



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Zuzany Bystřické, Mariany Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

navrhovatelky: E. K.

proti

odpůrkyni: Statutární město Brno
sídlem Dominikánské náměstí 1, 601 67 Brno
zastoupené advokátkou Mgr. Sandrou Podskalskou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025, Územního plánu města Brna, vydaného zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, v části textové a grafické v rozsahu zařazení pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v k. ú. N. L. do plochy s rozdílným způsobem využití ZK – zeleň krajinná a v rozsahu zahrnutí těchto pozemků do plochy přírodního zázemí v krajině

takto:

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemků parc. č. XA a XB v k. ú. N. L. (dále též „předmětné pozemky“). Původní územní plán (platný od r. 1994) umožňoval jejich využití jako plochy pro individuální rekreaci (chaty, zahrádky, drobné stavby). Nový Územní plán města Brna (OOP č. 1/2025), schválený dne 10. 12. 2024 (dále též „ÚPmB“), však část těchto pozemků zařadil do ploch ZK – zeleň krajinná, a současně do režimu přírodního zázemí v krajině (Výrok, Grafická část, 2.2 Koncepce uspořádání krajiny).



Plochy s rozdílným způsobem využití

Stabilizované



Změn



Územní rezervy



BU - Bydlení všeobecné



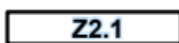
ZK - Zeleň krajinná



Rozvojové lokality



Zastavitelná plocha



Zóny se shodným charakterem



Plocha přestavby

(Obr. č. 1 – nový územní plán města Brna, výřez z hlavního výkresu)

2. Nová regulace je nezákonná a nepřiměřená. Pozemky nejsou ladem ležící plochy ani území s mimořádnými ekologickými hodnotami, neexistuje specifický ekologický význam odůvodňující změnu, funkční změna se neopírá o konkrétní analýzy dané lokality.
3. Pozemky jsou dlouhodobě využívány k zahrádkaření a individuální rekreaci. Nové funkční zařazení tento způsob využití znemožňuje. Dosavadní regulace byla nastavena v souladu s ochranou Kamenného vrchu a nebyl důvod ji opouštět. Navrhovatelka zdůrazňuje nerovné

zacházení – jiné pozemky ve stejné vzdálenosti od přírodní rezervace zůstaly v plochách RX (rekreace), přičemž tyto sousední pozemky patří Statutárnímu městu Brnu.

4. Jeví se, že skutečným důvodem nové regulace je rozšíření ploch, které by v budoucnu mohly sloužit pro veřejnou rekreaci. Takovému funkčnímu využití mají sloužit primárně plochy ve vlastnictví Statutárního města Brna (pozemky ve vyžlucené ploše RX ve výřezu z hlavního výkresu výše). Pokud by tomuto účelu měly sloužit pozemky v soukromém vlastnictví, musely by být přesvědčivé důvody, které z ÚPmB nelze vyčíst.
5. ÚPmB v napadeném rozsahu nesplňuje kritérium minimalizace zásahu. Cíle ochrany lze dosáhnout méně omezujícími prostředky. Upřednostnění veřejného zájmu neurčitěho charakteru na úkor legitimního soukromého zájmu vede k vyloučení soukromého užívání pozemků bez přiměřeného důvodu. Jde o zásah hraničící s vyvlastněním, aniž by byly splněny zákonné podmínky.
6. Navrhovatelka navrhuje, aby soud zrušil část ÚPmB v rozsahu zařazení jejích pozemků do ploch ZK a do režimu přírodního zázemí v krajině (grafická i textová část) a uložil odpůrci povinnost nahradit náklady soudního řízení.

II. Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce nesouhlasí s návrhem navrhovatelky a navrhl jeho zamítnutí. Nový ÚPmB nepředstavuje podstatný zásah do práv navrhovatelky, je založen na odborných územně plánovacích podkladech a řádně reaguje na námítky uplatněné v průběhu pořizování územního plánu.
8. Přibližná polovina pozemku parc. č. XA spolu s pozemkem parc. č. XC, na níž je stavba pro rodinnou rekreaci, je podle ÚPmB zařazena do ploch BU – bydlení všeobecné. Tuto část navrhovatelka v návrhu nenapadá. Podle předchozího územního plánu města Brna byly dotčené pozemky zařazeny do ploch zemědělského půdního fondu s objekty pro individuální rekreaci. Předmětné pozemky byly dle předchozí územně plánovací dokumentace součástí tzv. zelených klínů a krajinných komplexů. Severní část byla vedena jako zelený horizont, území nenarušitelné nadzemní výstavbou. Již podle předchozího územního plánu byly pozemky prakticky nezastavitelné, zejména v jejich severní části.
9. Při pořizování nového ÚPmB bylo vycházeno z územně plánovacích podkladů. Územní studie „Kamenný vrch II – Urbanistická studie“ zpracovaná v roce 2009 rozděluje soubor dotčených pozemků na část určenou pro bydlení a část navrženou jako krajinná zeleň, hranice těchto ploch odpovídá ochrannému pásmu přírodní rezervace Kamenný vrch. Územní studie vychází z urbanistické koncepce, která počítá s rozvojem obytných ploch v jižní, lépe dopravně přístupné části území, zatímco severní části v bezprostřední blízkosti přírodní rezervace jsou ponechány jako nezastavěné krajinné plochy s ekologickou funkcí. Změna funkčního využití části pozemků na plochu bydlení byla motivována potřebou navýšení ploch pro bydlení na území města Brna, zatímco vymezení plochy ZK bylo odůvodněno ochranou přírodních hodnot přírodní rezervace Kamenný vrch, která je zvláště chráněným územím a současně evropsky významnou lokalitou soustavy Natura 2000.
10. Navrhovatelkou zmiňovaná alternativa zařazení pozemků do plochy RI – rekreace individuální by nenaplňovala ochrannou funkci území, neboť v těchto plochách je přípustná výstavba staveb pro rodinnou rekreaci až do zastavěné plochy 80 m², zatímco plochy ZK jsou plochami nestavebními. Ochranné pásmo přírodní rezervace Kamenný vrch činí ze zákona 50 metrů od její hranice. V tomto pásmu je umístování staveb podmíněno souhlasem

orgánu ochrany přírody, případně bylo historicky zakázáno. Odpůrce odkazuje na cíle a zásady ÚPmB týkající se ochrany přírodního zázemí města, ekosystémových služeb a udržitelného rozvoje území. Vymezení plochy ZK na pozemcích navrhovatelky je souladné s těmito koncepcemi i s dlouhodobým územně plánovacím vývojem lokality.

III. Replika

11. Navrhovatelka zopakovala svá tvrzení. Nad rámec návrhu uvádí následující. Podle dřívějšího územního plánu bylo několik pozemků zařazeno do ploch čistého bydlení. To dokresluje, nakolik se do územně plánovací činnosti odpůrce promítají jiné zájmy, než veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Argumenty stran rozdílnosti od plochy RX nemají žádnou váhu.
12. Odpůrce nevysvětluje, proč je nezbytné omezovat vlastnické právo natolik zásadním způsobem. V území nedošlo ke změně ve výskytu chráněných druhů či jiných přírodních hodnot. Pokud odpůrce mění regulaci poměrů v území, musí pro to mít dobré důvody a je povinen je uvést. To se nestalo. Poznámka o možnosti oplocení je chybná. Na základě pravidel územního plánu pro práci s integrovanými jevy je možno pracovat pouze se stávajícím plotem, nový postavit nelze.
13. Není pravdivé tvrzení, že vymezení plochy ZK kopíruje hranici ochranného pásma přírodní rezervace. Podle dokumentace na webových stránkách Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dostupné z https://drusop.nature.cz/ost/chrobekty/chrob_vyhl_predpisy/index.php?frame&SHO_W_CHROB=1&ID=1310) bylo ochranné pásmo přírodní rezervace (přírodního výtvoru) Kamenný vrch vyhlášeno vyhláškou Národního výboru města Brna ze dne 1. 5. 1989, a na předmětné pozemky nezasahovalo. V mezidobí se změnila parcelace a číslování pozemků, přesto je z mapy zřejmé, že ochranné pásmo nečiní 50 m od hranice přírodní rezervace a k předmětným pozemkům nesahá. Bylo vymezeno pouze na pozemcích táhnoucích se podél hranice rezervace, na nichž je pozemní komunikace na ulici Travní a úzký pás zeleně. Že by k vymezení ochranného pásma ve vzdálenosti 50 m od hranice přírodní rezervace došlo, neuvádí ani odpůrce, pouze se vyjádřeními typu „*ochranné pásmo přírodní rezervace má činit 50 m od jeho hranice*“ snaží navodit dojem, že tomu tak je. Také územní studie z roku 2009 pouze zmiňuje, že by mělo dojít k vymezení ochranného pásma v této vzdálenosti od hranice přírodní rezervace, nikoli, že se tak stalo. Ani odpůrce ani zpracovatel územní studie nejsou odbornými státními orgány nadanými pravomocí takové ochranné pásmo stanovit.
14. Pokud by měla urbanistická koncepce vycházet z aktuálního stavu v území a navazovat na dosavadní vývoj, pak to naopak mělo vést k zahrnutí předmětných a sousedních pozemků do ploch bydlení. Řada z těchto již je ve své severní části, nově zařazené do plochy ZK, zastavěna. Nepřiměřená je regulace vylučující i jakékoli drobné stavby sloužící individuální rekreaci či zemědělskému obhospodařování pozemků, které naopak odpovídají dlouhodobému rázu lokality a způsobu, jakým jsou pozemky využívány.
15. I z odpůrcem citovaných pasáží územního plánu je zřejmé, že veřejná rekreace je jednou z kulturních funkcí, které mají tyto plochy plnit. Další funkce spojené s ochranou chráněných druhů a přírodního rázu lokality mohly být naplněny vhodnou regulací výstavby při současném šetření práv vlastníků. Oproti dřívější úpravě došlo k podstatnému omezení možností využití pozemku, pokud je na něm vyloučena jakákoli výstavba související s individuálním využíváním pozemků. Z pohledu intenzity zásahu do práv navrhovatelky je stěžejní materiální rozměr současné regulace.

IV. Jednání konané dne 28. 4. 2026

16. Ve věci proběhlo na žádost odpůrce dne 28. 4. 2026 ústní jednání podle § 49 s. ř. s. za účasti obou účastníků řízení. Byly rozebrány jednotlivé návrhové body, a to z hlediska podkladů obsažených ve správním spise a argumentace účastníků. Na návrh odpůrce provedl soud důkaz třemi listinami, a to Návrhem vyhlášení chráněných přírodních památek Stránské skály a Kamenného vrchu z roku 1978; Vyhláškou, kterou se určuje chráněný přírodní výtvar Kamenný vrch z roku 1989 a Územní studií z roku 2018 - Návrh využití zahrádkářských lokalit na území města Brna – analýza, celková charakteristika a ortofoto mapa.
17. Při jednání účastníci setrvali na svých již dříve písemně uplatněných argumentech. Krajský soud poté ukončil dokazování a vyslechl konečné návrhy.

V. Hodnocení věci

18. Ve věci jsou splněny všechny procesní podmínky pro přezkum napadeného opatření obecné povahy, což ostatně nečiní sporným ani účastníci řízení. Při meritorním posouzení věci soud shledal, že návrh **není důvodný**.
19. Před vypořádáním jednotlivých námitek soud považuje za vhodné předeslat, že nebylo jeho povinností reagovat na každou dílčí námitku navrhovatele. Jeho povinností naopak bylo vypořádat se s podstatou a smyslem uplatněné návrhové argumentace. Tento postup podle judikatury může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak soud o těchto námitkách uvažil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).
20. Úkolem soudu je zdrženlivě chránit jednotlivce *pouze vůči excesům* v oblasti územního plánování. Jen v jejich případě může být přiměřené vůči ústavně zaručenému právu územních samosprávních celků, aby do něj soud zasáhl. K soudnímu zásahu nepostačují dílčí formální nesrovnalosti v detailu, ke kterým v případě poměrně náročného procesu pořizování a vydávání územních plánů může dojít velmi jednoduše.
21. Jak navíc vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 –, v procesu územního plánování: „*ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (...)*“.
22. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými

a excesivními zásahy. *Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).*

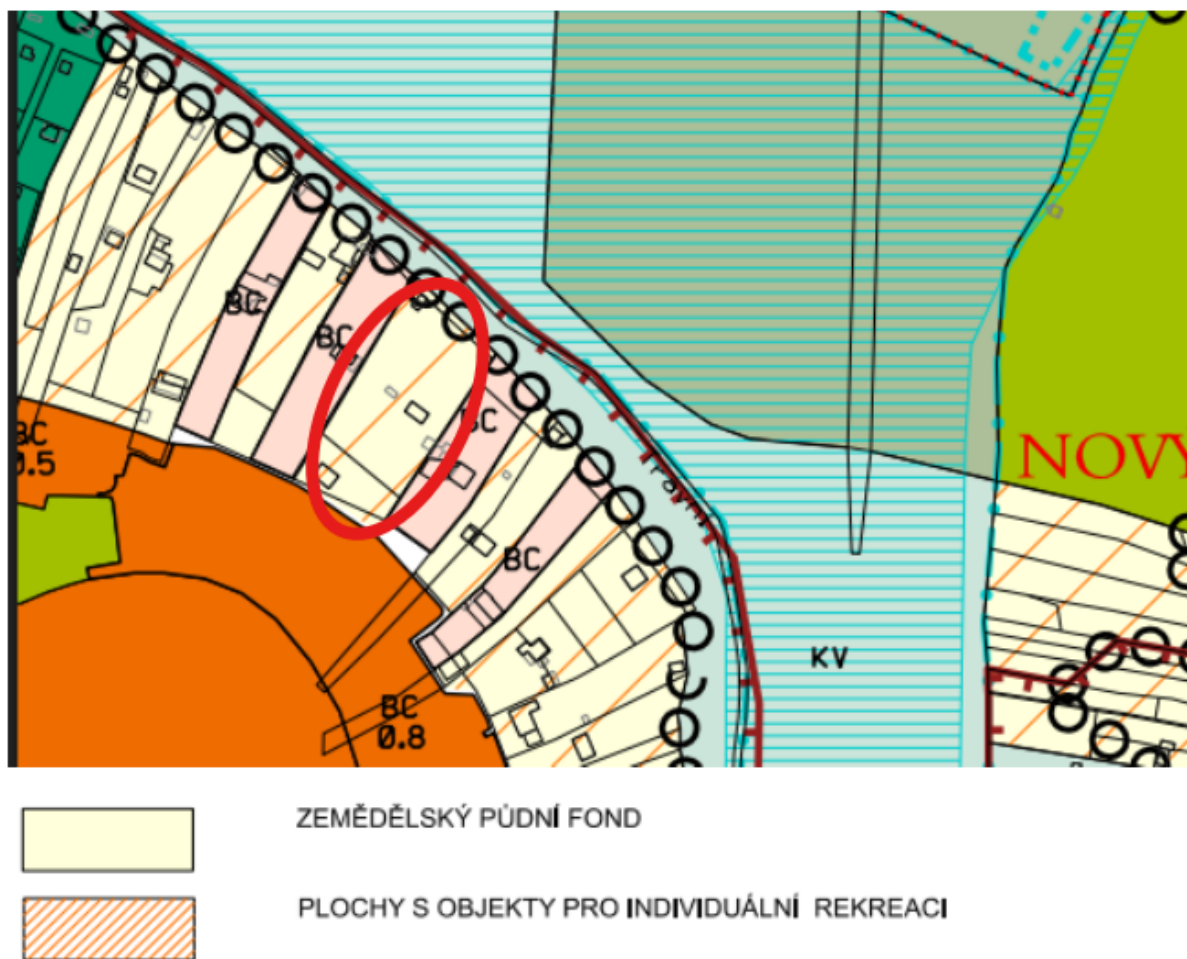
23. Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Nic takového soud v této věci neshledal.

K námitce nesprávného vyhodnocení námítky navrhovatelky ve vztahu k plochám bydlení

24. Navrhovatelka namítá, že rozhodnutí o námitce si vytyčilo za cíl zdůvodnit, proč plochy nebyly zařazeny do ploch bydlení, to však navrhovatelka nepožadovala. Obsahem námítky byl nesouhlas se zařazením do plochy krajinné zeleně s tím, že změna funkčního využití není odůvodněná a pozemky mají být i nadále zařazeny do ploch pro individuální rekreaci.
25. Soud k tomu uvádí, že odpůrce skutečně nesprávně uvedl, že navrhovatelka požadovala zařazení pozemků do ploch bydlení namísto jejich ponechání v ploše individuální rekreace. Tato nepřesnost však sama o sobě nezakládá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, neboť námitka navrhovatelky byla vypořádána srozumitelně, přezkoumatelně a v podstatných otázkách věcně, přičemž změna funkčního typu plochy neměla vliv na věcný závěr odpůrce.

K námitkách stran důvodů pro zařazení do plochy ZK a pro vymezení přírodního zázemí v krajině

26. Navrhovatelka namítá, že nová regulace je nezákonná a nepřiměřená, poněvadž nově není možné umisťovat na pozemky nové objekty individuální rekreace. Pozemky nejsou ladem ležící plochy ani území s mimořádnými ekologickými hodnotami, neexistuje specifický ekologický význam, který by změnu odůvodňoval, a funkční změna se neopírá o konkrétní analýzy dané lokality.
27. Pozemky navrhovatelky se podle předchozího územního plánu nacházely v ploše zemědělského půdního fondu s objekty pro individuální rekreaci. Dle přílohy č. 1 předchozího územního plánu měly tyto plochy sloužit pro soustředěnou individuální rekreaci v objektech pro individuální rekreaci na ZPF, PUPFL, případně ostatních plochách.

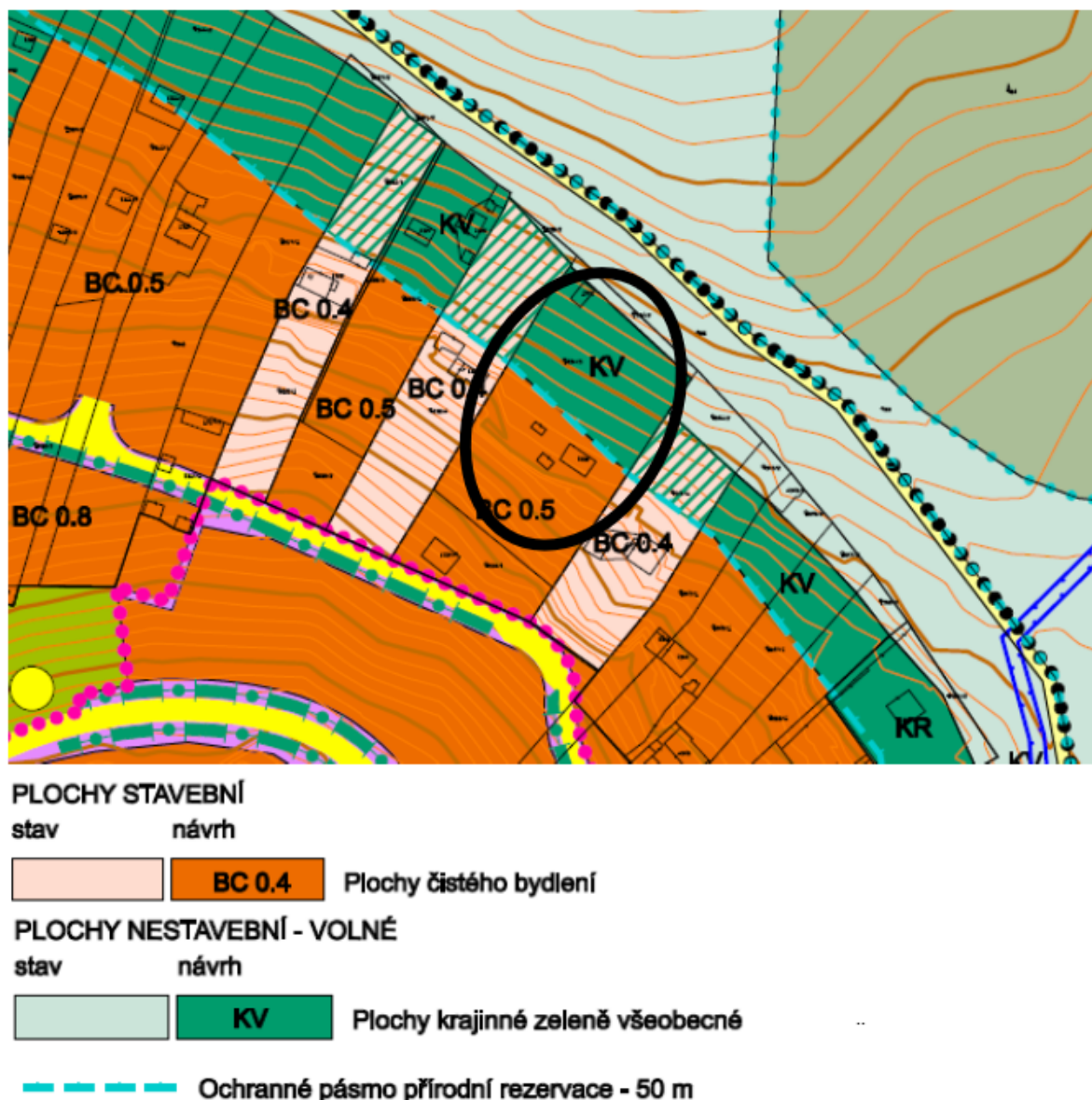


(Obrázek č. 2 – stav podle předchozího územního plánu z roku 1994)

28. Na pozemcích byly dle Územního plánu města Brna z roku 1994 (příloha č. 1, str. 32 a 33) přípustné „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.“ Jako pouze podmíněně přípustné byly stanoveny: „- novostavby objektů pro individuální rekreaci: - mimo vyhlášené rekreační oblasti pouze na základě schválené územně plánovací dokumentace zóny¹⁵⁾ nebo územně plánovacího podkladu¹²⁾ lokality. Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 25 m². Mohou být podsklepené a mít jedno nadzemní podlaží a podkrovní. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 110 m³;“
29. V novém ÚPmB byla přibližná polovina pozemku parc. č. XA spolu s pozemkem parc. č. XC, na němž se nachází stavba pro rodinnou rekreaci, zařazena do ploch BU – bydlení všeobecné. Regulaci týkající se této části nemovitostí však navrhovatelka v návrhu výslovně nenapadá. Odpůrce uvedl, že změna funkčního využití části pozemků na plochu bydlení byla motivována potřebou navýšení ploch pro bydlení na území města Brna, zatímco vymezení plochy ZK bylo odůvodněno ochranou přírodních hodnot přírodní rezervace Kamenný vrch, která je zvláště chráněným územím a současně evropsky významnou lokalitou soustavy Natura 2000.
30. Tato skutečnost vyplývá z opisu dokumentu Odboru kultury NV města Brna, 38. schůze rady NV mB, konané dne 23. 3. 1978, ve věci Návrhu vyhlášení chráněných přírodních památek Stránské skály a Kamenného vrchu. V tomto dokumentu je dále uvedeno, že „chráněná území nebude dovoleno ničit, poškozovat nebo měnit jejich celky nebo

v jednotlivostech. Jakékoli zásahy, které by se dotýkaly památek nebo jejich nejbližšího okolí, budou plánovány nebo prováděny jen se souhlasem výkonných orgánů státní ochrany přírody.“ Podle čl. 7 vyhlášky Národního výboru města Brna ze dne 20. 4. 1989 bylo v ochranném pásmu zakázáno provádět jakoukoliv novou výstavbu. Je tedy zřejmé, že v ochranném pásmu neměly být primárně umísťovány stavby. Mezi stranami není sporné, že pozemky žalobkyně nespádaly do ochranného pásma dle uvedené vyhlášky z roku 1989.

31. Z územní studie „Urbanistická studie Kamenný vrch II“ z roku 2009, vypracované Ing. arch. T. Z. vyplývá, že předmětné pozemky jsou rozděleny na část určenou pro bydlení a část navrženou jako krajinná zeleň. Z územní studie: Komplexního návrhu funkčního prostorového využití 4 (viz obrázek č. 3) je možné seznat, že hranice těchto ploch odpovídá ochrannému pásmu přírodní rezervace Kamenný vrch 50 m od hranice přírodní rezervace.



(obrázek č. 3 – Územní studie: Komplexního návrhu funkčního prostorového využití 4, pásmo rezervace)

32. Jak uvedl odpůrce, tato územní studie vychází z U5 Urbanistické koncepce – urbánní a krajinné osnova, která počítá s rozvojem obytných ploch v jižní, lépe dopravně přístupné

části území, zatímco severní části v bezprostřední blízkosti přírodní rezervace jsou ponechány jako nezastavěné krajinné plochy s ekologickou funkcí. Na tomto je v severní části pozemku navrhovatelky vymezen zelený horizont (viz obrázek č. 4). Tento návrh byl následně převzat do předchozího územního plánu. Tento na str. 8 uvádí: 4.1.7 *Prvky urbánní a krajinné osnovy, které vymezují:* - „zelené horizonty“ jako linie nenarušitelné výstavbou nadzemních objektů – „zelené klíny a krajinné komplexy“ jako nezastavitelná území města“. Dále na str. 39 uvádí, že závazně jsou v hlavním výkrese urbánní a krajinné osnovy vymezeny „zelené horizonty“ jako linie nenarušitelné výstavbou nadzemních objektů a „zelené klíny a krajinné komplexy“ jako nezastavitelná území města.



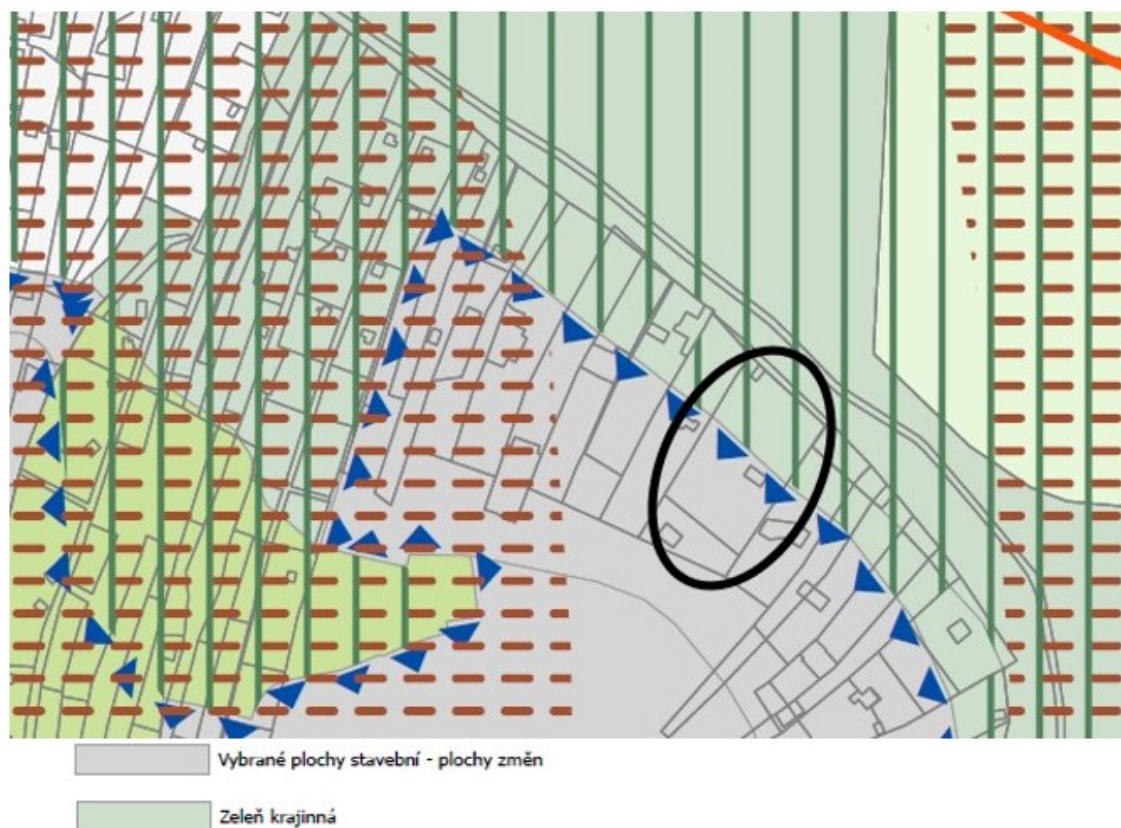
(Obrázek č. 4 – U5 Urbanistická koncepce – urbánní a krajinná osnova)

33. Odpůrcem bylo správně zhodnoceno, že pozemky byly dle předchozí územně plánovací dokumentace součástí tzv. zelených klínů a krajinných komplexů, přičemž severní část dotčených pozemků byla vedena jako zelený horizont, tedy území nenarušitelné nadzemní výstavbou a byly tak prakticky nezastavitelné, zejména v jejich severní části. Na tomto pak nic nemění, jak správně poukázala navrhovatelka, že na předmětných pozemcích nebylo vymezeno ochranné pásmo. Jak správně uvedl odpůrce, urbanistická koncepce a územní studie byly pro odpůrce závazné.
34. Podle § 25 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“): *Územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.* Podle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2016, č. j. 3 As 263/2015-338: *V souladu s § 25 stavebního zákona představuje územní studie jeden z územně plánovacích podkladů, který ověřuje možnosti a podmínky změn v území a slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v*

území. Dílčí nepřesnosti se však dopustil, jestliže obecně uvedl, že územní studie sice není ze zákona závazná, ale představuje neopominutelný podklad. Tak tomu je totiž pouze tehdy, jestliže byla územní studie (ve smyslu ustanovení § 185 odst. 4 stavebního zákona) vložena do evidence územně plánovací činnosti (což je případ nyní projednávané věci). Od takové studie se lze odchýlit jen s náležitým odůvodněním.

35. Jak vyplývá z textové části územní studie vztahující se k předmětnému území (3.1.2. Návrh, str. 8 až 9): *Urbanistické řešení vychází z požadavku na vytvoření více samostatných obytných nízkopodlažních minisídlíšť tvořených bytovými domy oddělených mezi sebou plochami zeleně, na kterou navazují ze severní strany v příkřejším terénu dvě skupiny rodinných domů. Mezi výše popsanými dvěma zastavěnými severojižními pásy prochází široký pás městské zeleně a krajinné zeleně až po hranici koniklecové rezervace. Zelené plochy jsou protkány pěšími cestami, doplněnými odpočívadly a malou architekturou. Návrh počítá s objednatelům požadovanou přeměnou současných ploch pro individuální rekreaci na plochy z větší části pro čisté bydlení v rodinných domech, z menší části na krajinnou zeleně“.* (...) *„Obytné plochy budou řešeny ve výrazném svahu systémem jednotlivých obytných ulic vedených v mírnějším spádu až rovinně, které budou propojeny úseky obslužných komunikací překonávajících výškové rozdíly terénu tak, aby v obytných částech (obytné zóny) byl zachován zklidněný a minimalizovaný provoz. Zástavba je navržena v obou okresech ve spodní mírnější části svahu s bytovými nízkopodlažními objekty o výšce 3-4 podlaží, které budou šachovnicově prostrídány tak, aby byl v maximální míře zachován výhled na město a krajinný horizont. Výše položená a strmější část plochy bude zastavěna rodinnými domy, jejichž plošné i výškové uspořádání bude opět podrženo zachování výhledu (šachovnicové uspořádání plošné a výškové osazení v řadách nad sebou).“* (pozn. důraz přidán krajským soudem)
36. Územní studie dále na str. 38 uvádí následující: *„Kostra ekologické stability krajiny je tvořena územím PR Kamenný vrch (již mimo řešené území - bezprostředně na jejím severním okraji), navazující zahrádkářskou podnoží Kamenného vrchu a dubovým lesním porostem pod Kamenným vrchem (SZ část zóny). Generel ÚSESu vychází z této stávající kostry a s výjimkou interakčního prvku I5 (na západním okraji zóny - podél silnice Libušina třída od Jihlavske ke Kohoutovicím) nenavrhuje jiné prvky ÚSES. Tato skutečnost je vyvolána značnou hustotou současné sídlištní zástavby v zóně Kamenný vrch I. a nedostatkem územních možností pro vymezení biocenter a biokoridorů. V generelu ÚSES je poněkud opomenut značný přírodní a ekologický význam zahrádkářské podnože Kamenného vrchu. V rámci této studie proto navrhujeme část území zahrádek podél JZ hranice PR Kamenný vrch v šířce min. 50 m vymezit jako ochranné pásmo PR (současně jako VKP a zeleň III).“* (pozn. důraz přidán krajským soudem)
37. Dále je v územní studii na straně 39 uvedeno: *Řešené území bezprostředně na severu navazuje na zvláště chráněné území přírodní rezervace - PR Kamenný vrch (dle zákona ČNR č. 114/92 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Jedná se o jednu z nejvýznamnějších brněnských lokalit xerothermní květeny s bohatým výskytem koniklece velkokvětého. Z řady dalších teplomilných druhů jsou zde zastoupeny např. koniklec luční, materídouška časná, čilimník řezenský, hvozdík Pontederův, sesel roční, mochna písečná apod. Významný je také výskyt hmyzu vázaného na stepní biotop, následně pak i malých obratlovců, především plazů a ptáků. Území je také vzorovou ukázkou historického okolí Brna, kdy zde bylo podobných lokalit více, avšak většinou zanikly buď zástavbou nebo byly přeměněny v zahrádkářské kolonie.“* (pozn. důraz přidán krajským soudem)

38. Vymezení ploch pro bydlení a ploch zeleně se v souladu s výše uvedeným promítlo do návrhu nového ÚPmB.



(Obrázek č. 5 – Grafická část, 2.2. Koncepce uspořádání krajiny)

39. Plocha ZK tedy byla stanovena pro celý souvislý „pás“ pozemků, nikoli pouze pozemek navrhovatelky, a to s ohledem na přírodní rezervaci Kamenný vrch. Pozemky navrhovatelky tedy byly zařazeny částečně do vybrané plochy stavební – plochy změn (v rámci rozvojové lokality NL-2) a částečně do plochy zeleně krajinné, která byla zároveň označena jako přírodní zázemí v krajině.
40. Námitku navrhovatelky, že by ÚPmB byl nezákonný a nepřiměřený, jelikož nově není možné umísťovat na pozemky nové objekty individuální rekreace, soud neshledal důvodnou. Toto vymezení se opírá jak o odborný podklad v Územní studii, tak o logickou návaznost na přírodní rezervaci Kamenný vrch, přičemž zároveň zapadá do uceleného pásu pozemků s jednotnou funkční regulací. Vytváří tak přirozený přechod mezi plochami bydlení všeobecného (BU) a přírodní rezervací.
41. K námitce navrhovatelky, že nejsou dány typické či „hlavní“ důvody pro zařazení do plochy ZK neboť se nejedná o pozemky ležící ladem či o pozemky extenzivně zemědělsky využívaných ploch soud uvádí, že toto není jediný aspekt, který byl zohledněn. Jak vyplývá z textové části odůvodnění územního plánu – svazku 2, kap. 5 (str. 161): *Plochy zeleně krajinné jsou umístěny na území města především s ohledem na: stávající rozmístění ladem ležících nebo extenzivně zemědělsky využívaných ploch na území města; potřebu zabezpečení kvalitního přírodního prostředí na území města i mimo souvislejší lesní celky a komplexy; stávající rozmístění prvků ochrany přírody ve smyslu zákona 114/1992 sb. (zejména ZCHÚ a VKP); vymezení skladebných částí územního systému ekologické stability; potřebu zabezpečení*

protipovodňové ochrany; potřebu zatraktivnění některých dosud neurbanizovaných, zároveň však veřejnosti omezeně přístupných území pro rekreační využití. Skutečnost, že předmětné pozemky nejsou v současnosti ležící ladem ani nejsou extenzivně zemědělsky využívány, sama o sobě nevylučuje jejich zařazení do ploch zeleně krajinné (ZK).

42. Územní plán nesleduje pouze konzervaci stávajícího stavu, ale vytváří podmínky pro žádoucí uspořádání území do budoucna. Zařazení pozemků do ploch ZK proto nelze redukovat na pouhé konstatování jejich současného využití, nýbrž je třeba je posuzovat v kontextu jejich funkční role v krajině, vazeb na okolní území a sledovaných veřejných zájmů, jak byly aprobevovány v koncepci územního rozvoje. Argumentace navrhovatelky, která z existence či absence jednoho dílčího znaku dovozuje nezákonnost vymezení plochy, tak neobstojí. Pro posouzení souladu změny užívání stavby s územně plánovací dokumentací (§ 126 odst. 3 stavebního zákona) je rozhodující přípustné funkční využití plochy stanovené v územně plánovací dokumentaci, nikoli faktický stav v území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 As 276/2019-48
43. Jak navíc správně upozornil odpůrce, tento důvod (že pozemky leží ladem) se týká spíše stabilizovaných ploch („*Vymezení stabilizovaných ploch zeleně krajinné je vázáno především na ladem ležící pozemky s bylinnou i dřevinnou vegetací ...*“; srov. rozsudek NSS ze dne ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53), což není případ pozemků navrhovatelky.
44. Pokud pak navrhovatelka uvádí, že účel ochrany by splnilo i zařazení pozemků do ploch RI – rekreace individuální, nelze s tím souhlasit. Podle § 37 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má ochranné pásmo přírodní rezervace činit 50 m od jeho hranice (není-li ochranné pásmo určeno jinak), což odpovídá hranici plochy ZK a BU v rámci pozemků navrhovatelky (příčemž toto rozdělení vychází už z urbanistické studie, viz obrázek č. 3). Podle odst. 2 tohoto ustanovení pro ochranné pásmo platí, že je nutný souhlas orgánu ochrany přírody k: povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám, změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu.
45. Navrhovatelka ve své replice namítala, že není pravdivé tvrzení odpůrce, že vymezení plochy ZK kopíruje hranici ochranného pásma přírodní rezervace. Ochranné pásmo přírodní rezervace Kamenný vrch bylo vyhlášeno vyhláškou Národního výboru města Brna ze dne 1. 5. 1989 a pozemky navrhovatelky nezasahovalo. S tímto tvrzením se odpůrce při jednání ztotožnil. Soud k tomuto uvádí, že nepřesnost v argumentaci odpůrce ohledně průběhu ochranného pásma sama o sobě nemůže vést ke zrušení napadené regulace, pokud zařazení pozemků do plochy ZK obstojí i na jiných, samostatných a řádně odůvodněných důvodech. Územní plán není povinen převzít hranici ochranného pásma jako hranici funkční plochy. Při regulaci využití území může pořizovatel zohlednit i širší souvislosti ochrany přírody a krajiny, návaznost na zvláště chráněné území, krajinný ráz, ekologickou stabilitu území a potřebu vytvoření přechodového či stabilizačního pásu mezi chráněným územím a okolní zástavbou.
46. V nynějším případě sice bylo ochranné pásmo vymezeno mimo pozemky navrhovatelky, avšak je třeba brát ohled na předchozí územní plán, jakož na Územní a Urbanistickou studii, v níž byly vymezeny (a to závazně) zelené klíny a horizonty. Jak pak správně upozornil odpůrce při jednání, ani podle předchozího územního plánu nebyly předmětné pozemky zastavitelné.

47. Z uvedeného tak vyplývá, že na předmětných pozemcích by nemělo docházet k umístování staveb. Ochrannou funkci stran neumístování staveb jako plocha ZK – zeleň krajinná, plocha RI – rekreace individuální, nemůže splnit.
48. Soud proto považuje za rozhodující nikoli samotnou otázku přesného průběhu ochranného pásma, nýbrž to, zda pořizovatel své řešení podložil relevantními úvahami vztahujícími se k ochraně daného území a k proporcionalitě zásahu do práv navrhovatelky.

K námitkám nemožnosti výstavby

49. Navrhovatelka dále namítá, že zařazením do plochy krajinné zeleně je do budoucna vyloučena jakákoli nová výstavba sloužící individuální rekreaci (tedy například i nové oplocení). K tomuto soud předně uvádí, že plot není stavbou individuální rekreace (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2024, č. j. 55 A 99/2022-114: *Objektem pro rodinnou rekreaci z hlediska obsahu územního plánu není stavba opěrné zdi s oplocením*). Odpůrce ve svém vyjádření zdůraznil, že pozemky navrhovatelky jsou již v současnosti oploceny a pokud byl tento plot zřízen legálně, pak patří mezi tzv. integrované jevy (dle kapitoly 6.2 OBECNÉ PODMÍNKY VYUŽITÍ ÚZEMÍ, str. 54 textové části ÚPmB), které lze na území zachovat i kdyby neodpovídaly využití území. I případná údržba či rekonstrukce takového oplocení je v souladu s ÚPmB možná (při dodržení stanovených podmínek). Pokud pak v replice navrhovatelka uvádí, že nový postavit nelze, s tímto se lze ztotožnit. Toto omezení však nelze shledat nezákonným. Jde o typický projev regulace směřující k ochraně nezastavěného území a krajinného rázu. Takové omezení je přiměřené a není excesem či svévolným zásahem do vlastnického práva.
50. Soud nepovažuje námitku navrhovatelky za důvodnou. Samotná skutečnost, že zařazením pozemku do plochy krajinné zeleně (ZK) je do budoucna vyloučeno či podstatně omezeno umístování nových staveb sloužících individuální rekreaci, bez dalšího nezakládá nezákonnost napadené regulace. Smyslem této funkční plochy je naopak upřednostnění ochrany a stabilizace krajinné struktury, vegetačního krytu a dalších přírodních hodnot území před jeho dalším stavebním využitím. Územní plán je přitom regulací pro futuro; vlastníkově proto nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby jeho pozemek byl zařazen do jím preferované plochy nebo aby na něm byla zachována možnost nové rekreační výstavby. Je-li z odůvodnění územního plánu seznatelné, proč odpůrce v daném území upřednostnil ochranu krajinných hodnot před rozvojem individuální rekreace, je třeba považovat zařazení části pozemku navrhovatelky do plochy ZK za oprávněné.
51. S ohledem na uvedené se soud nemůže ztotožnit s námitkou navrhovatelky uvedenou v replice, tj. že odpůrce nevysvětluje, proč je pro ochranu přírodních hodnot nezbytné omezovat vlastnické právo natolik zásadním způsobem. Odpůrce uvedl důvody svého postupu, a to dostatečně.
52. Navrhovatelka dále v replice namítá, že pokud by měla urbanistická koncepce vycházet z aktuálního stavu v území a navazovat na dosavadní vývoj, pak to naopak mělo vést k tomu, aby celé její a sousední pozemky byly zahrnuty do ploch pro bydlení, neboť řada z těchto pozemků již je ve své severní části, nově zařazené do plochy ZK, zastavěna. Soud tuto námitku neshledal důvodnou. Skutečnost, že část pozemků je již v severní části zastavěna, sama o sobě neznamená, že veškeré navazující pozemky musí být zařazeny do ploch pro bydlení. Územní plán není povinen mechanicky přebírat existující dílčí zástavbu, ale stanoví koncepci dalšího rozvoje území a může určit hranici, za kterou již další rozšiřování obytné zástavby není z urbanistických, krajinářských a environmentálních důvodů žádoucí.

Existence dílčí zástavby proto může odůvodnit zohlednění již zastavěných částí pozemků, nikoliv však automatické zahrnutí navazujících nezastavěných částí do ploch bydlení. Pokud by měl být tento argument navrhovatelky domyšlen do důsledků, obec by ve světle překotného vývoje v území přišla o možnost tento vývoj regulovat. Obec je při stanovení funkčního využití pozemků naopak oprávněna vycházet z širších urbanistických souvislostí a určit, kde má být rozvoj obytné zástavby ukončen. Soud pak považuje za vhodné zdůraznit, že soudní přezkum přitom obci neurčuje, jaké konkrétní funkční využití má jednotlivým pozemkům přiřadit, ale zkoumá pouze zákonnost a přiměřenost zvoleného řešení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2010, č. j. 5 Ao 1/2010-91).

53. Odpůrce při jednání uvedl, že do plochy ZK byla zařazena pouze část pozemku navrhovatelky, nikoli pozemek celý. Regulace zbytku pozemku naopak jeho majitelům dává větší možnosti oproti předchozí úpravě. Navrhovatelka oponovala, že do plochy ZK byla zařazena podstatná část předmětného pozemku. Soud k tomuto uvádí, že předmětná část odpovídá vymezenému zelenému horizontu v Urbanistické studii, která má racionální oporu v odborném podkladu. Soud tak v tomto postupu neshledal pochybení.

K námitce nerovného zacházení při odlišném zařazení nedaleké plochy RX

54. Dosavadní regulace byla nastavena v souladu s ochranou Kamenného vrchu a nebyl důvod ji opouštět. Navrhovatelka zdůrazňuje nerovné zacházení – jiné pozemky ve stejné vzdálenosti od přírodní rezervace jsou zařazeny v plochách RX rekreace jiná (viz obrázek č. 7), přičemž tyto patří Statutárnímu městu Brnu.
55. Odpůrce při jednání naopak upozornil na skutečnost, že v předmětné ploše RX jsou pozemky ve vlastnictví odpůrce, ostatní jsou ve vlastnictví soukromých osob.



(Obrázek č. 6 – 2.1 Hlavní výkres)

56. Odpůrce k tomuto vhodně odkázal na ustálenou judikaturu správních soudů, dle níž jednotlivci nemohou mít legitimní očekávání v tom směru, že územně plánovací dokumentace zůstane neměnná v určité podobě po celou dobu existence jejich věcných práv k nemovitosti. Nebo, že k její změně dojde pouze podle jejich zájmů a očekávání (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Rovněž

Ústavní soud v minulosti poukázal na nutný vývoj územně plánovací dokumentace a nutnost očekávání jejích změn ve svém nálezu ze dne 19. 11. 2024, sp. zn. III. ÚS 229/24. Rovněž je třeba zopakovat právo obce na samosprávu.

57. Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 65 A 5/2017-186: „*územní plánování je kontinuálním a dynamickým procesem. Obsah územně-plánovacích nástrojů se proměňuje v závislosti na vývoji podmínek v regulovaném území. Z toho důvodu nelze vycházet z předpokladu, že podmínky jednou stanovené územním plánem jsou neměnné, resp. že ve vztahu k regulovaným pozemkům ve vlastnictví soukromých osob bez dalšího zakládají legitimní očekávání spočívající v tom, že dané pozemky nebudou při dodržení zákonem stanovených podmínek v budoucnu žádnou změnou dotčeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316).*“ (pozn. důraz přidán krajským soudem)
58. Je třeba poukázat na to, že z žádné zákonné normy či normy ústavního práva nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51).
59. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona *Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.*
60. Z uvedeného vyplývá, že nelze očekávat, a navrhovatelka tedy nemohla očekávat, že se bude v rámci územně plánovací dokumentace pracovat s plochou konkrétního typu pouze jedním způsobem (tj. že konkrétní plochy dle územního plánu budou v ÚPmB zohledněny toliko jedním způsobem, např. tak, že budou všechny zařazeny do plochy RX).
61. Odpůrce k tomuto příhodně uvedl, že rozdílnost charakteru zástavby odpůrce demonstruje na snímku z mapy a katastrální mapy.



(Obrázek č. 7 – Katastrální mapa předmětného pozemku a plochy RX)



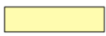
(Obrázek č. 8 – snímky z mapy)

62. Jak vyplývá z předmětných obrázků, charakter těchto oblastí je odlišný. Plocha RX je zahrádkářskou kolonií s menšími pozemky (převážně do 500 m²) a zahradními chatkami. Bezprostřední okolí pozemků navrhovatelky tvoří zástavba, jež svým charakterem odpovídá spíše bydlení (větší pozemky, větší stavby – ať už rekreačního charakteru či k bydlení) – toto potvrzuje také text Odůvodnění karty lokalit 1.2 ÚPmB (str. 90 – lokalita NL-2 Kamenný vrch): *„Pozemky ZPF jsou v současné době již převážně zastavěny objekty registrovanými v katastru nemovitostí (převážně rekreačními objekty, ale i rodinnými domy) a nacházejí se ve vlastnictví jednotlivých soukromých osob, tudíž je návrh využití těchto pozemků k zástavbě pro plochy bydlení všeobecného více než vhodnou variantou řešení daného území. Návrh tak reaguje na deficitní nabídku bydlení na území města Brna a umožňuje rozvoj bydlení v MČ Nový Lískovec (pozn. důraz přidán krajským soudem). Nelze tedy mluvit o nerovném zacházení, pokud jsou srovnávány skutkově odlišné situace.*
63. Jak vyplývá z výkresu 02 Analytická část – celková charakteristika, Územní studie - Návrh využití zahrádkářských lokalit na území města Brna z 04/2018, zmíněná oblast (tj. pozemky navrhovatelky a rovněž pozemky na ploše RX) byla vyhodnocena jako plochy zahrádek určených k transformaci (s předpokladem změn), viz. červená oblast na obrázku č. 9).



L E G E N D A

CHARAKTERISTIKA VYMEZENÝCH LOKALIT

	zahrádkářská lokalita
	chatová lokalita
	transformační lokalita

HRANICE

	hranice vymezených lokalit
---	----------------------------

(Obrázek č. 9 – Návrh využití zahrádkářských lokalit na území města Brna)

64. K tomuto je dále v Územní studii, Návrhu na využití zahrádkářských lokalit na území města Brna, analýza z 04/2018, uvedeno na straně 6 k transformačním lokalitám následující:

Lokality kde způsob a využití objektů umožňuje trvalé bydlení a to jak v objektech rodinných domů, tak objektů pro rodinnou rekreaci. S tím souvisí i intenzita využívání doplňkových staveb a rozsah zpevněných ploch. Lokality mají většinou zajištěnou dobrou dopravní a technickou obslužnost. Lokality s předpoklady pro transformaci na funkci bydlení.

Lokality opuštěné a zpustlé v okrajových částech zastavěného území. Lokality s předpoklady pro transformaci na krajinnou zeleň nebo opětovnému navrácení zemědělskému půdnímu fondu k zemědělskému využití.

Lokality uvnitř intenzivně zastavěného území. Lokality s předpoklady pro transformaci na rozličné formy městské zeleně.

65. Z uvedeného je tak zřejmé, že co se týče okrajových částí, u těchto byl předpoklad jejich zařazení do plochy krajinné zeleně a u lokalit umožňujících bydlení jejich zařazení do ploch bydlení.

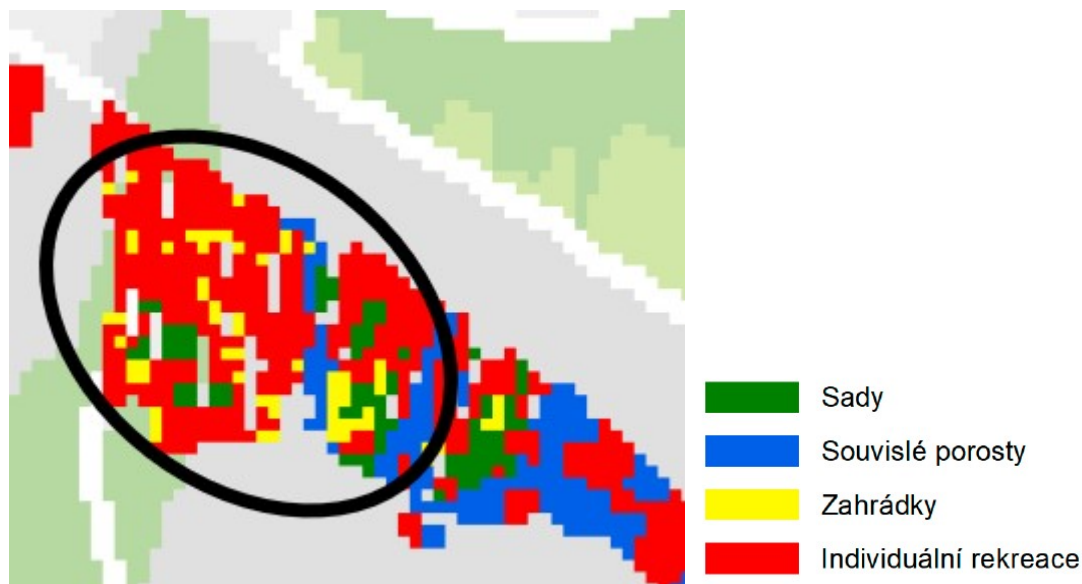
66. Nový územní plán ve svazku 2 k plochám rekreace uvádí: *Zahrádkářské osady jsou specifickým typem ploch ve městě Brně. Zahrádkaření je na území města široce rozšířené, má již dlouholetou tradici. Vzhledem k této skutečnosti je většina zahrádek zachována pro současné využití. Zároveň je však také nutné vnímat, že tato plocha s RZV (RX – plochy rekreace jiné) je jednou z nejvíce rozmanitých ploch s RZV z hlediska typologie staveb, prostorového uspořádání a funkce, a tuto skutečnost vyhodnocovat především v kontextu vlivu na okolní území a jeho rozvoj. Způsob a intenzita využití těchto ploch je různá a odpovídá následujícímu typologickému rozdělení:*

Zahrádky: Jedná se o pravidelně uspořádané intenzivně využívané plochy s výraznou produkční funkcí. Typické je úhorové hospodaření, větší počet malých staveb charakteru zahradního domku, skleníku nebo přístřešku pro nářadí. Jednu parcelu užívá zpravidla více uživatelů. Vegetace má rozvolněný charakter s poměrně nízkým plošným zastoupením trvalých travních porostů, keřové a stromové patro jsou zastoupeny především ovocnými druhy.

Individuální rekreace: Jedná se o plochy s převažujícím využitím formou pobytové rekreace, která je zde však vzhledem ke kontextu využití a uspořádání okolního území nežádoucí. Úhorové hospodaření úplně chybí nebo je zastoupeno minimálně. Ve vegetaci převládají trvalé travní porosty a keřové patro. Charakteristický je vysoký podíl okrasných druhů, včetně jehličnanů. Zastoupení staveb a zpevněných ploch je relativně vysoké a stavby mají různorodý charakter od drobných zahradních chat, přes stavby pro rodinnou rekreaci až po objekty odpovídající svým

charakterem rodinným domům sloužícím pro nežádoucí skryté bydlení. Časté je zastoupení více staveb včetně garáží, přístřešků, skleníků a krytých teras. Specifický a častý je výskyt bazénů.

67. Tento popis neodpovídá pozemkům žalobkyně, naopak na plochu vymezenou v ÚPmB jako RX se tento popis vztahuje.



(obrázek č. 10 – Textová část Odůvodnění – svazek 2, kap. 5, str. 177 - Schéma typologie zahrádkářských lokalit v Brně)

68. Soud tak neshledal novou regulaci nezákonnou a nepřiměřenou, pokud má nově navrhovatelka plochu pro bydlení a plochy ZK na předmětných pozemcích byly odůvodněny dostatečně. Je logické, jak odpůrce uvedl, že navrhovatelkou zmiňovaná alternativa zařazení pozemků do plochy RI – rekreace individuální, by nenaplňovala ochrannou funkci území, neboť v těchto plochách je přípustná výstavba staveb pro rodinnou rekreaci až do zastavěné plochy 80 m², zatímco plochy ZK jsou plochami nestavebními.
69. Pokud navrhovatelka ve své replice namítá, že podle dřívějšího územního plánu bylo několik pozemků v lokalitě zařazeno dokonce do ploch čistého bydlení a že to dokresluje, nakolik se do územně plánovací činnosti odpůrce promítají jiné zájmy, než deklarovaný veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, soud se s tímto neztotožňuje. Odpůrce vysvětlil důvody tohoto zařazení (blízkost rezervace Kamenný vrch) a své závěry dostatečně odůvodnil. Nelze se ani ztotožnit s tím, že by argumentace odpůrce stran ploch RX neměla žádnou váhu.
70. Navrhovatelka se při jednání pozastavila nad tím, že rovněž v plochách RX byly dříve rovněž vymezeny zelené klíny a horizonty, přesto nebyly zařazeny do ploch ZK. To odpůrce vysvětlil intenzitou míry využití zástavby. Soud k tomuto zdůrazňuje, že nelze pozemky žalobkyně posuzovat izolovaně (viz stanovená plocha bydlení BU v jižní části pozemků navrhovatelky). Jak odpůrce uvedl při jednání, na pozemcích navrhovatelky a v jejich okolí byla stanovena intenzivnější míra využití zástavby, zatímco v ploše RX tato míra využití je méně intenzivní. Rozdělení na plochy RX a plochy ZK tak má své opodstatnění. Pokud pak navrhovatelka uvedla, že jí není jasné, z čeho odpůrce usuzuje, že jde v ploše RX o méně intenzivní využití, soud k tomu uvádí, že je to právě s ohledem na celkovou podobu předmětných vymezených ploch.
71. Plocha ZK má tvořit tzv. nárazníkovou zónu – vytvoří přirozený přechod do volné krajiny (viz Kamenný vrch II – Urbanistická studie str. 7), neboť zde má být s ohledem na plochy

BU větší míra zástavby. V plochách RX se však o takovou situaci nejedná. Jak vyplývá z obrázku č. 7 a obrázku č. 8, v ploše RX se nachází více menších pozemků, na kterých nejsou obytné domy, pro něž by bylo nutno tento přirozený přechod vytvořit, nýbrž toliko malé stavby (chatky), které tvoří podstatnou část předmětných pozemků. Nelze se ztotožnit s tvrzením navrhovatelky, že její pozemek byl zahrnut do plochy ZK, poněvadž jde o velký pozemek a její vlastnické právo může být omezeno víc. Odpůrce sice na jednání uvedl, že při vytvoření nárazníkového pásu na ploše RX by některým vlastníkům byly pozemky celkově zahrnuty do ZK – zeleň krajinná, čímž by došlo k velkému dotčení vlastnického práva, avšak toto tvrzení nebylo důvodem pro zařazení pozemků do plochy RX.

72. Z uvedeného tak vyplývá, že zařazením pozemků do plochy ZK nebylo nepřiměřeně zasaženo do práv navrhovatelky. Pozemky navrhovatelky jsou ekologicky významné vzhledem k blízkosti rezervace Kamenný vrh. Nelze se ztotožnit s tím, že by nebyla změna odůvodněna a opřena o konkrétní analýzy.

K námitce rozšíření ploch pro veřejnou rekreaci

73. Navrhovatelka dále namítá, že podle jejího přesvědčení je skutečným důvodem vymezení ploch ZK rozšíření ploch, které by měly sloužit pro veřejnou rekreaci.
74. K tomuto lze odkázat na textovou část ÚPmB (kapitola 16 DEFINICE POJMŮ, KTERÉ NEJSOU OBSAŽENY V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, str. 102), dle které je veřejnou rekreací nepobytová forma rekreace, která slouží veřejnosti (např. grilovací místa, odpočívadla, herní prvky, dětská hřiště, workoutová hřiště, převlékácké kabinky u vodních ploch apod.). Takové využití, jak správně uvedl odpůrce ve svém vyjádření, není na pozemcích navrhovatelky stanoveno. Na vlastnickém právu navrhovatelky a jejích spoluvlastníků se nic nemění, nelze tak proti její vůli na části jejího pozemku zrealizovat výše uvedené formy veřejné rekreace.
75. Dle ÚPmB (bod 6.3.2.20 ZELENĚ KRAJINNÁ – ZK, str. 66) je využití plochy ZK – zeleň krajinná:

„PODMÍNKY VYUŽITÍ

- *Hlavní je využití pro poskytování ekosystémových služeb v území.*
- *Přípustné je využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití.*
- *Podmíněně přípustné využití není stanoveno.*
- *Nepřípustné využití není specificky stanoveno.“*

Ekosystémové služby definuje ÚPmB (textová část, kapitola 16 DEFINICE POJMŮ, KTERÉ NEJSOU OBSAŽENY V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, str. 100): *Souhrn přínosů, které tato přírodní složka (ekosystém parku, zahrady, lesa, meze atd.) přináší a má vliv na životní úroveň lidí. Škála těchto služeb (přínosů) je velice široká a zpravidla se člení na:*

- *podpůrné (koloběh živin, tvorba půdy, vodní cyklus, primární produkce atd.);*
- *regulační služby (kvalita ovzduší, mírnění klimatických extrémů, regulace vody a její čištění, snižování eroze, regulace škůdců a nemocí, atd);*
- *kulturní služby (estetické, duchovní, vzdělávací, rekreační atd.);*
- *zásobovací služby (potrava, voda, dřevo a vláknina, palivo, atd).*

76. Odůvodnění ÚPmB (Svazek 2, kapitola 5.10.6.3 JEDNOTLIVÉ PLOCHY S ROZDÍLNÝM ZPŮSOBEM VYUŽITÍ, str. 223) dále k využití plochy krajinné zeleně – ZK uvádí:

Hlavní využití pro poskytování ekosystémových služeb ve veřejně přístupných plochách zeleně je záměrně definováno s důrazem na přírodní složku, neboť v těchto plochách převažuje a tvoří její podstatu. Ekosystémové služby jsou pak souhrnem přínosů, které tato přírodní složka (ekosystém parku, zahrady, lesa, meze atd.) přináší a má vliv na životní úroveň lidí. Škála těchto služeb (přínosů) je velice široká a zpravidla se člení na:

- *podpůrné (koloběh živin, tvorba půdy, vodní cyklus, primární produkce atd.);*
- *regulační služby (kvalita ovzduší, mírnění klimatických extrémů, regulace vody a její čištění, snižování eroze, regulace škůdců a nemocí, atd);*
- *kulturní služby (estetické, duchovní, vzdělávací, rekreační atd.);*
- *zásobovací služby (potrava, voda, dřevo a vláknina, palivo atd.).“*

77. Z uvedeného tak vyplývá, že plocha ZK – zeleň krajinná, tedy zcela zřejmě nemá sloužit veřejné rekreaci, ale má jiné podmínky využití, např. poskytování ekosystémových služeb. Tyto služby mohou být mj. poskytovány např. v rámci zahrady, která představuje přípustné využití plochy ZK. Lze souhlasit s odpůrcem, že takové využití dává smysl v kontextu toho, že část pozemků navrhovatelky a pozemku se stavbou je zařazena do plochy bydlení. Nedávalo by pak smysl, aby byla v rámci jednoho pozemku kombinována plocha k bydlení a plocha rekreace individuální, jak navrhovatelka uvádí. Nelze se tak ztotožnit s námitkou, že nové funkční zařazení využití navrhovatelkou prakticky znemožňuje (byť se již nebude jednat o využití ve formě plochy individuální rekreace, tj. např. umísťování staveb). Jak uvedl odpůrce při jednání, navrhovatelka stále může umísťovat stavby na pozemek, který byl zařazený do ploch bydlení BU, neboť tento je dostatečně velký na to, aby zde mohla umístit např. skleník či altán.

78. Navrhovatelka namítá ve své replice, že funkce spojené s ochranou chráněných druhů a přírodního rázu lokality mohly být naplněny vhodnou regulací výstavby při současném šetření práv vlastníků. Územní plán musí skutečně šetřit vlastnická práva a zvolená regulace musí být přiměřená. To však neznamená, že je obec povinna přijmout právě variantu navrhovanou vlastníky nebo připustit výstavbu v omezeném rozsahu jen proto, že by byla rovněž myslitelná. Námitka není důvodná.

K námitce nepřiměřenosti regulace

79. Navrhovatelka dále namítá, že nová regulace nesplňuje kritérium minimalizace zásahu a kritérium proporcionality v užším smyslu, protože cíle ochrany lze dosáhnout méně omezujícími prostředky, upřednostňuje veřejný zájem neurčitého charakteru na úkor legitimního soukromého zájmu, vede k faktickému vyloučení soukromého užívání pozemků bez přiměřeného důvodu. Jde o zásah hraničící s vyvlastněním, aniž by byly splněny zákonné podmínky.
80. Soud souhlasí s odpůrcem v tom, že je třeba brát další pozemek navrhovatelky v potaz. Územní plán je třeba přezkoumávat komplexně (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2023, č. j. 1 As 120/2022-66). Navrhovatelka celý svůj návrh staví na té části jejích pozemků, na kterých byla vymezena plocha ZK. Druhou polovinu rozlohy jejích pozemků, na nichž byla vymezena plocha k bydlení, navrhovatelka nezmiňuje. Na jedné polovině pozemků bylo s

ohledem na nedostatek ploch k bydlení v dané lokalitě zvolena plocha bydlení, čímž došlo k rozvolnění možnosti výstavby na daných pozemcích oproti původní ploše ZPF s objekty pro individuální rekreaci o velikosti maximálně 25 m² dle předchozího územního plánu. Jak uvedl odpůrce, tímto rovněž došlo ke zhodnocení této části nemovitostí navrhovatelky. S ohledem na plochu bydlení má pak plocha krajinné zeleně zůstat nezastavěná. Tato, jak bylo uvedeno a znázorněno na obrázku č. 3 výše) přitom koresponduje s ochranným pásmem přírodní rezervace Kamenný vrch, případně se zelenými horizonty a zelenými klíny (obrázek č. 4) a v těchto je výstavba zakázána.

81. Nemohlo tak, s ohledem na uvedené, dojít k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, neboť nebylo možné zvolit méně omezující prostředky. Touto změnou rovněž nedošlo k vyloučení soukromého užívání, jak bylo vysvětleno výše (nejedná se o veřejnou rekreaci).
82. Odpůrce správně poukázal na to, že v územním plánování jde především o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi soukromým zájmem a zájmem veřejným. V nynější věci je ve veřejném zájmu nutné chránit přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického a architektonického řešení (§ 18 a § 19 stavebního zákona).
83. Lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10: „*Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, respektive všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu*“ či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27: „*Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezřídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem*“.
84. Veřejným zájmem je v nynější věci pak právě ochrana přírodních hodnot souvisejících s blízkostí přírodní rezervace Kamenný vrch.
85. ÚPmB v kapitole 2 Základní koncepce rozvoje území města a rozvoje jeho hodnot, str. 12 vymezuje hlavní cíle a chráněné hodnoty: „*sleduje rovnováhu mezi zastavěným územím a jeho rozvojovým potenciálem a výjimečným přírodním zázemím města a jeho ochranou. Omezuje rozšiřování zastavěného území do ploch přírodního zázemí a směřuje ke kompaktnímu městu (městu krátkých vzdáleností). Přírodní zázemí je základní podmínkou pro udržení ekologické stability města a je chráněno především vymezením přírodního zázemí v krajině, významných segmentů sídlení zeleně a ochranou os propojení přírodního zázemí.*“ (...) „*chrání a rozvíjí urbanistické, kulturní a přírodní hodnoty na celém území města.*“ Dále uvádí podrobnější odůvodnění týkající se kulturních a zejména přírodních hodnot – „*Územní plán vymezuje za tímto účelem přírodní zázemí v krajině. Území přírodního zázemí v krajině a v zástavbě představuje oblasti s mimořádnými přírodními, kulturními a krajinotvornými hodnotami, vymezenými za účelem ochrany území před nepřiměřeným stavebním rozvojem, který by ohrozil existenci stávajících hodnot. Za účelem ochrany, zachování a rozvoje rekreačního a relaxačního potenciálu, estetických a kulturních hodnot v území a současně k zajištění rozvoje biodiverzity a podpory adaptačních a mitigačních opatření pro změnu klimatu jsou vymezeny významné segmenty sídelní zeleně.*“
86. V kapitole 3.1 Funkční a prostorová koncepce na str. 16: „*Za účelem zajištění optimálních podmínek pro ochranu a rozvoj přírodních a krajinných hodnot, zejména v nezastavěném území, jsou vymezeny plochy zeleně krajinné, které jsou plochami s převažující krajinotvornou a ekologickou funkcí.*“

87. V Textové části Odůvodnění – svazek 2, kapitola 5.2.4.4 OCHRANA A ROZVÍJENÍ HODNOT MĚSTA, ÚPmB na str. 31 uvádí, že jedinečné krajinné a přírodní prostředí patří k nejvýznamnějším hodnotám města Brna, „[č]ást hodnot města Brna reprezentují a prostorově vyjadřují vybrané limity (zvláště chráněná území, významné krajinné prvky, NATURA 2000). Za neméně důležité považujeme i další hodnoty, jimiž jsou například: (...) hodnotné trvalé vegetační formace z hlediska jejich projevu v krajině – porosty dřevin, lada, louky, zahrádky, sady (např. Akátky, Stránská skála, Kamenný vrch), (...)“. Přírodní hodnoty nejsou tedy v lokalitě Kamenného vrchu omezeny hranicí přírodní rezervace. I území mimo přírodní rezervaci Kamenný vrch, avšak v její těsné blízkosti, navíc pokud se nachází v ochranném pásmu přírodní rezervace, tedy představuje přírodní hodnotu na území města Brna. Z tohoto důvodu byla i na pozemcích navrhovatelky vymezena plocha ZK.
88. V replice navrhovatelka namítá, že je zcela nepřiměřená regulace vylučující i jakékoli drobné stavby sloužící individuální rekreaci či zemědělskému obhospodařování pozemků, které naopak odpovídají dlouhodobému rázu lokality a způsobu, jakým jsou pozemky využívány. Soud k tomu uvádí, že regulace vylučující umístování drobných staveb v ploše ZK není sama o sobě nepřiměřená, pokud sleduje ochranu charakteru nezastavěného území a dalších hodnot v území. Územní plán není povinen převzít dosavadní způsob faktického užívání pozemků v plném rozsahu do režimu přípustného stavebního využití, ale může stanovit přísnější pravidla pro ochranu volné krajiny, krajinného rázu, sídelní zeleně a přechodu zástavby do nezastavěného území.
89. Samotná skutečnost, že určitý způsob užívání pozemků odpovídá dlouhodobému rázu lokality, ještě neznamená, že musí být zachována i možnost umisťovat na těchto pozemcích stavby. Územní plán rozlišuje mezi nezastavěným charakterem území a stavebními zásahy do něj a je oprávněn takové zásahy omezit nebo vyloučit, pokud je to řádně odůvodněno veřejným zájmem a celkovou urbanistickou koncepcí. V nynějším případě tato změna byla odůvodněna dostatečně.
90. Závěrem navrhovatelka namítá, že oproti dřívější úpravě došlo k podstatnému omezení možností využití pozemku, neboť je na něm vyloučena jakákoli výstavba související s individuálním využíváním pozemků. Z pohledu intenzity zásahu do práv navrhovatelky je stěžejní materiální rozměr současné regulace. Soud k tomu uvádí, že odpůrce nezpochybňoval, že oproti předchozí úpravě došlo u dotčených pozemků k omezení možností jejich budoucího stavebního využití, zejména pokud jde o stavby související s individuálním využíváním pozemků. Avšak, samotná skutečnost, že nový ÚPmB je přísnější než územní plán předchozí, neznamená jeho nepřiměřenost nebo nezákonnost. Vlastník nemá právní nárok na zachování dřívějšího způsobu regulace ani na to, aby nový územní plán převzal dosavadní rozsah přípustného využití pozemku. Změna funkčního určení nebo zpřísnění regulace je v územním plánování přípustné, je-li podloženo legitimními a dostatečně závažnými důvody a je-li zvolené řešení přiměřené sledovanému veřejnému zájmu, jak bylo v nyní souzené věci (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50). V daném případě je zpřísnění regulace odůvodněno zejména ochranou přírodní rezervaci Kamenný vrch.
91. Při posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je podstatný materiální dopad současné regulace na možnosti využití pozemku. Současně však platí, že srovnání s předchozí územně plánovací dokumentací není bez významu, neboť je relevantní pro posouzení kontinuity územního plánování a pro požadavky na odůvodnění změny přijatého řešení. Ani z hlediska materiální intenzity zásahu odpůrce neshledal soud přijatou regulaci

nepřiměřenou. Územní plán sice omezuje budoucí stavební využití části pozemku, avšak tak činí za účelem ochrany legitimních veřejných zájmů a v mezích územně plánovacího uvážení obce. Samotná skutečnost, že současná regulace je přísnější než regulace předchozí, nezakládá její nezákonnost. Pokud se obec od dosavadní regulace odchyluje a nově zpřísňuje možnosti využití pozemku, musí pro takový postup existovat relevantní důvody, které musí být v odůvodnění územního plánu a v rozhodnutí o námitkách srozumitelně vyloženy. K tomu v souzené věci došlo.

92. Část pozemků navrhovatelky byla vymezena jako plochy pro bydlení, další část pozemků navrhovatelky byly vymezeny jako zeleň krajinná, především z důvodu potřeby nezastavěnosti tohoto území. Zařazení části pozemků navrhovatelky do plochy ZK bylo řádně zdůvodněno a založeno na veřejném zájmu spočívajícím v ochraně přírodní rezervace Kamenný vrch. Jiné řešení navrhované navrhovatelkou (vymezení plochy pro individuální rekreaci), by přitom tento cíl vůbec nesplňovalo, neboť by zde bylo možné nadále umísťovat stavby (v případě ploch RI až do výměry 80 m²). Soud tak uzavírá, že vydáním ÚPmB k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva navrhovatelky nedošlo a soud neshledal ÚPmB v napadeném rozsahu nezákonným ani nepřiměřeným.

VI. Závěr a náklady řízení

93. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy, za zjištěného skutkového a právního stavu věci, krajský soud, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
94. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrci. Soud proto zvažoval, zda mu náhradu nákladů řízení přiznat.
95. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).
96. Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce je statutárním městem. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem. Má proto odborný aparát způsobilý obhájit výsledky své práce před správním soudem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li zaměstnanec stěžovatele nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 11. května 2026

Zuzana Bystřická v.r.

předsedkyně senátu