



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Šebka, soudce Martina Kopy a soudkyně Kateřiny Mrázové v právní věci

navrhovatele: **M. K.**

X

zastoupený advokátkou Mgr. Ing. Lindou Švancarovou
Kobližná 47/19, 602 00 Brno

proti

odpůrci:

statutární město Brno

Dominikánské nám. 1, 601 67 Brno

zastoupený advokátkou Mgr. Sandrou Podskalskou

Údolní 567/33, 602 00 Brno

za účasti:

1) **M. K.**

X

2) **Ing. P. D.**

X

3) **MVDr. Z. Ř. L.**

X

4) **M. V.**

X

5) **M. M.**

X

6) **J. P.**

X

všichni zastoupeni advokátkou Mgr. Ing. Lindou Švancarovou
Koblišná 47/19, 602 00 Brno

7) D. Č.
X

v řízení 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, v rozsahu vymezení plochy RX na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. X, včetně navazující regulace DU.V2 a BU.R2 ve vztahu k těmto pozemkům,

takto:

- I. Návrh se *zamítá*.
- II. Navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení *nemají právo* na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení *nepřiznává*.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu, vyjádření odpůrce a vyjádření osob zúčastněných na řízení

1. **Navrhovatel** se domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025, Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna dne 10. 12. 2024 (*územní plán* nebo také *nový územní plán*). Návrh směřuje proti vymezení plochy s funkčním využitím *Rekreace jiná (RX)* včetně navazující regulace na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území X (*pozemky navrhovatele*). Navrhovatel je vlastníkem obou uvedených pozemků. V procesu pořizování územního plánu uplatnil námitky, v nichž namítal nesoulad navržené regulace s faktickým stavem lokality, nepřiměřený zásah do vlastnického práva a nerovné zacházení ve srovnání s obdobnými lokalitami.
2. Navrhovatel považuje vypořádání jeho námitek za nekonkrétní a formální. Z odůvodnění podle něj není seznatelné, proč odpůrce pro danou lokalitu zvolil funkční využití RX, proč nepřijal řešení odpovídající pobytové rekreaci a jak vážil dopady do vlastnického práva. Navrhovatel odkazuje na požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jak je formuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169.
3. Navrhovatel dále namítá porušení zásady proporcionality, subsidiarity, minimalizace zásahu a zákazu libovůle. Odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, podle něhož veškerá omezení vlastnických práv v územním plánování musí mít legitimní důvody, musí se provést jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem, nediskriminačně a bez libovůle. Lokalita X má faktický charakter dlouhodobě ustálené pobytové individuální rekreace. V území jsou rekreační objekty umožňující pobyt a rodinné trávení volného času, zděné stavby i objekty s číslem popisným. Regulace RX podle navrhovatele neodpovídá této realitě a je vůči jeho pozemkům přísnější, než je nezbytné. Navrhovatel se nedomáhá nároku na neměnnost územního plánu ani práva na změnu území na bydlení. Trvá však na tom, že řešení odchylující se od reality území musí být přesvědčivě a přezkoumatelně odůvodněné. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, čj. 5 As 340/2020-34, zdůrazňující požadavek kontinuity a koherence změn s ohledem na legitimní očekávání vlastníků.

4. Navrhovatel rovněž namítá nerovné zacházení oproti srovnatelným lokalitám. Poukazuje na to, že odpůrce v městských částech *Žebětín* a *Bystrc* vymezil plochy individuální rekreace (*RI*) pro fakticky srovnatelný typ území, aniž přezkoumatelně vysvětlil, proč pro *X* volí režim *RX*. Odvolává se na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2020, čj. 2 As 317/2018-35, podle něhož kroky dotýkající se vlastnických práv mají dopadat na jednotlivce v obdobném postavení obdobně a musí mít racionální důvody. Podobně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29, plyne požadavek zkoumat, zda nedochází ke svévolným rozdílům v zacházení se srovnatelnými pozemky.
5. Navrhovatel konečně namítá nedostatek skutkových podkladů. Uvádí, že odpůrce přes opakované požadavky vlastníků nepořídil pro lokalitu podrobnější územní studii ani jiné konkrétní prověření, které by mohlo kvalifikovaně popsat realitu území a odůvodnit zařazení do plochy *RX*. Navrhovatel odkazuje na § 3 správního řádu a na obecný požadavek zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Územní studii odpůrce opakovaně přislíbil, avšak nikdy nezrealizoval.
6. Navrhovatel na podporu svého návrhu poukazuje na rozhodovací praxi zdejšího soudu ve věcech týkajících se územního plánu, konkrétně na rozsudky ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84, ze dne 13. 5. 2025, čj. 64 A 1/2025-290, a ze dne 2. 6. 2025, čj. 65 A 3/2025-62, v nichž soud zrušil části opatření obecné povahy právě pro nepřezkoumatelnost a nedostatek konkrétního odůvodnění zásahu do vlastnických práv.
7. **Odpůrce** s návrhem nesouhlasí. Navrhovatel se podle něj snaží obcházet nelegální stav vyvolaný jeho stavbou č. e. 200, která v současné podobě nemá veřejnoprávní povolení. Domáhá se vstřícnějších podmínek pro budoucí výstavbu nad rámec předchozí územně plánovací dokumentace. Řešení zvolené v územním plánu se podle odpůrce opírá o zpracované územně plánovací podklady a je řádně odůvodněné.
8. K obsahu relevantních částí územního plánu a předchozí územně plánovací dokumentace odpůrce uvádí, že pozemky navrhovatele se již podle dřívějšího územního plánu (obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech územního plánu města Brna, ve znění pozdějších předpisů; *starý územní plán*) nacházely v ploše s objekty pro individuální rekreaci. I podle starého územního plánu bylo na pozemcích určených k plnění funkce lesa (*PUPFL*) nepřipustné zvětšovat plochu staveb a na plochách mimo *PUPFL* bylo možné umísťovat nové stavby jen podmíněně do 25 m². S rozsáhlejší stavební činností se na pozemcích navrhovatele nepočítalo.
9. Odpůrce dále poukazuje na to, že územní plán v dané lokalitě vycházel z územní studie *Návrh využití zahrádkářských lokalit na území města Brna z roku 2018 (územní studie z roku 2018)*, která je územně plánovacím podkladem ve smyslu § 25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (*stavební zákon*). Tato studie člení tři charakterové typy lokalit – chatovou, transformační a zahrádkářskou. Pozemky navrhovatele studie zařadila mezi zahrádkářské lokality, u nichž z hlediska stavebního využití převládají drobné stavby a přístřešky. Studie rovněž vyhodnotila předmětnou lokalitu jako nevhodnou pro plochy rekreace s rekreačními objekty nebo plochy pobytové rodinné rekreace z důvodu nevyhovující dopravní a technické infrastruktury. Aktuálnost studie se dvakrát prověřovala (v srpnu a v prosinci 2022).
10. Odpůrce pak srovnává regulativy ploch *RX* a *RI*. V plochách *RX* je hlavním využitím individuální rekreace formou zahrádkářství s možností výstavby zahradních chat do 40 m²

(v rekreační oblasti *Přebrada* do 50 m²). V plochách *RI* je hlavním využitím rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci do 80 m². Bydlení je nepřipustné v obou typech ploch. Podstatný rozdíl tedy spočívá především v možnosti umístění nových staveb a v jejich velikosti. Celá lokalita *X* je v ploše *RX*. Plochy *RI* se v ní nevyskytují a nevyskytovaly se ani v předchozím územním plánu.

11. K vypořádání námitek navrhovatele odpůrce uvádí, že navrhovatel v procesu pořizování neúspěšně uplatnil vedle námítky i připomínku a další námítku obdobného znění. Vypořádání bylo podle odpůrce vždy řádně odůvodněné, přiměřené délce námítky a věcně reagovalo na jednotlivé argumenty. V odůvodnění se zmiňuje konkrétní důvod pro zařazení do plochy *RX* – jde o snahu o kontinuitu s předchozím územním plánem a nevhodnost lokality pro plochy *RI* s ohledem na dopravní a technickou infrastrukturu. Odpůrce připomíná, že požadavky na detailnost vypořádání námitek nesmí být přemrštěné. Mohlo by se jednat o nepřipustný zásah do práva na samosprávu, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
12. K namítané nepřezkoumatelnosti a zásahu do vlastnického práva odpůrce tvrdí, že zařazením do plochy *RX* nedochází k zásadní změně oproti předchozímu stavu. Podmínky využití území v podstatě kopírují předchozí regulaci a dosavadní užívání pozemků je i nadále přípustné. Odůvodnění je jako celek přezkoumatelné. Zároveň z procesní opatrnosti připomíná, že užívání stávajících legálně umístěných staveb se změna územně plánovací dokumentace nedotýká. Odkazuje na institut tzv. integrovaných jevů v kapitole 6.2 textové části územního plánu. Poukazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, čj. 8 As 271/2020-68, podle něhož nový územní plán nemůže zasáhnout do již existujícího stavu a představuje závazný podklad pouze pro budoucí rozhodování v území.
13. Odpůrce však znovu upozorňuje, že stavba navrhovatele č. e. 200 není v aktuální podobě stavbou povolenou. Její podoba se změnila mezi lety 2016–2019, kdy došlo k výrazné rekonstrukci bez řádného stavebního řízení. V době stavebního zásahu platný územní plán stanovil maximální zastavěnou plochu 25 m², což odpovídá přibližně třetině aktuálně zastavěné plochy. Navrhovatel se v roce 2021 pokusil stav dodatečně legalizovat, avšak neúspěšně. Řízení o návrhu na zrušení části územního plánu je podle odpůrce další snahou navrhovatele o legalizaci protiprávního stavu.
14. K námitce porušení proporcionality a nerovného zacházení se srovnatelnými lokalitami odpůrce tvrdí, že navrhovatel nesprávně vnímá plochu *RX* výlučně jako plochu určenou k zahrádkaření. Plocha *RX* je sběrnou kategorií zahrnující více dílčích typů ploch – zahrádky, sady, individuální rekreaci i souvislé porosty. Z odůvodnění územního plánu vyplývá, že pozemky navrhovatele nespádají do ploch zahrádek, ale do ploch individuální rekreace či sadů. Individuální rekreace je v rámci ploch *RX* přípustná a dosavadní legální způsob užívání pozemků nevylučuje. Limit zastavěné plochy 40 m² byl stanoven jako vyvážený průměr na základě průzkumu staveb v plochách *RX* a má předcházet nežádoucím jevům, jako je skryté bydlení a zatěžování území bez dostatečné infrastruktury. Mezi plochami *RX* a zahrádkařením nelze klást rovnítko, neboť i územní plán počítá se zahrádkářskou činností v obou typech ploch, jak *RX*, tak *RI*.
15. K namítanému nedostatku skutkových podkladů odpůrce opakuje, že při vypracování územního plánu vycházel z územní studie z roku 2018, jejíž aktuálnost byla dvakrát prověřena. K obavám navrhovatele ze skrytého záměru v území odpůrce zdůrazňuje právo obce na samosprávu, které zahrnuje i právo uspořádat územní poměry podle vlastních

představ. Odkazuje v té souvislosti na nálezný Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73. Územní plán nemá být pouhou dokumentací skutečného stavu. Má sloužit především pro nastavení podmínek využití do budoucna. Odpůrce připomíná, že vlastník nemovitosti nemá subjektivní právo na to, aby mu územní plán ve vztahu k ní přiznal určitý konkrétní způsob využití. Podstatná je spravedlivá rovnováha mezi soukromým zájmem a veřejným zájmem na ochraně obrazu území, přírodních, urbanistických a estetických hodnot.

16. Odpůrce závěrem upozorňuje na nutnost zdrženlivého přístupu soudů k zásahům do práva obcí na samosprávu. Úkolem soudního přezkumu je v otázce přiměřenosti územně plánovací dokumentace eliminovat pouze zjevné excesy. Regulace ploch a zařazení pozemků navrhovatele do plochy RX zjevným excesem není.
17. Odpůrce připojil ke svému vyjádření i reakci **Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna (OÚP)** k návrhu. K namítanému porušení právní jistoty a legitimního očekávání uvedl, že stavba č. e. 200 na pozemku navrhovatele má podle katastru nemovitostí zastavěnou plochu 44 m², avšak z ortofotomapy je patrné, že skutečná výměra je výrazně větší. Stavba v tomto rozsahu nebyla povolena. Ať již šlo o rekonstrukci původního objektu, nebo o novostavbu, v obou případech neproběhlo řádné stavební řízení. Podle starého územního plánu byla maximální zastavěná plocha pro objekty v dotčené lokalitě 25 m². Navrhovatel se proto dostal do právní nejistoty vlastním protiprávním jednáním a nemůže mít legitimní očekávání plynoucí z nezákonného postupu. Odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, čj. 5 As 340/2020-34, označil OÚP za nepřipadný, neboť soud v dané věci řešil jinou problematiku a kasační stížnost zamítl.
18. OÚP zdůraznil, že nový územní plán v předmětné lokalitě zásadně nezměnil podmínky pro umísťování staveb oproti starému územnímu plánu. Naopak přípustnou zastavěnou plochu zvýšil z 25 m² na 40 m². K tvrzení navrhovatele o pozvolné změně charakteru území OÚP namítl, že řada staveb v lokalitě je nepovolených, realizovaných v rozporu se stavebním zákonem i s regulativy obou územních plánů. Omezení, která navrhovatel popisuje, nejsou důsledkem přijaté regulace, ale jeho snahy udržet v území stavbu bez potřebného povolení.
19. K procesnímu průběhu a vypořádání námitek OÚP uvedl, že odůvodnění uvádí limitující faktory území, zejména nedostatečnou dopravní a technickou infrastrukturu, okolní lesní komplexy a potřebu chránit krajinné prostředí. OÚP dotčenou lokalitu zná ze své úřední činnosti a projektant územního plánu ji v průběhu tvorby návrhu osobně navštívil.
20. K tvrzenému nerovnému zacházení s jinými lokalitami OÚP namítl, že jde o nesrovnatelná území s odlišnou kapacitou infrastruktury, jinou urbanistickou strukturou i jiným rekreačním potenciálem. Lokalita X tyto parametry nesplňuje a nikdy nebyla rekreační oblastí. K územní studii ve vztahu k oblasti X OÚP zdůraznil, že šlo o samostatný proces podle stavebního zákona, který měl sloužit jako podklad pro změnu starého územního plánu, nikoli pro pořízení nového územního plánu. Její nezpracování proto nemá vliv na zákonnost územního plánu.
21. K jednotlivým návrhovým bodům OÚP uvedl, že postoj navrhovatele fakticky směřuje k dosažení regulačního vakua, které by znemožnilo stavebnímu úřadu vést řízení o jeho stavbě, přestože je v rozporu s regulativy obou územních plánů. Takový přístup je nepřijatelný, neboť by popíral základní principy stavebního práva. OÚP vůbec neshledal zásah do

vlastnických práv navrhovatele. Naopak nový územní plán rozšířil možnosti vlastníka zvýšením přípustné zastavěné plochy. Judikatura citovaná jde mimo kontext sporu.

22. **Navrhovatel** na vyjádření odpůrce zareagoval replikou. Kromě již dříve uvedených argumentů navrhovatel tvrdí, že odpůrce nevychází z odůvodnění obsaženého v územním plánu, ale dodatečně rozvíjí argumentaci, která v něm nebyla. Předmětem řízení je přezkum zákonnosti části opatření obecné povahy, nikoli otázka stavebněprávního režimu konkrétní stavby. Územní plánování přitom musí vykazovat určitou kontinuitu a koherenci s ohledem na legitimní očekávání vlastníků. Argumenty odpůrce o legalizaci nepovolené stavby proto míří mimo předmět řízení. Ani případný stavebněprávní spor nemůže nahradit povinnost odpůrce konkrétně a přezkoumatelně odůvodnit, proč dotčené pozemky zařadil do plochy *RX* a nikoli do jiné funkčně přílehlavější regulace. Odpůrce neoprávněně směšuje stavebněprávní otázku konkrétní stavby s územně plánovací otázkou funkčního a regulačního charakteru celé plochy.
23. K argumentu o zvýšení maximální zastavěné plochy z 25 m² na 40 m² navrhovatel uvádí, že odpůrce redukuje spor na jediný číselný parametr a přehlíží, že rozdíl mezi plochou *RX* a plochou *RI* je především kvalitativní. Zatímco v plochách *RI* hlavní využití definuje rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci, v plochách *RX* jde o individuální rekreaci formou zahrádkaření. V plochách *RX* jsou stavby pouze podmíněně přípustné a uplatňují se tam i další podmínky, které mohou praktickou využitelnost 40 m² ještě výrazněji omezit. Proporcionalitu regulace je přitom nutné posuzovat podle celkového dopadu na možnosti využití pozemku, nikoli izolovaně podle jediného parametru. Navrhovatel rovněž upozornil na vnitřní rozpor v argumentaci odpůrce: na jedné straně tvrdí, že rozdíl mezi *RX* a *RI* je fakticky nevýznamný, na druhé straně právě odlišností těchto ploch zdůvodňuje, proč pozemky navrhovatele do plochy *RI* zařadit nelze.
24. K otázce kontinuity se starým územním plánem navrhovatel nesouhlasil s výkladem, že nová regulace v podstatě potvrzuje čistě zahrádkářský charakter lokality. Starý územní plán totiž podle navrhovatele výslovně počítal s rekreací v objektech pro individuální rekreaci, nikoli jen se zahrádkařením. Navrhovatel podpůrně odkázal na zákon č. 221/2021 Sb., o podpoře zahrádkářské činnosti (*zahrádkářský zákon*), který zahrádkářskou činnost definuje jako pěstování ovoce, zeleniny, květin a dalších rostlin, a zdůraznil, že pojmy „zahrádkářská činnost“ a „rekreace v objektech individuální rekreace“ je nutné rozlišovat i jazykově a systematicky. Starý územní plán navíc nové stavby podmiňoval územně plánovacím podkladem nebo územní dokumentací zóny. Právě to ukazuje, že rozvoj území historicky podmiňovalo podrobnější odborné prověření. Pokud odpůrce bez takového prověření celé území stabilizoval v přísném režimu *RX*, jeho závěr o věčné kontinuitě obou plánů je nedostatečně podložený.
25. K územní studii z roku 2018 navrhovatel konstatoval, že pouhá existence tohoto podkladu zákonnost napadeného řešení neprokazuje. Rozhodující je, zda se zjištění studie konkrétně a přezkoumatelně promítla do výsledné regulace a do rozhodnutí o námitkách. Odpůrce navíc podle navrhovatele studii cituje selektivně: studie sama pracuje s typovým obrazem zahrádkářské lokality zahrnujícím pravoúhlý tvar, obdobnou velikost parcel, pozemky do 500 m² a dostupnost především pěší a hromadnou dopravou. Odpůrce ale nevysvětlil, v čem přesně tomuto obrazu odpovídají pozemky navrhovatele. Navrhovatel rovněž rozlišil „aktuálnost“ a „dostatečnost“ podkladu: i dvakrát prověřená aktuálnost celoměstské studie nevypovídá nic o tom, zda byla dostatečně podrobná pro tak přísnou a dlouhodobou regulaci rozsáhlé a vnitřně různorodé lokality, jakou je *X*.

26. K tvrzení o zahrádkářském charakteru lokality navrhovatel uvedl, že závěr odpůrce je příliš zkratkovitý a bez přesného vztahu ke konkrétním pozemkům. V lokalitě se podle navrhovatele dlouhodobě nacházejí rekreační objekty a stavby sloužící pobytové rekreaci. Sám odpůrce tuto různorodost nepopírá, pokud hovoří o plochách individuální rekreace či sadů uvnitř širšího celku *RX*. Pokud odpůrce faktický stav území používá jako argument, musí jej posoudit úplně a bez selektivity. Typologii zahrádkářské osady s drobnými stavbami a pěstitelským využitím pak nelze bez dalšího mechanicky přenést na každý jednotlivý pozemek v celé rozsáhlé lokalitě.
27. K otázce zemědělského půdního fondu (*ZPF*), *PUPFL* a infrastruktury navrhovatel namítl, že odpůrce svá tvrzení nedostatečně individualizoval. Pokud část obrany stojí na argumentu opřeném o *PUPFL*, tak měl odpůrce přesně doložit, jak se tento aspekt týká právě pozemků navrhovatele. Pokud jde primárně o *ZPF*, nelze argumentovat omezeními typově spojenými s lesním režimem. Územní plán v obecných částech počítá s umisťováním veřejné infrastruktury a se zlepšováním vybavenosti rekreačních oblastí. Tím spíše měl odpůrce vysvětlit, proč infrastrukturní nedostatky použil jako argument pro restriktivní stabilizaci, a nikoli jako podnět pro diferencované řešení. Srovnání s jinými lokalitami pak musí být konkrétní. Obecné tvrzení o lepší infrastruktuře jinde přezkoumatelné není.
28. Ke kvalitativním rozdílům mezi plochou *RX* a plochou *RI* navrhovatel doplnil, že v ploše *RX* je výslovně podmínka zohledňování a zlepšování prostupnosti území i při umisťování staveb včetně oplocení. Navrhovatel legitimitu tohoto cíle nezpochybňuje. Namítl však, že odpůrce nevysvětlil, jak se tato podmínka konkrétně promítá do jeho pozemků a proč právě v jejich případě odůvodňuje zařazení do *RX*. V kombinaci s ostatními podmínkami přitom může být i teoretická přípustnost stavby do 40 m² spíše formální než reálná, což je okolnost relevantní pro test proporcionality.
29. K otázce srovnatelnosti jiných rekreačních lokalit navrhovatel upřesnil, že neargumentuje jejich absolutní totožností, ale trvá na tom, že pokud odpůrce sám v územním plánu přistupuje k různým rekreačním lokalitám odlišně, musí objektivně a konkrétně vysvětlit, proč pro lokalitu *X* zvolil právě režim *RX*. Judikatura zdůrazňuje potřebu zkoumat, zda existují objektivní důvody pro rozdílné zacházení s vlastníky v obdobném postavení. Konstatoval, že odpůrce žádná konkrétní komparativní kritéria neuvedl a ani nezachytil srovnávací úvahu v odůvodnění územního plánu.
30. K obecné tezi o zdrženlivosti soudu při přezkumu územního plánování navrhovatel uvedl, že ji jako takovou nezpochybňuje, zdůraznil však, že zdrženlivost soudu neznamená rezignaci na přezkum nepřezkoumatelnosti a absence konkrétních důvodů rozhodnutí. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 podle navrhovatele nezprošťuje obec povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách. Jde pouze o to, aby se nekladly přemrštěné formální požadavky. Navrhovatel přitom nepožaduje přepjatý formalismus, ale zákonné minimum přezkoumatelnosti. K argumentu o hrozícím „regulačním vakuu“ navrhovatel odkázal na § 101d odst. 2 soudního řádu správního, který výslovně počítá se zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části v nezbytně nutném rozsahu.
31. **Osoba zúčastněná na řízení 7)** uvádí, že je vlastníci pozemků parc. č. *XC* a parc. č. *XD* v katastrálním území *X*, které územní plán zahrnuje do plochy *RX*. Tvrdí, že je tímto zařazením přímo dotčena na svých vlastnických právech. Odkazuje stejně jako navrhovatel na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, a na zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Spolu s navrhovatelem v minulosti uplatnila námitky proti územnímu plánu.

32. Ve vyjádření ze dne 18. 3. 2026 osoba zúčastněná na řízení 7) dodala, že spoluvlastní uvedené pozemky společně se svým manželem, který podal v rámci projednání územního plánu vlastní námítky. Jejich stanoviska jsou věcně shodná. Navrhla také, aby soud přiznal postavení osoby zúčastněné na řízení i A. S., vlastníci sousedních pozemků parc. č. XE a XF v katastrálním území X, která rovněž podala námitku k téže lokalitě. Osoba zúčastněná na řízení 7) dále poukázala na velké množství námitek a připomínek dalších vlastníků v lokalitě X, které podle ní potvrzují, že nejde o ojedinělý nesouhlas, nýbrž o systémový problém dotýkající se celého území.
33. Osoba zúčastněná na řízení 7) se jinak ztotožnila s návrhem navrhovatele. Souhlasí s jeho klíčovými argumenty, zejména že režim RX neodpovídá faktickému stavu lokality, která má dlouhodobě charakter individuální rekreace, že územní plán neumožňuje přiměřený rozvoj a obnovu staveb a že odůvodnění je nepřekoumatelné.
34. Nad rámec argumentace navrhovatele osoba zúčastněná na řízení 7) namítá, že limit zastavěné plochy 40 m² nepodkládá žádná urbanistická, technická ani kapacitní analýza. Při výměře pozemku 1 197 m² je extrémně restriktivní. V lokalitě se nacházejí historické chaty o zastavěné ploše 25–90 m². Odpůrce nedoložil, proč právě 40 m² představuje nezbytnou hranici. Územní plán nesprávně označuje území jako plochu bez zástavby a současně je řadí mezi pohledově významná území s podmínkou vizualizace záměrů, což je finančně náročné a fakticky působí jako skrytá stavební uzávěra. Vypořádání námitek je neúplné.
35. V replice ze dne 26. 3. 2026 reagující na vyjádření odpůrce a vyjádření OÚP osoba zúčastněná na řízení 7) upozornila na rozpor mezi dvěma územními studii, které se ve spise nacházejí. Odpůrce označuje za hlavní podklad územní studii z roku 2018, jejíž aktuálnost byla prověřena v roce 2022. OÚP naopak tvrdí, že lokalitní územní studie X nikdy neměla být podkladem pro nový územní plán a její nedokončení nemá na zákonnost územního plánu vliv. Osoba zúčastněná na řízení 7) namítá, že u jiných lokalit (*Bystrc, Komín*) lokalitní studie vznikly a použily se jako podklady pro vymezení ploch rekreace, čímž vznikla nerovnost v přístupu k jednotlivým lokalitám.
36. Osoba zúčastněná na řízení 7) dále namítá, že územní studie z roku 2018 neodráží zásadní proměnu území a její prověření v roce 2022 bylo pouze formálním administrativním úkonem. Poukazuje na vnitřní rozpor v argumentaci odpůrce a OÚP: odpůrce zdůvodňuje volbu RX zahrádkářským charakterem území, zatímco OÚP tvrdí, že se v území nachází řada nepovolených rekreačních objektů. Tato dvě tvrzení se vzájemně vylučují – pokud je v území rozvinutá pobytová rekreace, nelze je kvalifikovat jako zahrádkářskou kolonii. Argument o nelegálních stavbách je irelevantní pro přezkum územního plánu a nepřípustným rozšiřováním předmětu řízení. Odpůrce neprokázal žádný konkrétní veřejný zájem ospravedlňující přísnější regulaci.
37. Dne 31. 3. 2026 ještě osoba zúčastněná na řízení 7) podala doplněné vyjádření v návaznosti na doručení rozsudku zdejšího soudu ze dne 4. 3. 2026, čj. 29 A 24/2024-48, z něhož dovozuje, že regulace RX přímo zasahuje do jejích práv. Před vydáním územního plánu pořizovatele výslovně požádala o prověření možnosti obnovy staveb na dotčeném pozemku. Pořizovatel tuto žádost ignoroval a nezajistil ani odborné posouzení, ani územní studii, přestože věděl o technickém stavu objektů, který renovaci fakticky vylučoval. Odpůrce technický stav objektů nikdy nezpochybnil – ani ve správních řízeních, ani v soudním řízení ve věci citované v tomto bodě.

38. Osoba zúčastněná dále namítá nesprávné vypořádání námitek. Odkazuje na vyjádření vedoucího OÚP ze dne 17. 1. 2025, který dovedl, že obnova v režimu územního plánu znamená pouze revitalizaci a novou stavbu ve stejných parametrech neumožňuje. Tento výklad pokládá osoba zúčastněná na řízení 7) za rozporný s textem územního plánu, který podle jejího názoru obnovu včetně odstranění původní stavby a výstavby nové připouští. Poukazuje rovněž na nedokončenou územní studii X. Z komunikace s příslušnou úřednicí dovozuje, že zadání územní studie výslovně počítalo s prověřením obnovy objektů formou jejich nahrazení novostavbou o stejné zastavěné ploše. Studie měla být podkladem pro rozhodování v území již podle starého územního plánu, ale nikdy se nedokončila ani nepoužila. Osoba zúčastněná na řízení 7) z toho vyvozuje, že město rozhodovalo bez podkladu, jehož pořízení si samo uložilo, a tuto vadu nenapravilo ani při tvorbě nového územního plánu.
39. Osoba zúčastněná na řízení 7) dále namítá vnitřní rozpor mezi regulací *RX* a zbytkem územního plánu. Územní plán jako celek obnovu staveb – včetně jejich odstranění a nové výstavby – připouští, zatímco regulace *RX* ji zakazuje. Tento rozpor považuje za důvod nepřezkoumatelnosti a nedostatečného odůvodnění regulace *RX*. Upozorňuje, že její stavba se v probíhajícím správním řízení posuzuje jako novostavba výhradně v důsledku regulace *RX*. Jejím zrušením odpadne i důvod řízení o odstranění stavby. Osoba zúčastněná proto navrhuje, aby soud zrušil vymezení ploch *RX* v lokalitě *X*.
40. **Odpůrce** zareagoval na vyjádření osoby zúčastněné na řízení 7). Je podle něj z části mimoběžné s podaným návrhem na zrušení. Rozsah soudního přezkumu se podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního omezuje rozsahem a důvody podaného návrhu. Snaží-li se osoba zúčastněná na řízení 7) rozšiřovat návrhové body a uplatňuje-li nové okolnosti, které v návrhu na zrušení neuvedl navrhovatel, není taková argumentace pro věc relevantní. Pokud chtěla dosáhnout přezkumu vypořádání svých námitek, měla sama podat návrh.
41. K argumentaci ohledně množství podaných námitek a připomínek odpůrce uvádí, že z přiložených scanů je patrné, že se jedná o stejný či obdobný text užitý různými připomínkujícími. Odpůrce trvá na tom, že všechny námítky a připomínky řádně vypořádal.
42. K požadavku osoby zúčastněné na řízení 7) na zařazení jejích pozemků do ploch rekreace individuální (*RI*) namísto ploch rekreace jiná (*RX*) odpůrce poukazuje na to, že při pořizování územního plánu vycházel ze schválených územně plánovacích podkladů, zejména z územní studie z roku 2018, která je územně plánovacím podkladem. Pozemky osoby zúčastněné na řízení 7) i pozemky navrhovatele jsou v územní studii 2018 v lokalitě č. 270, vyhodnocené jako zahrádkářská lokalita s drobnými stavbami a přístřešky sloužícími převážně k uskladnění zahrádkářských potřeb, nikoli primárně k rekreaci. V návrhové části byla lokalita navržena jako stabilizovaná plocha zahrádek se zahradními chatami (*IZCH*) s maximální zastavěnou plochou 25 m² a obestavěným prostorem nad terénem nepřekračujícím 110 m³. Nebyla vyhodnocena jako vhodná pro plochy s rekreačními objekty (*IRCH*) ani pro pobytovou rodinnou rekreaci (*IRR*).
43. Odpůrce odmítá závěr osoby zúčastněné na řízení 7), že přítomnost pozemků pro individuální rekreaci v lokalitě *X* zakládá povinnost zařadit celou lokalitu do ploch *RI*. Účelem regulace bylo reflektovat závěry územní studie 2018 a odlišit intenzivněji rekreačně a stavebně využívané plochy *RI* od méně intenzivně využívaných ploch *RX*. Zařazením do

ploch *RI* by se oproti předchozímu územnímu plánu intenzita stavebního využití výrazně zvýšila, přičemž lokalita k takovému zvýšení nebyla vhodná.

44. Odpůrce dále zdůrazňuje, že zařazením pozemků osoby zúčastněné na řízení 7) a navrhovatele do plochy *RX* nedošlo ke změně dosavadního funkčního využití pozemků. Oproti předchozímu územnímu plánu, který připouštěl zastavěnou plochu objektů max. 25 m², přinesl územní plán mírné navýšení na 40 m², zatímco plochy *RI* nově umožňují výstavbu až do 80 m², tedy zásadní změnu oproti dosavadní regulaci. Odpůrce v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, čj. 4 As 241/2019-33, podle něž nedochází-li ke změně funkčního zařazení pozemku, kladou se na odůvodnění nižší nároky, neboť vlastník pozemku není přijetím územního plánu na svých právech dotčen.
45. K námitce o chybějícím odůvodnění limitu 40 m² pro hlavní objekt rekreace v plochách *RX* odpůrce uvádí, že odůvodnění je v textové části odůvodnění územního plánu (svazek 2, kapitola 5, str. 222). Limit byl stanoven jako vyvážený průměr zohledňující skutečný stav staveb v zahrádkářských plochách a slouží k eliminaci nežádoucích jevů, jako je skryté bydlení nebo zatížení nedostatečné technické a dopravní infrastruktury. Odpůrce pro lokalitu *X* doložil, že dopravní i technická infrastruktura je nedostatečná a její zřízení by bylo na velké části území neúměrně finančně náročné nebo ekonomicky nerealizovatelné, jak vyplývá z územní studie 2018. Vymezení plochy *RX* na toto hodnocení přiměřeně reaguje.
46. Ke krajinnému rázu odpůrce uvádí, že lokalita *X* je zahrnuta do pohledově významného území č. 18 a 19 téměř v celém rozsahu. Při vymezení těchto území byl aktuální stav území, včetně přítomnosti rekreačních objektů, zohledněn. Výstavba v pohledově významném území není vyloučena, ale navrhovatel záměru musí prokázat, že vizuálně cenný přírodní prvek nebude potlačen či ztracen, například vypovídající vizualizací nebo zákresem do 3D modelu. Nejde o „skrytou stavební uzávěru“, ale o výsledek vyvažování veřejných a soukromých zájmů.
47. K otázce obnovy stávajících staveb ve stabilizovaných plochách odpůrce upozorňuje, že tento bod vyjádření osoby zúčastněné na řízení 7) je zcela mimoběžný s podaným návrhem na zrušení. Odpůrce zároveň konstatuje, že osoba zúčastněná na řízení 7) svým účastenstvím v tomto řízení zjevně sleduje zrušení ploch *RX* na svých pozemcích za účelem legalizace dříve nezákonně realizované stavby, jak ostatně vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2026, čj. 29 A 24/2024-48, který vedl k zamítnutí její žaloby proti negativnímu rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby. Podle závazné textové části územního plánu (kapitola 3.3.1, str. 17) platí, že modernizace a revitalizace stavby může zahrnovat i odstranění objektu a jeho nahrazení novým, avšak nová stavba musí vždy odpovídat regulativům dané plochy. Otázka výkladu územního plánu pro konkrétní případ není relevantní pro přezkum jeho zákonnosti a měla by se řešit v navazujících řízeních před stavebním úřadem.

II. Jednání před soudem

48. Dne 22. 4. 2026 proběhlo u soudu jednání. Přítomní účastníci a osoby zúčastněné na řízení [zúčastnily se osoby zúčastněné na řízení 3) a 7)] setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Jádrem jednání bylo rozhodování o důkazních návrzích obou stran a následné dokazování. Obě strany vznesly několik důkazních návrhů. Pokud jde o návrhy navrhovatele a osob

zúčastněných na řízení předložených až při jednání, tak je soud očísloval a toto číslování bude pro přehlednost – zejména pokud jde o zamítnuté důkazní návrhy – používat i níže.

49. Soud nejprve provedl k důkazu (na návrh odpůrce) relevantní části starého územního plánu. Šlo o výkres využití území, na kterém byla dotčená lokalita graficky zařazena do *plochy s objekty pro individuální rekreaci*. Podle důkazně provedené textové části starého územního plánu tyto plochy sloužily pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF, PUPFL, případně ostatních plochách. Příпустné tam byly:

„(a) 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,

(b) společná hygienická zařízení pro chatovou nebo zahrádkářskou osadu mimo PUPFL, a

(c) kůlny na náradí o zastavěné ploše max. 4 m² mimo vyhlášené rekreační oblasti a PUPFL.“

50. Podmíněné přípustné pak v této ploše byly (pro přehlednost upravil soud):

„(a) novostavby objektů pro individuální rekreaci,

(b) ve vyhlášených rekreačních oblastech (Přehrada, Holedná, Ponávka) pouze na základě veřejnoprávně projednaného územně plánovacího podkladu nebo schválené územně plánovací dokumentace zóny. Objekty zde mohly mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m². Mohly být podsklepené a mít jedno nadzemní podlaží a podkroví. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesměl překročit 230 m³,

(c) mimo vyhlášené rekreační oblasti pouze na základě schválené územně plánovací dokumentace zóny nebo územně plánovacího podkladu lokality. Objekty zde 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, a

(d) jednotlivé stavby služeb a veřejného stravování, pokud měly doplňkovou funkci, která odpovídá využívání území stávajících chatových a zahrádkářských osad. Pro plochy s objekty pro individuální rekreaci obecně platilo, že další dělení stávajících parcel nezakládá právo výstavby dalších objektů pro individuální rekreaci.“

51. Poté soud provedl k důkazu relevantní části územní studie z roku 2018. Nejprve šlo o *výkres 02 – Analytická část – celková charakteristika*. V něm je celá oblast v ploše s číslem 270 jako zahrádkářská lokalita. V textové části analytické části územní studie z roku 2018 se pak uvádí důvody jejího pořízení:

„Zahrádkářské kolonie či osady mají na území města Brna již dlouholetou tradici. V posledních letech dochází v mnoha zahrádkářských lokalitách zejména z důvodu socioekonomického vývoje společnosti k využívání daných území k jiným účelům, než bylo primárně určeno. V některých místech tak vzniká neřízená exploatace území pro účely, pro které nejsou zájmové lokality prozatím vhodně zajištěny (např. nevyhovující technická a dopravní infrastruktura, návaznost na zastavěné území a zastavitelné plochy, prostupnost území apod.). Nicméně plochy zahrad, sadů a zahrádkářských kolonií není možné v územním plánu automaticky považovat pouze za jakousi rezervu stavebních pozemků. Některé tradiční zahrádkářské kolonie nesporně zaslouží trvalé zachování jako historické struktury krajiny a některé ponechat dále k rekreaci s možností intenzivnějšího využití. Další zahrádkářské kolonie je vhodné ponechat vzhledem k jejich ekologickému, psychosociálnímu a sociálnímu významu v současné městské krajině. Část zahrádek v

oblastech, kde je předpokládána zástavba, by mohla být ponechána například jako územní rezerva pro budoucí parky. Zcela jistě je účelné některé vhodné plochy zahrádek přeměnit na stavební pozemky. Přitom je ale třeba vyloučit možnost vzniku zastavěných území bez odpovídající infrastruktury.“

52. Cílem územní studie z roku 2018 podle její analytické části bylo:

„zejména vyhodnotit skutečný stav zahrádkových lokalit z hlediska extenzivního a intenzivního využití, rekreační a produkční funkce, potenciálu, míry a velikosti zastavění stavebními objekty a polohy v území apod. Na základě výsledků a závěrů provedeného rozboru rozčlenit zahrádkářské lokality na lokality pro ponechání funkce ploch s objekty pro individuální rekreaci se stávajícími regulativy, na lokality pro plochy s objekty pro individuální rekreaci s intenzivnějším využitím území (včetně návrhu jejich regulativů) a na lokality k jinému využití pro další rozvoj města, tak aby bylo dosaženo souladu se současnými vývojovými trendy společnosti.“

A jejím účelem bylo:

„sloužit jako podklad pro nový ÚPmB, a také zejména jako aktuální podklad pro příslušnou dílčí část pořizované změny (...).“

53. Tato část územní studie z roku 2018 také definuje *pojem zahrádkářské lokality*:

„Z hlediska stavebního využití převládají drobné stavby a přístřešky. Tyto objekty slouží převážně k uskladnění zahrádkářských potřeb a zajišťují pouze základní servis pro pěstitele, neslouží primárně k rekreaci. Na většině plochy lokality převládá mozaika maloplošného pěstování rozličných zemědělských plodin na pravoúhlých políčkách a záhonech. Pro pěstování je využívána většina využitelných ploch, převažují zahradní záhony nad zatravněním. Z hlediska parcelace převládá pravoúhlý tvar a obdobná velikost parcel. Pozemky jednotlivých uživatelů jsou relativně malé (do 500 m²) a často nejsou vzájemně odděleny plotem, při častém využití společného oplocení zahrádkářské „osady“. Tento typ lokality je dostupný především pěší a hromadnou dopravou.“

54. V návrhové části územní studie z roku 2018 se pak v tabulce k lokalitě 270, o níž tu jde, uvádí, že jde o bývalé skládky. V kolonce *Technická infrastruktura – kanalizace* se zmiňuje „podrobné řešení celé lokality, napojení na veřejnou kanalizace finančně náročné“. V kolonce *Technická infrastruktura – voda* se uvádí: „přístupové účelové komunikace cca 2-3 m, vnitřní komunikace cca 3 m, část bez pozemku“. V tabulce k *odkanalizování* se k lokalitě 270 píše „detailně řešit celé území, finančně náročné v případě napojení na kanalizaci pro veřejnou potřebu“. A tabulce k *zásobování vodou* se tam píše: „spodní část od p.č. 167 po p. č. 96/1, kótu cca 300, nad ekonomicky neřešitelné, resp. ATS (automatická tlaková stanice – pozn. soudu) do kóty cca 340 m. n.m.“.

55. Soud poté provedl k důkazu dva odpůrcem předložené záznamy o prověření aktuálnosti a potvrzení možnosti dalších využití návrhové i analytické části územní studie z roku 2018 ze dne 19. 8. 2022 a 14. 12. 2022. Pořizovatel v nich prověřil jejich aktuálnost a potvrdil možnost jejich dalšího využití.

56. Zástupkyně navrhovatele k územní studii z roku 2018 uvedla, že přímo neřešila potřeby v lokalitě X a odkázala na své vlastní důkazy k infrastruktuře. Zástupkyně odpůrce zdůraznila, že územní studie z roku 2018 vycházela ze skutečného stavu v území a návrh odpovídal stavu popsané infrastruktury, nejen z hlediska možnosti ji tam realizovat, ale také ekonomické náročnosti.

57. K záznamům o prověření aktuálnosti územní studie z roku 2018 pak zástupkyně navrhovatele uvedla, že jde jen o tvrzení o prověření, nikoliv důkaz o tom, že by se někdo účastnil nějakého místního šetření. Zástupkyně odpůrce reagovala, že to prověření je formalizovaný proces podle stavebního zákona, který proběhl, jak proběhnout měl. Pro odpůrce bylo důležité vědět, jestli ta studie nadále odpovídá stavu v území a proces prověření byl v tomto ohledu dostačující. Osoba zúčastněná na řízení 7) pak zmínila, že v mezičase vznikly „brněnské stavební předpisy“, které upravují odkanalizování v rekreační oblasti. Mělo se podle ní proto postupovat podle brněnských stavebních předpisů.
58. Následně soud provedl k důkazu (důkazní návrh označený č. 1) tabulku předloženou navrhovatelem a předtím písemně i osobou zúčastněnou na řízení 7), kde jsou různá brněnská katastrální území s různým popisem souvisejících údajů, a v níž se ke katastrálnímu území *Bystrc* píše:
- „Část rozsáhlé chatové lokality Rakovec v rekreační oblasti Přehrada, kterou dosavadní ÚPmB zařadil do nestavební plochy (s možností výstavby rekreačních chat). Lokalita je využita, je zastavěna objekty pro rodinnou rekreaci. Jednotlivé pozemky jsou oploceny a jsou využívány jako rekreační zahrady s množstvím drobných doplňkových staveb (bazény, přístřešky, kůlny). Přirazené funkční využití (R), vymezení plochy i striktní prostorová regulace (r1/i) vystihuje skutečný stav území.“
59. Poté soud provedl k důkazu fotografie chat nacházejících se v území, jež předložil k důkazu navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení (důkazní návrh č. 2). Jejich umístění poté promítl do plánu oblasti (důkazní návrh č. 3). Soud obojí zhlédl. S oběma těmito důkazy souvisel další plán lokality, na kterém byly vyznačeny pozemky ve vlastnictví města, které se rozlohou liší a je na nich možné plnit účel zahradničení (důkazní návrh č. 4). Na to navázal další důkaz v podobě ortofotomapy, ze které podle navrhovatele vyplývá, že ostatní pozemky nejsou obhospodařovány formou nějakého zahradničení (důkazní návrh č. 5).
60. Osoba zúčastněná na řízení 7) navrhla jako další důkaz výřez funkčního uspořádání města z územně analytických podkladů (důkazní návrh č. 12). Jeho cílem mělo být dokázat totožnost lokality *Bystrc*. Podle osoby zúčastněné na řízení 7) obě dvě ty lokality jsou popsány stejně jako plochy zahrádkářských a chatových oblastí. S tím souvisí další její důkazní návrh, kterému soud vyhověl, což byl další územně analytický podklad pro rozbor udržitelného rozvoje území s názvem *02 Krajina* (důkazní návrh č. 13). Jde o soubor několika mapových podkladů, tabulek a doprovodných podkladů, jimiž opět osoba zúčastněná na řízení 7) chtěla doložit stejnost oblastí zařazených do plochy *RI* v blízkosti *Brněnské přehrady*, zejména v *Bystrci*, *Žebětíně* a *Kníničkách*. Je tam podle ní stejná typologie, výškové členění, či podíl ZPF, orné půdy, trvalého travního porostu, zastavěného území apod.
61. Podle přiložených tabulek má *X* podíl ZPF necelých 0,5. Podíl orné půdy 0,1. Podíl zahrad v jednotlivých katastrálních územích 0,36 a procentuální podíl trvalého travního porostu 0,02. Potom se soud zaměřil na procentuální podíl výměry zastavěného území v porovnání s procentuálním podílem výměry ZPF a PUPFL v *X*. Zastavěné území dosahuje hodnoty 42. Procentuální podíl PUPFL má zhruba 48. A ZPF má 39. Podle tabulky č. 1 pak mezi významné krajinné prvky registrované patří údolí *X potoka*. Soud ještě četl tabulku z územní studie, podle níž má lokalita 270 *X* 123 objektů do 25 m², 115 objektů do 25–80 m² a 25 objektů nad 80 m².
62. Kromě toho osoba zúčastněná na řízení 7) předložila soudu mapu k zásobování vodou z katastru nemovitostí (důkazní návrh č. 16), ze kterého plyne výškové převýšení. Podle

odpůrce může voda jít do 310 m. n. m. Na této mapce osoba zúčastněná na řízení 7) znázornila, že část plochy není problémem zásobit vodou.

63. Zástupkyně odpůrce k důkazům uvedla, že pokud se osoba zúčastněná na řízení 7) snaží prokazovat, že lokalita je různorodá, tak to není v rozporu s tím, co je v územním plánu. Plocha *RX – rekreace jiná* pracuje s tím, že jsou tam jak zahrady, tak sady, tak individuální rekreace. Vychází to z textové části i odůvodnění, v jehož svazku 2 obrázek 84 zobrazuje, že lokalita je diverzifikovaná. Jsou tam různé objekty a různé způsoby využití. Z toho důvodu tam byla vymezena ta plocha *RX*, která tomu odpovídá. Zároveň je potřeba zdůraznit, že územní plán není něčím, co by jen popisovalo aktuální stav území, ale je to výhled do budoucna. Intenzifikace daného území je ale už ze zmíněných důvodů nevhodná, ať už je to veřejná dopravní infrastruktura, přístupnost území apod. Takže případné rozdíly, které jsou mezi touthle lokalitou a jinými lokalitami, nejsou dány jenom přírodními podmínkami a krajinnými podmínkami, ale právě i infrastrukturou. A tím, co už v dnešní době stojí, co funguje, jaká jsou rekreační zařízení, jaké je vybavení apod.
64. Zbylé důkazní návrhy soud zamítl. Šlo buď o součásti správního spisu, kterým se ve správním soudnictví nedokazuje, a soud z něj bude plně vycházet (v tomto směru šlo o stanovisko pořizovatele k rekreační oblasti přehrada, či část Přílohy č. 4 k textové části odůvodnění o moderních technologiích, v soudním spise jde o návrhy č. 14 a 15), nebo šlo o důkazy nepotřebné pro posouzení merita věci. To se týká návrhu č. 11 od osoby zúčastněné na řízení 3) týkající se rekreační oblasti v dané lokalitě, což nesouvisí s pozemky navrhovatele, tj. s předmětem řízení. Stejně tak nebyly potřebné výpisy z katastru nemovitostí (důkazní návrhy č. 9 a 6), protože údaje z nich plynoucí lze obecně dovozovat již z jiných důkazů a do takového detailu nejsou při přezkumu územně plánovací dokumentace nutné. Kromě toho jsou z dnešní doby, přičemž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 4 soudního řádu správního).
65. Stejně tak podle soudu nebylo třeba dokazovat e-mailovou komunikací osoby zúčastněné na řízení 7) k příslibu nové územní studie, protože se netýká otázky, která by byla pro posouzení věci podstatná (důkazní návrh č. 8). Soud nevyhověl ani návrhu odpůrce na důkazní provedení vývoje podoby stavby navrhovatele, což se netýká předmětu řízení. Kromě toho neprovedl rovněž z důvodu nadbytečnosti ještě dva v předcházejících fázích řízení vznesené návrhy osoby zúčastněné na řízení 7): sdělení krajského úřadu k nezahájení přezkumného řízení ve vztahu k novému územnímu plánu a obrázek stavby sousedů osoby zúčastněné na řízení 7).

III. Hodnocení soudu

a. Procesní stránka věci

66. Návrh splňuje všechny procesní podmínky pro přezkum napadeného opatření obecné povahy, což ostatně nečiní sporným ani účastníci řízení.
67. Co se okruhu osob zúčastněných na řízení týče, tak soud nevyslyšel návrh osoby zúčastněné na řízení 7) v jejím přípisu ze dne 18. 3. 2026, aby vyzval k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení i A. S., vlastníci pozemků parc. č. XE a XF v katastrálním území X. Soud na počátku řízení prostřednictvím své úřední desky (vyvěšeno dne 6. 2. 2026) i úřední desky odpůrce (vyvěšeno dne 9. 2. 2026) vyzval potenciální osoby zúčastněné na řízení, aby se ve lhůtě 20 dnů od vyvěšení výzvy soudu přihlásily soudu. Bylo na navrhované osobě, aby se

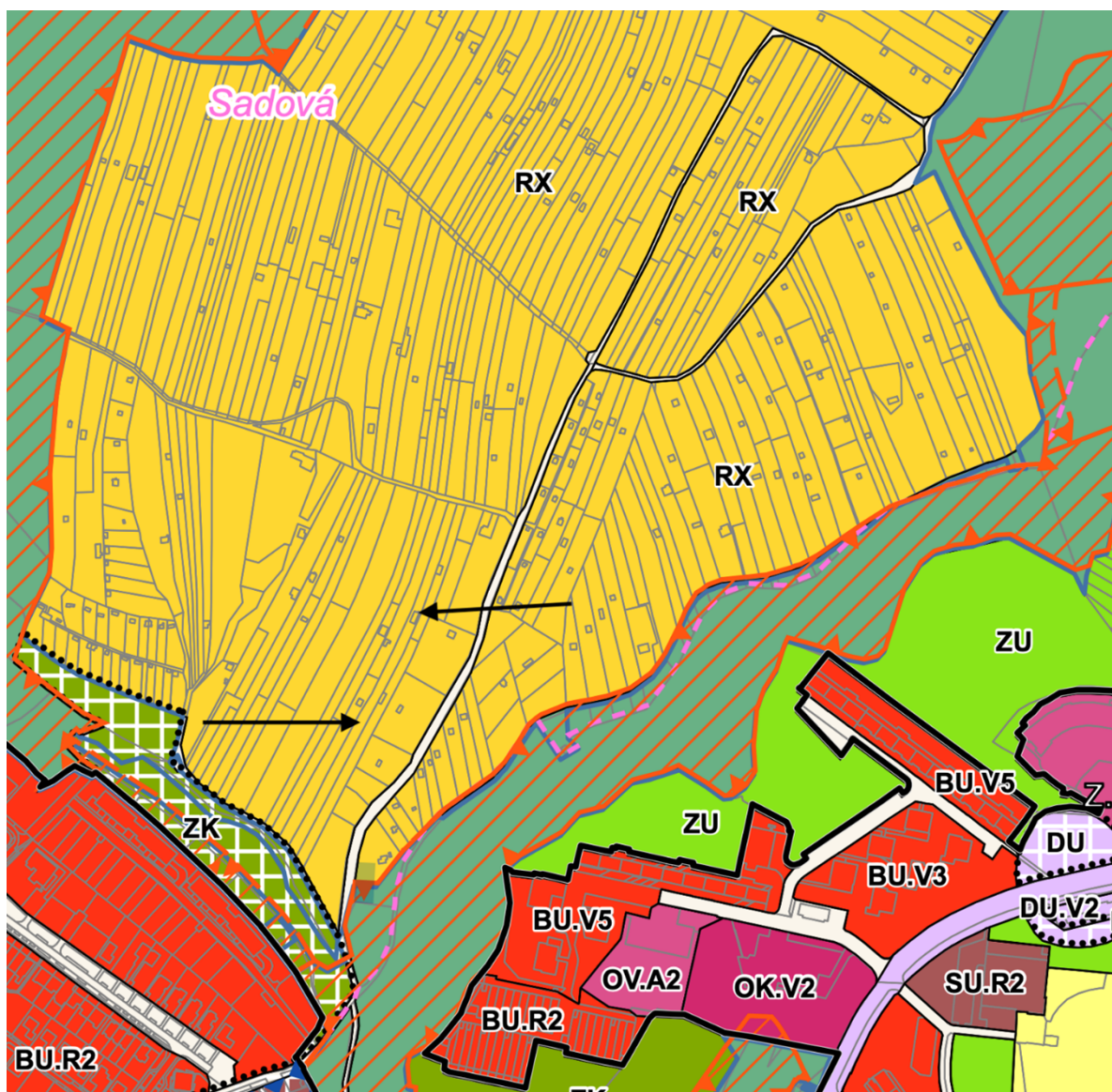
sama v této lhůtě přihlásila. Pokud to ve lhůtě neučinila [osoba zúčastněná na řízení 7), která od ní neměla plnou moc, přitom na ni upozornila až 18. 3. 2026], tak se již nemůže práv osoby zúčastněné na řízení domáhat, o čemž soud všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení ve výzvě poučil.

68. Kromě toho soud dodává, že i po poslední novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb., která v některých ohledech posílila postavení osob zúčastněných na řízení, stále platí, že je soud *vázán rozsahem a důvody návrhu* (§ 101d odst. 1 věta první soudního řádu správního). Jde o nejprísnější uplatnění koncentrační zásady ve správním soudnictví. Tomu mj. neodpovídal ani přístup navrhovatele, který podal velmi obecný návrh, a konkrétnější argumentaci uvedl až v replice na vyjádření odpůrce zaslané soudu těsně před jednáním – jako by se tedy role otočily a předmět řízení vymezoval odpůrce. Nejsou každopádně přípustné námitky osob zúčastněných na řízení, které jdou mimo rámec rozsahu a důvodů návrhu navrhovatele. Jejich přípustnost nemůže založit ani nový § 34 odst. 3 soudního řádu správního, podle kterého má osoba zúčastněná na řízení stejná procesní práva a povinnosti jako účastník, nestanoví-li zákon jinak nebo nevyklučuje-li to povaha procesního práva. Osoba zúčastněná na řízení stále nemůže disponovat předmětem řízení. A jednoduše *není navrhovatelem, který rozsahem a důvody svého návrhu vymezuje mantinely soudního přezkumu napadené části opatření obecné povahy*.
69. Podle soudu proto nebylo možné zohlednit veškerou argumentaci osob zúčastněných na řízení, jež samy nepodaly včasný návrh (a ani jim mj. proto nevznikla poplatková povinnost za tento návrh), jde-li mimo rámec rozsahu a důvodů vymezených navrhovatelem. Ten přitom důvody návrhu na počátku řízení pojal poměrně obecně. Soud se proto dále bude zabývat jen námitkami, které podle něj spadají do přípustného návrhového rámce. A pokud na některé z námitek osoby zúčastněných na řízení adresně nereaguje, je to právě z toho důvodu, že nejsou procesně přípustné. K tomu pro kontext dodává, že byl vůči přihlášeným osobám zúčastněným na řízení vstřícný po procesní stránce i pokud jde o otázku přímého dotčení na jejich právech, které bylo opravdu hraniční. Soud však v pochybnostech zohlednil vůli zákonodárce rozšířit rozsah práv osob zúčastněných na řízení a účinnost jejich vystupování v řízeních před správními soudy.

b. Věcné posouzení

Jádro pro posouzení věci – odpůrce reálně neomezil vlastnické právo navrhovatele

70. Soud nejprve pro představu na následujícím výřezu z hlavního výkresu územního plánu znázorňuje konkrétní podobu napadané plochy. Černé šipky pak ukazují na pozemky navrhovatele, o které v této věci jediné šlo. O nic jiného, než je vymezení plochy RX na pozemcích navrhovatele, nešlo.



71. Navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení se procesně zaměřili na obecnější otázky související s vymezením plochy *RX* v lokalitě *X*, které abstraktně zpochybňovali jako takové. A příliš se drželi porovnávání s plochami *RI* v jiných lokalitách v Brně, jako je *Bystrc* nebo *Žebětín*. Chtěli, aby i v lokalitě *X* odpůrce vymezil právě plochu *RI*. Jejich argumentace však v očích soudu měla velmi blízko tzv. *actio popularis* (žaloba ve veřejné věci, ne ve věci vlastní), kterou není možné územní plán napadnout. Podle soudu totiž základ věci ležel jinde. V tématu, kterému se naopak navrhovatel a ani na jeho straně stojící osoby zúčastněné na řízení nevěnovali skoro vůbec – zda územní plán na pozemcích navrhovatele vůbec vedl k reálnému a podstatnému zásahu do jeho práv.
72. Podle starého územního plánu byly pozemky navrhovatele v *plochách s objekty pro individuální rekreaci*. Tyto plochy byly určeny pro soustředěnou individuální rekreaci, typicky na *ZPF* nebo na *PUPFL*. Lokalita *X* nebyla tzv. vyhlášenou rekreační oblastí, ale dlouhodobě se chápala jako území rekreačně-zahrádkářského charakteru bez předpokladu intenzivního rozvoje a s omezenou dopravní i technickou infrastrukturou.
73. *Starý územní plán* připouštěl existenci stávajících objektů individuální rekreace a jejich rekonstrukce a dostavby pouze do parametrů stanovených pro novostavby. Umísťování

nových staveb bylo jen podmíněně přípustné a mimo PUPFL se omezovalo na objekty se zastavěnou plochou maximálně 25 m², s jedním nadzemním podlažím a podkrovím. Na PUPFL nebylo přípustné zastavěnou plochu staveb zvětšovat vůbec. Územní plán tedy nepočítal s rozsáhlejší ani intenzivní stavební činností. Rekreační využití bylo možné jen v přísně omezeném rozsahu a vázané na splnění dalších podmínek (blíže viz body 49 a 50 výše).

74. *Nový územní plán* pak pro pozemky navrhovatele volí plochu *RX – rekreace jiná*. Podle textové části odůvodnění pro ni platí:

„PODMÍNKY VYUŽITÍ

- Hlavní je využití 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 spojovat 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.

Podmínkou pro umísťování veškerých staveb (včetně oplocení) v plochách rekreace jiné je zohledňování a zlepšování prostupnosti v území; tam, kde zlepšování prostupnosti není možné nebo důvodné (dostatečná šířka komunikace, stávající kvalitní průchodnost území) je podmínkou alespoň zachování dosavadní prostupnosti.

- Nepřípustné je využití pro bydlení.

ZASTOUPENÍ ZELENĚ

Minimální plošné zastoupení zeleně na terénu v plochách rekreace jiné je stanoveno v rozsahu 80 % pro disponibilní pozemky stavebního záměru. Tentýž disponibilní pozemek nesmí být použit opakovaně pro jiný stavební záměr proti smyslu a účelu regulativu.“

75. V porovnání s předchozí regulací ve starém územním plánu se soud v konkrétních okolnostech této věci shoduje s odpůrcem: *nový územní plán nepředstavuje ve vztahu k pozemkům navrhovatele změnu regulačního režimu k jeho tíži*. Již podle starého územního plánu byly tyto pozemky určeny k rekreačnímu využití s výrazně omezenými možnostmi nové výstavby, která byla přípustná pouze podmíněně a v rozsahu do 25 m² zastavěné plochy. Nový územní plán zachovává rekreační charakter území a navazuje na dřívější regulaci, přičemž ani návrh v dostatečně konkrétní a praktické míře nedokládá, že by došlo k reálnému kvalitativnímu zpřísnění funkčního využití území nebo k odnětí dříve přípustného způsobu využití. Naopak je nutné zdůraznit, že nová regulace v ploše *RX*

rozšiřuje maximální přípustnou zastavěnou plochu zahradních chat na 40 m², čímž dochází k mírnému rozšíření stavebních možností oproti starému územnímu plánu.

76. Z hlediska poměru mezi starou a novou úpravou tak nelze dovodit zásah do právního postavení navrhovatele ve smyslu zhoršení možností využití jeho pozemků. Územní plán v tomto ohledu respektuje princip kontinuity územního plánování a vymezuje podmínky pro budoucí využití území způsobem, který je stabilní, předvídatelný a v souladu s dosavadní regulací.
77. Soud bude ještě konkrétnější, aby vysvětlil, co z porovnání starého a nového územního plánu vyplývá pro posouzení zásahu do vlastnického práva navrhovatele. Starý územní plán připouštěl na pozemcích navrhovatele podmíněně přípustné umístování nových staveb se zastavěnou plochou maximálně 25 m². Nový územní plán 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 %, zachoval dosavadní funkční využití a neodňal žádný dříve přípustný způsob využití pozemků. Jak je vidět, právní postavení navrhovatele se novým územním plánem nezhoršilo.
78. Navrhovatel v replice namítá, že odpůrce celý spor redukuje na jediný číselný parametr – zvýšení maximální zastavěné plochy z 25 m² na 40 m². Přitom podle něj přehlíží, že rozdíl mezi plochami *RX* a *RI* je především kvalitativní. V plochách *RI* je hlavním využitím rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci, v plochách *RX* jde o individuální rekreaci, zejména formou zahrádkaření. V plochách *RX* jsou navíc stavby pouze podmíněně přípustné a uplatňují se tam další podmínky, například požadavek na prostupnost území a oplocení.
79. Soud tento kvalitativní rozdíl nezastírá. Právě proto, že plocha *RI* představuje intenzivnější stavební a rekreační využití (stavby pro rodinnou rekreaci až do 80 m² zastavěné plochy), je její vymezení územně plánovacím rozhodnutím, které musí odrážet konkrétní parametry dotčeného území – zejména kapacitu dopravní a technické infrastruktury, urbanistickou strukturu, vazbu na zastavěné území a rekreační potenciál. Z územní studie z roku 2018 podle soudu vyplývá, že lokalita *X* zahrnující pozemky navrhovatele tyto parametry pro zařazení do ploch *RI* nesplňuje. Z dokazování přitom podle soudu nevyplýval opak. Volba kategorie *RX* tedy není redukcí sporu na jediný parametr, ale výsledkem úvahy o kvalitativním i kvantitativním nastavení regulace vhodné pro danou lokalitu.
80. Navrhovatel také v reakci na odpůrce tvrdil, že starý územní plán definoval hlavní využití jako soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci, zatímco nový územní plán pracuje s individuální rekreací formou zahrádkaření. V tom navrhovatel spatřuje kvalitativní změnu v jeho neprospěch. Soud tuto námitku důvodnou neshledává.
81. Rozhodující pro posouzení zásahu do vlastnického práva není samotné slovní pojmenování hlavního využití, ale konkrétní regulativy, kterými se přípustnost staveb v ploše řídí. V těchto regulativech se obě úpravy v podstatných bodech překrývají. Obě vylučují bydlení. Obě připouštějí nové rekreační stavby pouze podmíněně. Obě stanoví maximální zastavěnou plochu (dříve 25 m², nyní 40 m²). A obě předpokládají zachování rekreačního a málo zastavěného charakteru území. Skutečný dopad nové regulace na možnosti navrhovatele využívat své pozemky se tedy v porovnání se starým územním plánem nezužuje. Naopak se v klíčovém stavebním parametru rozšiřuje.
82. K argumentaci navrhovatele podpořené zahrádkářským zákonem soud uvádí, že tento zákon upravuje zahrádkářskou činnost jako veřejně prospěšnou činnost a pro výklad pojmů v

územním plánem nemá normativní význam. Pojmy „individuální rekreace formou zahrádkaření“, „rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci“ a „individuální rekreace“ patří do metodiky územního plánování a jejich obsah vymezuje textová část územního plánu.

83. Pro posouzení, zda územní plán zasáhl do vlastnických práv navrhovatele, je každopádně rozhodující porovnání nové regulace s regulací předchozí – nikoliv s regulací, které se navrhovatel teprve domáhá. Nejvyšší správní soud totiž opakovaně judikoval, že územní plán zpravidla nepředstavuje zásah 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, čj. 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.
84. Skutečnost, že by ploše *RI* svědčil příznivější stavební režim, vede k otázce, zda má navrhovatel nárok na změnu funkčního využití. Takový (soudně vynutitelný) nárok mu podle judikatury nesvědčí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73). Územní plán proto do jeho práv nezasahuje. Zasahoval by, kdyby mu odňal něco, co měl podle předchozí regulace. To se nestalo. Naopak v klíčových parametrech – hlavním využití, vyloučení bydlení, maximální přípustné zastavěné ploše – nová regulace zachovává, nebo dokonce rozšiřuje rozsah oprávnění vlastníka.
85. K námitce, že teoretická přípustnost stavby do 40 m² může být dalšími podmínkami plochy *RX* omezena natolik, že zůstane „spíše formální než reálná“, soud uvádí, že tyto navazující podmínky (zejména prostupnost území a požadavky související s pohledově významným územím) nejsou speciálním zhoršením postavení navrhovatele, ale pravidly platnými pro celou plochu *RX*. Navíc nejde o absolutní zákaz výstavby, ale o kritéria hodnocení konkrétního stavebního záměru v navazujícím řízení. Jejich vliv na konkrétní pozemek je věcí až případného budoucího stavebního řízení, nikoli přezkumu zákonnosti územního plánu.
86. K tomu soud dodává, že je třeba důsledně odlišovat regulaci stávajícího stavu od regulace směřující do budoucna. Územní plán je svou povahou normou pro budoucí vývoj území. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 8. 2022, čj. 8 As 271/2020-68, nový územní plán obecně nemůže zasáhnout do již existujícího stavu a představuje závazný podklad pouze pro budoucí rozhodování v území. Soud souhlasí s navrhovatelem, že je mimo předmět tohoto řízení, zda je stavba na pozemku navrhovatele tzv. černou stavbou nebo nikoliv. Územní plán se každopádně projeví teprve tehdy, bude-li navrhovatel chtít v území umísťovat nové stavby nebo provádět stavební změny nad rámec údržby. A právě pro tuto budoucí činnost nový územní plán nastavuje podmínky příznivější než plán předchozí.
87. Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, že o zásahu do vlastnického práva prostřednictvím územního plánu lze hovořit tehdy, pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků, neboť tím je vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dosavadním způsobem (rozsudek ze dne 7. 1. 2022, čj. 5 As 223/2020-63). Takovou změnu je nutné řádně odůvodnit dostatečně silným veřejným zájmem. V projednávané věci však reálně k žádné takové změně nedošlo. Nový územní plán ve vztahu k pozemkům navrhovatele funkční využití zachovává a v rámci téhož funkčního určení

podmínky mírně liberalizuje. Nejde tedy o situaci, v níž by bylo třeba novou regulaci odůvodňovat silným veřejným zájmem, protože k jakémukoliv významnému omezení vlastnického práva oproti předchozímu stavu nedošlo.

88. Soud si je vědom toho, že navrhovatel nenamítá pouze samotný přechod z předchozí regulace na novou, ale brojí i proti konkrétní podobě regulace *RX*, kterou považuje za neodpovídající faktickému stavu území. Ve své podstatě žádá, aby mu byl přiznán příznivější režim, než jaký měl (podle starého územního plánu) a má (podle nového územního plánu). Navrhovatel sice tvrdí, že neuplatňuje nárok na změnu funkčního využití na bydlení. Trvá však na tom, že regulace by měla lépe odrážet faktický charakter území. Takový požadavek je však svou povahou požadavkem na přiznání nových práv. Jak již soud ovšem uvedl, 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.
89. Soud k tomu doplňuje, že i pokud územní plán zasahuje do vlastnického práva, tak musí správní soudy postupovat zdrženlivě a mají bránit jednotlivce pouze před excesy v územním plánování. Je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73). Tím spíše platí požadavek zdrženlivosti tam, kde navrhovatel nedoložil, že jeho právní postavení nový územní plán zhoršil.
90. Absence zásahu do vlastnického práva navrhovatele má logický dopad i na posouzení jeho dalších námitek. Pokud nedošlo ke zhoršení právního postavení navrhovatele oproti předchozí regulaci, pak je třeba na námitky porušení proporcionality, nerovného zacházení se srovnatelnými lokalitami, nedostatku skutkových podkladů i nepřezkoumatelnosti nahlížet právě touto optikou. Soud se jimi bude v další části odůvodnění zabývat. Již nyní ale avizuje, že zjištěná absence materiálního zásahu do vlastnického práva navrhovatele ovlivňuje míru, v jaké může soud jednotlivým námitkám přisvědčit. Soud proto v dalším textu námitky posuzuje optikou nižších nároků kladených na odůvodnění tam, kde napadaná regulace postavení vlastníka nezhoršuje.

Odpůrce přezkoumatelně vypořádal námitky navrhovatele

91. Navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost vypořádání jeho námitek, které uplatnil proti návrhu nového územního plánu. Vyjadřoval v nich nesouhlas s vymezením svých pozemků jako plochy *RX*. Tvrdil, že faktický stav lokality *X* odpovídá individuální pobytové rekreaci, nikoli zahrádkářské kolonii. Poukazoval na to, že v území převládají rekreační objekty s nezemědělským charakterem využití, stavby k rodinné rekreaci evidované v katastru nemovitostí, pozemky o výměře přes 1 000 m² s individuálním oplocením a individuální automobilovou dostupností. Odkazoval na územní studii z roku 2018, podle níž lokalita odpovídá charakteristice chatové lokality s výrazným rekreačním využíváním. Regulace podle něj nerespektuje faktický stav v území a představuje nepřiměřený a nedůvodný zásah do jeho vlastnických práv. Odvolával se na judikaturu Nejvyššího správního soudu k zásadě subsidiarity a minimalizace zásahu. Poukazoval rovněž na nerovný postup odpůrce vůči srovnatelným lokalitám a na absenci přiléhavého odůvodnění. Navrhoval, aby jeho

pozemky byly v ploše *RI* se stavbami pro rodinnou rekreaci do 80 m² zastavěné plochy, a aby celá lokalita *X* byla označena jako rekreační oblast.

92. Požadavky na rozsah a podrobnost vypořádání námitek nelze posuzovat izolovaně. Soud opakuje, že se vše odvíjí od toho, jak závažný je zásah, který územní plán do právního postavení konkrétního člověka přináší. Čím intenzivnější je zásah do vlastnického práva, tím podrobnější a přesvědčivější musí být odůvodnění. A naopak – pokud nová regulace právní postavení vlastníka nezhoršuje, jsou nároky na podrobnost odůvodnění nižší. Tento přístup odpovídá principu proporcionality soudního přezkumu. Jak soud vyložil výše, nový územní plán právní postavení navrhovatele oproti předchozí regulaci nezhoršil a do jeho vlastnického práva nezasáhl. Už to samo o sobě snižuje nároky na podrobnost odůvodnění.
93. K samotnému obsahu vypořádání námítky soud uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí o námítce je seznatelné, z jakých důvodů odpůrce námítce nevyhověl. Pozemky navrhovatele zařadil do plochy *RX* v návaznosti na předchozí územní plán, v němž se pozemky nacházely v plochách s objekty pro individuální rekreaci s omezenými možnostmi výstavby. Odkázal na územní studii z roku 2018, která lokalitu *X* hodnotí jako zahrádkářskou lokalitu nevhodnou pro plochy rekreace s rekreačními objekty nebo pobytovou rodinnou rekreací. Jako důvod nevhodnosti výslovně uvedl nedostatečnou dopravní a technickou infrastrukturu. Vysvětlil rovněž, proč byla zavedena sběrná kategorie ploch *RX* a jaký je její vztah k jednotlivým typům rekreačního využití. Uvedl, že navržené řešení vychází vstříc zvyšujícím se požadavkům na rekreaci, a poukázal na zvýšení přípustné zastavěné plochy z 25 m² na 40 m².
94. Z vypořádání námítky je tedy zřejmé, proč odpůrce zvolil pro pozemky navrhovatele funkční využití *RX*. Důvodem je kontinuita s předchozím územním plánem, závěry územní studie z roku 2018 a nedostatečná infrastruktura lokality. Z vypořádání je rovněž zřejmé, proč odpůrce nepřijal řešení v podobě plochy *RI*. Lokalita nebyla územní studií vyhodnocena jako vhodná pro tento typ ploch. A konečně z vypořádání vyplývá i úvaha o dopadech do vlastnického práva – odpůrce výslovně poukázal na to, že nová regulace rozšiřuje stavební možnosti oproti předchozímu stavu.
95. Navrhovatel namítá, že reakce odpůrce je nekonkrétní a formální. Soud tento názor nesdílí. Vypořádání námítky obsahuje konkrétní odkaz na podkladovou studii, konkrétní důvod pro volbu funkčního využití (infrastrukturní limity území) a konkrétní úvahu o kontinuitě s předchozí regulací. Nejde o prázdné fráze ani o obecné formulace bez vazby na námítky navrhovatele. Jde o věcnou reakci na jádro námítky, tedy na požadavek přerážení pozemků do plochy *RI*.
96. Soud připomíná, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti územnímu plánu nelze klást přemrštěné požadavky. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, nepřiměřeně vysoké nároky na podrobnost vypořádání námitek vlastníků by mohly představovat nepřípustný zásah do práva obce na samosprávu. Územní plán je normativním aktem, který reguluje celé území obce a vypořádává obrovské množství námitek. Nelze po něm požadovat v každém případě detailnost individuálního správního rozhodnutí. Podstatné je, zda z odůvodnění jako celku – tedy nejen z vypořádání konkrétní námítky, ale i z dalších částí odůvodnění územního plánu – vyplývají důvody zvoleného řešení. To se v projednávané věci stalo.

97. Navrhovatel [a obdobně osoba zúčastněná na řízení 7)] v replice namítá, že lokalita *X* je vnitřně heterogenní, a dovozuje z toho, že měla být regulována diferencovaně – zčásti jako *RI*, zčásti jako *RX*. Soud tento závěr za logický nepovažuje.
98. Odpůrce při jednání vysvětlil (a soud tento závěr přejímá), že právě vnitřní různorodost lokality – obsahující zahrady, sady, individuální rekreaci i souvislé porosty – ospravedlňuje vymezení plochy *RX*, která uvedené různorodé způsoby využití sjednocuje pod jedním funkčním zastřešením. Textová část odůvodnění územního plánu (svazek 2, kapitola 5.9.13) i v ní obsažený obrázek č. 84 ve svazku 2 tuto vnitřní rozmanitost výslovně reflektují. Heterogenita území tedy argument navrhovatele oslabuje, nikoli posiluje. Sběrná kategorie *RX* je na ni přiměřenou a odůvodněnou reakcí, která nevyžaduje mechanické rozdělení lokality na *RX* a *RI*. Jiným – a svou podstatou nepřípustným – požadavkem by bylo, aby soud sám určil, kde v lokalitě *RX* skončí a kde *RI* začne.
99. Odůvodnění územního plánu je třeba číst jako celek. Vedle samotného vypořádání námítky obsahuje odůvodnění územního plánu podrobný popis ploch *RX* (kapitola 5.9.13 textové části odůvodnění), včetně typologie zahrádkářských lokalit, odůvodnění limitu zastavěné plochy 40 m² a vysvětlení rozdílu mezi plochami *RX* a *RI*. Z těchto pasáží vyplývá, že odpůrce při volbě funkčního využití vycházel z průzkumu skutečného stavu staveb v lokalitách, z posouzení infrastrukturní vybavenosti a z potřeby zamezit nežádoucím jevům spojeným s nadměrnou zástavbou, jako je skryté bydlení a přetěžování území bez dostatečné infrastruktury. Odůvodnění jako celek je srozumitelné, vnitřně konzistentní a přezkoumatelné.
100. Nad rámec uvedeného soud poznamenává, že i kdyby vypořádání námítky vykazovalo dílčí nedostatky v podrobnosti, nemohlo by to samo o sobě vést ke zrušení napadené části územního plánu. Nepřezkoumatelnost odůvodnění je důvodem ke zrušení opatření obecné povahy jen tehdy, brání-li soudu v meritorním přezkumu. V projednávané věci tomu tak není. Soud na základě obsahu spisu a odůvodnění územního plánu a mohl posoudit všechny námítky navrhovatele a osob zúčastněných na řízení věcně. Případný deficit v podrobnosti vypořádání námítky tedy nemá procesní důsledky, které navrhovatel dovozuje.

Odpůrce navrhovatele ani osoby zúčastněné na řízení nediskriminoval

101. Navrhovatel dále namítá nerovné zacházení se srovnatelnými lokalitami. Poukazuje na to, že odpůrce v městských částech *Žebětín* a *Bystrc* vymezil pro fakticky srovnatelný typ území plochy individuální rekreace (*RI*), aniž přezkoumatelně vysvětlil, proč pro *X* volí režim *RX*. Odvolává se přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne požadavek, aby kroky dotýkající se vlastnických práv dopadaly na jednotlivce v obdobném postavení obdobně a měly racionální důvody.
102. K této námitce soud předně uvádí, že zásada rovného zacházení v územním plánování neznamená, že všechna území s rekreačním využitím musí být regulována stejně. Rovné zacházení předpokládá srovnatelnost situací. Odlišné zacházení s nesrovnatelnými lokalitami není porušení zákazu diskriminace. Naopak by bylo vadou, pokud by odpůrce reguloval odlišná území stejně, aniž by zohlednil jejich specifické podmínky. Jak totiž říká nejjednodušší definice diskriminace, je to neodůvodněné odlišné zacházení se stejným, nebo naopak stejné zacházení s nestejným.
103. Z územního plánu lze dovozovat, že se lokality v *Žebětíně* a *Bystrci* se od *X* liší v podstatných parametrech. Disponují odlišnou kapacitou dopravní a technické infrastruktury, jinou

urbanistickou strukturou a jiným rekreačním potenciálem. Územní studie z roku 2018 hodnotí lokalitu *X* jako zahrádkářskou lokalitu s omezenou infrastrukturou, nevhodnou pro plochy rekreace s rekreačními objekty nebo pobytovou rodinnou rekreaci, které by jinak mohly spadat do plochy RI, jaké jsou v *Žebětíně* nebo *Bystrci*. Důkazy předložené zejména osobou zúčastněnou na řízení 7) pak tyto závěry podle soudu nevyvrací.

104. Tabulka srovnávající brněnská katastrální území (důkazní návrh č. 1), výřez funkčního uspořádání města z územně analytických podkladů (důkazní návrh č. 12) i územně analytický podklad 02 *Krajina* (důkazní návrh č. 13) ukazují zejména formální, typologické či statistické podobnosti srovnávaných území – obdobné podíly ZPF, orné půdy, zahrad či trvalého travního porostu, obdobné výškové členění, zastoupení zastavěného území, případně obdobné hodnocení typu zástavby jako zahrádkářské nebo chatové oblasti. Tyto údaje však samy o sobě neznamenají srovnatelnost z hlediska územního plánování. O té totiž nerozhoduje jen statistická podoba území, ale kombinace parametrů, k nimž patří zejména kapacita a ekonomická řešitelnost dopravní a technické infrastruktury, urbanistická struktura, vazba na zastavěné území, krajinný kontext a rekreační potenciál. K těmto parametrům předložené důkazy konkrétní srovnání, resp. vyvrácení závěrů, na kterých stojí územní plán, nepřinesly.
105. Naopak tabulka k důkaznímu návrhu č. 1 sama popisuje lokalitu *Bystrc – Rakovec* jako „část rozsáhlé chatové lokality Rakovec v rekreační oblasti Přehrada“. Soud připomíná, že na rozdíl od této rekreační oblasti však lokalita *X* už podle starého územního plánu nebyla vyhlášenou rekreační oblastí. Tento rozdíl není formální. Vyhlášené rekreační oblasti jsou územně plánovacím institutem, s nímž se pojí odlišný soubor regulativů a územně plánovacích předpokladů – ostatně starý územní plán pro vyhlášené rekreační oblasti stanovil přípustnou zastavěnou plochu 50 m², zatímco mimo ně 25 m². Předložené důkazy tedy spíše než srovnatelnost lokalit ilustrují jejich dlouhodobě odlišný územně plánovací status.
106. Územně analytický podklad 02 *Krajina* (důkaz č. 13) krajinné charakteristiky katastrálních území jako celku zachycuje, ale nevypovídá specificky o lokalitě *X* jako součásti katastrálního území *X*, ani o kapacitě její dopravní a technické infrastruktury. Mapa k zásobování vodou (důkaz č. 16) sice ukazuje, že část lokality lze zásobit vodou do výškové úrovně cca 310 m. n. m., to ovšem s obtížemi popsány v územní studii z roku 2018 nekoliduje a hodnocení ekonomické neřešitelnosti zásobování v horních partiích lokality nezpochybňuje. Konkrétní a individualizované závěry územní studie z roku 2018 o lokalitě č. 270 – tedy o charakteru zahrádkářské lokality a o výrazných infrastrukturních omezeních – tak zůstaly předloženými důkazy neotřeseny.
107. K argumentu navrhovatele, že odpůrce v odůvodnění územního plánu neuvedl konkrétní komparativní kritéria pro porovnání s jinými rekreačními lokalitami ve městě, soud uvádí, že za situace, kdy odpůrce pro volbu funkčního využití pozemků navrhovatele vyšel z územní studie z roku 2018 a z individualizované charakteristiky konkrétní lokality, nemusel v odůvodnění podat detailní srovnávací analýzu každé jiné typově podobné lokality na území města. Takový požadavek by byl z povahy věci nepřiměřený. Brno zahrnuje rozsáhlé území rozdělené na desítky katastrálních území a stovky dílčích lokalit s rekreačním nebo zahrádkářským charakterem. Územní plán by v důsledku takového požadavku musel obsahovat rozsáhlý komparativní materiál, který jeho koncepční povahu přesahuje a posouval by jej směrem k rozhodování individuálně správnému – což by odporovalo povaze územního plánu jako opatření obecné povahy.

108. Nad rámec toho soud připomíná, že není orgánem územního plánování. Jeho úkolem není rozhodovat, který ze dvou funkčních režimů je pro konkrétní lokalitu vhodnější, ani nahrazovat politickou úvahu zastupitelstva obce o uspořádání území. Do této pozice se ho přitom navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení pokoušeli vmanévrovat. Úkolem soudu je kontrolovat, zda úvahy obce při tvorbě územního plánu zůstaly v zákonných mantinelech a nejsou excesivní, nikoli nahrazovat věcný úsudek obce vlastním pohledem na věc (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73). Zvláště pak není úkolem soudu provádět za obec urbanistickou komparaci jednotlivých lokalit a z formálních či statistických podobností dovozovat povinnost obce volit pro ně tutéž regulaci. V obci velikosti Brna by se takto pojatý soudní přezkum fakticky proměnil v přezkum celé koncepce využití území, což by bylo v rozporu s principem zdrženlivosti soudů vůči samosprávě a s ústavním vymezením dělby moci.
109. Soud souhlasí s navrhovatelem, že zdrženlivost soudu neznamená rezignaci na přezkum. Soud ovšem úvahu odpůrce ohledně zařazení pozemků navrhovatele do plochy RX věcně posoudil a neshledal na ní vady, pro které by měl napadenou část územního plánu zrušit. Trvá totiž, co soud uvedl výše: navrhovatel netvrdí znevýhodnění oproti dosavadnímu stavu, ale domáhá se příznivější regulace, než jakou měl podle obou územních plánů. Na to mu ale právo nesvědčí. Princip rovného zacházení v územním plánování chrání před svévolným znevýhodněním, nikoliv před odlišností regulace mezi vzájemně nesrovnatelnými lokalitami či vůči lokalitě, která je podle územně plánovacích podkladů objektivně v jiné situaci.
110. Soud k tomu dodává, že i v rámci jednoho města může být regulace různých lokalit odlišná, aniž by šlo o libovůli. Územní plánování je ze své podstaty diferencující činností. Jeho smyslem je právě to, aby pro různá území byla zvolena regulace odpovídající jejich konkrétním podmínkám – poloze, infrastruktuře, charakteru zástavby, krajinnému kontextu a dalším faktorům. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, konstatoval, že volba konkrétního funkčního využití území je v mezích zákona věcí uvážení zastupitelstva obce v rámci jejího práva na samosprávu. Z tohoto práva plyne i oprávnění diferencovat regulaci podle podmínek jednotlivých lokalit. Požadavek rovného zacházení se uplatní tam, kde jsou situace skutečně srovnatelné. Navrhovatel však srovnatelnost jím uváděných lokalit neprokázal a z obsahu spisu vyplývá, že tyto lokality srovnatelné nejsou.
111. Nad rámec uvedeného soud připomíná, že i kdyby lokality v *Žebětíně* a *Bystrci* byly do určité míry podobné, nemohl by z toho navrhovatel dovozovat nárok na přerážení svých pozemků do plochy RI. Jak soud vyložil výše, vlastník nemá subjektivní právo na to, aby jeho nemovitost byla zahrnuta do jím preferovaného způsobu funkčního využití. Případné pochybení odpůrce při regulaci jiných lokalit by nemohlo založit právo navrhovatele na totožnou regulaci jeho pozemků. Princip rovného zacházení v územním plánování nezakládá nárok na „rovnost v příznivějším zacházení“, ale chrání před svévolným znevýhodněním. O svévolné znevýhodnění v projednávané věci nejde, neboť regulace pozemků navrhovatele má racionální důvody a jeho právní postavení se oproti předchozímu územnímu plánu nezhoršilo.

Odpůrce měl dostatek skutkových podkladů

112. Navrhovatel dále namítá nedostatek skutkových podkladů. Tvrdí, že odpůrce přes opakované požadavky vlastníků nepořídil pro lokalitu X podrobnější územní studii ani jiné

konkrétní prověření, které by kvalifikovaně popsalo realitu území a odůvodnilo zařazení do plochy *RX*.

113. Tato námitka není důvodná. Územní studie není povinně pořizovaným územně plánovacím podkladem. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel pořizuje územní studii v případech, v nichž mu to ukládá územně plánovací dokumentace, nebo z vlastního či jiného podnětu. Její pořízení tedy závisí na rozhodnutí pořizovatele, s výjimkou situace, ve které pořízení ukládá územně plánovací dokumentace. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, z § 25 a § 30 stavebního zákona nevyplývá, že by územní plán bylo možné pořizovat nebo měnit pouze na základě územní studie.
114. Odpůrce při pořizování územního plánu vycházel z územní studie z roku 2018, která je územně plánovacím podkladem ve smyslu § 25 stavebního zákona. Tato studie lokalitu *X* prověřila, rozčlenila ji na charakterové typy a vyhodnotila ji jako nevhodnou pro plochy rekreace s rekreačními objekty nebo pobytovou rodinnou rekreací. Aktuálnost studie byla dvakrát prověřena v roce 2022. Odpůrce tedy disponoval konkrétním odborným podkladem, který popsal stav území a zdůvodnil zvolenou regulaci.
115. Skutečnost, že odpůrce nepořídil další, lokalitní územní studii specificky zaměřenou na *X*, nepředstavuje vadu, která by mohla vést ke zrušení napadené části územního plánu. Proto soud odmítl provést i související důkazy osoby zúčastněné na řízení. Navrhovatel nemá subjektivní právo na to, aby pro jeho lokalitu vznikla samostatná územní studie. Rozsah a podrobnost podkladů je věcí odborného uvážení pořizovatele. Podstatné je, zda podklady, z nichž územní plán vychází, jsou dostatečné k tomu, aby zvolené řešení bylo věcně podložené a přezkoumatelné. V projednávané věci tomu tak je. Územní studie z roku 2018 poskytla pořizovateli dostatečný podklad pro posouzení lokality. Soud navíc i zde neopomíjí, že nový územní plán právní postavení navrhovatele oproti předchozí regulaci nezhoršil, ale naopak mírně zlepšil.
116. Navrhovatel v replice dále namítá, že územní studie z roku 2018 je celoměstská, a proto nebyla dostatečně podrobným podkladem pro tak přísnou a dlouhodobou regulaci rozsáhlé a vnitřně různorodé lokality *X*. Rozlišuje mezi „aktuálností“ a „dostatečností“ podkladu a vytýká odpůrci, že studii cituje selektivně (mimo jiné pomíjí typové znaky zahrádkářské lokality – pravoúhlé parcely, pozemky do 500 m², dostupnost především pěší a hromadnou dopravou).
117. K tomu soud uvádí, že územní studie z roku 2018 se navzdory svému celoměstskému záběru věnuje lokalitě *X* konkrétně. Označuje ji jako zahrádkářskou lokalitu č. 270 a v návrhové části jí přisuzuje samostatný tabulkový zápis. Ten, jak soud při jednání k důkazu provedl, mimo jiné konstatuje, že jde o bývalé skládky, že přístupové účelové komunikace jsou široké přibližně 2–3 metry a vnitřní komunikace 3 metry (část lokality je bez pozemkového zajištění přístupu), že napojení na veřejnou kanalizaci vyžaduje podrobné řešení celého území a je finančně náročné, a že zásobování vodou je pro spodní část lokality napojitelné s nízkou ekonomickou náročností, nad kótou cca 300 m n. m. je nutná automatická tlaková stanice a nad kótou cca 340 m. n. m. je zásobení ekonomicky neřešitelné. Územní studie se tedy lokalitou zabývá individualizovaně právě v těch parametrech, o nichž navrhovatel tvrdí, že v podkladech chybí.
118. Pokud jde o výtku selektivního citování, soud uvádí, že územní studie z roku 2018 pracuje s typovým obrazem zahrádkářské lokality. Tento obraz je popisný. Jeho smyslem je

charakteristika lokality jako celku, nikoliv test, kterým by měl projít každý jednotlivý pozemek. Nelze proto od odpůrce a pořizovatele spravedlivě požadovat, aby v odůvodnění územního plánu u každého pozemku prokazoval splnění všech typových znaků. Rozhodující je, že celkový charakter lokality X odpovídá typu zahrádkářské lokality podle územní studie a že tento závěr nebyl v řízení vyvrácen konkrétním kvalifikovaným podkladem. Navrhovatel předložil fotografie některých objektů v území, plánek s jejich umístěním, ortofotomapu a plánek pozemků ve vlastnictví města (důkazní návrhy č. 2–5). Tyto důkazy svědčí o tom, že lokalita je vnitřně různorodá a že obsahuje i větší rekreační objekty, což odpůrce nepopírá. Samy o sobě však závěr územní studie o celkovém charakteru lokality nezpochybňují.

119. K rozlišení „aktuálnosti“ a „dostatečnosti“ soud dodává, že prověření aktuálnosti územní studie podle § 30 stavebního zákona je standardním formálním nástrojem, kterým pořizovatel ověřuje, zda studie i nadále odpovídá reálnému stavu v území a zda její závěry jsou pro tvorbu územního plánu nadále použitelné. Pořizovatel aktualizaci prověřil dvakrát, v srpnu a v prosinci 2022. Navrhovatel nepředložil konkrétní zjištění, která by výsledky aktualizace vyvrátila. Za této situace nelze po odpůrci požadovat, aby si jen z důvodu přání vlastníků opatřil další, detailnější územní studii. Platí přitom, co soud uvedl výše – pořízení další územní studie je v rámci uvážení pořizovatele a neexistuje subjektivní právo vlastníka na její pořízení
120. K námitce navrhovatele, že odpůrce lokalitní územní studii opakovaně přislíbil, avšak nikdy nezrealizoval, soud uvádí, že případný příslib pořízení územní studie nezakládá právní nárok na její zpracování ani nezpůsobuje nezákonnost územního plánu, který byl pořízen bez ní. Jak uvedl OÚP, zamýšlená lokalitní studie X měla sloužit jako podklad pro případnou změnu předchozího územního plánu, nikoli pro pořízení nového územního plánu. Její nezpracování proto opravdu nemá vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.
121. Navrhovatel také namítá, že argumentace odpůrce ohledně ZPF, PUPFL a infrastruktury není dostatečně individualizována ve vztahu k jeho konkrétním pozemkům. Ani tuto námitku soud neshledává důvodnou. Územní plán je koncepčním dokumentem upravujícím využití celého území obce. Pracuje proto s charakteristikou lokality, nikoliv s každým jednotlivým pozemkem. Individualizovaná posouzení konkrétních parcel jsou předmětem až navazujících řízení před stavebním úřadem, nikoliv pořízení územního plánu.
122. V rozhodnutí o námitkách a v odůvodnění územního plánu odpůrce pro lokalitu X konkrétní infrastrukturní limity uvedl – nedostatečnost dopravní a technické infrastruktury i ekonomickou náročnost jejího zřízení – a odkázal na zjištění územní studie z roku 2018. Tato zjištění nejsou abstraktní: územní studie v tabulce k lokalitě č. 270 uvádí individuálně k této lokalitě konkrétní výšková omezení zásobování vodou, specifikaci stavu přístupových a vnitřních komunikací a ekonomickou náročnost napojení na veřejnou kanalizaci. Pokud tyto parametry charakterizují lokalitu jako celek, charakterizují tím i pozemky navrhovatele, které jsou její součástí. Pro účely územně plánovací úvahy je to dostatečná individualizace. Odlišnost jeho pozemků od zbytku lokality, která by odůvodňovala odklon od celkové charakteristiky, navrhovatel neprokázal.
123. Argumentace týkající se nedostatečnosti podkladů proto není důvodná.

Námítky osob zúčastněných na řízení nejsou důvodné

124. Soud se dále zabýval námitkami osoby zúčastněné na řízení 7), které spadají do přípustného návrhového rámce vymezeného navrhovatelem. Osoba zúčastněná na řízení 7) se ztotožnila s klíčovými argumenty navrhovatele a namítla zejména to, že režim *RX* neodpovídá faktickému stavu lokality, která má dlouhodobě charakter individuální rekreace, že územní plán neumožňuje přiměřený rozvoj a obnovu staveb a že odůvodnění je nepřezkoumatelné.
125. K námitce, že režim *RX* neodpovídá faktickému stavu lokality, soud uvádí, že územní plán není pouhou dokumentací skutečného stavu území. Jeho funkcí je nastavit podmínky pro budoucí využití území v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, obec může v mezích zákona zvolit vlastní koncepci uspořádání území. Skutečnost, že se v území fakticky nacházejí rekreační objekty pobytového charakteru, neznamená, že územní plán musí tento stav převzít jako závazný a přizpůsobit mu regulaci. Územní plán může legitimně sledovat i jiné cíle, než je pouhá konzervace existujícího stavu – například ochranu krajinného rázu, prevenci nadměrné zástavby nebo zachování rekreačního charakteru území bez jeho přeměny na obytnou lokalitu.
126. K námitce, že územní plán neumožňuje přiměřený rozvoj a obnovu staveb, soud uvádí, že regulace v ploše *RX* neznemožňuje využívání stávajících legálně umístěných staveb ani jejich údržbu. Územní plán se projeví teprve tehdy, bude-li vlastník chtít v území umísťovat nové stavby nebo provádět stavební změny nad rámec údržby. Pro takovou budoucí činnost nový územní plán nastavuje podmínky příznivější než plán předchozí – přípustná zastavěná plocha vzrostla z 25 m² na 40 m². Tvzení, že územní plán brání přiměřenému rozvoji, proto neodpovídá skutečnosti. Osoba zúčastněná na řízení 7) v podstatě požaduje takový rozvoj, který by přesahoval rámec obou územních plánů, a její námitka tak směřuje nikoli k obraně existujících práv, ale k získání práv nových.
127. K námitce nepřezkoumatelnosti uplatněné osobou zúčastněnou na řízení 7) soud odkazuje na své závěry uvedené výše v bodech 91 až 100. Odůvodnění územního plánu jako celek je srozumitelné, vnitřně konzistentní a přezkoumatelné. Obsahuje konkrétní důvody pro volbu funkčního využití *RX*, odkaz na podkladovou studii a úvahu o kontinuitě s předchozí regulací. Soud byl schopen na základě obsahu spisu posoudit všechny námitky věcně. Případné dílčí nedostatky v podrobnosti vypořádání jednotlivých námitek nemohou samy o sobě vést ke zrušení napadené části územního plánu, nebrání-li soudu v meritorním přezkumu.
128. K dalším námitkám osoby zúčastněné na řízení 7), které překračují rámec rozsahu a důvodů vymezených navrhovatelem – zejména k námitce nepodloženosti limitu 40 m², k označení území jako pohledově významného, k otázce skryté stavební uzávěry a k rozporu mezi územními studiemi – soud odkazuje na svůj závěr v bodech 68 a 69, podle něhož tyto námitky nejsou procesně přípustné, neboť překračují rámec návrhu, jímž je soud vázán podle § 101d odst. 1 věty první soudního řádu správního.

Vypořádání se s dosavadní judikaturou k novému územnímu plánu

129. Soud považuje za potřebné v závěru právního posouzení věci výslovně reagovat na judikaturu zdejšího soudu k novému územnímu plánu, na niž navrhovatel odkazuje v návrhu, a vysvětlit, proč její použití na projednávanou věc není přiléhavé, resp. že z ní neplynou závěry v jeho prospěch. Navrhovatel konkrétně poukazuje na rozsudky ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84, ze dne 13. 5. 2025, čj. 64 A 1/2025-290, a ze dne 2. 6. 2025, čj. 65 A 3/2025-62, v nichž soud zrušil části územního plánu města Brna pro nepřezkoumatelnost

a nedostatek konkrétního odůvodnění zásahu do vlastnických práv. Tyto rozsudky se ovšem týkaly situací, v nichž územní plán významně zasahoval do vlastnického práva navrhovatelů tím, že měnil funkční využití jejich pozemků v jejich neprospěch. V projednávané věci k takové změně nedošlo. Závěry těchto rozsudků proto na projednávanou věc nedopadají.

130. Rovněž je třeba odlišit projednávanou věc od rozsudku zdejšího soudu ze dne 10. 4. 2026, čj. 66 A 11/2025-267, který se rovněž týkal vymezení plochy *RX* v územním plánu města Brna, avšak také za podstatně odlišných skutkových okolností. Soud konkrétně zrušil část územního plánu, jíž byly pozemky navrhovatelů v lokalitě *Kozí horka* zařazeny do plochy *RX*. Navrhovatel v nyní projednávané věci se sice nachází v obdobné procesní situaci – rovněž brojí proti zařazení svých pozemků do plochy *RX* a domáhá se zařazení do plochy *RI* – avšak skutkové a právní okolnosti obou případů se zásadně liší. Jsou tu celkem tři klíčové rozdíly.
131. Za prvé, v uvedené věci šlo o situaci, kdy předchozí územní plán reguloval celou lokalitu *Kozí horka* jednotně jako plochy s objekty pro individuální rekreaci. Nový územní plán tuto dosud jednotnou lokalitu rozdělil na dvě části – část zařadil do plochy *RI* a část do plochy *RX* – a pozemky navrhovatelů zařadil do méně příznivé plochy *RX*. Soud v té věci konstatoval, že důvody tohoto rozdělení nebyly zjištělné ani z odůvodnění územního plánu, ani z územních studií, ani z rozhodnutí o námítkách. Odpůrce nevysvětlil, proč pozemky stejného charakteru v téže lokalitě, dosud regulované stejně, nově zařadil do dvou různých ploch s odlišným funkčním využitím. Právě v tomto neodůvodněném rozštěpení dříve jednotné lokality spatřil soud svévoli a diskriminaci.
132. V projednávané věci k ničemu takovému nedošlo. Celá lokalita *X* je vymezena jako plocha *RX*. Plochy *RI* se v ní nevyskytují a nevyskytovaly se ani v předchozím územním plánu. Nedošlo tedy k situaci, kdy by odpůrce neodůvodněně rozštěpil dříve jednotně regulované území na dvě části a některé vlastníky zvýhodnil na úkor jiných. Navrhovatel porovnává své pozemky s lokalitami v *Žebětíně* a *Bystrci*, tedy s odlišnými lokalitami v jiných městských částech, nikoli se sousedními pozemky v téže lokalitě. Jak soud vyložil výše, tyto lokality nejsou s lokalitou *X* srovnatelné.
133. Za druhé, v rozsudku čj. 66 A 11/2025-267 soud i s ohledem na výše uvedené odlišné zacházení shledal zásah do vlastnického práva navrhovatelů, jejichž postavení zhoršil. V projednávané věci je však situace opačná, nový územní plán právní postavení navrhovatele oproti předchozí regulaci určitě nezhoršil, ba ho mírně vylepšil.
134. Za třetí, ve věci řešené rozsudkem čj. 66 A 11/2025-267 pozemky navrhovatelů ležely v rekreační oblasti *Přehrada*, kde nový územní plán stanovil pro plochy *RX* přípustnou zastavěnou plochu zahradních chat do 50 m² (nikoli 40 m² jako mimo rekreační oblast). Předchozí územní plán rovněž stanovil limit 50 m². Navrhovatelé tedy nemohli argumentovat rozšířením stavebních možností; limit zůstal stejný, zatímco charakter hlavního využití se změnil v jejich neprospěch. Naproti tomu v projednávané věci navrhovatel profituje z navýšení limitu z 25 m² na 40 m², tedy ze zlepšení v klíčovém stavebním parametru.
135. Z uvedených důvodů závěry rozsudku čj. 66 A 11/2025-267 na projednávanou věc nedopadají a jde o skutkově odlišné věci. Daný rozsudek se týkal neodůvodněného rozštěpení dříve jednotné lokality na dvě nerovně regulované části a změny v lokalitě v neprospěch navrhovatelů. V projednávané věci nedošlo ani k jednomu.

IV. Závěr a náklady řízení

136. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Návrh proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá soudního řádu správního).
137. O náhradě nákladů řízení navrhovatele soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměl úspěch.
138. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému navrhovateli, protože v této věci nebránily své právo, které jim vyplývalo z napadeného opatření obecné povahy, stály totiž na jeho straně. Soud jim ani neuložil žádnou povinnost a nebyly tu důvody hodné zvláštního zřetele, pro které osobám zúčastněným na řízení přiznávat právo na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 soudního řádu správního).
139. Odpůrci, kterému by jinak podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Při jednání je ani neuplatnil. Odpůrce totiž není malou obcí a má k dispozici potřebný odborný aparát, aby mohl své opatření obecné povahy sám hájit u soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 29. dubna 2026

Mgr. Petr Šebek
předseda senátu