



Vyvěšeno dne: 30. 4. 2026

Svěšeno dne: 14. 5. 2026

Iva Homolková

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mráky a Vojtěcha Šimíčka ve věci navrhovatele: **Ing. Petr Sopoušek**, Podbělová 16, Brno, zastoupeného advokátem JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., Dominikánské náměstí 2, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno**, Dominikánské náměstí 1, Brno, zastoupenému advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýlem, Hoppova 18, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územního plánu města Brna, schváleného dne 10. 12. 2024, v části týkající se pozemků parcelních čísel 3872/1, 3872/5 a 3872/6 v katastrálním území Líšeň, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatele a odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84,

t a k t o :

- I.** Výrok I rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84, **se** ke kasační stížnosti odpůrce **ruší**.
- II.** Kasační stížnost navrhovatele proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2025, čj. 73 A 2/2025-84, **se odmítá**.
- III.** Ve zbytku **se** kasační stížnost navrhovatele **zamítá**.
- IV.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel u krajského soudu napadl nový Územní plán města Brna¹. Domáhal se zrušení regulace plochy změn Z.171, do které náleží jím vlastněné pozemky (parc. č. 3872/1, 3872/5 a 3872/6 v katastrálním území Líšeň). Při jednání upravil svůj návrh tak, že se domáhá zrušení regulace v rozsahu svých pozemků. Namítal nezákonnost procesního postupu při pořizování územního plánu – od 1. 7. 2024 se podle něj mělo postupovat už podle nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb.), ne podle starého (č. 183/2006 Sb.). Podstatou návrhu však byl navrhovatelův

¹ Dostupný zde: <https://upmb.brno.cz/uzemni-plan-mesta-brna/vydany/>.

Současně je dostupná i aplikace umožňující interaktivní prohlížení výkresů: <https://gis.brno.cz/-/novy-upmb>.

nesouhlas s tím, že jeho pozemky byly zařazeny do plochy ZU – *zeleň všeobecná*. Konkrétně namítal, že rozhodnutí o jeho námitce je nepřezkoumatelné; že vymezení plochy ZU na jeho pozemcích je v rozporu s cíli územního plánování a představuje svévolný, nekoncepční a nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva; a navíc že je územní plán v rozporu s Regulačním plánem Kostelíček.

[2] Krajský soud zrušil územní plán v části regulace plochy Z.171 zahrnující navrhovatelovy pozemky, ale jen co do typu využití PU – *veřejná prostranství všeobecná* (výrok I). Ve zbytku návrh zamítl (výrok II).

[3] Proti tomuto rozsudku se jak navrhovatel, tak odpůrce brání kasační stížností. Navrhovatel napadá rozsudek v celém rozsahu, odpůrce navrhuje zrušit jen rušící výrok. Jejich argumentaci soud pro přehlednost shrne až před vlastním právním posouzením jednotlivých otázek.

[4] Ty znějí takto:

- podle jaké právní úpravy (tj. zda podle starého, nebo nového stavebního zákona) se mělo postupovat při pořizování Územního plánu města Brna od 1. 7. 2024;
- zda odpůrce stanovil pro navrhovatelovy pozemky i typ využití PU;
- zda odpůrce přezkoumatelně vypořádal navrhovatelovu námitku k návrhu územního plánu a zda stanovením typu využití ZU pro navrhovatelovy pozemky nepřiměřeně zasáhl do jeho vlastnického práva.

[5] Kasační stížnost navrhovatele je **zčásti nepřijatelná, ve zbytku nedůvodná**.

[6] Kasační stížnost odpůrce je naopak **důvodná**.

1. Pořizování územního plánu se mělo dokončit podle starého stavebního zákona, neboť ještě před účinností nového stavebního zákona bylo zahájeno veřejné projednání

[7] Úvodem je třeba po krajském soudu (viz body 46 a 47 napadeného rozsudku) zopakovat, že nový stavební zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024 a starý stavební zákon byl v důsledku toho zrušen. Novelou č. 195/2022 Sb. však byla do nového stavebního zákona vložena zvláštní ustanovení o jeho použitelnosti v přechodném období. Tím se pro účely územního plánování rozumí období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 (§ 334a odst. 1 nového stavebního zákona). Během tohoto období platilo, že ve věcech týkajících se územního plánování *se postupuje podle dosavadních právních předpisů a že pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavy II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. 7. 2024* (§ 334a odst. 2). Na základě této fikce tedy bylo až do 30. 6. 2024 možné při pořizování územního plánu postupovat podle starého stavebního zákona. Pro další postup je pak klíčové přechodné ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona, podle kterého platí:

Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno veřejné projednání nebo opakované veřejné projednání návrhu územního plánu nebo jeho změny [...], dokončí se podle dosavadních právních předpisů.

Protože jde o přechodné ustanovení zařazené do části dvanácté hlavy II dílu 2, za den nabytí účinnosti nového stavebního zákona se pro jeho účely považuje 1. 7. 2024. Rozhodné tedy je, zda veřejné projednání návrhu územního plánu bylo zahájeno před tímto dnem, nebo později.

[8] Sporné v tomto případě je, jaký konkrétní okamžik se má považovat za zahájení veřejného projednání návrhu územního plánu.

[9] **Krajský soud** – ve shodě s odpůrcem – dospěl k závěru, že veřejné projednání je zahájeno okamžikem *vyvěšení* návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání na úřední desce, a tedy že se celý proces pořizování měl dokončit podle starého stavebního zákona, neboť

pokračování

veřejná vyhláška (čj. MMB/0338694/2024) byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu města Brna dne 26. 6. 2024. S navrhovatelem souhlasil v tom, že *řízení o územním plánu* podle § 52 odst. 1 starého stavebního zákona a § 172 odst. 1 a 3 správního řádu je zahájeno doručением návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, a to veřejnou vyhláškou, pro jejíž účinky platí § 25 odst. 2 správního řádu. Zákonodárce však přechodné ustanovení nenavázal na zahájení řízení o územním plánu, ale na zahájení veřejného projednání návrhu. Tak dal jasně najevo, že rozhodným okamžikem nemá být formální doručení (nastávající patnáctým dnem po vyvěšení), ale dřívější okamžik, kterým je zahájena celá fáze veřejného projednání návrhu územního plánu. Výslovně tento záměr vyjádřil i v důvodové zprávě k zákonu č. 152/2023 Sb., z níž plyne, že rozhodným okamžikem je vyhlášení data a místa konání veřejného projednání. Tento záměr není v rozporu s textem zákona. Krajský soud také odkázal na *Metodické sdělení k postupu pořizování územních plánů a jejich změn po 30. 6. 2024*, vydané Ministerstvem pro místní rozvoj (pod čj. MMR-46323/2024-81²), podle něhož se „zahájením“ rozumějí úkony pořizovatele, které započaly novou fázi pořizování územního plánu; v praxi půjde například o zveřejnění veřejné vyhlášky nebo o vypravení oznámení o konání společného jednání nebo veřejného projednání (body 49 a 51–53 napadeného rozsudku).

[10] **Navrhovatel** má i nadále za to, že veřejné projednání je zahájeno až okamžikem *doručení* návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání, a tedy že se naopak mělo po 30. 6. 2024 postupovat podle nového stavebního zákona, neboť doručení nastalo až 11. 7. 2024. Použití pojmu „zahájeno“ značí, že musejí nastoupit právní účinky oznámení. Ty mohou nastat až okamžikem doručení. Záměr zákonodárce ohledně rozhodného okamžiku proto je v rozporu s textovým vyjádřením. Zákonodárce podle navrhovatele nedal jasně najevo, že okamžik doručení není rozhodný (a že je naopak rozhodný okamžik vyvěšení na úřední desce). Nejde o závěr, který by ze zákona jednoznačně vyplýval. Protože ze zákona není zřejmé, jaký okamžik se má považovat za okamžik zahájení veřejného projednání, nabízí se analogický výklad. V jeho důsledku se pak pro zahájení jednotlivých fází pořizování územního plánu použijí stejná pravidla jako pro zahájení řízení o územním plánu jako celku. Svou povahou je řízení o územním plánu nejvíce podobné řízení zahájenému z moci úřední, protože o zahájení jednotlivých fází pořizování vždy rozhoduje pořizovatel. Podpůrně by se tedy mohl použít i § 46 odst. 1 správního řádu. Metodika ministerstva není právně závazná a tam doporučený postup nemusí být správný.

[11] **NSS** souhlasí s krajským soudem. Spornou otázku už NSS vyřešil v nedávném rozsudku ze dne 25. 2. 2026, čj. 21 As 226/2025-78. Vzhledem k tomu, že odůvodnění napadeného rozsudku k otázce rozhodné procesní úpravy je takřka totožné s odůvodněním rozsudku krajského soudu (ze dne 9. 9. 2025, čj. 73 A 4/2025-175, body 41–48), který NSS přezkoumával ve věci 21 As 226/2025, a protože kasační argumentace stěžovatelů v obou věcech je obdobná, NSS v tomto případě už jen zopakuje závěry, ke kterým dospěl (konkrétně v bodech 40–50 citovaného rozsudku):

- Pro účely přechodného ustanovení § 323 odst. 9 nového stavebního zákona je veřejným projednáním návrhu územního plánu ta fáze (tj. procesní úsek) pořizování, která začíná – sporným – okamžikem zahájení a končí lhůtou pro podávání námitek či připomínek (§ 52 odst. 3 starého stavebního zákona). Účelem veřejného projednání je totiž nejen seznámit veřejnost s návrhem územního plánu, ale i umožnit nad ním veřejnou debatu a shromáždit námítky a připomínky. Nejde tedy jen o samotnou „besedu“ (tj. prezentaci návrhu veřejnosti), ale o *projednání návrhu územního plánu s veřejností*, což zahrnuje i podávání námitek a připomínek.
- Kdyby se tento pojem vykládal jinak (úžeji), nemělo by přechodné ustanovení žádný praktický význam, neboť starý a nový stavební zákon upravují průběh samotné „besedy“

² Dostupné zde: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/9-zakon-c-283-2021-sb/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/postup-porizovani-uzemnich-planu-po-1-7-2024>.

stejně a vlastně jen obecně. Rozdílná – a to významně – je naopak úprava toho, *kdo, co a kdy* může proti (či k) návrhu územního plánu podat. Smyslem § 323 odst. 9 nového stavebního zákona je podle NSS určit rozhodný procesní režim pro veřejné projednání v širším slova smyslu, tedy pro *projednání návrhu územního plánu s veřejností*.

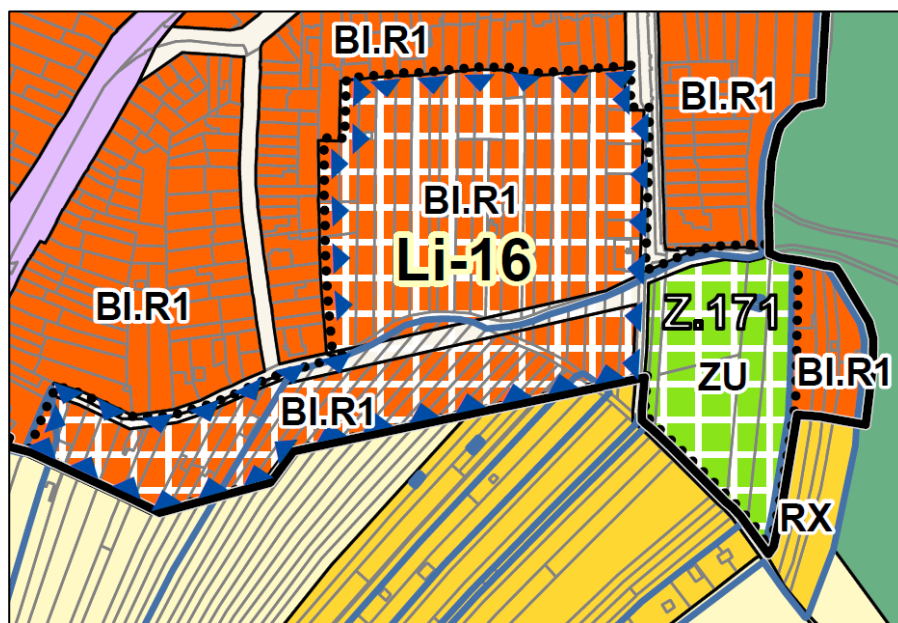
- Z pojetí veřejného projednání jako fáze vychází i samotný návrhovač, podle něhož je veřejné projednání zahájeno doručením veřejné vyhlášky oznamující konání veřejného projednání. Lze s ním souhlasit v tom, že tímto okamžikem je zahájeno *řízení o územním plánu*. Přechodné ustanovení však není navázáno na zahájení tohoto řízení, ale na *zahájení veřejného projednání*. Tento nejednoznačný pojem umožňuje oba v úvahu přicházející výklady (tedy že veřejné projednání je zahájeno už okamžikem vyvěšení veřejné vyhlášky, či až okamžikem doručení). V případě více výkladových možností je třeba se přiklonit k té, která odpovídá záměru zákonodárce, nejsou-li pro opačný výklad jiné vážné důvody; ty tu však NSS nevidí.
- Důvodová zpráva k § 323 odst. 9 nového stavebního zákona (tj. k novele č. 152/2023 Sb.) je ve volbě použitých pojmů poměrně nedůsledná. K zahájení veřejného projednání totiž uvádí: „*tj. bylo vyhlášeno datum a místo konání*“. Sice není jednoznačné, co se pojmem „vyhlášení“ míní, ale datum a místo konání veřejného projednání je veřejnosti dáno na vědomí už okamžikem vyvěšení veřejné vyhlášky, neboť od tohoto okamžiku se s ním veřejnost může seznamovat. „Vyhlášením“ tak měl zákonodárce na mysli vyvěšení veřejné vyhlášky, bez ohledu na to, že doručena bude později.
- Současně z důvodové zprávy plyne, že v případě, kdy je proces pořizování územního plánu „v závěrečné fázi“, je účelné, aby se nadále postupovalo podle dosavadní úpravy a návrh už nemusel být upravován. Krajský soud proto správně dovodil, že záměrem zákonodárce bylo umožnit využití výsledků předchozí fáze přípravy návrhu územního plánu ukončené podle starého stavebního zákona. Tomu odpovídá, aby se za okamžik zahájení veřejného projednání pro účely § 323 odst. 9 nového stavebního zákona považoval spíše dřívější než pozdější okamžik, tedy okamžik vyvěšení návrhu na úřední desce, kdy je zřejmé, že je návrh „hotový“, tj. připravený k veřejnému projednání.
- Je třeba poukázat i na § 323 odst. 8 nového stavebního zákona, který dopadá na situace, kdy bylo do účinnosti nového stavebního zákona zahájeno společné jednání. Platí podle něj, že činnosti zakončené úpravou návrhu po společném jednání se mají dokončit podle dosavadní úpravy a že následné veřejné projednání má proběhnout v režimu nového stavebního zákona. Ledaže už bylo zahájeno veřejné projednání: na takové situace pak dopadá až odstavec 9. To, že už pořizovatel dokončil činnosti zakončené úpravou návrhu po společném jednání, se přitom navenek projevuje vyvěšením veřejné vyhlášky. Právě tento okamžik tedy má být mezníkem mezi oběma přechodnými ustanoveními, aby na sebe logicky navazovala. Bylo by naopak neúčelné, aby se návrh, který už byl upraven po společném jednání, musel ještě uvádět do souladu s novým stavebním zákonem (jak jinak vyžaduje § 323 odst. 8) jen proto, že se nestihl formálně doručit.
- Metodika ministerstva sice není právně závazná, ale při výkladu pojmu „zahájení“ (veřejného projednání) používá další podstatný argument: návrh projednávané územněplánovací dokumentace se od okamžiku vyvěšení nemůže měnit (str. 1). Současně platí, že už ode dne vyvěšení musí být veřejnosti a dotčeným orgánům umožněno seznámit se s návrhem územního plánu (§ 20 odst. 1 starého stavebního zákona). Shromažďování námitek a připomínek veřejnosti probíhá (či probíhat může) už od okamžiku vyvěšení návrhu na úřední desce. Právě vyvěšení tak má větší význam než následné formální doručení, s nímž zákon výslovně spojuje jen to, že veřejné projednání se může konat nejdříve 15 dnů poté (§ 52 odst. 1 starého stavebního zákona).

pokračování

[12] Lze tak uzavřít, že zahájením veřejného projednání podle § 323 odst. 9 nového stavebního zákona se rozumí vyvěšení návrhu územního plánu a oznámení o konání veřejného projednání na úřední desce. To v případě návrhu Územního plánu města Brna nastalo dne 26. 6. 2024, tedy před účinností nového stavebního zákona. Při jeho pořizování se tak od 1. 7. 2024 mělo nadále postupovat podle starého stavebního zákona. Kasační námitka proto není důvodná.

2. Krajský soud překročil návrh, když ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům zrušil územní plán co do typu využití PU; ten navíc pro tyto pozemky ani nebyl stanoven

[13] Navrhovatelovy pozemky se nacházejí ve staré Líšni, v ploše Z.171, která je vymezena jako zastavitelná plocha změn. Její způsob využití je v textové části výroku územního plánu stanoven jako „BI; PU; ZU“ (příloha č. 3 – *Plochy změn*), tedy *bydlení individuální, veřejná prostranství všeobecná a zeleň všeobecná*. Graficky je plocha Z.171, včetně jednotlivých typů využití, znázorněna v hlavním výkresu (grafická část výroku – 2.1) takto:



(Obrázek č. 1 – Výřez z hlavního výkresu – plocha Z.171)

Byť umístění označení „Z.171“ v hlavním výkresu může vést k dojmů, že plochu Z.171 tvoří jen zelenou barvou vyznačená plocha ZU, podle výkresu základního členění území (grafická část výroku – 1.0) zahrnuje tato plocha i celou rozvojovou lokalitu Li-16 Kostelíček. To už se vyjasnilo při jednání před krajským soudem (viz bod 36 napadeného rozsudku).

[14] Pozemky se konkrétně nacházejí v ploše ZU. Nesporně je tedy pro ně stanoven tento regulativ. Otázkou je, zda pro ně byl stanoven i regulativ PU. **Krajský soud** totiž zrušil územní plán v části regulace plochy Z.171 ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům právě a jen co do typu využití PU, a to pro nedostatek důvodů takového typu regulace. V pochybnostech – plynoucích především z toho, že z hlavního výkresu není značení ploch PU v ploše Z.171 nijak patrné – vycházel z toho, že na pozemky dopadá i tento regulativ. Ten však zásadně zasahuje oprávněný zájem vlastníka pozemků, a odůvodnění takového typu využití tak musí splňovat vyšší nároky než pouhou zmínku v kartě lokality Li-16 Kostelíček (která ani dané pozemky nezahrnuje).

[15] Proti rušícímu výroku (I) směřuje kasační stížnost **odpůrce**, který namítá, že pro pozemky nestanovil typ využití PU. To dokládá na výřezech z hlavního výkresu, ve kterých zvýraznil jak plochu PU v ploše Z.171, tak navrhovatelovy pozemky, do kterých plocha PU nezasahuje. Pozemky

se naopak bezesbytku překrývají s plochou ZU. Krajský soud podle odpůrce zaměnil obecný pojem „veřejné prostranství“ jako součásti veřejné infrastruktury (z kap. 4.4 závazné textové části) s konkrétním prvkem funkční regulace, kterým je plocha veřejného prostranství všeobecného – PU (kap. 6.3. 2. 15), obsažená ve výčtu typů využití v ploše Z.171.

[16] Proti rušícímu výroku se brání i **navrhovatel**. Souhlasí s krajským soudem, že vymezení „plochy veřejného prostranství“ na jeho pozemcích by zasahovalo do jeho oprávněného zájmu. Současně však souhlasí s odpůrcem, že plocha PU na jeho pozemcích vymezena nebyla. V návrhu se sice k otázce vymezení veřejného prostranství vyjadřoval, ale reagoval tak jen na vyjádření ve vztahu k rozvojové lokalitě Li-16 Kostelíček, kde se odpůrce o veřejném prostranství v řešeném území zmiňoval. Zrušení regulativu PU se navrhovatel v návrhu nedomáhal, protože nepředpokládal, že dopadá i na jeho pozemky. Ani krajský soud si tím nebyl jist. I přes tuto nejistotu však věcně rozhodl. Takový postup je sám o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, a to pro nepřezkoumatelnost.

[17] **NSS** se nachází v poněkud neobvyklé situaci. Navrhovatel s odpůrcem shodně tvrdí, že regulativ PU, který krajský soud ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům zrušil, na tyto pozemky nedopadal. Proto se navrhovatel, jak sám říká, zrušení tohoto regulativu ani nedomáhal. Oba stěžovatelé shodně požadují zrušit rušící výrok rozsudku krajského soudu.

[18] Předně je třeba se zabývat přípustností obou kasačních stížností. NSS ve své judikatuře rozlišuje objektivní a subjektivní přípustnost. Objektivně přípustná je kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí krajského soudu, u něhož to zákon nevyklučuje (§ 102 s. ř. s.). Subjektivní přípustnost kasační stížnosti se pak nevyčerpává tím, že ji podá účastník řízení. Z povahy kasační stížnosti jako opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému krajský soud svým rozhodnutím plně nevyhověl, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná újma na jeho právech. Rozhodující přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá (třeba i nepříliš významná) újma. Kasační stížnost je tedy oprávněně podat jen ten účastník, který mohl v řízení dosáhnout příznivějšího výsledku než toho, který krajský soud svým rozhodnutím skutečně založil. Způsobená újma zároveň musí být odstranitelná tím, že NSS napadené rozhodnutí zruší (usnesení NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Ans 17/2012-33, bod 9).

[19] K tomuto pojetí subjektivní nepřípustnosti (pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku) se přiklonil i rozšířený senát. Jen zdůraznil, že pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost není podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává, ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpříznivější (usnesení ze dne 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS, body 43 a 44).

[20] Odpůrcův územní plán byl částečně zrušen. Objektivně nejpříznivějším výsledkem řízení před krajským soudem pro něj ale bylo zamítnutí návrhu v celém rozsahu. Odpůrcova kasační stížnost směřující právě proti rušícímu výroku tedy je subjektivně přípustná. Na tom nic nemění ani to, že krajský soud *podle samotného odpůrce* zrušil regulaci, kterou územní plán neobsahoval, a z pohledu odpůrce se tedy v důsledku rušícího výroku fakticky nic nezměnilo. Zda tomu tak skutečně je, lze ale posoudit až při věcném přezkumu napadeného rozsudku, a půjde tak až o otázku důvodnosti kasační stížnosti. NSS naopak nemůže odmítnout kasační stížnost pro nepřípustnost se zdůvodněním, že „krajský soud zrušil regulaci, která v územním plánu ani nebyla“, aniž by si sám předtím udělal názor na věc. Tím by přistoupil k věcnému přezkumu už při posuzování přípustnosti, což odporuje logice soudního přezkumu. Konečně: byť se (v případě, že danou regulaci územní plán skutečně neobsahoval) z pohledu odpůrce vlastně nijak nezměnil obsah územního plánu, krajský

pokračování

soud i tak svým rozsudkem zasáhl do odpůrceva aktu, vydaného v samostatné působnosti. Odpůrce přitom má oprávněný zájem na tom, aby jeho akt zůstal nedotčen.

[21] Navrhovatel se u krajského soudu domáhal (po úpravě návrhu při jednání, viz body 36 a 37 napadeného rozsudku) zrušení regulace plochy Z.171 ve vztahu ke svým pozemkům. Objektivně nejpriznivějším výsledkem tedy pro něj bylo zrušení veškeré regulace, která na dané pozemky dopadá. Není však oprávněn podat kasační stížnost i proti výroku, kterým krajský soud zrušil územní plán co do typu využití PU, tedy kterým mu krajský soud zčásti „vyhověl“ (byť to právě v tomto případě není nejvhodnější výraz, neboť navrhovatel tvrdí, že se zrušení regulativu PU ani nedomáhal – k tomu ještě níže). Objektivně – a procesně – vzato ale krajský soud rušícím výrokem rozhodl ve prospěch navrhovatele (nerozhodl v jeho neprospěch). Šlo-li navrhovateli o to, aby pro jeho pozemky nebyl stanoven regulativ ZU, nemohla mu být zrušením srovnatelně omezujícího regulativu PU způsobena žádná újma. Ta mu mohla být způsobena až výrokem II, kterým krajský soud návrh ve zbytku zamítl. Kasační stížnost navrhovatele v části směřující proti výroku I napadeného rozsudku proto NSS odmítl jako subjektivně nepřipustnou, tedy jako podanou osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) a § 120 s. ř. s.; 9 Afs 171/2018, body 57–59)].

[22] Kasační stížnost odpůrce však přípustná je, a NSS tak může přezkoumat napadený rozsudek i co do rušícího výroku. Předně si však musel odpovědět na otázku, zda krajský soud zrušením územního plánu ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům co do typu využití PU nepřekročil návrh, tedy zda rozhodl v mezích rozsahu a důvodů návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). To by bylo vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a ke které je tak NSS povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006-63].

[23] Navrhovatel se domáhal zrušení regulace plochy Z.171 ve vztahu ke svým pozemkům. Krajský soud tak rozhodl v mezích *rozsahu* návrhu, když ve vztahu k těmto pozemkům zrušil regulativ PU, dospěl-li předtím k závěru, že i tento regulativ na dané pozemky dopadá. To mohl učinit i přesto, že navrhovatel sám netvrdil, že na jeho pozemcích je vymezena plocha PU. Je na krajském soudu, aby si odpověděl na otázku, jaký regulativ či jaké regulativy obsažené v územním plánu na dané pozemky dopadají.

[24] Krajský soud však nerozhodl v mezích *důvodů* návrhu. Sám navrhovatel se totiž v celém návrhu o regulativu PU ani nijak nezmínil a podle všeho skutečně vycházel z předpokladu, že na jeho pozemky nedopadá. Je pravda, že se vymezoval proti odůvodnění územního plánu k rozvojové lokalitě Li-16 Kostelíček, kde se mj. uvádí, že „*veřejné prostranství je zajištěno v ploše zeleně všeobecně navazující východně na rozvojovou lokalitu*“ (příloha č. 1.2 – *Karty lokalit – odůvodnění*, str. 36), a argumentoval, že z toho je zřejmá svévolnost počínání odpůrce, neboť ten „*vymezuje veřejné prostranství na soukromých pozemcích navrhovatele, přičemž si patrně není vědom skutečnosti, že veřejné prostranství vzniká ze zákona v okamžiku, kdy jsou splněny jeho definiční znaky*“. Z navrhovatelovy další argumentace ovšem jednoznačně plyne, že za svévolné považoval vymezení plochy ZU na svých pozemcích [„*postup odpůrce, který vymezuje na soukromých pozemcích navrhovatele plochu veřejného prostranství (veřejná zeleň všeobecná)* ...“]. Byť by taková argumentace za jiných okolností mohla mířit i proti regulativu PU, z návrhu je zřejmé, že proti němu v tomto případě vůbec nemířila a mířit neměla, a nešlo tedy o důvod návrhu.

[25] Krajský soud tak svým rušícím výrokem překročil návrh. Už toto pochybení je důvodem pro zrušení výroku I napadeného rozsudku. Ten by tak či tak nemohl obstát, neboť – jak důvodně namítá odpůrce – krajský soud mylně vyložil obsah územního plánu a zrušil regulaci, která v něm není. Protože pochybení krajského soudu spočívá v zásadě v pouhém přehlédnutí (a protože to bude účelné i pro další část tohoto rozsudku), NSS vysvětlí, kde se stala chyba.

[26] Závěr krajského soudu, podle něhož byl pro navrhovatelovy pozemky stanoven i regulativ PU, se jeví pochybný už proto, že pro ně byl nesporně stanoven regulativ ZU, což je stejná úroveň funkční regulace (tj. úroveň základních podmínek využití území; viz závaznou textovou část, kap. 6.1, str. 52, a kap. 6.3, str. 55 a násl.). Nedává proto smysl, aby na stejné pozemky současně dopadaly dva různé regulativy stejné úrovně, respektive aby na pozemcích byly současně vymezeny dvě různé *plochy s rozdílným způsobem využití*. Kdyby se tak stalo, šlo by spíše o omyl, ne o záměr pořizovatele.

[27] Důvodem, pro který se krajský soud domníval, že regulativ PU dopadá i na navrhovatelovy pozemky, bylo především to, že pro něj nebylo patrné značení ploch PU v hlavním výkresu. (Ze zmínek v jiných textových částech územního plánu, které sám označil za „kusé“ a které jej současně vedly k závěru o nedostatku důvodů pro daný typ regulace, přitom krajský soud dovedl, že odpůrce takové využití pozemků zamýšlel.) Značení ploch PU však z hlavního výkresu patrné je.

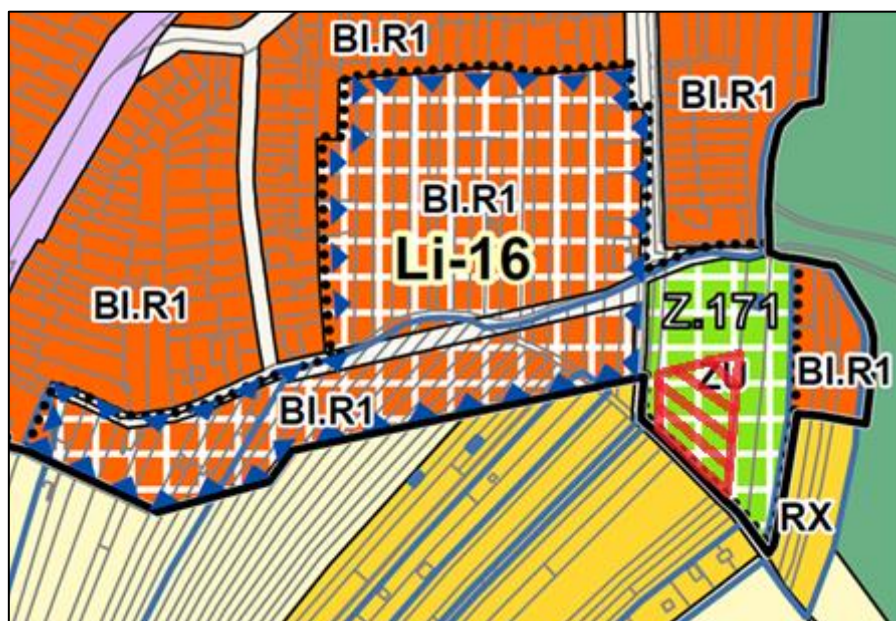
[28] Podle legendy hlavního výkresu jsou plochy PU vyznačeny světle krémovou barvou:



(Obrázek č. 2 – Vjřez z hlavního výkresu – legenda)

Právě touto barvou jsou v územním plánu vyznačena náměstí. Hlavně je tak však vyznačena většina ulic a veřejných komunikací (pokud pro ně neplatí regulativ DU – *doprava všeobecná*). Jak se uvádí v závazné textové části územního plánu, v hlavním výkresu jsou vzhledem k použitému měřítku zobrazena zejména veřejná prostranství vyššího významu; kromě hlavní sítě ulic, městských tříd a náměstí jsou zobrazovány i žádoucí prostupy územím (kap. 4.4.2, str. 39). Grafické značení ploch PU ovšem nemusí být na první pohled patrné, protože není v hlavním výkresu doplněno příslušnou zkratkou („PU“), na rozdíl od ostatních typů ploch. To se ostatně také vysvětluje v závazné textové části: „U ploch veřejných prostranství se z důvodu neseznatelnosti (nečitelnosti dané měřítkem výkresu a šířky veřejných prostranství) nezobrazuje písmenný kód v grafické části; plocha je vyznačena pouze barevným rozlišením“ (kap. 6.3. 2. 15, str. 64).

[29] Barvou regulativu PU je pak vyznačena i část plochy Z.171:



(Obrázek č. 3 – Vjřez z hlavního výkresu, navrhovatelovy pozemky jsou vyznačeny červeným šrafováním)

pokračování

Byť je značení plochy PU ještě méně patrné než jinde v hlavním výkresu, danou barvou je vyznačen šikmý pás, který protíná rozvojovou lokalitu Li-16 a dále vede jednak severně, jednak západně podél plochy ZU. Z textové části odůvodnění k rozvojové lokalitě Li-16 plyne, že jde o nově vymezenou plochu, která navazuje na stávající plochy komunikací a prostranství místního významu v platném územním plánu a je vymezena za účelem vybudování nezbytného dopravního napojení lokality na stávající komunikaci (příloha č. 1.2 – *Karty lokalit – odůvodnění*, str. 37). Plocha PU tedy má značit, kudy vedou – či mají vést – komunikace. Zmíněný šikmý pás značí, kudy má vést ulice Kniesova, která má být oboustranně zastavěna (takto ostatně byla ulice zakreslena už ve starém územním plánu i v Regulačním plánu Kostelíček, který na něj navázal).

[30] Plocha PU tedy v ploše Z.171 je, respektive je vyznačena v grafické části výroku. Proto dává smysl, že v textové části výroku (v příloze č. 3 – *Plochy změn*) je ve výčtu způsobů využití celé plochy Z.171 uvedeno i „PU“. Také z odůvodnění k rozvojové lokalitě Li-16 plyne, kde a za jakým účelem je tato plocha vymezena. Na navrhovatelových pozemcích vymezena nebyla (viz obrázek č. 3 výše). Odpůrce to přitom ani nezamýšlel. Veřejným prostranstvím totiž neodpovídá jen regulativ PU, ale může jim odpovídat i regulativ ZU (tomu se NSS bude blíže věnovat v následující části rozsudku). Pokud se tedy v odůvodnění územního plánu k rozvojové lokalitě Li-16 uvádí, že „*veřejné prostranství je zajištěno v ploše zeleně všeobecně navazující východně na rozvojovou lokalitu*“, vůbec se tím nemyslí, že pro tuto plochu byl stanoven (i) regulativ PU, jen se tím poukazuje na vymezenou plochu ZU.

3. Rozhodnutí o námitce je přezkoumatelné a zásah do navrhovatelova vlastnického práva stanovením typu využití ZU není svévolný, nekoncepční ani nepřiměřený

[31] Jak už NSS uvedl, podstatou návrhu byl navrhovatelův nesouhlas s tím, že na jeho pozemcích byla vymezena plocha zeleně všeobecné – ZU. Toho se týkají i zbylé (obsahově převažující) kasační námitky, které navrhovatel rozdělil do tří okruhů: nepřezkoumatelnost rozhodnutí o navrhovatelově námitce k návrhu územního plánu, nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva a nesoulad s cíli územního plánování. Protože spolu všechny námitky souvisejí či se do značné míry prolínají, NSS je shrne a poté vypořádá společně.

3.1 Argumentace navrhovatele

[32] Navrhovatel před krajským soudem namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí o své námitce, neboť v něm chybí logické a přesvědčivé odůvodnění, které by reagovalo na jeho konkrétní argumenty. Otázkou nepřezkoumatelnosti se sice krajský soud zabýval, ale nedostatečně a vadně, v mnoha částech také nesrozumitelně. Odůvodnění napadeného rozsudku neodpovídá na podaný návrh (*o tom prý svědčí i to, že krajský soud zrušil vymezení plochy PU, čehož se navrhovatel nedomáhal – k tomu však už část 2 tohoto rozsudku*).

[33] Krajský soud se nevypořádal s tím, že v rozhodnutí o námitce se odkazuje na vyjádření městské části Brno-Líšeň, ke kterému však nebyly uvedeny žádné bližší údaje, a tak nebylo možné ani jednoznačně určit, o jaké vyjádření se jedná a co je jeho obsahem. Zásadní je však to, že odpůrce si byl vědom dvou protichůdných zájmů (tj. zájmu navrhovatele na tom, aby jeho pozemky byly zastavitelné, a zájmu městské části na tom, aby se zamezilo další zástavbě), ale s jejich střetem se nevypořádal. Není tak zřejmé, jak mohl krajský soud dospět k závěru, že rozhodnutí o námitkách je dostatečně odůvodněno. Přitom mj. uvedl, že navrhovateli i jeho právní předchůdkyni bylo opakovaně vysvětleno, proč pozemky nelze zařadit do plochy bydlení. Navrhovatel však nadále neví, z jakého konkrétního důvodu byly jeho pozemky zařazeny výhradně do plochy ZU.

[34] Navíc sám krajský soud připustil, že nakonec zvolená varianta konceptu územního plánu (tzv. vyvážená – II) o omezení ploch bydlení v sousedství lokality Li-16 výslovně nehovoří. Navrhovatel je srozuměn s tím, že odpůrce nakonec zvolil tuto variantu, v níž mají být plochy bydlení

doplněny o plochy veřejného prostranství a zeleně. Většina soukromých pozemků v ploše Z.171 však byla zařazena do plochy individuálního bydlení – BI, zatímco navrhovatelovy pozemky byly zařazeny výhradně do plochy ZU. Při rovném a vyváženém přístupu měly být i navrhovatelovy pozemky aspoň zčásti zařazeny do plochy BI.

[35] Co se týče samotného vymezení plochy ZU, krajský soud převážně jen citoval z územního plánu či z předchozích vyjádření odpůrce. Napadený rozsudek neobsahuje žádné podrobnější odůvodnění, ze kterého by bylo patrné, jakými úvahami se soud při posuzování přiměřenosti vymezení plochy ZU na navrhovatelových pozemcích řídil a proč dospěl k závěru, že je stanovení tohoto typu využití pro dané pozemky logické a přezkoumatelné. Také jen krátce se pak krajský soud zabýval námitkou, že pozemky náleží do II. třídy ochrany zemědělského půdního fondu (ZPF), ne do I. třídy, jak uváděl odpůrce, což má vliv při posuzování vhodnosti jejich vymezení jako zastavitelných ploch. Argumentace krajského soudu je navíc v této části nesrozumitelná.

[36] Dále navrhovatel namítá, že vymezení plochy ZU na pozemcích, které vlastní, nepřiměřeně zasahuje do jeho vlastnického práva, neboť mu zcela znemožňuje pozemky účelně využívat. Podle územního plánu jsou plochy ZU vymezeny „za účelem zajištění podmínek pro poskytování ekosystémových služeb ve veřejně přístupných plochách zeleně“, což má být i jejich hlavní využití. Plochy ZU tak mají veřejně prospěšnou povahu. Právě proto mají být vymezovány na pozemcích, které této povaze odpovídají (tj. na obecních pozemcích). V tomto případě však byly vymezeny na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele.

[37] Krajský soud se tím sice zabýval, ale dospěl k nesprávnému závěru, že nejde o nepřiměřený zásah. Uvedl, že z hlediska vhodnosti jde o řešení, které je v souladu s rovnováhou využití území; z hlediska potřeby se pak při pořizování územního plánu argumentovalo jak zachováním rázu lokality Kostelíček a zajištěním pohledovosti na tuto památkovou lokalitu, tak i vyvážením výstavby v lokalitě Li-16 plochou zeleně. Ačkoli i k tomu má navrhovatel výhrady, za chybné považuje především úvahy krajského soudu ve třetím kroku testu: krajský soud neshledal (zjevnou) nepřiměřenost zvoleného řešení proto, že navrhovatel neměl žádné legitimní očekávání, že by se jeho pozemky staly zastavitelnými. Přiměřenost zásahu tak krajský soud neposuzoval ve vztahu k samotnému vymezení plochy ZU, jak měl učinit, ale ve vztahu k možnosti případného zastavění pozemků. Tím narušil logickou návaznost celého testu. Jeho závěr, že nejde o nepřiměřený zásah do navrhovatelova vlastnického práva, tak nemůže obstát, neboť se řádně nevypořádal s otázkou rovnováhy mezi veřejným a soukromým zájmem, jak vyžaduje judikatura.

[38] Navrhovatel se vymezuje i proti další úvaze krajského soudu, podle které není zvolené řešení zjevně nepřiměřené ani z toho hlediska, že navrhovatel doposud své pozemky nevyužíval ani jako zahradu, ačkoli mohl; fakticky se tak jeho postavení zásadně nemění. V průběhu pořizování územního plánu však navrhovatel upozorňoval na to, že v roce 2023 získal jak rozhodnutí o změně druhu pozemků z orné půdy na zahradu, tak rozhodnutí o umístění stavby – oplocení zahrady (na pozemcích parc. č. 3872/1 a 3872/5). Podle judikatury přitom platí, že územní plán nemůže zrušit ani omezit účinky pravomocných územních rozhodnutí a stavebních povolení. I kdyby tedy navrhovatel připustil, že nemohl legitimně očekávat zařazení svých pozemků mezi zastavitelné plochy, nelze mu odepřít právo využívat pozemky v souladu s pravomocným rozhodnutím. Nový územní plán tak podstatně zasáhl do navrhovatelových práv. Odpůrce a krajský soud pochybili, když uvedená rozhodnutí, která měla a mohla mít zásadní vliv na závěr o možnosti vymezení plochy ZU na daných pozemcích, nevzali v úvahu.

[39] V rozhodnutí o námitce argumentoval odpůrce tím, že plocha ZU byla vymezena zejména s cílem zabránit „masivní“ výstavbě. Tento důvod však v tomto případě neobstojí, neboť navrhovatel dlouhodobě plánoval postavit jen dva rodinné domy. Důvodem pro vymezení plochy ZU nemůže být plošné omezení stavební činnosti. Postup, kdy jsou určité plochy vymezovány jen

pokračování

s odůvodněním, aby se předešlo jejich zařazení do ploch bydlení, nelze považovat za legitimní cíl územního plánování. Navrhovatel navíc opakovaně projevil snahu o vyvážené řešení – navrhol, aby část pozemků byla určena pro bydlení, část ponechána jako zahrada a část, kterou by městu daroval, byla vymezena jako veřejné prostranství.

[40] Zároveň není pravdivý ani odpůrcův argument, že by domy na pozemcích narušily stávající krajinný ráz lokality v blízkosti historické kaple. Navrhovatel to ve své námitce jasně a věcně vyvrátil.

[41] Odpůrce se v rozhodnutí o námitkách dále vyjádřil, že „*pozemky bude možné nadále užívat jako zemědělskou půdu, do doby majetkoprávního vypořádání pro realizaci cílového stavu plochy, tedy městské zeleně*“. Z toho plyne – a připustil to i krajský soud –, že město má s lokalitou do budoucna své vlastní záměry. To však nemůže ospravedlnit stávající faktické omezení navrhovatelova vlastnického práva, a to v situaci, kdy je budoucí majetkoprávní vypořádání zcela nepravděpodobné. Navrhovatel neplánuje ani neplánoval prodej či jiný převod svých pozemků městu (s výjimkou onoho kompromisního návrhu, jehož součástí však bylo částečné zařazení pozemků do plochy bydlení). Je pak nepřipustné opírat podobné zásahy do vlastnického práva o hypotetický stav. Pokud územní plán počítá s omezením využití pozemků ve prospěch veřejného zájmu, mělo by jít o pozemky ve vlastnictví obce. Ačkoli při pořizování územního plánu lze vycházet i z předpokladů dalšího vývoje v území, v tomto případě takový přístup postrádá rozumný základ. Město totiž nemohlo oprávněně předpokládat, že pozemky skutečně získá k veřejným účelům, když z navrhovatelova dosavadního postupu jednoznačně vyplývá, že má zájem tyto pozemky využívat pro své osobní účely.

[42] V rozhodnutí o námitkách také zaznělo, že zařazení navrhovatelových pozemků do plochy ZU odpovídá jejich dosavadnímu způsobu užívání. To však není pravda. Plochy ZU mají sloužit veřejně prospěšným účelům; jejich hlavní způsob využití je „*pro poskytování ekosystémových služeb ve veřejně přístupných plochách zeleně*“. Podle starého územního plánu však byly pozemky řazeny do ploch ZPF, které měly sloužit pro hospodaření se zemědělskou půdou a související činnosti. To, že pozemek není oplocen, v žádném případě nemůže být důvodem k tomu, aby byl považován za veřejně přístupnou zeleň ve smyslu ploch ZU, jak je vymezuje územní plán. Jinak by to znamenalo, že každý soukromý pozemek, ke kterému není znemožněn přístup, by mohl být zařazen mezi veřejná prostranství, což je právně neudržitelné.

3.2 Právní hodnocení

[43] Judikatura NSS i Ústavního soudu obecně soudům ukládá, aby při přezkumu územního plánu obce postupovaly zdrženlivě. Obec při schvalování územního plánu totiž vykonává nejen svou samostatnou působnost, ale i své ústavně zaručené právo na samosprávu (např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; či ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Tato zdrženlivost se uplatní právě u požadavků na odůvodněnost územního plánu. Obecnost odůvodnění může vést ke zrušení územního plánu až tehdy, pokud je odůvodnění natolik nedostatečné, že „*fakticky zcela chybí*“ (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, čj. 1 As 226/2021-70, bod 17; či ze dne 26. 3. 2024, čj. 6 As 246/2023-38, bod 16).

[44] Z toho však nelze dovodit, že odůvodněnost územního plánu by soudy neměly zkoumat vůbec. Nepříjemný je takový závěr zejména tehdy, je-li tvrzeno dotčení na ústavně zaručených právech (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práva a svobod). I když obec při svém „*politickém*“ rozhodnutí upřednostní některé zájmy před jinými, musí dbát ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a chránit základní práva před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018-48, bod 38). Zásah územního plánu do vlastnického práva musí splňovat podmínky testu proporcionality (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 77). Těmto požadavkům musí odpovídat i odůvodnění zásahu.

[45] Dále podle judikatury NSS platí, že rozhodnutí o námitkách uplatněných k návrhu územního plánu naplňuje formální znaky správního rozhodnutí, a na jeho odůvodnění je tedy nutné klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí. Musí z něj vyplývat, proč obec považuje námitky za neopodstatněné (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154). Není tedy možné zabývat se námitkami jen formálně a vypořádat je obecnými frázemi (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48).

[46] Rozhodnutí o námitce ovšem tvoří součást odůvodnění celého územního plánu, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z něj samotného a případně též z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak a proč byla problematika, k níž se vztahuje námitka, řešena (rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 As 265/2017-29, bod 15). Důvody pro zvolené řešení lze tedy hledat v různých částech územního plánu, v dokumentech, na které odkazuje (rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, bod 36), či je lze dovodit i ze správního spisu; přitom je třeba vzít do úvahy i vývoj návrhu územního plánu (rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 AOs 5/2013-45, bod 73).

[47] Navrhovatel v podané námitce popisoval svůj záměr výstavby dvou rodinných domů na pozemcích, který je podle něj plně v souladu s vymezením zóny Z4.6 *Líšeň*, a své dlouhodobé úsilí o to, aby pozemky byly zastavitelné. Opakovaně poukazoval na to, že ve variantě I konceptu byly pozemky zahrnuty do plochy bydlení. Stavební úřad už na jeho žádost rozhodl o změně druhu pozemku na zahradu a o umístění stavby oplocení (na pozemcích parc. č. 3872/1 a 3872/5). V roce 2020 byl schválen Regulační plán Kostelíček, který městskou zeleň v lokalitě řeší v přiměřeném rozsahu (na severně sousedícím pozemku parc. č. 3872/3 ve vlastnictví města). Rozšíření městské zeleně nad tento rozsah, a to na pozemky navrhovatele, je neodůvodněné, nekoncepční a neproporcionální řešení. Jako kompromisní řešení navrhovatel opět nabídl, že daruje městu část pozemku podél komunikace vedoucí ke kapli Panny Marie Pomocnice, aby vznikl důstojný přístup k této památce a aby se zlepšila dopravní obslužnost lokality. Proto byl navrhovatel přesvědčen, že jeho soukromý zájem plně vyrovnává veřejný zájem. Jeho záměr už při umístování bere v potaz místní poměry, aby rodinné domy nebránily pohledu na kapli; tomu naopak brání už stávající zástavba a zeleň (k čemuž navrhovatel doložil několik fotografií).

[48] Odpůrce námitce nevyhověl. V rozhodnutí uvedl, že v platném (tj. ve starém) územním plánu je na navrhovatelových pozemcích vymezena plocha ZPF. Jde o pozemky náležející do I. a II. třídy ochrany, které nejsou obecně vhodné pro vymezení stavebních ploch. Proti rozvoji funkce bydlení v této lokalitě se vyjádřila i městská část Brno-Líšeň. Proto byla upravena hranice rozvojové lokality Li-16. Pozemky byly určeny pro bydlení ve variantě I konceptu (2010), ale šlo jen o rozpracovanou územněplánovací dokumentaci; doporučena byla jiná varianta. Plocha ZU byla vymezena především jako ochrana území před nepřiměřeným stavebním rozvojem v lokalitě. Pozemky bude možné nadále užívat jako zemědělskou půdu, v souladu s obecnými podmínkami využití území, do doby majetkoprávního vypořádání pro dosažení cílového stavu, tedy městské zeleně. Dále už jen odpůrce poznamenal, že vlastník obecně nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující jeho pozemky, které by plně vyhovovaly jeho soukromým zájmům. Cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (odůvodnění, příloha č. 6, kapitola 18 – *Rozhodnutí o námitkách*, svazek Nf10, str. 390).

[49] Navrhovatel považuje toto rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Zpochybňuje odůvodněnost toho, že jeho pozemky nebyly zahrnuty do plochy bydlení (BI), ale do plochy zeleně (ZU), což považuje za svévolný, nekoncepční a nepřiměřený zásah do svého vlastnického práva. Krajský soud podle něj chybně uzavřel, že rozhodnutí o námitce je přezkoumatelné a že o takový zásah nejde.

pokračování

[50] V rozhodnutí o námitce předně zaznívá, že pozemky náleží do I. a II. třídy ochrany ZPF. Navrhovatel před krajským soudem mj. namítal, že jeho pozemky náleží jen do II. třídy ochrany. Tomu krajský soud přisvědčil (bod 82 napadeného rozsudku). Argument ochranou ZPF však podle něj nebyl rozhodný. K tomu krajský soud dodal, že „*na druhé straně*“ je třeba uvést, že alternativní využití pozemků jako zahrady, kterého se navrhovatel taktéž domáhal, by z pohledu cílů ochrany ZPF bylo zcela v pořádku, stejně jako ponechání stávajícího stavu. „*Na druhé straně*“ ale podle něj nelze říci, že by „*tento argument odpůrce byl zcela zavádějící, neboť z deskriptivního pohledu je minimálně pravdivý*“ (bod 83). I když ani NSS dobře nerozumí tomu, co chtěl krajský soud těmito dodatečnými úvahami vlastně vyjádřit, jeho stěžejní úvaha srozumitelná je: i bez argumentu ochranou ZPF bylo rozhodnutí o námitce dostatečně odůvodněno. S tím NSS souhlasí, jak vysvětlí dále. Odpůrce měl jiné legitimní důvody, proč navrhovatelovy pozemky nezahrnul do plochy bydlení. Jeho argumentace ochranou ZPF sice je nepřesná a šablonovitá, v kontextu celého odůvodnění územního plánu ve vztahu k dané lokalitě (včetně předchozích rozhodnutí týkajících se daných pozemků) ale byla zjevně jen vedlejší.

[51] Odpůrce ve svém rozhodnutí dále odkázal na vyjádření městské části Brno-Líšeň. Navrhovatel před krajským soudem namítal, že není zřejmé, k jakému vyjádření odkaz míří. Je pravda, že s touto námitkou se krajský soud výslovně nvyřpořádal. Z napadeného rozsudku však plyne, že bylo možné dovodit, o jaké „vyjádření“ jde.

[52] Už v rozhodnutí o námitce právní předchůdkyně (tj. matky) navrhovatele k návrhu územního plánu z roku 2020 (které krajský soud citoval v bodě 58) se píše o tehdejších požadavcích městské části, aby byl zachován soulad s – tehdy už vydaným – Regulačním plánem Kostelíček. Ten mj. předpokládal, že na městském pozemku parc. č. 3872/3 zůstane vymezena plocha zeleně, zatímco podle návrhu územního plánu tam měla být plocha bydlení (Br/1). Stejně tak současná plocha BIR1 (v původním návrhu Br/2) východně od plochy ZU byla oproti nakonec schválenému návrhu dvojnásobná; pokračovala jižně směrem ke kapli. Místo plochy Br/1 požadovala městská část plochu pro městskou zeleň a plochu Br/2 požadovala nerozšiřovat, tj. ponechat jen její severní část, kde stojí pár rodinných domů. V rozhodnutí o námitce k upravenému návrhu z roku 2021, do kterého byly požadavky zapracovány, se pak uvádí (a krajský soud to cituje v bodě 59), že „*proti rozvoji funkce bydlení v této lokalitě se vyjádřila i MČ Brno-Líšeň v průběhu prvního veřejného projednání*“. Totéž se pak uvádí i v rozhodnutí o navrhovatelově námitce k návrhu z roku 2024.

[53] Ačkoli by jistě bylo vhodnější, kdyby odkaz obsahoval bližší údaje, aby navrhovatel mohl „vyjádření“ snáze dohledat, muselo mu být jasné, že se odkazuje na připomínky městské části Brno-Líšeň k původnímu návrhu územního plánu (tj. na připomínky ze dne 23. 6. 2020; odůvodnění, příloha č. 7, kapitola 19 – *Vyhodnocení připomínek*, svazek Pb1, str. 342 a násl., k lokalitě Li-16 na str. 363–364 včetně obrázků na str. 397). Sám krajský soud pak tyto připomínky zmínil jak při jednání, tak v bodě 64 napadeného rozsudku.

[54] Připomínky se netýkaly přímo navrhovatelových pozemků, neboť na nich byla plocha zeleně vymezena už v původním návrhu. Je z nich však zřejmý zájem městské části na tom, aby se plocha bydlení nerozšiřovala jihovýchodním směrem k návrší, na kterém stojí památkově chráněná kaple Panny Marie Pomocnice. Tedy ani na navrhovatelovy pozemky: městská část totiž nesouhlasila s vymezením plochy bydlení ani na severněji ležícím městském pozemku a na jihovýchodně ležících pozemcích (které jsou nakonec součástí plochy pro rekreaci – RX).

[55] Ze samotných připomínek ještě neplynou žádné konkrétnější důvody (krom toho, aby byl zajištěn soulad Regulačního plánu Kostelíček s připravovaným územním plánem; regulační plán ale navrhovatelovy pozemky nezahrnuje). Tyto důvody však doplnil samotný odpůrce ve vyhodnocení připomínek, kde uvedl: „*Lokalita Kostelíček nabízí nevyužitě plochy k bydlení pro rezidenční zástavbu, jejich rozvoj je nyní zakotven v RP a je žádoucí naplnění území realizovat dle tohoto podrobného řešení. V platném ÚPmB je rozsah návrhových ploch bydlení při ulici Kniesova a stabilizovaných ploch bydlení při východním konci*

ulice Podlesná vymezen cca po výškovou kótu 333 m. **Cílem věcného řešení je nenarušení pohledů na volné svahy návrší a stavební dominantu.** Není vhodné ani stavební stabilizovanou plochu bydlení B/r2 rozšiřovat dále jižním směrem naboru na svah“ (svazek Pb1, str. 413–414). Z toho také jasně plyne, proč ani navrhovatelovy pozemky nebyly zahrnuty do plochy bydlení.

[56] Jak přitom vysvětlil krajský soud, důvody pro zvolené řešení lze najít už ve fázi výběru konceptu. Ten byl zpracován ve třech variantách. Ve variantě I byl rozvoj města plánován především směrem na jih a jihovýchod (proto tzv. varianta jihovýchodního rozvojového směru). Vybrána však byla varianta II (tzv. vyvážená), podle níž měl být rozvoj směrem na východ a jihovýchod menší (koncept, kap. 4.1.2.2, str. 72–73). Zatímco ve variantě I byly navrhovatelovy pozemky podle grafické části zahrnuty do rozvojové lokality Li-16, konkrétně do dílčí plochy bydlení (B/d2) v jihovýchodní části této lokality, ve variantě II (stejně jako ve variantě III) byla na těchto pozemcích navržena plocha zeleně (Z). Jakkoli je pravda, že v textové části konceptu se o omezení plochy bydlení B/d2 ve variantě II výslovně nehovoří (jak krajský soud uvedl v bodě 64 napadeného rozsudku), vymezení plochy zeleně na navrhovatelových pozemcích v této variantě odpovídá omezenějšímu rozvoji města východním směrem. Odkaz na volbu této varianty oproti variantě I tak obecně zdůvodňuje, proč odpůrce přikročil k omezení ploch bydlení v dané lokalitě (jak krajský soud uvedl v bodě 63).

[57] Co je však podstatnější – už ve fázi veřejného projednání konceptu byly vysvětleny důvody zvoleného řešení i konkrétně ve vztahu k řešeným pozemkům. Právní předchůdkyně navrhovatele totiž podala námitku, která směřovala právě proti ploše zeleně navržené ve variantě II, a pořizovatel ji už tehdy vypořádal takto: „*Další zástavba v lokalitě Kostelíček při ulicích Kniesova a Podlesná je již v současném ÚPmB vymezena, nový ÚP tuto lokalitu potvrzuje. Jako východzí pro řešení lokality Li-16 byla vybrána varianta II, a to z důvodu, že řeší pouze doplnění zastavitelné plochy bydlení podél východní části komunikace Podlesná a nenavrhuje rozšiřování zástavby dále do volné krajiny směrem k lokální dominantě – Kostelíčku. Z výsledků projednání vyplynul jasný požadavek jak ze strany obyvatel, tak ze strany samosprávy na důraznou ochranu této místní dominanty.*“ Proto dal pořizovatel současně pokyn plochu bydlení B/d2 při východním konci ulice Podlesná rozdělit na zastavitelnou část přiléhající ke komunikaci a na nezastavitelnou část směrem k návrší (odůvodnění, příloha č. 6, kapitola 18 – *Rozhodnutí o námitkách*, svazek Na3, str. 104).

[58] To, že důvodem pro omezení zástavby směrem na jihovýchod je ochrana návrší s kaplí, ostatně navrhovatel musel vědět, neboť se proti tomu v námitce vymezoval: tvrdil, že provedením jeho záměru by se nic nezměnilo, neboť pohledům na kapli už brání stávající zástavba a zeleně. I když by bylo vhodnější, aby to v rozhodnutí uvedl sám odpůrce, je zjevné, proč navrhovatel s touto argumentací nemohl uspět: fotografie, kterými svá tvrzení doložil, zobrazují jen pohledy z ulice Podlesná a z příjezdové komunikace ke kapli (vedoucí kolem navrhovatelových pozemků), což jistě není jediné místo, ze kterého má být návrší pohledově chráněno. Pro celou zónu Z4.6 Líšeň je ostatně jako jeden z požadavků na ochranu a rozvoj hodnot stanoveno: „*chránit pohledy ze sídla na kapli Panny Marie Pomocnice*“ (závazná textová část, příloha č. 2 – *Karty zón*, str. 59). Územní plán krom toho zdůrazňuje význam zachování pohledu „*nejen přímo na kapli, ale i na temeno kopce se stromy kolem kaple dotvářející celkový typický obraz*“ (odůvodnění, příloha č. 2 – *Karty zón – odůvodnění*, str. 61).

[59] Odpůrce dále v rozhodnutí o námitce mj. uvedl, že plocha ZU byla vymezena především jako ochrana území před nepřiměřeným stavebním rozvojem. To si navrhovatel vykládá tak, že odpůrce chtěl zabránit „masivní“ výstavbě; dlouhodobým záměrem navrhovatele přitom je tam postavit jen dva rodinné domy. Odpůrce však zjevně chtěl zabránit jakékoli výstavbě na pozemcích [proto ani nepovažoval za vhodné tam vymezit plochu zahrádek (RX – *rekreace jiná*), neboť ta umožňuje objekty až do 40 m², jak uvedl v rozhodnutí o námitce k upravenému návrhu z roku 2021 (odůvodnění, příloha č. 6, kapitola 18 – *Rozhodnutí o námitkách*, svazek Nc26, str. 813)]. A to nejen kvůli ochraně tamní památky, ale i proto, že v lokalitě je dostatek nevyužitých pozemků

pokračování

určených k zastavění (viz citace výše v bodech [55] a [57]). Nepřiměřeným stavebním rozvojem měl odpůrce na mysli zkrátka jen další rozšiřování zastavitelného území směrem do volné krajiny.

[60] K tomu je třeba dodat, že pozemky zahrnuté do rozvojové lokality Li-16 byly součástí plochy bydlení už podle starého územního plánu. Nový územní plán na to jen navazuje. Odpůrce tedy vcelku logicky upřednostňuje stavební rozvoj tam, kde už s ním počítal starý územní plán – a v konkrétní podobě pak regulační plán. I z něj plyne, že pro město (či spíše pro městskou část Brno-Líšeň) je lokalita Kostelíček cenná, a proto v ní chce výstavbu mít pevněji pod kontrolou v zájmu zachování jak jejího rázu, tak krajinného rázu přírodního návrší s kaplí. Právě proto je zástavba podél jižní strany ulice Kniesova naplánována tak, že tam mají stát samostatné a jen jednopodlažní rodinné domy s rozsáhlejšími zahradami, jejichž část blíže k návrší je vymezena jako nezastavitelná z důvodu ochrany krajinného rázu (Regulační plán Kostelíček³, textová část výroku, str. 12–13; dále viz odůvodnění, zejména str. 56–57 a 91–92).

[61] Nový územní plán tedy stabilizuje zastavěné území v lokalitě a je koncipován tak, aby regulační plán, který byl vydán v průběhu jeho pořizování a který klade důraz na ochranu krajinného rázu a místní památky, mohl zůstat nadále použitelný. V kartě lokality Li-16 se na stávající regulační plán odkazuje; územní plán jej tak koncepčně „potvrzuje“ a současně jako tamní hodnotu zmiňuje právě návrší s kaplí: „*Rozvojová lokalita se nachází v těsné návaznosti na zastavěné území v cenné lokalitě Kostelíček v MČ Líšeň. Jedná se o návrší s krajinným horizontem a historickým kostelíčkem. Lokalita je určena pro nízkopodlažní rezidenční zástavbu, která svým charakterem nesmí narušit stávající ráz lokality. Zástavbu je vhodné dle podmínek regulačního plánu rozvolňovat směrem do volné krajiny a situovat pouze u uličního prostranství*“ (odůvodnění, příloha č. 1.2 – *Karty lokalit – odůvodnění*, str. 36).

[62] Je pochopitelné, že se navrhovatel stále vrací k variantě I konceptu, ve které byly jeho pozemky vymezeny k zastavění. Stejně tak ale nelze odpůrci vytýkat, že důvody, které jej vedly k volbě jiného řešení, stále podrobněji nerozvádí. Odůvodnění rozhodnutí o námitce k návrhu územního plánu z roku 2024 sice je poměrně stručné a spíše obecné, šlo však už o čtvrté rozhodnutí o obdobné námitce týkající se týchž pozemků. Je třeba jej číst v souvislosti s odůvodněním územního plánu jako celku, tedy včetně předchozích rozhodnutí o námitkách (v tomto případě zejména o námitce ke konceptu z roku 2010), i částí týkajících se rozvojové lokality Li-16. Do ní sice navrhovatelovy pozemky nejsou zahrnuty, ale tato lokalita vytváří podstatný kontext regulace celé plochy Z.171, jak uvedl krajský soud (v bodě 64 napadeného rozsudku). I NSS tak má za to, že odpůrce v souhrnu dostatečně zdůvodnil, proč navrhovatelovy pozemky nezahrnul do plochy bydlení, o což navrhovatel podle obsahu námítky šlo především. Správně také připomněl, že vlastník nemá právo na to, aby byl jeho pozemek územním plánem určen ke konkrétnímu využití (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51).

[63] Jinou otázkou je však odůvodněnost a přiměřenost vymezení plochy ZU na pozemcích. Ty byly podle starého územního plánu zařazeny do plochy ZPF. Tento regulativ sice předpokládal zemědělské využití pozemků, ale podmíněně přípustná byla změna využití pozemků na zahradu (viz obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna⁴, příloha č. 1, str. 33–34).

[64] Nově jsou však pozemky zařazeny do plochy ZU, a jsou tak pro ně stanoveny následující podmínky využití (závazná textová část, kap. 6.3. 2. 16, str. 64):

- **Hlavní** je využití pro poskytování ekosystémových služeb ve veřejně přístupných plochách zeleně.
- **Přípustné** je využití související, podmiňující nebo doplňující hlavní využití a využití pro relaxaci.

³ Dostupný zde: <https://upmb.brno.cz/podrobnejsi-upd/platna-podrobnejsi-upd-2/prehled-platnych-rp/regulacni-plan-kostelicek-brno-lisen/>.

⁴ Dostupná zde: <https://upmb.brno.cz/uzemni-plan-mesta-brna/historie-uzemniho-planovani-mesta-brna/>.

- **Podmíněně přípustné** je jiné využití, které podstatně neomezuje hlavní využití nebo nesnižuje kvalitu prostředí pro hlavní a přípustné využití.
- **Nepřípustné** je využití pro odstavování a parkování vozidel na povrchu.

Dále platí, že plochy ZU nejsou určeny k umístění staveb; kromě staveb a zařízení přípustných na základě obecných podmínek využití území (kap. 6.2) v nich lze umístit jen:

- stavby a zařízení sloužící ke zlepšení podmínek využití území pro účely hlavního, přípustného a podmíněně přípustného využití, pokud nedojde k podstatnému narušení hlavního využití;
- změny stávajících staveb, zejména staveb občanského vybavení, jsou podmíněně přípustné; podmínkou je udržení funkčnosti celku městské zeleně, jehož je stavba součástí, a minimalizace dopadů změn na kvalitu prostředí pro hlavní využití;
- podzemní stavby pro dopravu v klidu pouze za současného splnění následujících podmínek [...].

[65] Jak dále plyne z odůvodnění územního plánu (svazek 2, kap. 5.9.4.1, str. 160):

„Plochy [ZU] jsou umístěny na území města především s ohledem na:

- stávající roz umístění ploch parkově upravené veřejně přístupné zeleně na území města;
- **potřebu zajištění podmínek pro ochranu a rozvoj přírodních a krajinných hodnot v rozvojových územích;**
- potřebu zlepšení a stabilizaci mikroklimatických podmínek na území města;
- vymezení skladebných částí územního systému ekologické stability.

Jako stabilizované plochy zeleně všeobecné jsou vymezeny především významnější stávající veřejně přístupné plochy parkově upravené zeleně v zastavěném území či v těsném kontaktu s ním.

Vymezení návrhových ploch zeleně všeobecné je z velké části spojeno s rozsáhlejším celkovým urbanistickým rozvojem promítnutým do vymezení jednotlivých rozvojových lokalit s potřebou vytvoření odpovídajících ploch veřejné zeleně pro plnění celé škály ekosystémových služeb, zejména relaxaci.“

[66] Zahrádkářskou činnost sice v plochách ZU provozovat lze, ale jen ve vybraných návrhových plochách, jen po prověření rozsahu a prostorového uspořádání této činnosti územní studií a jen formou spolkové činnosti výlučně na pozemcích města (závazná textová část, kap. 6.3. 2. 16, str. 65). Přípustné je tedy jen komunitní zahrádkářství, nikoli činnost odpovídající spíše specifické formě rekreace (odůvodnění, svazek 2, kap. 5.10.6.3, str. 220–221). K tomu naopak mají sloužit plochy RX – rekreace jiná (závazná textová část, kap. 5.8, str. 49, a kap. 6.3. 2. 19, str. 66).

[67] Jak nejen naznačují citované podmínky využití (kde se píše o *veřejné přístupnosti a městské zeleni*), ale jak také plyne z odůvodnění územního plánu: plochy ZU zpravidla jsou či se mají stát veřejnými prostranstvími, ve kterých však – oproti plochám PU (veřejná prostranství všeobecná) – převažuje funkce zeleně. „Významnou součástí veřejných prostranství ve smyslu § 34 [zákonu o obcích] jsou parky jako významné územní celky veřejné zeleně. Zde je třeba uvést, že (rozlohou a funkcí) nejvýznamnější plochy sídelní zeleně jsou v územním plánu vymezeny jako samostatné plochy s rozdílným způsobem využití – zeleně všeobecná. Tyto plochy jsou sice bezes všech pochybností podstatnou součástí veřejných prostranství ve smyslu výstižné definice zákona o obcích, ale vzhledem k jejich prioritně přírodnímu charakteru a k nutnosti jejich ochrany jsou plochy zeleně všeobecné ve struktuře územního plánu zařazeny samostatně“ (svazek 2, kap. 5.8.4.1, str. 145; shodně kap. 5.8.5.1, str. 146).

[68] Právě na to mířil navrhovatel, když v návrhu tvrdil, že odpůrce na jeho (tj. na soukromých) pozemcích vyznačil veřejné prostranství. Ta vznikají ze zákona, naplněním definičních znaků podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mezi které patří souhlas vlastníka pozemku (např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2024, čj. 10 As 254/2023-50, č. 4626/2024 Sb. NSS, bod 42 a násl.), takže odpůrce – právně vzato – na navrhovatelových pozemcích nevymezil veřejné prostranství jako takové. Vymezil tam však návrhovou plochu, která je typická pro určitý druh veřejných prostranství (jako jsou parky, parkově upravené plochy, historické parky a zahrady, městská nábřeží atp. – viz i s příklady v odůvodnění, svazek 2, kap. 5.9.4, str. 154–157) a u které se tak nejspíš předpokládá, že tam tomu odpovídající veřejné prostranství skutečně je nebo bude.

pokračování

[69] Pro soukromého vlastníka je taková regulace značně omezující, a tedy významně zasahující do jeho vlastnického práva, neboť pozemky mají sloužit především veřejným účelům. Těžko si přitom lze představit nějaký přípustný (tj. související, podmiňující či doplňující – k definici těchto pojmů viz závaznou textovou část, kap. 16, str. 100–103) či podmíněně přípustný způsob využití pozemků nebo aspoň jejich části, který by zároveň vyhovoval (i) soukromým zájmům vlastníka.

[70] Z pohledu samotné konkrétní funkční regulace pozemků se tedy navrhovatelovo postavení nepochybně zhoršilo, neboť dříve mohl využívat pozemky aspoň zemědělsky (tj. pro své soukromé účely). Regulativ ZU mu nadto neumožňuje ani zahrádkářské využití pozemků, čehož se navrhovatel také domáhal – a za tímto účelem už získal pravomocná územní rozhodnutí o změně druhu pozemků na zahradu a o umístění stavby oplocení, u které se nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu [§ 103 odst. 1 písm. f) bod 13 starého stavebního zákona].

[71] Navrhovatel ovšem své pozemky nevyužíval ani zemědělsky (jen sekl trávu, jak sám uvedl při jednání před krajským soudem – viz bod 40 napadeného rozsudku), ani jako zahradu, byť to odpovídá změněnému druhu pozemku, který je už zapsán i v katastru nemovitostí. Pozemky dosud nebyly oploceny a nachází se na nich krajinná zeleň. I to krajský soud dovedlo k závěru, že vymezení plochy ZU není (zjevně) nepřiměřené.

[72] I když podle krajského soudu neměl navrhovatel žádné legitimní očekávání, že by se jeho pozemky staly zastavitelnými, a proto nejde o zásah nepřiměřený (bod 93 napadeného rozsudku), vzápětí krajský soud dodal, že navrhovatel své pozemky dosud nevyužíval ani zahrádkářsky, ačkoli mohl, takže nepřiměřenost nelze spatřovat ani v tomto ohledu. Fakticky nejde o zásadní změnu v jeho postavení při využívání pozemků. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, podle kterého platí, že „*vlastník pozemků není [územním plánem] zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není [územním plánem] ani zčásti vyloučeno*“ (bod 94 napadeného rozsudku).

[73] Není tedy pravda, že by krajský soud zúžil své posouzení přiměřenosti jen na otázku zastavitelnosti pozemků, jak namítá navrhovatel. I jinak NSS s posouzením krajského soudu souhlasí.

[74] Zahrnutí navrhovatelových pozemků do plochy ZU nelze považovat za nekoncepční, natož svévolné. Naopak, jak uvedl krajský soud: při rozhodnutí nezahrnout je do plochy bydlení se to jeví jako logické i přezkoumatelné z hlediska obecné úpravy regulativu ZU v územním plánu (viz také bod [65] výše). Pozemky přímo navazují na městský pozemek, který byl součástí plochy zeleně už ve starém územním plánu, a fakticky se na nich nachází krajinná zeleň. Důvodem pro vymezení celé plochy ZU v ploše Z.171, a tedy i rozšíření plochy zeleně na navrhovatelovy pozemky, pak nebylo jen to, aby tyto pozemky nebyly zařazeny do plochy bydlení. Kdyby tomu tak bylo, odpůrce by je býval mohl ponechat pro zemědělské využití (tzn. vymezil by na nich plochu AU – *zemědělské všeobecné*). Patrně však chtěl, aby byly z pohledu města využity účelněji, tedy pro sídelní zeleň, která by funkčně doplňovala rozvojovou lokalitu Li-16, a aby se tak vyvážíla výstavba, která je v dané lokalitě – dosud převážně pokryté zelení – dlouhodobě plánována.

[75] Pro posouzení přiměřenosti je pak podle NSS podstatné, že i když regulativ ZU obecně významně omezuje práva vlastníka pozemků, přednost před touto konkrétní regulací (tj. před základními podmínkami využití území) mají tzv. obecné podmínky využití území (závazná textová část, kap. 6.1, str. 52), na které ostatně odkázal i odpůrce v rozhodnutí o námitce. Podle nich mj. platí: „*Jestliže způsob využití dosavadních staveb a zařízení (popř. způsob využití území) legálně umístěných nebo povolených ke dni účinnosti tohoto územního plánu neodpovídají hlavněmu, přípustnému nebo podmíněně přípustnému využití plochy s rozdílným způsobem využití [...], jsou tyto stavby a zařízení (popř. způsob využití území) přípustné.*“

Dále platí: „*Jestliže byl do doby účinnosti tohoto územního plánu vydán správní akt, kterým je stavba nebo záměr povolován, popř. umíst'ován, jsou tyto záměry přípustné*“ (kap. 6.2, str. 54).

[76] To znamená, že územní plán nebrání tomu, aby si navrhovatel své pozemky na základě pravomocných územních rozhodnutí oplotil a využíval je jako zahradu. Naopak obojí výslovně považuje za přípustné, a chrání tak legitimní očekávání a dobrou víru navrhovatele. Současně však pravomocná rozhodnutí sama o sobě nebrání tomu, aby na pozemcích byla vymezena plocha, která předpokládá veřejnou přístupnost pozemků a jejich veřejný účel. Smyslem územního plánu není (jen) stabilizovat současné využití území, ale plánovat jeho budoucí rozvoj. Pozemky jsou ostatně součástí plochy *změn* (Z.171), respektive *návrhové* plochy (ZU).

[77] Město přitom chce, aby jejich cílovým stavem byla městská zeleň, tedy pravděpodobně aby na ně byl rozšířen park, se kterým počítá Regulační plán Kostelíček na sousedním městském pozemku. Logicky se tak předpokládá majetkové vypořádání, tj. odkup pozemků ze strany města. Bude však jen na navrhovateli, zda s tím – s ohledem na to, jak může své pozemky využívat (tj. jako oplocenou zahradu) – bude souhlasit. Tato „patová“ situace možná ve výsledku nebude vyhovovat ani navrhovateli, ani městu. Právě v ní však NSS spatřuje spravedlivou rovnováhu mezi veřejným a soukromým zájmem. Pozemky v blízkosti návrší s místní památkou nebudou zastavěny, avšak navrhovatel má zachovánu možnost své pozemky aspoň nějak účelně využívat, a to dokonce tak, jak je dosud fakticky nevyužíval. Zásah do jeho vlastnického práva proto NSS nepovažuje za nepřiměřený.

[78] Ani v této části tak nejsou navrhovatelovy kasační námitky důvodné.

4. Závěr a náklady řízení

[79] V části směřující proti výroku I napadeného rozsudku je navrhovatelova kasační stížnost nepřipustná, a proto ji NSS odmítl. Ve zbytku je nedůvodná, a proto ji NSS zamítl.

[80] Na základě odpůrcovy kasační stížnosti však NSS zrušil výrok I napadeného rozsudku, a to z důvodu, že krajský soud zrušením územního plánu ve vztahu k navrhovatelovým pozemkům co do regulativu PU překročil návrh. S ohledem na to současně NSS nerozhodl o vrácení věci krajskému soudu (neboť není o čem vést další řízení). Rušit pak výrok II napadeného rozsudku, kterým krajský soud návrh *ve zbytku* zamítl, jen proto, aby znovu rozhodl o tom, že se návrh zamítá (tentokrát *jako celek*), by nebylo účelné. [NSS sám o zamítnutí návrhu rozhodnout nemůže, neboť § 110 odst. 2 s. ř. s. to umožňuje až v řízeních o kasačních stížnostech podaných od 1. 1. 2026 – viz čl. XI bod 3 a čl. XIX písm. b) novely č. 314/2025 Sb.]. Výrok II je třeba jen – v důsledku tohoto rozsudku NSS – chápat tak, že krajský soud zamítl návrh v celém rozsahu.

[81] Ani do nákladového výroku (III) napadeného rozsudku není třeba zasahovat, neboť krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. To zdůvodnil tím, že navrhovatel měl jen částečný úspěch, který ve vztahu k předmětu sporu nebyl převažující. Odpůrce sice v řízení před krajským soudem měl převažující úspěch, ale krajský soud mu náhradu nákladů nepřiznal, neboť nepatří k malým obcím, kterým jinak lze v řízení o návrhu na zrušení územního plánu přiznat náhradu nákladů (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Na tom by nic nezměnilo ani to, kdyby už v řízení před krajským soudem byl odpůrce *plně* úspěšný. Sám ostatně ani nepožadoval přiznat náhradu nákladů a jeho kasační stížnost proti nákladovému výroku vůbec nemíří. Z vyjádření jeho zástupce při jednání před krajským soudem naopak plyne, že odpůrce respektuje judikaturu, podle které není náhrada nákladů řízení o návrhu na zrušení územního plánu přiznávána obcím s rozšířenou působností.

pokračování

[82] Navrhovatel se svou kasační stížností neuspěl, a tak nemá právo na náhradu nákladů řízení před NSS. Úspěšnému odpůrci v souladu s citovanou judikaturou náhrada nákladů nenáleží. Proto NSS rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2026

L. S.

Michaela Bejčková v. r.
předsedkyně senátu