



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

navrhovatele: **V. M.**
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Večeřou
sídlem Havlíčkova 13, 602 00 Brno

proti
odpůrci: **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Riškem
sídlem Jakubská 2, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného Zastupitelstvem města Brna pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, a to v části týkající se regulace zóny Z4.6, plocha P.215 v lokalitě Li-17 Š. týkající se plochy pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, XD a XE, vše v k.ú. X

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a argumentace navrhovatele

1. Navrhovatel požaduje, aby soud zrušil 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 zóny Z4.6, plocha P.215 v lokalitě Li-17 Š. týkající se plochy

pozemků parc. č. XA, parc. č. XB, parc. č. XC, XD a XE, vše v k.ú. X (dále též jen „napadené OOP“ nebo „napadený územní plán“).

2. Navrhovatel je vlastníkem nemovitostí zapsaných na LV č. XF, a to zejména pozemků parc. č. XC, XB, XG, XH, XCH či XI. Dále je spoluvlastníkem nemovitosti zapsané na LV č. XJ, pozemku parc. č. XE, a nemovitosti zapsané na LV č. XK, pozemku parc. č. XD. Dále si dlouhodobě pronajímá pozemek parc. č. XA, jenž je ve vlastnictví Statutárního města Brna.
3. Navrhovatel se cítí dotčen na svém dispozičním právu k pozemku parc. č. XA, neboť napadené OOP na něm vymezuje tzv. obratiště (veřejné prostranství). Na jeho vlastnickém právu k pozemkům parc. č. XB, XD a XE jej pak napadené OOP omezuje tím, že rozšiřuje stávající komunikaci na ulici S. na její levé straně na úkor hranice pozemků v jeho vlastnictví či spoluvlastnictví. Navrhovatel má za to, že komunikace by měla být rozšířena naopak na její pravé straně, neboť se zde nachází pouze nevyužívaný zarostlý svah. Navrhovatel již v současné době musí trpět zasahování komunikace do jeho pozemku parc. č. XB (v podobě posunutí brány a oplocení).
4. Navrhovatel uvádí, že předcházející územní plán dlouhodobě počítal s umístěním obratiště na pozemku parc. č. XL, v rámci příprav napadeného OOP však došlo k ničím neodůvodněnému přesunutí na pozemek parc. č. XA, což navrhovatel považuje za rozporné s veřejným zájmem i se zamýšleným využitím území v zájmové lokalitě. Vzhledem k místní komunikaci v ulici S. je podle navrhovatele jedinou možnou variantou provedení obratiště o šíři 3 metry a úvratěmi délky 10 metrů proložené zakružovacími oblouky o poloměrech 10 metrů dle ČSN 73 6110. Tato varianta totiž jako jediná umožňuje snadné otáčení vozidel záchranných složek, svozu odpadů, osobních vozidel, zásobování i bezpečný pohyb chodců a cyklistů. Jen tento typ obratiště lze napojit na dostatečný prostor místní komunikace, přičemž současně minimalizuje dotčení okolních pozemků. Posunutím obratiště na pozemek parc. č. XA dojde k dalšímu zásahu do vlastnických práv navrhovatele k okolním pozemkům, na nich už se nyní nachází místní komunikace. Podle navrhovatele je v dotčené lokalitě prostor pro umístění několika málo rodinných domů, navíc je zde ochranné pásmo lesa a vysokého napětí, rozvoj lokality je tak vlastně ukončen. V neposlední řadě je navrhovatel toho názoru, že k realizaci obratiště bude nutný souhlas vlastníků pozemku parc. č. XL a dalších sousedů, kteří z pochopitelných důvodů tento souhlas nedají. Přesun obratiště je podle navrhovatele zcela nelogický také z toho důvodu, že jím dojde k neekologickému rozšiřování zpevněných ploch na úkor zeleně. Nový pozemek určený pro obratiště vždy sloužil jako zahrada pro pěstování ovoce a zeleniny a rodinnou rekreaci. Pozemek parc. č. XA je navíc funkčně spojen s pozemkem parc. č. XB, přičemž navrhovatel dlouhodobě usiluje o jeho odkup za účelem výstavby rodinného domu, měl tak v tomto ohledu legitimní očekávání. Přesunutí obratiště tento záměr prakticky znemožnilo.
5. Navrhovatel tyto argumenty opakovaně předestíral v rámci projednání napadeného OOP. Odpůrce se s nimi však měl vypořádat nedostatečně a nepřezkoumatelně, neboť na obsáhlou argumentaci navrhovatele reagoval jen stručným sdělením, že obratiště bylo přesunuto na pozemek ve vlastnictví Statutárního města Brna, čímž mělo dojít k minimalizaci zásahů do vlastnických práv. Nijak nereagoval zejména na námitku nemožnosti realizace obratiště na pozemku parc. č. XA, nezabýval se dotčením vlastnických a užívacích práv navrhovatele. Za rozporné s dobrými mravíky navrhovatel považuje přihlídnutí k námitce spoluvlastníka pozemku parc. č. XL, jenž měl v minulosti umístění obratiště na tomto pozemku strpět.

6. Proto navrhovatel navrhuje napadenou část územního plánu zrušit. Na svém procesním postoji setrval během celého řízení.

II. Vyjádření odpůrce, replika navrhovatele

7. Odpůrce k věci podal vyjádření ze dne 23. 1. 2026, v němž navrhuje, aby krajský soud návrh odmítl, případně zamítl. Odpůrce rozporuje procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu ohledně umístění obratiště na pozemku parc. č. XA, neboť tím nedochází k zásahu do práv navrhovatele. Do vlastnického práva navrhovatele k pozemkům parc. č. XB, XC, XD, XE, XG, XI, XCH a XM nemůže podle odpůrce docházet, protože napadené OOP ve vztahu k těmto pozemkům nic nemění, což dokládá i vlastní návrh, který požaduje zrušení napadeného OOP právě jen ve vztahu k pozemku parc. č. XA. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120; usnesení ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ao 1/2011-53; usnesení ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71; rozsudek ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 As 47/2013-59; rozsudek ze dne 23. 5. 2024, č. j. 10 As 277/2023-77, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz) má odpůrce za to, že nájemcům, podnájemcům či vypůjčitelům nepřísluší procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť jejich práva se nevztahují k území, nýbrž k tomu, kdo jim užívání území umožnil. Opačný závěr by byl absurdním zásahem do vlastnických práv Statutárního města Brna. Bez významu je proto tvrzení o dlouhodobosti nájemního vztahu, funkčního propojení s jiným pozemkem či záměru o odkupu pozemku parc. č. XA. Ve vztahu k napadené regulaci spočívající v rozšíření stávající komunikace v ulici S. odpůrce uvádí, že tato regulace nijak nezasahuje do pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Pozemek parc. č. XE byl pak jako veřejné prostranství vymezen již předchozím územním plánem a je odjakživa jako místní komunikace využíván. Odpůrce má proto za to, že návrh je jako celek nepřijatelný, neboť napadená regulace nezasahuje do práv navrhovatele.
8. Dále odpůrce reagoval na věcné námítky. Navrhovatelem uváděná varianta obratiště podle odpůrce nedává smysl, neboť dosahuje takové dimenze, že by nutně musela zasáhnout navrhovatelovy pozemky. Navíc je předčasné nyní řešit konkrétní podobu obratiště, to je úkolem povolovacích postupů dle stavebního zákona. Za nekonzistentní odpůrce označuje tvrzení navrhovatele ohledně ukončení rozvoje dané lokality. Podle odpůrce z nájemního stavu navrhovatele nevyplývalo legitimní očekávání. S odkazem na ustálenou judikaturu odpůrce zdůraznil zásadu tzv. minimální ingerence soudů do rozhodovací procesů při přijímání aktů územního plánování. Na podporu závěru o vhodnosti umístění obratiště na pozemek parc. č. XA odpůrce odkázal na Územní studii H. – L., která původně obratiště umístila na pozemek parc. č. XL. Závěry této studie jsou podle odpůrce přenositelné i na nyní projednávanou věc, protože oba pozemky mají shodnou šířku.
9. K napadené regulaci místní komunikace na ulici S. odpůrce uvedl, že toto řešení vychází z územní studie a reflektuje požadavky vyplývající z vyhlášky č. 146/2024 Sb. Jediný pozemek ve vlastnictví navrhovatele, jehož se napadená regulace dotýká, je pozemek parc. č. XE. Na tomto pozemku ale vymezoval plochu veřejného prostranství již předchozí územní plán, navíc se zde místní komunikace vždy nacházela. Závěrem odpůrce uvádí, že navrhovatelovy námítky přezkoumatelně vypořádal.
10. Navrhovatel v replice uvedl, že jeho aktivní legitimace je založena již pouhým tvrzením dotčení práv. Umístěním obratiště na pozemek parc. č. XA budou dotčena jeho vlastnická práva k okolním pozemkům (zejména parc. č. XC a XB). Tento stav přirovnává navrhovatel

ke stavebnímu řízení, v němž mají vlastníci sousedních pozemků řadu procesních práv, pokud jejich vlastnické právo může být záměrem dotčeno. Navrhovatel je přesvědčen, že k podání návrhu je aktivně legitimován. Navrhovatel nesouhlasí s odpůrcem ohledně jediné fakticky realizovatelné varianty obratiště, má za to, že důkazně podložil, proč tato varianta zasáhne do jeho vlastnických práv. Podle navrhovatele nelze na věc nahlížet izolovaně, ale brát právě ohled i na okolní pozemky. Pokud by byl návrh zamítnut s odůvodněním, že má možnost bránit se proti umístění obratiště až v navazujících řízeních, pak navrhovatel argumentuje, že jeho pozice bude v takových řízení již značně ztížena, neboť příslušné orgány nepochybně budou namítat, že záměr je v souladu s územním plánem. K navrhovatelovým koncepčním argumentům tak nebude nikdy přihlédnuto. Námitky, že vlastníci sousedních pozemků nedají s umístěním obratiště souhlas a že dojde k neekologickému rozšiřování zpevněných ploch na úkor zeleně, dosud nikdo nevypořádal. Podle navrhovatele z územní studie vyplývá, že přesun obratiště na pozemek parc. č. XA je zcela nerealizovatelný. Ohledně rozšíření místní komunikace navrhovatel uvádí, že grafické znázornění napadeného OOP nemá vypovídající hodnotu. Přesná hranice vymezení veřejného prostranství vzhledem k průběhu vlastnických hranic tak není jednoznačně seznatelná. Podle navrhovatele se v praxi hovoří o záměru odpůrce rozšířit místní komunikaci na 8 metrů, což je seznatelné z územní studie, kde je vidět, že rozšíření je plánováno i na pozemku parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatele.

III. Posouzení věci soudem

11. Návrh byl podán v zákonem stanovené lhůtě (§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“) a je tedy včasný.
12. K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že je třeba vycházet z díkce § 101a odst. 1 s. ř. s., dle kterého může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl jeho vydáním zkrácen na svých právech. V rámci posouzení důvodnosti návrhu je předně třeba zvážit, zda byl navrhovatel změnou územního plánu skutečně zkrácen na svých hmotných právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012–53), neboť dotčení na právech navrhovatele je alfa a omega řízení o zrušení opatření obecné povahy (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu) nesvěřuje tento instrument žádné osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale pouze tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 AOs 5/2011–51).
13. Pokud navrhovatel dovozuje svoji aktivní legitimaci k podání návrhu z dlouhodobého nájemního vztahu k pozemku parc. č. XA ve vlastnictví Statutárního města Brna, do něhož má být napadeným OOP zasaženo tím, že na něm bude vymezena plocha „PU – Veřejná občanství všeobecná“, tak krajský soud s navrhovatelem nesouhlasí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 AOs 1/2009–120, dospěl k právnímu názoru, „[n]ájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. na zrušení tohoto územního plánu nebo jeho části“. Nájemní právo totiž nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko práva relativního, neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou. Navrhovatel

tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jím užívání věcí dotčených územním plánem umožnili, což by pravda v projednávané věci bylo těžko představitelné.

14. Navrhovatel je však přesto dle krajského soudu aktivně legitimován pro podání návrhu, a to jak proti regulaci na pozemku parc. č. XA, tak proti regulaci na pozemcích parc. č. XN, XL a XE, provedenou napadeným OOP. Navrhovatel je totiž vlastníkem či spoluvlastníkem pozemků p. č. XH, XCH, XD, XB a XI, které s regulovaným pozemkem parc. č. XA přímo sousedí. Dotčenost na jeho právech tak je implicitně obsažena v jeho vlastnickém právu, protože již z povahy věci je zřejmé, že rozhodnutí o vymezení plochy pro veřejné užívání na pozemku parc. č. XA povede k umístění obratiště (či jiné formy využití veřejného prostranství), čímž se změní dosavadní charakter daného území, změny se taktéž projeví v oblasti dopravy či zásobování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Napadené OOP pak přímo reguluje pozemek parc. č. XE, který je ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel je tedy osobou aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu.
15. Jelikož byl návrh podán osobou aktivně procesně legitimovanou a včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), přistoupil soud, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci řízení jednání nepožadovali a krajský soud neshledal jeho konání nezbytným.

III. a) Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatele

16. Navrhovatel namítá, že rozhodnutí odpůrce o námitce (tj. část odůvodnění územního plánu vztahující se k pozemkům navrhovatele) nesplňuje požadavky na přezkoumatelné odůvodnění a zatěžuje tak opatření obecné povahy vadou nepřezkoumatelnosti. Územní plán postrádá patřičnou konkrétnost a přesvědčivost.
17. Krajský soud předně připomíná závěry ustálené judikatury správních soudů k nastolené otázce, týkající se míry odůvodnění věcného řešení obsaženého v územním plánu. To má v zásadě dvě úrovně. Za první se jedná o vlastní odůvodnění územního plánu a za druhé o odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění územního plánu, zejména jednalo-li se o přijetí nového územního plánu, nikoliv pouze úzce zaměřenou změnu územního plánu, se vyznačuje spíše obecnějším (konceptnějším) odůvodněním. Odráží se v něm především odborné požadavky a požadavky politické povahy (např. rozhodování mezi variantními řešeními). Smyslem rozhodnutí o námitkách je naopak individualizace ve vztahu k regulaci konkrétních pozemků, a sice v kontextu konkrétních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).
18. Z judikatury vztahující se k druhé úrovni, tj. k požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy, plyne, že na vypořádání námitek je třeba klást přiměřené požadavky. Na jedné straně rozhodnutí o námitkách naplňuje některé formální znaky správního rozhodnutí. Jeho odůvodnění by tedy mělo kvalitativně odpovídat správním rozhodnutím (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být pochopitelné, z jakého důvodu odpůrce považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené jinými řádně provedenými důkazy.

19. Podle judikatury není možné se zabývat námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi bez zohlednění jejich podstaty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Stejně tak odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahující pouhý odkaz či citace stanovisek dotčených orgánů nepostačuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138). Na základě podané námítky je pořizovatel územního plánu povinen zařazení pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33). Na straně druhé však ve vztahu k detailnosti a rozsahu vypořádání námitek *nelze klást na vypořádání námitek příliš vysoké požadavky*, které by již představovaly přepjatý formalismus (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, byť řádné odůvodnění v kontextu pozdější náleзовé judikatury musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat výjimečně, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, bod 32, či ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, bod 70).
20. V citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 Ústavní soud rovněž zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu (resp. v daném případě zásad územního rozvoje, nicméně toto odlišení shodně platí i pro územní plán) jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a z toho plynoucí rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že vlastní odůvodnění územního plánu odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování územního plánu, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu v průběhu pořizování územního plánu k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Naproti tomu odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky (shodně viz recentní rozsudky NSS ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49, či ze dne 31. 7. 2025, č. j. 1 As 187/2024-47).
21. Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se *samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti*. Požadavek přezkoumatelnosti není samoúčelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností odpůrce. Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101). V té souvislosti judikatura připomíná, že důvody pro to, proč odpůrce námítce navrhovatele nevyhověl, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022-59, bod 23).

22. V nyní projednávané věci navrhovatel opakovaně zpochybňuje dostatečnou konkrétnost a přezkoumatelnost odůvodnění jím vznesených námitek vůči návrhu územního plánu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že navrhovatel v průběhu procesu pořizování (ve fázi nového veřejného projednání návrhu územního plánu) opakovaně (dne 3. 4. 2024 a dne 17. 7. 2024) vznesl připomínku, resp. námitku. Leitmotivem vznesené námítky či připomínky byla snaha navrhovatele docílit, aby pozemek parc. č. XA zůstal vymezen v ploše BI – bydlení individuální, a aby zůstala zachována původní varianta vymezení plochy veřejného prostranství (PU) na pozemku parc. č. XL.
23. Odpůrce připomínce, resp. námítce podané ze strany navrhovatele nevyhověl. Jeho odůvodnění nevyhovění podané námítce tvoří nedílnou součást odůvodnění územního plánu (viz konkrétně v Kapitole 18 Rozhodnutí o námítkách, příloha č. 6, svazek Nf1, resp. Kapitola 19 Vyhodnocení připomínek, příloha č. 7, svazek Pe3). Odpůrce konkrétně uvedl, že: *„Námítce se nevyhovuje. Veřejné prostranství bylo přesunuto z původní polohy na základě akceptování námitek vlastníka pozemků v průběhu projednávání návrhu územního plánu (po prvním veřejném projednání Návrhu ÚP v červnu 2020). Došlo tedy k přesunu z pozemku soukromého vlastníka na pozemek v majetku Statutárního města Brna, byly tedy zohledněny majetkoprávní vztahy v území a tím došlo k minimalizaci zásahu do soukromých práv. Územní plán vymezuje veřejná prostranství přednostně na pozemcích města a bylo vymezeno v souvislosti s rozvojovou lokalitou Li-17. V případě realizace konkrétního záměru, který je záležitostí navazujících projektových dokumentací je vyhodnocení možných nepříznivých vlivů na okolní pozemky v gesci stavebního úřadu při odpovídajícím řízení, ke kterému se lze jako vlastník sousedního pozemku vyjádřit.“*
24. Navrhovatel vznášel ve svých připomínkách a námítkách i otázku, proč byla napadeným OOP rozšířena plocha veřejného prostranství pro stávající místní komunikaci po její levé hranici, když po pravé hranici pro to byly vhodnější podmínky. Navrhovatel výslovně zmiňoval pozemky parc. č. XO, XL, XA a XB jako nemovitosti, do nichž bude tímto způsobem nepřiměřeně zasahováno.
25. K této námítce odpůrce uvedl: *„Námítce se nevyhovuje. Plocha veřejného prostranství všeobecného je zde vymezena pro zajištění žádoucích prostupů územím v souvislosti s rozvojovou lokalitou Li-17. Konkrétní podoba tohoto veřejného prostranství je záležitostí navazujících projektových dokumentací. Dále také v kapitole 6.2. závazné textové části platí, že hranice ploch v grafické části územního plánu musí být vykládány a aplikovány v rozsahu a způsobem, který odpovídá koncepčnímu charakteru územního plánu a musí být aplikovány s ohledem na měřítko a míru podrobnosti řešení územního plánu. Průběh hranic ploch (tj. graficky zobrazených rozhraní) je možné přiměřeně zpřesňovat na základě regulačního plánu, územně plánovacích podkladů nebo v řízení o povolení záměru. Přípustný rozsah zpřesnění musí být posouzen při vyhodnocování záměrů tak, aby byly respektovány: smysl a účel vymezených územních řešení, vlastnické vztahy v území, požadavek na vyváženost funkcí navržených v dotčeném území a zachování funkčnosti systémů (např. veřejné infrastruktury, ÚSES, protipovodňové ochrany apod.). Proto se námítce v požadavku na rozšíření veřejného prostranství jiným směrem nevyhovuje.“*
26. Krajský soud zdůrazňuje, že při přezkumu vypořádání konkrétních námitek je třeba přihlížet i k obecné části odůvodnění napadeného OOP (viz již citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 62/2022-59). Základní podmínky pro vymezení ploch veřejných prostranství (PU) jsou stanoveny v závazné výrokové textové části ÚP Brno (subkapitola

4.4.2 – Vymezení ploch veřejných prostranství). Podle této výrokové formulace platí, že ÚP Brno „*stávající vymezení veřejných prostranství stabilizuje. V plochách změn s ohledem na intenzitu a charakter zástavby vytváří předpoklady pro odpovídající kvalitní veřejný prostor. ÚPmB vymezuje nové plochy veřejných prostranství v případě, že je jejich umístění zřejmé nebo prověřené (například podrobnější územně plánovací dokumentací) a vymezuje je přednostně na pozemcích města; v opačném případě stanovuje podmínku vymezení veřejného prostranství v kartě lokality, nebo předepisuje prověření umístění veřejného prostranství prostřednictvím územní studie. Plochy veřejných prostranství všeobecných (PU), jsou zobrazeny v grafické části ÚPmB 2.1. Hlavní výkres v měřítku 1:10 000, a rozlišeny na plochy stabilizované a plochy změn.*“

27. V odůvodnění textové části (subkapitola 5.8.4 Veřejná prostranství – textová část odůvodnění, svazek 2, s. 145) se uvádí, že „[v]eřejná prostranství jsou tak zpravidla vymezována pro vedení dopravní a technické infrastruktury, prioritou však stále zůstává pobytová kvalita veřejného prostranství. Dopravní i technická infrastruktura by tedy měla být v rámci technických možností řešena tak, aby co nejméně ovlivňovala využitelnost veřejného prostranství pro obyvatele.“ Konkrétně pak dále v subkapitole 5.8.4.2 (Veřejná prostranství ve městě) je uvedeno: „*Veřejná prostranství jsou nedílnou součástí města, tvoří jeho kostru a jsou často typickým prvkem jednotlivých typů struktur. Existující veřejné prostory tvoří zpravidla spojitou síť a vytvářejí funkční propojení urbánních struktur s městskými parky, řekami a volnou krajinou obecně. Veřejná prostranství by měla být pro chodce v maximální možné míře prostupná. Vnímání veřejného prostranství se mění v závislosti na typu struktury, ve které se nachází. Jiný charakter má veřejné prostranství v rostlé struktuře města, ve volné zástavbě, jiný charakter má např. veřejné prostranství v okrajových vesnických částech města. Nelze tudíž předpokládat a vymezovat stejné charakteristiky veřejných prostranství pro různé typy struktur. Obdobně i intenzita zástavby má zásadní vliv na charakter, rozsah a kvalitu veřejného prostoru; čím intenzivnější je struktura zástavby, tím více lidí využívá veřejný prostor nejenom jako komunikační prostředí, ale také jako místo trávení volného času, prostor pro každodenní relaxaci a odpočinek. Veřejný prostor spoluvytváří genia loci různých lokalit, podporuje jejich specifickou identitu a přispívá k orientaci obyvatel návštěvníků v organismu města.*“
28. Krajský soud má za to, že z uvedeného vymezení jsou patrné základní direktivy pro umísťování změnových ploch veřejného prostranství. V první řadě by mělo jít o obecní pozemky, které jsou primárně k takovému způsobu využití určeny, a pokud nikoliv, je třeba odůvodnit potřebnost, příp. nezbytnost, umístění plochy veřejného prostranství na pozemek soukromého vlastníka. K tomu může sloužit karta lokality, anebo dodatečně zpracovaná územní studie jako územně plánovací podklad. V ostatních případech musí být potřeba umístění veřejného prostranství na soukromé pozemky alespoň „zřejmá“. Samotná idea veřejného prostranství je založena na prostupnosti krajiny a doplňování ploch bydlení infrastrukturou, anebo prostorem pro odpočinek.
29. Krajský soud nesouhlasí s názorem navrhovatele, že by odůvodnění námitek bylo nedostatečné a zatížené vadou nepřezkoumatelnosti. Jakkoli tedy platí, že územní plán jako relativně obecný nástroj územního plánování nemá a ani nemůže zohlednit veškeré skutečnosti vážící se ke každému konkrétnímu pozemku v regulovaném území, tak nelze rezignovat na odůvodnění změny funkčního využití území, resp. je opatřit pouze stručnými a zcela obecnými tvrzeními o potřebě takového opatření (zásahu do vlastnických práv jednotlivých majitelů pozemků). Hodnoty chráněné územním plánem musí být nejen řádně

pojmenovány a specifikovány, ale také odůvodněny. V takovém případě musí být tato změna v územním plánu vysvětlena a odůvodněna. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají. Nejen z tohoto důvodu je nezbytné zásadní funkční změny, které se dotýkají vlastnických práv subjektů v územních plánech, odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 223/2020-63, či ze dne 6. 9. 2024, č. j. 7 As 321/2023-29).

30. V kontextu výše uvedeného má krajský soud za to, že odpůrce se adekvátně vypořádal s obsahem a smyslem podané připomínky, resp. námítky (obsahově totožných). Pro krajský soud je stěžejním, že odpůrce dostatečným způsobem zdůvodnil, z jakých důvodů vymezil plochu veřejného prostranství (PU) na pozemku parc. č. XA, a proto má za to, že námitka navrhovatele v její konkrétní podobě byla přezkoumatelným způsobem vypořádána, a to v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu.
31. Ohledně námítky rozšíření veřejného prostranství místní komunikace na pozemky parc. č. XO, XL, XA a XB pak krajský soud konstatuje, že míra obecnosti vypořádání námítky odpovídá míře její konkrétnosti a relevanci k osobě navrhovatele. K pozemkům parc. č. XO, XL navrhovatel nedisponuje vlastnickým právem, k podání námítky ohledně dotčení těchto pozemků ani nebyl oprávněn (§ 172 odst. 5 správního řádu). Ze závazné grafické části napadeného OOP (v měřítku 1:10 000) pak krajskému soud nevyplývá, že by k rozšíření veřejného prostranství oproti stavu zapsaného v katastru nemovitostí došlo i na pozemcích ve vlastnictví navrhovatele. Krajský soud proto považuje vypořádání i této námítky za dostatečné a přezkoumatelné.
32. Tvrzením navrhovatele, že odpůrce měl vypořádat i jeho námitku ohledně neekologického rozšiřování zpevněných ploch na úkor zeleně a také domněnku, že žádný z vlastníků sousedních pozemků nedá s umístěním obratiště souhlas, krajský soud taktéž nepřisvědčil. Otázku eventuálních nesouhlasů vlastníků sousedních pozemků není možné řešit ve fázi přijímání územního plánu, ale právě až v územním řízení o případném umístění obratiště. Námitka navrhovatele je tak minimálně předčasná a odpůrce se jí správně nezabýval. Krajský soud pak skepticky nahlíží na skutečnou obavu navrhovatele o životní prostředí, když jedním dechem navrhovatel požaduje, aby stejná zpevněná plocha byla v lokalitě umístěna nikoliv na pozemek, jenž si navrhovatel pronajímá, přičemž současně sám doufá, že na něm bude možné umístit vlastní stavbu. V takovém případě by tak jím preferovaná ochrana zeleně již ustoupit jiným (jeho) zájmům mohla. Odpůrce se touto zjevně irelevantní námitkou nemusel zabývat. Navrhovatel tyto námítky vznesl i v soudním řízení, krajský soud je však z výše uvedených důvodů považuje za nedůvodné.

III. b) Proporcionalita dotčení vlastnického práva navrhovatele

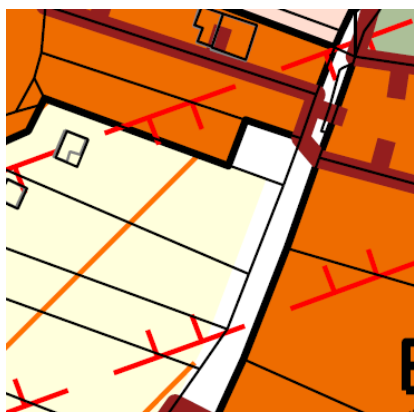
33. Krajský soud se dále zabýval tím, zda napadená úprava územního plánu, regulující danou lokalitu nepřiměřeně zasahuje do práv navrhovatele, jakožto (spolu)vlastníka pozemků dotčených regulací.
34. Obecně platí, že stěžejním úkolem soudů při přezkumu územních plánů je ochrana jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů. Soudy jsou při přezkumu těchto aktů vedeny zásadou zdrženlivosti a minimalizace zásahů. Při posouzení přiměřenosti zásahu do práv navrhovatele (jednotlivce) by měly postihovat pouze extrémní případy

nezákonnosti, nikoli takové případy, ve kterých se obec pohybovala v rámci mezí daných zákonnými pravidly územního plánování (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, a ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).

35. Z již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120, vychází ustálená judikaturní praxe, že v případě zásahu do věcných (vlastnických) práv soud posuzuje, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Nesplnění některé z uvedených podmínek bude zpravidla důvodem pro zrušení územního plánu v té části, která s dotyčným zásahem souvisí. Není však úkolem soudu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru anebo nikoli. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. došlo-li k nepřiměřeným dopadům do práv jednotlivých osob (srov. citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36, a ze dne 27. 2. 2025, č. j. 4 As 255/2024-46).
36. Z judikatury správních soudů však vyplývá, že z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 1/2008-51 ze dne 28. 3. 2008 a č. j. 4 As 281/2018-41 ze dne 12. 10. 2018). Nikdo zároveň nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, ve kterém se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se nikdy zákonným způsobem změnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191).
37. Krajský soud se nejprve bude věnovat namítané regulaci spočívající ve vymezení plochy veřejného prostranství na pozemku parc. č. XA. Navrhovatel tvrdí, že tím dojde k zásahu do jeho nájemního práva k tomuto pozemku, a taktéž k dotčení sousedních pozemků v jeho (spolu)vlastnictví. Mezi účastníky není sporu o tom, že plocha veřejného prostranství by měla sloužit k eventuálnímu umístění obratiště na konci ulice S. Územní studie H. – L. – 2020 původně operovala s tím, že obratiště bude umístěno na pozemku parc. č. XL (viz grafická část č. 5 územní studie), vzhledem k námitce vlastníka pozemku parc. č. XL však byl nakonec zvolen pozemek ve vlastnictví Statutárního města Brna.
38. Krajský soud se plně ztotožňuje s postupem odpůrce a přezkoumávanou regulaci považuje za řešení, které respektuje zásadu minimalizace zásahu do vlastnických práv při tvorbě územního plánu. Jak krajský soud již zmínil výše, navrhovatel se navíc v projednávané věci nemůže domáhat ochrany svého dlouhodobého nájemního vztahu (viz již citované usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120). Krajský soud ani neshledal, že by navrhovateli z nájemního vztahu či jeho snahy o odkoupení určitého pozemku mohlo plynout legitimní očekávání na tom, že na pronajímaném pozemku nebude vymezena plocha veřejného prostranství. Krajský soud se nezabýval předchozí variantou umístění přístupové cesty přes pozemek parc. č. XL, neboť neexistuje veřejné subjektivní právo na zakonzervování poměrů v území. O to více to platí pro osobu navrhovatele, který nedisponuje žádným nyní relevantním právním vztahem k pozemkům parc. č. XA a XL. Krajský soud proto k důkazu neprováděl navrhovatelem předložené listiny a fotografie, které měly prokazovat, že po pozemku parc. č. XL vedla stěrková cesta, s čímž měly být srozuměny i správní orgány. Napadené OOP původní záměr

na umístění přístupové cesty opustilo ve prospěch dispozičních práv vlastníka pozemku parc. č. XL, což krajský soud shledal souladným se zákonem.

39. Navrhovatel argumentuje, že jediná možná varianta obratiště, kterou bude na vymezenou plochu veřejného prostranství možno umístit, dosahuje takových rozměrů, že nepřiměřeně zasáhne do jeho vlastnických práv k okolnímu pozemkům. Jinými slovy namítá, že přesah obratiště bude zasahovat do okolních pozemků takovým způsobem, že by bylo vhodnější, aby byla plocha veřejného prostranství pro obratiště vymezena na pozemku v soukromém vlastnictví namísto na pozemku ve vlastnictví obce. Krajský soud znovu zdůrazňuje, že při tvorbě územního plánu je třeba plochy určené pro veřejné užití vymezovat tak, aby co nejméně omezovaly soukromá práva. To se v projednávané věci stalo. „Specifické“ okolnosti, které navrhovatel zmiňuje, krajský soud nepřesvědčily o tom, že by vymezení plochy veřejného prostranství na soukromém pozemku šetřilo soukromá práva více než při obdobném vymezení na pozemku ve vlastnictví města.
40. Dále je třeba navrhovatele upozornit, že výslednou variantu obratiště je možné řešit až v navazujících územních či stavebních řízeních upravených ve stavebním zákoně, nikoliv v řízení o přijetí územního plánu. Nechť proto navrhovatel své námítky vznesení v navazujících řízeních týkajících se konkrétního záměru obratiště. Obava navrhovatele, že příslušné orgány veřejné moci jeho argumentům nevyhoví proto, že záměr obratiště bude v souladu s napadeným OOP, tak krajský soud uvádí, že napadené OOP vymezuje na pozemku parc. č. XA plochu PU – veřejná prostranství všeobecná, z čehož nelze a priori dovozovat podobu eventuálního záměru obratiště. Krajský soud proto k důkazu neprováděl listiny, kterými navrhovatel hodlal prokazovat, jakou konkrétní variantu obratiště je možné v lokalitě umístit. Obdobně krajský soud pohlíží na upozornění navrhovatele, že vlastníci sousedních pozemků nedají s umístěním obratiště souhlas, či zda bude muset dojít k demontování příjezdové brány na pozemku ve vlastnictví navrhovatele. Otázka, zda byl rozvoj dané lokality již ukončen, nemá vliv na to, na kterém konkrétním pozemku by měla být plocha veřejného prostranství vymezena.
41. Nyní se bude krajský soud zabývat tvrzeným zásahem do vlastnického práva navrhovatele k pozemkům parc. č. XB, XD a XE, ke kterému mělo dojít tím, že napadené OOP vymezilo plochu PU – veřejné prostranství všeobecné na levé straně místní komunikace na pozemcích parc. č. XN, XL a XE.
42. Pro posouzení přiměřenosti omezení vlastnického práva navrhovatele k dotčeným pozemkům je významná skutečnost, že v napadeném OOP stanovené funkční využití dané lokality plně potvrzuje předchozí funkční využití vymezené v územním plánu z roku 1994. Územní plán z roku 1994 pozemky parc. č. XN, XL a XE zařazoval do „plochy komunikací a prostranství místního významu“. Napadený územní plán zařazuje dotčený pozemek navrhovatele do plochy, která nemění dosavadní charakter funkčního využití. Řešení na předmětném pozemku navrhovatele je tak dle krajského soudu konzistentní (neměnné),



Obrázek 1



Obrázek 2

neboť se nezměnily podmínky v území, které by vedly k pokynům směřujícím k jinému řešení. Na pozemku parc. č. XE tak zůstává vymezena plocha sloužící ke stejnému využití, jako tomu bylo v územním plánu z roku 1994. Vzhledem k tomu má krajský soud za to, že nedošlo k dotčení vlastnických práv navrhovatele ani k pozemkům parc. č. XB a XD, neboť napadené OOP pouze převzalo předchozí způsob regulace území. Jak ostatně uvádí odpůrce, regulací dotčené pozemky slouží jako místní komunikace dlouhodobě.

43. Na obou obrázcích je zobrazeno dotčené území. První obrázek zobrazuje vymezení plochy komunikací a prostranství místního významu v územním plánu z roku 1994 (bílou barvou), na druhém obrázku je taktéž bílou barvou s černým ohraničením vymezena plocha veřejného prostranství v napadeném OOP. Je patrné, že došlo k posunutí „výřezu“ pro obratiště z pozemku parc. č. XL na pozemek parc. č. XA, v ostatním však krajský soud nepozoruje změny, na které nyní upozorňuje navrhovatel. Z argumentace navrhovatele a vyjádření účastníků obecně pak krajskému soudu nevyplývá, že by dotčené území přestalo sloužit jako veřejné prostranství (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, čj. 5 As 49/2004-77). V projednávané věci nemá krajský soud pochybnost o tom, že veřejné prostranství na dotčených pozemcích historicky existovalo a existuje i v současnosti.
44. Navrhovatel v replice uvedl, že z územní studie má vyplývat, že rozšíření místní komunikace má být plánováno i na pozemku parc. č. XB, tj. až na samotný konec ulice S. Krajský soud však při nahlédnutí do grafické části napadeného OOP s tímto tvrzením nemůže souhlasit. Naopak je zřejmé, že za pozemkem parc. č. XA (směrem k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele) je vymezená plocha veřejného prostranství na první pohled užší. Předmětem přezkumu je daná část územního plánu, krajský soud nesouhlasí s navrhovatelem, že napadené OOP rozšiřuje místní komunikaci až na pozemek parc. č. XB. Navrhovatel dále zmiňoval, že mu záměr o dalším rozšiřování byl opakovaně sdělen či potvrzen při jednáních, žádným způsobem tato tvrzení však důkazně nepodložil. K takovým tvrzením proto krajský soud nepřihlédl.
45. Ohledně námitky, že k rozšíření místní komunikace mělo dojít směrem vpravo od stávající hranice, proto krajský soud uvádí, že není z grafického znění napadeného OOP zřejmé, že by docházelo k rozšiřování místní komunikace po levé straně ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatele. Návrh navrhovatele, aby byla místní komunikace rozšířena po pravé straně, proto ve vztahu k pozemkům ve (spolu)vlastnictví navrhovatele krajský soud nepovažuje za opodstatněný. Námitka je nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

46. 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.
47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Toto právo naopak vzniklo odpůrci. Soud proto zvažoval, zda mu náhradu nákladů řízení přiznat.
48. 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). 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 podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. března 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu