



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci navrhovatelky: **Mgr. MgA. A. O. V.**, zastoupené JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., MBA, advokátem, sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno**, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupenému Mgr. Pavlem Riškem, advokátem, sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, proti části opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, a to v části týkající se regulace pozemku parc. č. XA, v kat. ú. I, obec Brno, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2025, č. j. 63 A 4/2025-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Navrhovatelka u krajského soudu napadla část opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, a to v části týkající se regulace pozemku parc. č. XA, v kat. ú. I, obec Brno.

Konkrétně se jedná o pozemek o výměře 3 305 m², druh pozemku: ovocný sad, jehož podílovým spoluvlastníkem s podílem o velikosti id. ½ je navrhovatelka, druhým spoluvlastníkem s podílem o velikosti id. ½ je M. V.. Pozemek je územním plánem regulován jako plocha „Zeleň krajinná (ZK)“, tj jako plocha nezastavitelného území (kategorie krajinné zeleně).

[2] Krajský soud návrh na zrušení části územního plánu zamítl. Uvedl, že argumentace odpůrce má základ v procesu pořizování územního plánu, zohledňuje varianty v reakci na jednotlivé pokyny pro vypracování návrhu územního plánu. Krajský soud měl za to, že se odpůrce řádně vypořádal s obsahem a smyslem podané připomínky, resp. původně námitky. Přehnané požadavky navrhovatelky na míru konkretizace rozhodnutí o námitkách představují přepjatý formalismus. Krajský soud uzavřel, že odpůrce dostatečným způsobem odůvodnil, z jakých důvodů zvolil funkční využití dané lokality.

[3] Ve vztahu k námitce nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatelky krajský soud zdůraznil, že neexistuje subjektivní právo vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Navrhovatelka neučinila obsahem své připomínky, resp. námitky, otázku nepřiměřenosti omezení jejího vlastnického práva k dotčeným pozemkům. Navrhovatelka primárně brojí proti omezení vlastnického práva v důsledku nezařazení jejího pozemku do zastavitelné plochy individuálního bydlení. Dle krajského soudu k nepřiměřenému omezení vlastnického práva navrhovatelky nedošlo, zásah do jejích práv nedosahuje vysokého stupně intenzity. Funkční využití pozemku zůstalo v podstatě stejné, jako bylo podle předchozího územního plánu. Odpůrce zcela srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil zvolený typ funkčního regulativu daného území a jeho legitimní cíl. Vymezení plochy individuálního bydlení není v této lokalitě žádoucí, neboť dané území je součástí hodnotného území přírodního parku Baba bez přímé návaznosti na zastavěné území. Plocha zeleně krajinné v daném místě tvoří pozvolný přechod z potenciálně intenzivněji využívaného území do volné krajiny. Povolení výstavby by nevedlo k legitimnímu cíli. Krajský soud považuje řešení uvedené v územním plánu za koncepční a dlouhodobé. Na tom nic nemění ani sousedství s pozemkem, který již spadá do zastavitelné plochy, neboť se jedná jen o krátkou hranici cca 40 m. Ve zbytku pozemek přiléhá k pozemkům, které jsou vymezeny jako orná půda či ovocný sad. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce disproporčního přístupu k ochraně bonity zemědělského půdního fondu. Územní plán vymezuje zastavitelné plochy v souladu se základní koncepcí rozvoje města uvnitř zastavitelného území nebo v přímé vazbě na něj tak, aby se nevytvářely samostatné enklávy v nezastavěném území, a současně omezuje budoucí rozšiřování zastavěného území do ploch přírodního zázemí.

II. Kasační stížnost a další vyjádření ve věci

[4] Proti shora označenému rozsudku krajského soudu **navrhovatelka (stěžovatelka)** podala kasační stížnost. Namítá, že krajský soud opřel své rozhodnutí o závěr, že dané území je součástí hodnotného území přírodního parku Baba. Stěžovatelka s tímto zásadně nesouhlasí, nejedná se o pravdivé tvrzení. Skutková podstata, ze které soud vycházel, proto nemá oporu ve skutkových okolnostech případu. V důsledku nesprávně zjištěné skutečnosti krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu posouzení otázky přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Krajský soud současně pracuje s pojmem „charakter daného

pokračování

území“, aniž by jej blíže vymezil, což činí jeho úvahy nepřezkoumatelnými. Stěžovatelka má rovněž za to, že vypořádání námítky týkající se záboru zemědělského půdního fondu není přesvědčivé, což je další důvod způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[5] **Odpůrce** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námítky uplatněné v kasační stížnosti nelze podřadit pod žádný ze zákonem stanovených důvodů, jsou proto nepřipustné. Podle poslední aktualizace územně analytických podkladů z roku 2024 hranice přírodního parku Baba již skutečně nezasahuje do pozemku stěžovatelky. Aktuální územní plán vycházel z územně analytických podkladů z roku 2020, není tedy pravdou, že odpůrce i krajský soud vycházeli z nepřesvědčivých a nesprávných údajů. Průběh hranice přírodního parku Baba nebyl stěžejním kritériem pro vymezení ploch zeleně krajinné. Přírodní park Baba jako celek nemá vyhlášené ochranné pásmo podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jeho ochrana je zajištěna regulačními nástroji územního plánování. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu předchází umístění nevhodných staveb do krajiny neodůvodňuje další zásahy, to se týká zejména pokračování živelné zástavby dosud nezastavěné krajiny. Krajinný ráz nelze striktně vztáhnout pouze na vymezená katastrální území, ale na celkovou oblast (a tedy pozemek těsně přiléhající). Zvolený typ funkčního regulativu území je legitimně odůvodněn, z části potvrzuje stávající funkční využití a naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití předmětného území. Charakter území určil územní plán návrhem využití a dalšími prvky prostorového uspořádání (přírodním zázemím v krajině) za účelem ochrany hodnot daného území s mimořádnými přírodními, kulturními a krajinotvornými hodnotami, vymezenými za účelem ochrany území před nepřiměřeným stavebním rozvojem. Dle odpůrce územní plán zasahuje do vlastnických práv stěžovatelky přiměřeně. Územní plán navrhuje na území městské části Brno-I. zastavitelné plochy uvnitř nebo v přímé vazbě na zastavitelné území tak, aby se nevytvářely samostatné enklávy v nezastavěném území.

[6] **Stěžovatelka** v replice k vyjádření odpůrce zdůraznila, že pro krajský soud byla spojitost pozemku s přírodním parkem Baba jedním z hlavních argumentů, na nichž bylo rozhodnutí o námítkách a napadený rozsudek založený. Odpůrce se ve vyjádření v kasační stížnosti snaží odpadnutí tohoto hlavního důvodu nahradit dodatečnými argumenty a důvody. Ty však nebyly součástí odůvodnění územního plánu. Ve zbytku stěžovatelka v reakci na vyjádření odpůrce zdůraznila již v kasační stížnosti uplatněnou argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou.

[8] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jako „s. ř. s.“)].

III.A) Námitka vztahu dotčeného pozemku k území přírodního parku Baba

[9] Stěžovatelka namítá, že krajský soud i odpůrce vycházeli z nesprávné skutečnosti, že pozemek stěžovatelky je součástí přírodního parku Baba. Dle stěžovatelky odpůrce na této skutečnosti založil vypořádání námítky (resp. připomínky) stěžovatelky, krajský soud pak tuto skutečnost přebíral do odůvodnění napadeného rozsudku. V kasační stížnosti stěžovatelka nově tvrdí, že její pozemek součástí přírodního parku Baba není. K prokázání této skutečnosti současně navrhuje provedení relevantních důkazů.

[10] Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. platí, že ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Toto pravidlo vychází z přezkumné povahy řízení o kasační stížnosti, neboť kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem. Nejvyšší správní soud by tak až na výjimečné situace neměl posuzovat jiný skutkový stav, než ze kterého vycházel krajský soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2024, č. j. 8 As 33/2024-76, bod 68). Smyslem § 109 odst. 5 s. ř. s. je zamezit situaci, kdy by Nejvyšší správní soud rozhodoval o skutkově bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat městský soud v předchozím řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 2 Azs 305/2017-30).

[11] V projednávaném případě stěžovatelka v řízení před krajským soudem namítala nepřezkoumatelnost vypořádání její námítky (resp. připomínky) a neproporcionální zásah do jejího vlastnického práva nezařazením pozemku do zastavitelného území. Námitku, že daný pozemek není součástí přírodního parku Baba, však stěžovatelka v návrhu, ani později v řízení neuplatnila (a to ani v obecné podobě). Tuto námitku stěžovatelka poprvé uplatnila až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na zákaz skutkových novot dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemohl k nově uplatněným skutečnostem při přezkumu napadeného rozsudku přihlídnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2020, č. j. 7 As 363/2019-67, bod 78, v němž Nejvyšší správní soud ve věci přezkumu opatření obecné povahy nepřihlédl k námitce odříznutí pozemku stěžovatele od přístupové cesty vymezením biokoridoru právě z toho důvodu, že stěžovatel tuto argumentaci nevznesl v řízení před krajským soudem).

III.B) Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[12] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje jednak v nedostatečném definování charakteru daného území, jednak v nepřesvědčivém vypořádání námítky disproporčního přístupu k ochraně zemědělské půdy.

[13] Odpůrce v rozhodnutí o námitce (resp. v další fázi projednávání ve vypořádání připomínky) uvedl, že plochy s rozdílným způsobem využití se vymezují především dle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití a vymezují se i s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodu omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání daného území. Zpracovatel návrhu územního plánu při jeho tvorbě vycházel z výše uvedeného a z pokynů pro zpracování územního plánu od zastupitelstva odpůrce. Využití daného pozemku pro krajinnou zeleň bylo prověřeno a vymezeno ve všech variantách konceptu územního plánu a vychází také z platného územního plánu. Územní plán z části potvrzuje stávající funkční využití a z části

pokračování

naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití daného území s ohledem na charakter daného území. Vymezení plochy bydlení individuálního není v dané lokalitě žádoucí, a to zejména z toho důvodu, že pozemek je součástí hodnotného území přírodního parku Baba bez přímé návaznosti na zastavěné území. Plocha krajinné zeleně v daném místě tvoří pozvolný přechod z potenciálně intenzivněji využívaného území do volné krajiny.

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že odpůrce řádně vypořádal námitku (resp. připomínku) stěžovatelky a jeho odůvodnění je přezkoumatelné. Na tom nic nemění ani otázka správnosti údaje o příslušnosti pozemku k území přírodního parku Baba, kterou se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat (viz výše). Stěžovatelka konkrétně zpochybňuje nedostatečné definování charakteru daného území, tomu však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[15] Podle § 41 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, platí, že *charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.*

[16] Konkrétní vymezení charakteru daného území v projednávané věci pak dle Nejvyššího správní soudu vyplývá z vlastního odůvodnění územního plánu v kombinaci s vypořádáním stěžovatelčiny námítky (resp. připomínky). Je pravdou, že odpůrce nikde výslovně nedefinuje charakter daného území, avšak řádné vypořádání námitek nemá být „slohovým cvičením“, ale má adresátu regulace poskytnout jasné důvody proč nebyla zvolena jím požadovaná regulace. To má v projednávané věci Nejvyšší správní soud za splněné. Pokud jde o samotný charakter daného území, jedná se o plochu krajinné zeleně tvořící pozvolný přechod mezi v budoucnu intenzivněji využívaným územím (v důsledku navrženého využití pro zástavbu) a hodnotným územím přírodního parku Baba. Je pravdou, že pozemek z části sousedí s plochou BI.R1, která nově spadá do zastavitelného území. Délka společné hranice však činí pouze cca 40 m. V porovnání s ostatními sousedními pozemky, které jsou zařazeny buď do ploch krajinné zeleně nebo ploch zemědělských, jde pouze o nepatrnou část obvodu dotčeného pozemku. Pozemek zcela jistě nepředstavuje stavební proluku, jak se snaží tvrdit stěžovatelka. Naopak uspořádání jednotlivých pozemků v krajině potvrzuje charakterizaci daného pozemku odpůrcem jako plochy krajinné zeleně tvořící pozvolný přechod z intenzivněji užívaného území do volné krajiny.

[17] Dle Nejvyššího správního soudu je tak charakter daného území zřejmý. Krajský soud proto nezatíží odůvodnění napadeného rozsudku vadou nepřezkoumatelnosti, když odkázal na charakter daného území, aniž by jej blíže konkretizoval. Sama stěžovatelka navíc v žalobě namítala nepřezkoumatelnost vypořádání námítky (resp. připomínky) z důvodu nedostatečné konkretizace pouze v obecné rovině. Konkrétně nenamítala, že by odpůrce nedostatečně vymezil charakter daného území. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že charakter území blíže nedefinoval.

[18] Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti spočívající v nepřesvědčivém vypořádání námítky disproportčního přístupu k ochraně zemědělského půdního fondu. Krajský soud se ztotožnil s argumentací odpůrce, že územní plán v souladu se základní

konceptí rozvoje města vymezuje zastavitelné plochy uvnitř nebo v přímé vazbě na zastavěné území tak, aby se nevytvářely samostatné enklávy v nezastavěném území, a současně omezuje budoucí rozšiřování zastavěného území do ploch přírodního zázemí vymezených ve výrokové části výkresu. Nejvyšší správní soud toto odůvodnění považuje za racionální a přesvědčivé. Ačkoliv je bonita zemědělské půdy racionálním kritériem pro rozhodování o zastavitelnosti území, v projednávané věci odpůrce odůvodněně upřednostnil jiná hlediska. Vymezení zastavitelného území na pozemcích s vyšší bonitou půdy, než jaká je u stěžovatelčina pozemku, proto nesvědčí o nekonzistentním nebo diskriminačním postupu odpůrce.

III.C) Proporcionalita dotčení vlastnického práva stěžovatelky

[19] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku přiměřenosti zásahu do jejího vlastnického práva.

[20] Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatelka svoji argumentaci nepřiměřeností zásahu do vlastnického práva opřela o dva důvody. Zaprvé namítala, že hlavní argument odpůrce, že pozemek je součástí přírodního parku Baba, nemá oporu ve faktickém stavu věci. Zadruhé stěžovatelka namítala absenci specifikace charakteru území. Jak již Nejvyšší správní soud uváděl výše, k první stěžovatelkou uplatněné námitce Nejvyšší správní soud nemůže přihlížet. Druhou námitku posoudil jako nedůvodnou. Neobstojí proto ani námitka nepřiměřenosti. Nejvyšší správní soud tak pouze krátce rekapituluje vypořádání této námitky krajským soudem, se kterým se (jen s dílčí výhradou) ztotožňuje.

[21] Dle krajského soudu nedosahuje zásah do vlastnického práva stěžovatelky vysokého stupně intenzity. Funkční využití jejích pozemků zůstalo v podstatě stejné, jaké bylo podle předchozího územního plánu a odpůrce ho nezhoršil. Dále krajský soud uvedl, že odpůrce zcela srozumitelně a přesvědčivě zdůvodnil zvolený typ funkčního regulativu daného území. Vymezení plochy ZK – krajinné zeleně v územním plánu z části potvrzuje stávající funkční využití a zčásti naplňuje dlouhodobě sledovaný způsob využití daného území s ohledem na charakter daného území. To odpovídá požadavkům na vymezení stabilizované plochy zeleně krajinné dle prováděcí vyhlášky č. 501/2006 Sb. (resp. následně č. 157/2024 Sb.). Krajinná zeleň se vymezuje za účelem zajištění územních podmínek pro existenci či vývoj vegetace v území, což v kombinaci se zahrnutím pozemku do přírodního parku Baba dle krajského soudu představuje nepochybně legitimní cíl. Rozšířením zastavitelných ploch na daný pozemek by nedošlo k naplnění sledovaného cíle, taková úprava by s ním naopak byla v rozporu. Krajský soud uvedené důvody (cíle), jimiž legitimizuje (zachování) omezení vlastnického práva stěžovatelky, považuje i za koncepční a dlouhodobé, nejedná se tedy o překvapivou či selektivní regulaci území.

[22] Nejvyšší správní soud se ovšem neztotožnil s bodem 35 napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud vytýká stěžovateli, že obsahem své námitky (resp. připomínky) k návrhu územního plánu neučinila otázku nepřiměřenosti omezení jejího vlastnického práva k dotčenému pozemku. Byť stěžovatelka ve své námitce (připomínce) explicitně nenamítá, že zásah do jejího vlastnického práva je nepřiměřený, z obsahu námitky (připomínky) tato výhrada vyplývá. Krajský soud se nicméně i navzdory svému chybnému hodnocení otázkou přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky obsáhle zabýval, přičemž

pokračování

dospěl ke správnému závěru, že zásah do vlastnického práva stěžovatelky byl přiměřený. Pochybení krajského soudu proto nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelka jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný odpůrce náhradu nákladů řízení nežádal, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu