nemá subjektivní právo na to, aby jeho nemovitost byla v rámci územního plánu zahrnuta do konkrétního jím preferovaného způsobu využití. Volba konkrétního funkčního využití je v mezích zákona věcí politické diskrece zastupitelstva obce v rámci jejího práva na samosprávu. Pokud tedy odpůrce návrhu navrhovatele nevyhověl a zachoval dosavadní funkční využití pozemků, nelze jeho postup označit za nezákonný nebo nepřiměřený.
38. Soud se proto dále zabýval již pouze tím, zda odpůrce svůj postoj relevantně zdůvodnil. Odpůrce tak učinil především v rozhodnutí o námitce. V něm se (stručně shrnuto) odvolal

na územní studii, v jejíž variantě B bylo území prověřeno pro zachování stabilizované plochy zahrádek a odpůrce toto řešení vyhodnotil jako vhodnější. K rozšíření ploch pro bydlení přistoupil v rámci ÚPMB v jiných částech města, kde jsou vytvořeny vhodnější podmínky, zejména dostatečná stávající technická a dopravní infrastruktura. Na pozemcích navrhovatele nejsou umístěny stavby pro bydlení a realizovaná stavba není napojena na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou komunikaci. Nemohlo by se tedy jednat o stabilizovanou plochu pro bydlení, nýbrž o plochu přestavby, která by však byla podměrečná. Naproti tomu na sousedních pozemcích jsou legální stavby rodinných domů zapsané v katastru nemovitostí s dostatečnou výměrou pro vymezení stabilizované plochy bydlení. V navrhovatelem napadené ploše odpůrce nepovažuje za žádoucí zintenzivňování zástavby s ohledem na zachování krajinného rázu. Nelegální výstavba nemůže určovat urbanistickou koncepci.

39. Ve vztahu k územní studii je argumentace navrhovatele poněkud rozporná – na jednu stranu „považuje za sporné“, zda má využití nemovitých věcí navrhovatele určovat územní studie vyhotovená před 20 lety pro územní plán starý více než 30 let. Na druhou stranu se navrhovatel dovolává toho, že územní studie ve variantě A navrhla na jeho pozemcích zástavbu pro bydlení. K tomu soud uvádí, že územní studie je relevantním územně plánovacím podkladem, který mj. navrhuje možná řešení vybraných problémů [§ 30 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Ze záznamu o prověření aktuálnosti a potvrzení možnosti dalšího využití Urbanistické studie Útěchov-jih ze dne 19. 8. 2022, je pak zřejmé, že Magistrát města Brna v souladu s § 30 odst. 6 stavebního zákona potvrdil možnost dalšího využití územní studie jako územně plánovacího podkladu pro ÚPMB. Odpůrce tedy nejen mohl a měl z této územní studie při tvorbě ÚPMB vycházet, ale též mu příslušelo politické rozhodnutí, kterou z variant vyplývajících z územní studie zvolí.
40. Územní studie měla prověřit jižní část Útěchova jako jednu z posledních lokalit možného rozvoje této městské části ve vazbě na dopravní systém a technickou infrastrukturu. Životní prostředí zde přitom vykazuje vysokou kvalitu vhodnou pro výstavbu rodinných domů. Tuto zástavbu studie navrhla ve dvou variantách. Dle varianty A mělo dojít k výstavbě 40 samostatných rodinných domů, přičemž mezi pozemky s funkčním využitím pro bydlení byly zařazeny i pozemky navrhovatele, do jejichž středu měla ústít nová pozemní komunikace. Podle varianty B mělo dojít k výstavbě 22 samostatných rodinných domů, avšak pozemky navrhovatele by v takovém případě zůstaly zařazeny do stávajícího funkčního využití. Územní studie dále počítala s tím, že nové rodinné domy budou napojeny na stávající nebo nově budované venkovní plynovody, vodovodní síť, kanalizační síť i elektrickou síť (s předpokladem výstavby nové transformovny).
41. Jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o námitce, odpůrce zvolil variantu B (kterou dle grafické části ÚPMB mírně rozšířil jižním směrem) s tím, že ji považuje za vhodnější. Bližší zdůvodnění se nachází v odůvodnění ÚPMB, konkrétně v kartě lokality 1.43. U-1 Útěchov-jih. V ní je mimo jiné uvedeno, že *„[l]okalita je navržena tak, aby byl zachován mezi lesem a zástavbou volný nezastavitelný pás území. Východní část lokality je od stávající zástavby na okraji lesa oddělena zemědělskou půdou, která tak chrání území před kompaktním zastavěním a umožňuje prostup a migraci územím. MČ Útěchov tak nebude zcela zastavěna a nepřijde o poslední volné plochy mezi zástavbou a lesním porostem. (...) Navržené plochy bydlení individuálního a plochy smíšené obytné všeobecné (a plochy veřejných prostranství všeobecných) bezprostředně navazují na stávající zástavbu rodinných domů na jižním okraji MČ Útěchova (při*

ulici Adamovská) a jsou dobře napojitelné na stávající síť technické a dopravní infrastruktury. (...) Návrh umožňuje efektivně využít návaznost na zastavěné území, zabráňuje expandování zastavěného území do volné krajiny a zároveň reaguje na deficitní nabídku bydlení na území města Brna.“ Odpůrce se tedy v jižní části Útěchova rozhodl rozšířit plochy pro bydlení jen v návaznosti na dosavadní zástavbu umožňující dobré napojení na stávající technické sítě a současně považoval za nutné zachovat určité volné plochy mezi zástavbou, a umožnit tak prostupnost území. Toto zdůvodnění je dle názoru soudu pro volbu varianty B srozumitelné a dostačující. Na tom nic nemění ani poukaz navrhovatele na skutečnost, že v roce 2014 byla do územního plánu 1994 zapracována varianta A. Tato změna územního plánu 1994 byla následně zrušena Krajským soudem v Brně (rozsudek ze dne 23. 1. 2015, č. j. 67 A 15/2014-551) a pro rozhodnutí soudu v této věci nejsou historické změny předchozí územně plánovací dokumentace, které neobstály v soudním přezkumu, relevantní.

42. Citovaná karta lokality 1.43. U-1 Útěchov-jih současně odpovídá na námitku navrhovatele, že není zřejmé, čím by zařazením jeho pozemků do ploch pro bydlení došlo k narušení krajinného rázu. ÚPMB zde navazuje na strategii ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016-2025, která si jako jeden z cílů stanovila zlepšovat prostupnost krajiny pro biotu. I podle zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje mají navazující dokumentace, tedy i ÚPMB, podporovat přístupnost a prostupnost krajiny, zejména důsledně předcházet zneprůchodnění území a fragmentaci krajiny. ÚPMB si proto v jižní části Útěchova stanovil za cíl rozvolňovat zástavbu směrem k lesu, tj. zachovat dosavadní krajinný ráz. Nejde tak o to, zda je nynější stavba navrhovatele přes vzrostlou zeleň viditelná, či nikoliv. Prostupnost krajiny totiž zajišťuje zejména vysoký podíl zastoupení zeleně v terénu, který u ploch RX činí 80 %. Zařazením pozemků navrhovatele do plochy BI a připuštěním výraznější zástavby by se tato prostupnost území výrazně snížila, nebyl by naplněn ani požadavek, aby byl mezi lesem a zástavbou zachován pás území. V rozhodnutí o námitkách zmíněná ochrana krajinného rázu tak nebyla jen osamocenou formulí, ale součástí širší urbanistické koncepce zachování rekreačního charakteru území.
43. Z rozhodnutí o námitce dále vyplývá, že odpůrce nepřistoupil k vymezení plochy BI na pozemcích navrhovatele též pro nedostatečnou technickou i dopravní infrastrukturu. Jak uvádí navrhovatel, příjezdová cesta je k jeho pozemkům zajištěna přes účelovou komunikaci, na pozemky je sice přivedena elektřina, nejsou však připojeny na vodovodní ani plynovodní infrastrukturu ani na kanalizaci. Rozvoj lokality přitom v územní studii nepočítal pouze s rozšířením ploch pro bydlení, ale také s tím, že by jednotlivé rodinné domky měly být napojeny na kanalizační síť a na nově budované venkovní plynovody a vodovody, elektrickou síť, jakož i na nově navrženou komunikační síť. Jinými slovy z územní studie (ani v její variantě A) nevyplývá, že by bylo možné k navrhovatelem požadované změně funkčního využití ploch na jeho pozemcích na plochy pro bydlení přistoupit bez dalšího, nýbrž tato změna byla podmíněna také rozšířením dopravní a technické infrastruktury. Pokud odpůrce zvolil variantu B a obslužné komunikace a technickou infrastrukturu nezbytnou pro variantu A do ÚPMB nezpracoval, pak se jedná o legitimní důvod pro zachování dosavadního funkčního zařazení pozemků navrhovatele.
44. Soud dále v obecné rovině nezpochybňuje, že územní plán nesmí ignorovat stávající stav v území a pominout dosavadní využití pozemků. Faktický stav však nelze zohledňovat absolutně, jedná se pouze o jedno z hledisek, které odpůrce bere v úvahu. Je přitom nutné posuzovat nejen to, zda je faktický stav dlouhodobý a stabilní, ale také to, zda je právně

aprobovaný. Opomenout nelze ani celkový širší charakter lokality. Každý faktický stav tedy nemusí být „legalizován“ novým územním plánem.

45. Nový územní plán tedy nemusí „překlopit“ existující faktický stav do stejné či příznivější funkční plochy. I stavbu pro bydlení proto může nový územní plán ponechat v ploše rekreace, pokud tím obec sleduje legitimní urbanistický cíl a nezasahuje retroaktivně do již existujícího legálního užívání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/2020-68). Tím spíše pak může pozemky v ploše rekreace zachovat v nyní řešené situaci, kdy je navrhovatelem tvrzené užívání pro bydlení v rozporu s dosavadní územně plánovací regulací, neodpovídá povolenému účelu stavby ve vlastnictví navrhovatele a ani nebyla povolena změna jejího užívání. Pouhá skutečnost, že navrhovatel podle svého tvrzení užívá stavbu pro rodinnou rekreaci k trvalému bydlení, z ní stavbu pro trvalé bydlení nečiní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2024, č. j. 1 As 265/2023-31). Stavba pro rekreaci zkrátka není pro účely územního plánování „bydlením“ jen proto, že v ní někdo bydlí, a váha faktického užívání pozemku proto v takovém případě výrazně klesá. Soud tak souhlasí s odpůrcem, že nebyl povinen faktický stav zohlednit dle navrhovatelových požadavků. Navrhovateli současně z faktického užívání nemovitostí v rozporu s předchozí regulací i s účelem stavby nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že budou jeho pozemky zařazeny do jím požadované funkční plochy. Jestliže bydlení ve stavbě navrhovatele nebylo územním plánem 1994 aprobováno, nemohl odpůrce ani převzetím této dosavadní regulace jakkoliv zasáhnout do práva navrhovatele na soukromý a rodinný život. Na tom nic nemění ani námitka navrhovatele vznesená při jednání, že odpůrce údajně stav v území zavinil, neboť nebyl schopen dlouhodobě přijmout potřebnou změnu územního plánu. Navrhovatel v této souvislosti netvrdil, že by se dlouhodobě a bezvýsledně zasazoval o změnu územního plánu 1994 a zařazení jeho pozemků do ploch pro bydlení. Z ničeho proto nevyplývá, že by užívání rekreační stavby navrhovatele pro bydlení bylo výsledkem dlouhodobé frustrace navrhovatele z pasivity odpůrce. V návrhu naopak zdůrazňoval, že stavbu užívá 20 let pro bydlení a jde o respektovaný a nerušený stav v území, který by měl být odpůrcem zohledněn.
46. Závěrem se soud zabýval námitkou nedůvodného odlišného zacházení. Odpůrce totiž nepřevzal do ÚPMB původní vymezenou plochu s objekty pro individuální rekreaci v celém rozsahu. Její západní část tvořenou pozemky parc. č. XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM a XN (vše v k. ú. X), které přímo sousedí s pozemky navrhovatele, vymezil jako stabilizovanou plochu BI. Navrhovatel namítal, že nebyl dán důvod k odlišnému zacházení. Mezi stranami není sporné, že jsou tyto pozemky zpřístupněny stejnou pozemní komunikací, jako pozemky navrhovatele.
47. Vymezení plochy BI na sousedních pozemcích by se na první dojem skutečně mohlo jevit jako poněkud nekoncepční. Zejména s ohledem na výše uvedenou argumentaci územní studií o nemožnosti rozšířit plochu pro bydlení na pozemky navrhovatele bez současného rozšíření dopravní a technické infrastruktury. Jak však odpůrce uvedl v rozhodnutí o námitkách, na rozdíl od pozemků navrhovatele, byly součástí sousedních pozemků povolené stavby rodinných domů, což soud ověřil v katastru nemovitostí. Na sousedních pozemcích se tedy nacházejí právně aprobované stavby rodinných domů, které primárně slouží k bydlení. Odpůrce přitom nesmí retroaktivně rušit již existující legální stav nebo pravomocně založená oprávnění. Nemůže proto zpětně zpochybňovat již povolený účel užívání či podmínky, za kterých byla stavba kolaudována. Již existujícím rodinným domům určeným k bydlení tedy nemůže klást dodatečné podmínky na dopravní či technickou

infrastrukturu. V této situaci bylo tedy na politickém uvážení odpůrce, zda zohlední vydaná povolení a nabytá práva a na jejich základě změni funkční zařazení pozemků. Pokud tak v případě sousedních pozemků učinil, jedná se o legitimní a odůvodněné rozhodnutí. V případě pozemků navrhovatele však jde o odlišný případ, neboť povoleným účelem užívání stavby navrhovatele je rekreace, nikoliv bydlení. Aby se navrhovatel nacházel ve stejné situaci, jako jeho sousedé, musela by mu být povolena změna v užívání stavby. V takovém případě by se zařazení pozemků navrhovatele a jeho sousedů do odlišných funkčních ploch mohlo jevit jako diskriminační. Tak tomu ale v projednávané věci není.

48. Soud k tomu zdůrazňuje, že je oprávněn posuzovat pouze vymezení plochy RX na pozemcích navrhovatele, nikoliv zákonnost vymezení plochy BI na pozemcích sousedních. Vymezení této plochy není předmětem řízení, a soud proto nemůže řešit, jakým způsobem a proč rodinné domy na ploše s objekty pro rekreaci vznikly, a tudíž se ani nemůže zabývat spekulacemi navrhovatele o „nestandardních“ podmínkách jejich povolení. To se týká též navrhovatelem při jednání uplatněného tvrzení, že na pozemku parc. č. XF v k. ú. X se nachází černá stavba. Soud mohl v této věci posoudit pouze to, zda byl dán legitimní důvod pro odlišné vymezení funkčního využití sousedních pozemků. Ten v nynějším případě shledal. Námitka je nedůvodná.
49. Soud tedy dospěl k závěru, že vzhledem ke kontextu věci (ÚPMB nezasáhl do práv navrhovatele, neboť významně nezměnil stávající způsob využití pozemků navrhovatele, a naopak jej co do možnosti výstavby zlepšil) a vzhledem k argumentaci uplatněné v rámci podané námítky odůvodnění ÚPMB ob stojí. Navrhovatel požadoval změnu funkčního zařazení pozemků zejména s ohledem na faktický stav užívání stavby a jím dovozovanou podobnost se sousedními pozemky. Z ÚPMB je podle soudu dostatečně zřejmé, z jakých důvodů se odpůrce rozhodl nepřistoupit k rozšíření plochy pro bydlení na pozemky navrhovatele, a naopak se rozhodl zachovat původní regulaci. Tento postup nebyl svévolný, excesivní ani diskriminační, a proto napadená část ÚPMB v soudním přezkumu obstála.

V. Závěr a náklady řízení

50. Soud tedy shledal návrh nedůvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, který byl ve věci plně úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47). Odpůrce je statutárním městem, jehož magistrát má vlastní odbor územního plánování a rozvoje města, který byl zároveň pořizovatelem ÚPMB. Zhotovitelem územního plánu byla příspěvková organizace zřízená odpůrcem. Jako takový má odpůrce dostatek úředního aparátu s dostatečným obecním rozpočtem, aby byl schopen se sám hájit. Pokud se na obhajobu výsledků své práce před správním soudem nechal zastoupit advokátem, nejednalo se o volbu nezbytnou k hájení jeho práv. Soud proto k přiznání náhrady nákladů řízení neshledal důvod.

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 5. května 2026

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu