



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelky:

Mgr. B. V.

zastoupená advokátem Mgr. Ing. Martinem Matějkou
sídlem Jana Babáka 2733/11, 612 00 Brno

proti

odpůrci:

Statutární město Brno

sídlem Dominikánské náměstí 1, 602 00 Brno
zastoupenému advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Hoppova 880/18, 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 v grafické i textové části regulací na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna **se ruší** v grafické i textové části vymezující plochy zeleně všeobecné – ZU na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna **se ruší** v grafické i textové části vymezující lokálního biocentra LBC.1494/C3 na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- III. Opatření obecné povahy č. 1/2025 – Územní plán města Brna **se ruší** v grafické i textové části vymezující retenčního prostoru na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve výši 20 210 Kč, a to k rukám advokáta Mgr. Ing. Martina Matějky, do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatele

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a návrh navrhovatelky

- 1) Navrhovatelka je spoluvlastnicí pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X. Nový Územní plán města Brna z roku 2025 zařadil její pozemky do funkční plochy zeleň všeobecná (ZU), zároveň jsou v zastavitelné ploše a jsou také částí retenčního prostoru. Část pozemků je součástí lokálního biocentra. Proti tomu podala právní předchůdkyně navrhovatelky Mgr. S.a B. námitky, které svým obsahem odpovídají tomuto návrhu.
- 2) Odpůrce v rámci odůvodnění námítky uvedl, že Systém ÚSES ukládá řešit nadřazenou územně plánovací dokumentaci. Zásady územního rozvoje JMK (dále ZUR) ale nevymezují na předmětných pozemcích žádné biocentrum ani biokoridor. Nejbližší regionální biocentrum je mimo území pozemků, Černovický hájek. Existence zástavby v okolí navíc brání reálnému fungování biocentra. Biocentra vznikají přirozenou cestou, ÚP je má identifikovat a chránit, nikoliv vymezovat tam, kde nejsou, jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2014, č.j. 1 AOs 6/2013-55. I vymezení biocentra ÚSES je nekoncepční, biokoridory propojující biocentra jsou vedeny po veřejné asfaltové komunikaci a veřejném prostranství bez vzrostlé zeleně. To přispívá ke znehodnocení pozemků v soukromém vlastnictví. Navrhovatelka odkazuje na bod 141 rozsudku KS v Brně ze dne č.j. 64 A 1/2025-290, ze kterého plyne, že ÚP je třeba přizpůsobit skutečným podmínkám v lokalitě. Blízká protipovodňová opatření nebrání vzniku či přetrvávání zástavby. Není tedy důvod pro zařazení do ploch zeleň všeobecná. Podmínky využití jsou značně omezené, neodpovídají současné realitě, pozemky jsou zastavěné, oplocené, stavby zde jsou řádně povoleny, ve vlastnictví soukromých osob, krajina není volně přístupná. V okolí jsou plochy s jiným funkčním využitím, např. rozvojová lokalita BI-9, i když je na nich také vymezen retenční prostor. ÚP nemůže být odtržen od reality. Námitky v této souvislosti nebyly řádně vypořádány, odůvodnění je nedostatečné. I pokud by došlo k majetkoprávnímu vyrovnání, problém nezanikne. Plochy nebudou plnit funkci biocentra, neboť toto zde neexistuje.
- 3) Zařazení pozemků do ZU fakticky znemožňuje umístění staveb a představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva, soukromý zájem vlastníků pozemků není dostatečně zohledněn, nebyl poměřen s veřejným zájmem, který ani nebyl konkretizován. Současně město vlastní jiné pozemky, které samo zařadilo do hospodářsky výhodnější funkce AU, plochy zemědělské všeobecné, namísto aby je určilo jako městskou zeleň. Dle navrhovatelky bylo povinností města využít pro zeleň všeobecnou vlastní pozemky, které má k dispozici, ne omezovat soukromé vlastníky. Jedná se o diskriminační postup. Odůvodnění rozhodnutí o

námítkách pouze obecně konstatuje převážení veřejného práva nad soukromým, bez navázání na otázku podmínek v území, a nepřipadným odkazem na ZUR. Jedná se o nepřezkoumatelné odůvodnění, jak vyplývá i z rozsudku KS v Brně č.j. 65 A 3/2025-62 a č.j. 73 A 2/2025-84.

- 4) Vymezení retenčního prostoru nedopovídá skutečnosti a není v souladu s reálnými podmínkami v území. Pozemky jsou ve stejné nebo vyšší výškové úrovni ve srovnání s pozemky Statutárního města Brna, minimálně se nacházejí úrovni plochy Z.102, která v retenčním prostoru není zahrnuta. Voda se však rozlévá dle výškových poměrů v území, nikoliv podle vymezení v mapě. Stanovení retenčního prostoru na pozemcích, které jsou svou nivelitou výše, než pozemky, které v něm zahrnuty nejsou, je tak neodůvodněné, nerovné a ve vztahu k vlastníkovi diskriminační, a to např. v porovnání s vlastníky pozemků v ploše Z.102. Studie Přírodě blízká POP a revitalizace údolní nivy hlavních brněnských toků z roku 2015, na kterou odpůrce odkazuje, je zastaralá, ani její výkresy neodpovídají vymezení v ÚP, ÚP ji plně nerespektuje. Záplavové území Q10 je dle této studie v podstatě souvisle na východním břehu řeky Svitavy. Totéž plyne z mapy povodňových nebezpečí Ministerstva životního prostředí. Předmětné pozemky se nijak neliší od ostatních pozemků, s kterými sousedí, z výkresu B.4 je však zřejmé, že na sousedních pozemcích nebyl stanoven retenční prostor ani funkční využití ZU. Tímto postupem bylo rovněž zasaženo do práv navrhovatelky na rovnost před zákonem, neboť její pozemky byly zařazeny do ploch zeleně s odkazem na uvedenou studii, zatímco jiné pozemky s týmiž podmínkami nebránily zařazení do ploch rozdílných. Navrhovatelka odkázala na rozhodnutí NSS č.j. 8 As 152/2015-103 a č.j. 1 Ao 1/2009-120.
- 5) Nedošlo na poměrování veřejných zájmů se zájmy soukromými. Pokud by k němu došlo, nemohou veřejné zájmy převážet. Není totiž zřejmé, čím se předmětné pozemky liší od okolních, které ale nebyly zařazeny do retenčního prostoru a nebylo pro ně stanoveno funkce využití ZU. Dle navrhovatelky největší protipovodňová opatření již byla provedena a není důvod retenční prostor rozšiřovat.

II. Vyjádření odpůrce

- 6) Odpůrce nerozporuje aktivní procesní legitimaci navrhovatelky. Předmětné pozemky jsou dle ÚP částečně zahrnuty do zastavěného území dle skutečnosti, ale v celém rozsahu jsou součástí zastavitelné plochy Z.074. Z hlediska funkčního jsou začleněny do plochy zeleně všeobecné ZU. Z hlediska protipovodňové ochrany jsou součástí retenčního prostoru navazujícího na průtočnou bermu na levém břehu řeky Svitavy. Z hlediska koncepce uspořádání krajiny jsou zčásti zahrnuty do vloženého lokálního biocentra LBC.1494/C3 sledujícího osu propojení přírodního zázemí v podobě řeky Svitavy. Toto biocentrum je vloženo do Regionálního biokoridoru RBK.1494, zahrnujícího řeku a její ná březí.
- 7) Dle odpůrce plocha ZU nejlépe odpovídala charakteru dotčeného území. K vynětí z retenčního prostoru nedošlo proto, že v dotčeném území zastavitelné plochy Z.074 jsou pouze dvě samostatné stavby bydlení, přičemž je tento prostor svým retenčním potenciálem významný pro celoměstskou protipovodňovou ochranu. Pokud se týká lokálního biocentra, jedná se o ná březí řeky, svým dosavadním využitím způsobilé tuto funkci naplnit.
- 8) Navrhovatelka namítala, že její soukromé zájmy převažují na dotčeném území zájmy veřejné. Odpůrce nerozporuje existenci dvou rodinných domů na dotčeném území. Navrhovatelka ale nedeklaruje vlastnické právo k nim. Mylně se domnívá, že plochy ZU musí být umístěny

pouze na dnes veřejně přístupných pozemcích. Funkční regulace v územním plánu není a ani nemůže být založena na vlastnických vztazích. Plochy zeleně všeobecné nemusejí být veřejně přístupné již v době vydání územního plánu; územní plán vymezuje cílový stav území, nikoli aktuální režim. V daném případě má plocha zeleně všeobecné plnit především funkci podpory protipovodňových opatření, retenční schopnosti území a podpory Územního systému ekologické stability. Současné oplocení pozemků ani přítomnost rodinných domů, jejichž navrhovatelka není vlastníkem, nepředstavují překážku pro stanovení návrhového využití území. Zvolená funkční plocha RZV odpovídá tomu, že se zde střetávají soukromé a veřejné zájmy. Odpůrce upozorňuje, že předmětné pozemky se historicky nacházely v aktivní zóně záplavového území, což dlouhodobě limitovalo jejich možné využití. Regulace je podle něj řádně rozvedena v textové i grafické části územního plánu a argumenty navrhovatelky o nerealizovatelnosti funkční plochy nejsou důvodné, neboť územní plán sleduje legitimní veřejné cíle.

- 9) Vyhodnocení námitek k předmětným pozemkům odkazuje na podstatné skutečnosti a je zcela dostatečné. Podrobnější řešení koncepce protipovodňové ochrany a koncepce uspořádání krajiny je obsaženo v grafické a textové části výroku a v odůvodnění. Vymezení retenčního prostoru jako jednoho z prvků proti povodňové ochrany a vyloučení umístění nových staveb je logické. V ÚP z roku 1994 byla přes předmětné pozemky vymezena aktivní zóna záplavového území, která limitovala jejich využití, ač nezabránila stavebním excesům.
- 10) Ve vztahu k námitkám proti vymezení prvku ÚSES (lokální biocentrum LBC.1494/C3) je podstatné, že na pozemcích navrhovatelky není vymezeno regionální biocentrum, nýbrž vložené lokální biocentrum, vedené uvnitř regionálního biokoridoru. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje určují pouze koridory a plochy, které se mají zpřesnit v územním plánu obce; nejedná se o přesný závazný zakres. Územní plán má povinnost tyto prvky dopracovat. Podle Plánu ÚSES 2015 měl být v území vymezen regionální biokoridor a územní plán jej oprávněně doplnil o lokální biocentrum, aby byla zajištěna dostatečná migrační kontinuita. Územní plán podle odpůrce pracuje s cílovým stavem území, nikoli s pouhým zachycením současných poměrů. Vymezení prvků ÚSES bylo provedeno v souladu s metodikami Ministerstva životního prostředí. Vymezení plochy ZU s překryvným režimem ÚSES bylo provedeno s cílem rozvoje této funkce a zajištění funkčnosti celého systému, jedná se tedy o výhledový stav. Následná realizace není v gesci územního plánování. Samotný ÚP je koncepčním dokumentem pro ochranu a rozvoj urbánních, kulturních a přírodních hodnot města. Jedná se o koncepci rozvoje ve veřejném zájmu.
- 11) Odpůrce rovněž připomíná, že navrhovatelka sama během procesu pořizování územního plánu neuplatnila žádné námitky, přičemž námitky předchozího vlastníka, vznesení při veřejném projednání v roce 2020 a dvou opakovaných veřejných projednání v roce 2021 byly řádně vypořádány. V roce 2024, kdy proběhlo nové veřejné projednání ze strany vlastníka pozemků žádné námitky vzneseny nebyly. Odpůrce tedy neměl možnost zohlednit stanovisko současné vlastnice, která vystupovala zcela pasivně. Vymezení ÚSES podle odpůrce odpovídá zákonu a sleduje veřejný zájem.
- 12) K námitce diskriminace a neproporcionality odpůrce uvádí, že pojmy používané v územním plánu — zejména „zeleně všeobecná“ — nelze zaměňovat s pojmem „veřejná zelen“ podle zákona o obcích. Umístění ploch zeleně všeobecné nad pozemky, které leží mimo území vázané na vodní tok, ÚSES nebo retenční prostor, které jsou ve vlastnictví odpůrce a byly zařazeny do ploch AU-zemědělství všeobecné, by podle odpůrce popíralo smysl stanovené

regulace. Plochy navrhovatelky se podle jeho názoru nacházejí v logické poloze pro naplnění veřejných ekologických a protipovodňových funkcí. Regulace se dotýká všech vlastníků v území obdobným způsobem, a nejde tedy o selektivní zásah a diskriminaci navrhovatelky.

- 13) Stran možnosti domoci se kýženého způsobu využití navrhovatelem odpůrce odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. I.ÚS 202/20-1 a na judikaturu Nejvyššího správního soud. Konstatoval, že dle konstantní judikatury ze žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla či nebyla nemovitost navrhovatele zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Navrhovatelka tedy nemá subjektivní veřejné právo na to, aby její pozemky byly určeny k určitému konkrétnímu funkčnímu využití. Stávající legální stavby jsou chráněny institutem tzv. integrovaných jevů, které umožňují zachování současných staveb i jejich přiměřené změny, aniž by byl narušen koncept cílové funkce lokality. Podrobnosti jsou uvedeny v kapitole 6.2. ÚP. Z toho důvodu podle odpůrce nedochází k nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv navrhovatelky.
- 14) Pokud se týká vymezení retenčního prostoru, ÚP vyjadřuje cílový stav území, tedy funkční využití území po provedení protipovodňové ochrany města. Předmětné pozemky jsou dotčeny jak bermou, tak i vymezením retenčního prostoru. Tomu odpovídá i funkční využití ploch, tedy ZU. Cíl je zřejmý – ochrana obyvatel a majetku v hustě zastavěných oblastech. Proto je nezbytné v místech s přiměřenými podmínkami umožnit rozliv odkloněné a zrychlené povodňové vlny. Většinou jde o liniová protipovodňová opatření na okrajích ploch zeleně., jako je tomu i v tomto případě. ÚP z roku 1994 neměl protipovodňovou ochranu vymezenou, postupovalo se podle nadřazené územně plánovací dokumentace, tedy ZUR. Zásah do předmětných pozemků je činěn z důvodu veřejného zájmu.
- 15) Navrhovatelka poukazuje na výřez B.4 studie Přírodně blízkých POP, kde je zobrazen rozliv za stávajícího stavu, tedy vyhlášené záplavové území Q 100. ÚP tento limit zohledňuje. Retenční prostor je ale plocha, která vymezuje přirozeně, nebo uměle – protipovodňovou stavbou omezený prostor přilehlý k toku, který plní retenční funkci a transformuje průtok toku. Je pravdou, že došlo k posunutí protipovodňových opatření, přesto ale nedošlo k změně vymezení retenčního prostoru na pozemcích navrhovatelky. Ten byl vymezen ve všech variantách návrhu ÚP.
- 16) Principy dlouhodobé koncepce protipovodňové ochrany města jsou založené na Generelu odvodnění města Brna – Vodní toky z roku 2009, na Studii přírodně blízkých protipovodňových opatření z roku 2015 a navazujících projektových dokumentacích. Tyto podklady považuje město za stále platné a relevantní. Předmětné území navrhovatelky se nachází v přirozeně vhodné oblasti pro řízený rozliv povodňové vlny a odpůrce zdůrazňuje, že část území spadá přímo do aktivní zóny záplavového území podle § 67 vodního zákona. Vymezení retenčního prostoru zůstalo v průběhu pořizování územního plánu neměnné, i když docházelo k dílčím technickým úpravám liniových protipovodňových opatření. Odpůrce rovněž uvádí, že na pozemcích navrhovatelky není situována žádná stavba, která by vyžadovala ochranu před povodňovou vlnou, takže nebylo důvodu zde navrhovat technické hrazení. Retenční prostor proto považuje za odborně i právně odůvodněný. Protipovodňová opatření v okolí řeky jsou realizována pouze zčásti, jak plyne z odůvodnění ÚP. V dotčeném území zatím žádná realizována nebyla. Vymezení retenčního prostoru není svobodnou volbou odpůrce. Je to podmíněno blízkostí vodního toku.

- 17) V závěru odpůrce shrnuje, že územní plán respektuje všechny relevantní limity území, zejména záplavové území, koncepci protipovodňové ochrany a prvky ÚSES. Vypořádání námitek předchozí vlastníce bylo řádné a přezkoumatelné. Stanovená regulace je přiměřená, sleduje legitimní veřejné zájmy a nezasahuje do práv vlastníků v míře, která by byla nepřiměřená nebo diskriminační. Navrhovatelka podle odpůrce neprokázala, že by její soukromý zájem převyšoval veřejný zájem na ochraně krajinných, ekologických a vodohospodářských funkcí území, a proto má odpůrce za to, že návrh na zrušení napadené části územního plánu není důvodný.

III. Ústní jednání konané dne 14. 4. 2026

- 18) Při ústním jednání účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích k věci. Navrhovatelka prostřednictvím svého advokáta uvedla, že odpůrce neprokázal, proč právě pozemky, kterých je navrhovatelka spoluvlastnicí, musí nést kumulaci všech stanovených regulací. Tato omezení jsou vzájemně propojena, což se ale reálně projevuje až ve vyjádření odpůrce k návrhu. Vyjádření odpůrce je postaveno na obecných tezích, chybí zde stejně jako v odůvodnění územního plánu konkrétní a individualizované odůvodnění, proč právě na předmětných pozemcích ke stanoveným regulacím došlo, proč byl zvolen odlišný přístup vůči pozemkům v sousedství a okolí. Nemí zdůvodněno, proč je retenční prostor navrhován na předmětných pozemcích, když je jejich nadmořská výška vyšší, než tomu je u okolních pozemků. Nemí zdůvodněn lokální biokoridor, který nerespektuje nadřazenou plánovací dokumentaci. Vzhledem k existenci čtyřproudové cesty není biokoridor reálný. Nedošlo k řádnému vypořádání konkrétních námitek, vznesených předchůdkyní navrhovatelky.
- 19) Odpůrce při jednání vysvětlil, že retenční prostor nezasahuje na pozemky, která jsou chráněny liniovým protipovodňovým opatřením. Odkázal na vyjádření návrhu, poukázal na výkres, který je jeho součástí. Uvedl další podrobnosti k protipovodňovým opatřením. Zdůraznil, že pozemky navrhovatelky v současné době slouží jako zeleň, i když jsou oploceny, změna na zeleň všeobecnou se tedy navrhovatelky nemůže dotknout, využití zde je rozsáhlejší než u zemědělské půdy. Základním limitem pro využití zůstává rozliv řeky. Pokud se týká biocentra, jde o vložené lokální biocentrum do nadregionálního biokoridoru. Do tras nadregionálních biokoridorů jsou vkládána lokální biocentra, aby délka dílčích úseků nepřekračovala maximální přípustnou délku. Jedná se o linii, která nemá být přerušena. Ve vyjádření je k této problematice rovněž výkres. Nutnost vzniku lokálních biocenter dále odpůrce argumentačně rozvedl.

IV. Posouzení věci soudem

- 20) 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.
- 21) K osobě navrhovatelky a její aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že je třeba vycházet z dikce § 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 byla navrhovatelka změnou územního plánu skutečně zkrácena na svých hmotných právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012–53). Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu) nesvěřuje tento instrument každé 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 Ao 5/2011–51).

- 22) Námitky v průběhu pořizování územního plánu podala řádně a včas Mgr. S. B. Navrhovatelka prokázala Darovací smlouvou ze dne 2. 10. 2023 a výpisy z katastru nemovitostí, že je její právní nástupkyní. Aktivní legitimaci k podání návrhu odvozuje ze spoluvlastnictví pozemků parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X, které byly regulovány napadeným územním plánem. Takové tvrzení představuje dotčení právní sféry navrhovatelky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46). Navrhovatelka je tedy k podání návrhu aktivně legitimována.
- 23) Ve věci není spornou ani pasivní legitimace odpůrce, který napadený územní plán vydal (§ 43 odst. 4 stavebního zákona).
- 24) Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu (petitu), neboť navrhovatelka ve svém návrhu jednoznačně uvedla, že se domáhá zrušení části OOP. Návrh kromě petitu obsahuje i další náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. (především návrhové body) a je včasný (byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.)
- 25) 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.).
- 26) Navrhovatelka namítá, že přijaté regulace ve vztahu k jejím pozemkům nebyly dostatečně odůvodněny. Rozhodnutí odpůrce o námitkách právní předchůdkyně navrhovatelky nebylo konkrétní, námitky tedy nebyly řádně vypořádány. Bylo stručně konstatováno, že veřejný zájem převážil, přičemž tento závěr nebyl navázán na konkrétní podmínky v území.
- 27) Jak již soud uvedl, námitky ve věci podala právní předchůdkyně navrhovatelky. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č.j. 9 As 65/2019-29, jestliže právní předchůdce podal námitky řádně a včas, může z toho navrhovatel těžit i později v soudním přezkumu. Soud pak může přezkoumávat i vypořádání těchto námitek a navazující otázku proporcionality.
- 28) Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby.
- 29) Z § 52 odst. 3 stavebního zákona plyne, že nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle [§ 52 odst. 2 stavebního zákona] námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.
- 30) Rozhodnutí o námitkách, které podle § 172 odst. 5 správního řádu musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1).
- 31) 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 prvé se jedná o vlastní odůvodnění územního plánu a za druhé o odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění územního plánu, zejména jedná-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).

- 32) 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 předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené jinými řádně provedenými důkazy.
- 33) 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 námitky 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 nálezové 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).
- 34) 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).

- 35) Při hledání rovnováhy mezi těmito krajními pozicemi je důležité držet se samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti. Požadavek přezkoumatelnosti není samoučelný 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). Rozhodnutí o námítce je totiž součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat v souvislostech. Rozhodnutí o námítce netrpí nepřezkoumatelností, je-li alespoň v kontextu odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika řešena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, nebo ze dne 17. 10. 2023, č. j. 4 As 254/2021-47). Odůvodnění rozhodnutí o námítce a odůvodnění územního plánu nicméně nemůže zcela splynout a je nutné mezi nimi rozlišovat. Zatímco odůvodnění územního plánu může být do určité míry obecné, neboť lze jen stěží požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku, na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou kladeny odlišné nároky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 103/2023-57, nebo ze dne 26. 2. 2026, č. j. 21 As 226/2025-78).
- 36) V nyní projednávané věci navrhovatelka ve více souvislostech zpochybňuje dostatečnou konkrétnost a přezkoumatelnost odůvodnění námitek vznesených její právní předchůdkyní vůči návrhu územního plánu.
- 37) Krajský soud předně konstatuje, že námitkami ve vztahu k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o námitkách vznesených v průběhu projednání územního plánu se zabýval ve výše citovaném rozsudku č. j. 67 A 2/2026-171 a č.j. 63 A 4/2026-273. V nyní posuzované věci krajský soud neshledal důvod, proč se od závěrů formulovaných v rozsudcích odchýlit.
- 38) Z obsahu správního spisu vyplývá, že předchůdkyně navrhovatelky v průběhu procesu pořizování (ve fázi nového veřejného projednání návrhu územního plánu) opakovaně vznesla stejné námítky. Odpůrce rozhodnutím o námitkách č.j. MMB/0340542/2021 (doručeny 29. 6. 2021) a č.j. MMB/0656100/2021 (doručeny 14. 12. 2021, obsahově shodné s předchozími námitkami)) a v Textové části Odůvodnění UP - Rozhodnutí o námitkách (včetně odůvodnění) rozhodl tak, že námítce se nevyhovuje. Předchůdkyně navrhovatelky protestovala proti vymezení plochy zeleně, argumentovala tím, že se jedná o pozemky ve vlastnictví soukromých osob, s povolenými stavbami, oplocené, které nejsou volně prostupné. Využití ploch jako zeleně odporuje pojmově zastavěnému území. Dle zákona o obcích je veřejná zeleň veřejným prostranstvím, prostorem přístupným každému bez omezení, slouží obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Dotčené území však tuto definici nenaplnuje. Navrhované řešení není proporcionální, není zohledněn soukromý zájem vlastníků pozemků. Zařazení pozemků do funkčního využití Z – plocha městské zeleně znemožňuje jakékoliv umístění stavby, vlastnictví je razantně omezeno. S případě potřeby veřejné zeleně je třeba využít především veřejných pozemků. Předchůdkyně navrhovatelky argumentovala dále tím, že blízké pozemky ve vlastnictví

Statutárního města Brna byly převedeny z ploch Z – městská zeleň do ploch A – zemědělské využití, ač mohly být využity pro potřeby zeleně městské. Na místo toho byly zcela nedůvodně omezeny pozemky ve vlastnictví soukromých subjektů. zájmy obce však nelze stavět nad zájmy a potřeby občanů jako vlastníků pozemků.

- 39) Další námitky se věnovala vymezení retenčního prostoru. Jeho vymezení neodpovídá realitě a podmínkám v území, neboť dotčené pozemky jsou ve stejné nebo vyšší nivelitě ve vztahu k pozemkům Statutárního města Brna, kde retenční prostor vymezen není. Dotčené pozemky jsou zahrnuty do aktivní zón, ač se nacházejí v úrovni novostavby rodinného domu č.p. X na pozemku parc. č. XE, který do aktivní zóny zahrnut není. Voda se ale rozlévá dle výškových poměrů v území, nikoliv dle teoretického vymezení. Vymezené záplavové zóny je tedy nedůvodné a diskriminační. dochází tak k nerovnému zacházení s vlastníky pozemků. V území spadajícím do aktivní zóny došlo k povolení staveb. V již zastavěném území nelze umísťování staveb bránit. Není zřejmé, proč z jedné strany vodního zdroje je plánováno liniové protipovodňové opatření a z druhé strany nikoliv a dochází tak k diskriminaci vlastníků pozemků.
- 40) Pokud se týká vymezení biokoridoru, namítala předchůdkyně navrhovatelky, že je nekoncepční, neboť je veden přes veřejnou asfaltovou komunikaci a veřejném prostranství bez vzrostlé zeleně. Jeho umístění je nedůvodné a přispívá ke znehodnocení pozemků v soukromém vlastnictví a znemožnění jejich využití.
- 41) Předchůdkyně navrhovatelky požadovala, aby pozemky v jejím vlastnictví byly zařazeny do funkčních ploch P – výroba a skladování a byly vyjmuty z retenčního prostoru a ÚSES.
- 42) Odpůrce k námitkám podaným v červnu 2021 (námitky vypořádány pod č. MMB/0340542/2021) konstatoval, že s nerealizovatelností plochy zeleně nelze souhlasit, jedná se o koncepci využití, která může proběhnout v dlouhodobém horizontu. Do budoucna se vyjádřil k předpokládanému majetkoprávnímu vypořádání s tím, že pozemky bude možnost využívat do doby realizace cílového stavu plochy v souladu s obecnými podmínkami využití území s odkazem na kapitolu 6.2. závazné textové části. Plocha zeleně je navržena ve veřejném zájmu, jedná se o území zatížené mnoha limity využití, další zachování stavební plochy se nejvíce vhodně.
- 43) Z hlediska protipovodňové ochrany je zde vymezen retenční prostor, rozsah rozlivu byl stanoven studií Přírodně blízká protipovodňová opatření a revitalizace údolí nivy hlavních brněnských toků z roku 2015. Na zbývajících částí území města rozsah rozlivu odpovídá návrhovému průtoku Q100, případně rozsahu maximální hladiny retenčních nádrží. V území je rovněž plánováno biocentrum územního systému ekologické stability. Toto, stejně jako protipovodňovou ochranu ukládá řešit nadřazení územně plánovací dokumentace ZUR JMK. V řešeném případě převládá nad soukromým zájmem zájem veřejný, proto se námitce nevyhovuje. Odůvodnění rozhodnutí o námitce dále obsahuje dovětek, že věcná podstata vypořádání námitky zůstává relevantní o poté, kdy návrh nového územního plánu prošel přepracováním s ohledem na pokyny ZMB z roku 2022.
- 44) Jak již bylo uvedeno, námitky stejného obsahu vznesla předchůdkyně navrhovatelky ještě v prosinci 2021 po opakovaném projednání, odpůrce je vypořádal pod č.j. MMB/0656100/2021. Konstatoval, že toto podání je ve svých požadavcích uplatněno mimo projednávaný rámec podstatných úprav.

- 45) Odůvodnění rozhodnutí o námitkách předchůdkyně navrhovatelky je dle názoru soudu nepřezkoumatelné. Oproti odůvodnění územního plánu, v němž mohou být plochy s rozdílným způsobem využití vymezeny obecněji, v rozhodnutí o námitkách je nutno na konkrétní námitky reagovat se stejnou mírou konkrétnosti, jak byly vzneseny a vysvětlit důvody zvolené regulace. To odpůrce v nynějším případě neučinil. Odpůrce ve vypořádání námitek uvádí, že stanovil kumulativně pro předmětné území více regulací, přičemž vycházel ze dokumentů týkajících se protipovodňové ochrany na nadřazení územně plánovací dokumentace. Konstatoval, že realizace navržených ploch s rozdílným způsobem využití může proběhnout v dlouhodobém časovém horizontu, předpokládá se majetkoprávní vypořádání. Nijak však nereagoval na konkrétní námitky vzneseným vůči jednotlivým regulacím, tak jak jsou specifikovány výše. Nevyjádřil se k otázce vymezení zeleně právě na předmětných pozemcích na rozdíl od okolních pozemků ve vlastnictví města, které byly zařazeny do ploch zemědělských a k nezbytnosti omezit právě soukromé vlastníky pozemků a nerespektovat částečnou zastavěnost těchto pozemků. Ohledně protipovodňových opatření odkázal na nadřazenou územně plánovací dokumentaci a podklady, aniž by konkrétně odpověděl na námitky, proč právě předmětné pozemky jsou zařazeny do retenčního prostoru, ač, jak bylo namítáno, jsou svou nivelitou výše než okolní pozemky. Rovněž vůbec nereagoval na námitku, proč jsou z jedné strany vodního zdroje plánována liniová opatření a na straně, kde jsou předmětné pozemky, nikoliv. Nevyjádřil se ani k námitce ohledně lokálního biokoridoru, když byla zpochybňována vhodnost jeho vymezení s ohledem na existenci asfaltové komunikace. I zde je pouhý obecný odkaz na nadřazenou územně plánovací dokumentaci nedostatečný. Odpůrce zcela lakonicky konstatoval existenci veřejného zájmu na zvolených regulacích, aniž ho jakkoliv poměřil se zájmem předchůdkyně navrhovatelky, ač tato opakovaně ve více souvislostech namítala diskriminaci soukromých vlastníků (tedy i svoji). Zcela bez odezvy odpůrce ponechal návrh na zařazení předmětných pozemků do funkčních ploch P – výroba a skladování.
- 46) Závěr o nepřezkoumatelnosti ze strany soudu není dán přemrštěností požadavků na způsob vypořádání námitek. Jde o požadavek na sdělení jasných důvodů přijaté regulace v reakci na konkrétní námitky předchůdkyně navrhovatelky. Řádné zdůvodnění námitek odpůrcem je předpokladem pro možnost přezkumu proporcionality přijatého řešení v řízení před soudem. Soud není oprávněn poměřovat jednotlivé zájmy na regulaci určitého území. Vážení těchto zájmů musí v první řadě provést odpůrce, nicméně osobám vznášejícím námitky či připomínky musí způsob poměrování jednotlivých zájmů při vypořádání námitek dostatečně jasně popsat. Při vypořádání námitky nepřiměřenosti zvoleného řešení a diskriminace tedy nelze použít obecné teze a nicneříkající floskule, ale je nutné zasah do práv navrhovatelů podložit dostatečně silnými a legitimními argumenty, které je nutné vyjavit buďto již v odůvodnění regulativu obsaženém v územním plánu nebo ve vypořádání námitek. To se v nynější věci nestalo. Nutno dodat, že ani ostatní části odůvodnění územního plánu nepodávají konkrétní zdůvodnění regulací ve vztahu k předmětným pozemkům.
- 47) Krajský soud tak uzavírá, že se odpůrce v rozhodnutí o námitkách nevypořádal s podstatou argumentace uplatněné předchůdkyní navrhovatelky, tudíž je rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné. Je pravdou, že odpůrce podrobněji popsal důvody pro přijaté regulace předmětných pozemků ve vyjádření k návrhu a dále i v průběhu jednání před soudem a vyslovil se i k otázce proporcionality přijatého řešení. K tomu však soud nemohl při svém rozhodnutí přihlídnout.

- 48) S ohledem k tomu, že krajský soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, nemohl se zabývat dalšími námitkami směřující do věcného posouzení přijaté regulace.

V. Závěr a náklady řízení

- 49) Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy, za zjištěného skutkového a právního stavu věci, krajský soud, tedy dospěl k závěru, že vypořádání námitek odpůrcem je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. To je důvodem ke zrušení opatření obecné povahy v návrhem napadené části [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 5 s. ř. s.] ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).
- 50) O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
- 51) Jelikož bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno, dosáhla navrhovatelka plného úspěchu. Navrhovatelce přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek Kč a náklady právního zastoupení. Jednalo se o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh, účast při jednání soudu) ve výši 3 x 4 620 Kč a tři režijní paušály ve výši 3 x 450 Kč (podle §9 odst. 5, §11 odst. 1 písm. d) a §13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), tedy celkem 15 210 Kč. Kč. Advokát navrhovatelky není plátcem daně z přidané hodnoty. Navrhovatelce dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za návrh ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy soud přiznal navrhovatelce vůči odpůrkyni náhradu nákladů ve výši 20 210 Kč. K jejímu zaplacení určil soud přiměřenou lhůtu.

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 24. dubna 2026

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu