



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. ve věci

navrhovatelé: a) MUDr. M. G.
bytem X
b) R. H.
bytem X
zastoupených Mgr. Filipem Nečasem,
advokátem se sídlem Malinovského náměstí 603/4, 602 00 Brno

proti
odpůrci: Statutární město Brno,
se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno
zastoupeného Mgr. Ing. Jánem Bahýľem,
advokátem se 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 části textové a grafické v rozsahu vymezujícím SU.X plochu smíšenou obytnou všeobecnou ve vztahu k pozemku parcelního čísla XA v katastrálním území X [610003]; pravidla pro uspořádání kompaktní zástavby v části 6.4.1 územního plánu, a to ve vztahu k pravidlu: „zástavba uvnitř struktury stavebně založeného, resp. vytvořeného území je možná pouze v případě přímého veřejně přístupného dopravního napojení na veřejnou komunikaci.“, a územní rezervu R.DU.33 ve vztahu k pozemkům parcelních čísel XA a XB oba v katastrálním území X [610003]

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Územní plán města Brna, vydaný zastupitelstvem města Brna dne 10. 12. 2024, se dnem právní moci tohoto rozsudku **ruší** v grafické a textové části

vymezení územní rezervy R.DU.33 na části pozemků ve vlastnictví navrhovatelů parc. č. XA a XB, v katastrálním území X.

- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádnému z účastníků se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“), se navrhovatelé domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy – Územního plánu města Brna ze dne 10. 12. 2024 (dále též „ÚP“), a to v části, kde byla v rámci pozemku parc. č. XA v katastrálním území X (dále jen „Pozemek 1“), vymezena nově plocha SU.X (plocha smíšená obytná se strukturou zástavby „bez zástavby“) a kde je skrze Pozemek 1 a XB (dále jen „Pozemek 2“) vymezena územní rezerva R.DU.33. Dále navrhli zrušit pravidlo zavedené v kapitole 6.4.1 v odůvodnění územního plánu, které požaduje přímé veřejně přístupné dopravní napojení zástavby.

II. Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

2. Navrhovatelé zamýšleli realizovat stavební záměr na pozemcích dotčených napadenou částí ÚP. Ten je podle nich v současnosti nerealizovatelný v důsledku změny funkčního využití ploch. V návrhu uplatnili následující námítky.
3. V první řadě uvedli, že změna, kterou ÚP navrhl, je nepřiměřená, jelikož zařazení části Pozemku 1 do plochy SU.X, ve které není možné realizovat zástavbu, nemá dostatečné ani přiměřené zdůvodnění. Do ploch s vymezením funkčnosti jako SU.X jsou přitom pozemky navrhovatelů zařazeny z důvodu nemožnosti přístupu k potenciální nemovitosti a její obsluhy v návaznosti na přírodní zázemí pozemku. Navrhovatelé mají za to, že v případě jejich pozemku je to však bezpředmětné vzhledem k již existujícímu věcnému břemenu cesty přes pozemky směrem k veřejné komunikaci.
4. Navrhovatelé zdůrazňují, že z důvodu ukončení restitučního řízení až v roce 2014 se dříve nemohli bránit předchozímu regulačnímu ani územnímu plánu, když odpůrce argumentuje, že ani předchozí funkce pozemku neumožňovala zástavbu. Postup odpůrce mají za diskriminační s ohledem na historii vývoje jejich vztahů, přičemž jmenují podle nich srovnatelné pozemky v blízkosti, které odpůrce zařadil do plochy SU.K3, kde je zástavba umožněna (konkrétně pozemky parc. č. XC a XD).
5. Dále brojili proti pravidlu obsaženému v kapitole 6.4.1 odůvodnění ÚP, podle něhož musí být zástavba přímo veřejně přístupně dopravně napojena na veřejnou komunikaci. Podle navrhovatelů toto pravidlo nesleduje legitimní cíl, neboť danou situaci lze řešit prostřednictvím úpravy vlastnických vztahů a věcných břemen. Současně poukazovali na to, že v okolní zástavbě obdobné řešení nebrání jejímu fungování.
6. Konečně považovali za problematické i vymezení územní rezervy R.DU.33 pro vedení tramvajové tratě pod Špilberkem, která je graficky vedena přes jejich pozemky. Podle navrhovatelů nemůže být takové omezení odůvodněno ani dohodou s Ministerstvem

dopravy o realizaci obdobné dopravní infrastruktury. Namítali, že územní rezerva blokuje možnou výstavbu na pozemcích, na nichž by se podle jejich tvrzení již dávno nacházela zástavba, nebýt dlouhodobého zadržování nemovitostí ze strany odpůrce a navazujícího restitučního řízení. Uzavřeli, že účelem rezervy není skutečné prověření záměru, nýbrž svévolná blokáce území.

7. S ohledem na uvedené námitky navrhli, aby soud částečně zrušil opatření obecné povahy - Územní plán města Brna ze dne 10. 12. 2024, a to v textové i grafické části vymezující plochu SU.X ve vztahu k pozemku parc. č. XA v k. ú. X (Pozemek 1), dále v části 6.4.1 ÚP obsahující pravidlo, podle něhož *„zástavba uvnitř struktury stavebně založeného, resp. vytvořeného území je možná jen v případě přímého veřejně přístupného dopravního napojení na veřejnou komunikaci“*, a konečně též ve vztahu k územní rezervě R.DU.33 na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. X (Pozemek 1 a 2). Současné požadovali náhradu nákladů řízení.

III. Obsah vyjádření odpůrce

8. Odpůrce se nejprve obecně vyjádřil k věcné stránce věci. Ztotožnil se přitom se základními výchozími premisami navrhovatelů ohledně regulace území, resp. jeho nezastavitelností, nicméně měl za to, že nastavená regulace má své důvody, které uplatňuje v celé lokalitě, nikoli pouze vůči navrhovatelům. Jako jedinou výjimku uvedl „Otevřenou zahradu“, v níž již byla umístěna zástavba a kterou vzal ÚP v potaz. Odpůrce zdůraznil, že se v regulaci odráží veřejný zájem na ochraně zeleně okolo Špilberku, jako chráněného prvku městské veduty, který převažuje zájmy soukromé. Takového záměru podle něj nelze dosáhnout žádným jiným způsobem. Nadto neměl nijak vybočit z regulace předchozího ÚP, když byl pozemek navrhovatelů zařazen do nezastavitelné plochy parkové zeleně.
9. K otázce nezastavitelného vnitrobloku odpůrce uvedl, že již v roce 2022 vrátil návrh ÚP pořizovateli k přepracování právě s cílem zamezit výstavbě v těchto částech území. Smyslem požadavku na dopravní napojení podle něj není typ komunikace, nýbrž její veřejná přístupnost a zajištění řádné obsluhy území. Připomněl, že se k této otázce již dvakrát vyjádřil v rozhodnutí o námitkách z let 2021 a 2024, v nichž navrhovatelé požadovali změnu regulace na plochu umožňující výstavbu. Zdůraznil přitom nemožnost realizace výstavby v tzv. druhé řadě bez přímého dopravního napojení. K již existujícím objektům uvedl, že jsou v lokalitě umístěny historicky, považuje je za excesy a nelze se jich dovolávat. S odkazem na pravidlo v kapitole 5.5.1.1 a kapitole 4.3.1 odůvodnění ÚP proto požadavky navrhovatelů odmítl.
10. Pokud jde o územní rezervu, měl odpůrce s odkazem na kapitolu 5.1.2 odůvodnění ÚP za to, že její účel je zřejmý a je třeba vyčkat na zpracování a vyhodnocení podkladů k možné výstavbě tramvajové tratě pod Špilberkem. Teprve poté má být rozhodnuto, zda bude od sledování územní rezervy upuštěno, nebo zda bude území aktivováno formou návrhového koridoru, případně koridoru veřejně prospěšné stavby. Odpůrce opětovně namítal, že nejde o novinku, neboť záměr byl deklarován již v předchozím ÚP. Účelem rezervy je podle něj výstavba tramvajové tratě, která by odlehčila dopravním uzlům Česká a Mendlovo náměstí. Nejde prý o nepřiměřené omezení, neboť zasahuje minimální počet nemovitostí. Odstranění grafického vymezení koridoru by

podle odpůrce vedlo k jeho přerušení a fakticky ke ztrátě jeho funkce. Vyhovění návrhu by proto představovalo nepoměrný zásah do práva na samosprávu.

11. Odpůrce se dále obsáhle vyjádřil k procesní obraně navrhovatelů proti územně plánovací dokumentaci a odmítl jejich tvrzení, že se dříve nemohli bránit. Uvedl, že v době nabytí pozemků v roce 2014 byl pro lokalitu účinný Regulační plán Městské památkové rezervace Brno (dále jen „RP“), který byl zrušen až s účinností ke dni 24. 12. 2025. Dne 28. 11. 2018 navrhovatelé podali žádost o změnu předchozího ÚP, ta však nebyla úplná; ani po částečném doplnění dne 9. 6. 2019 nebylo možno podnět předložit příslušným orgánům města k rozhodnutí. Následně již do roku 2022 změny předchozího ÚP pořizovány nebyly, neboť odpůrce přistoupil k pořizování nového ÚP. V rámci veřejných projednání v letech 2020 a 2021 navrhovatelé uplatnili námitky, ty však podle odpůrce směřovaly spíše proti regulativům RP než proti funkčnímu využití pozemků v projednávaném návrhu ÚP. Dne 16. 11. 2022 podali navrhovatelé další podnět, který opět směřoval spíše k úpravě směrné části RP. Pořizovatel zahájil kroky k prověření této změny, městská část Brno-střed však usnesením ze dne 10. 7. 2023 vyjádřila nesouhlas. V lednu 2025 pak bylo navrhovatelům sděleno, že po nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb. již nelze směrnou část územně plánovací dokumentace upravovat způsobem, který umožňoval dřívější právní stav. Dne 25. 3. 2025 pak Zastupitelstvo města Brna rozhodlo o podnětu na zahájení procesu rušení RP.
12. Z uvedeného odpůrce dovodil, že navrhovatelé měli po dobu více než deseti let možnost své požadavky řádně formulovat ve vztahu ke změně funkční regulace vnitrobloku, o což se podle odpůrce pokusili, leč neúspěšně, jelikož jejich stavební záměr byl dlouhodobě neproveditelný vzhledem k urbanistickým a památkovým regulacím vyplývajícím z RP.
13. Odpůrce má za to, že napadené OOP je přezkoumatelné, vydané v souladu se zákonem a vzhledem ke svému účelu přiměřené. S ohledem na výše uvedené proto odpůrce navrhl, aby soud návrhu na zrušení OOP zamítl.

IV. Replika navrhovatele

14. Navrhovatelé zaslali soudu vyjádření ze dne 26. 4. 2026.
15. V tomto v podrobnostech rekapitulovali historii pozemků od jejich koupě v roce 1908 až do současnosti. Vyjádřili se i k vývoji sporu s odpůrcem a k jednotlivým námitkám odpovídajícím těm, zahrnutým v jejich návrhu. Zdůraznili, že na základě konzultace s odborníky by neměl být problém na jejich pozemcích stavět, vše by bylo řádně napojeno. U umístění územní rezervy R.DU.33 namítli, že odpůrce mohl využít sousední pozemek v jeho vlastnictví. Upozornili i na to, že jejich stavební záměr nebyl povolen, zatímco na vedlejších pozemcích s tímto problémem nebyl. Také poukázali na jiné lokality v okolí, například v k. ú. Staré Brno, kde byla zástava vnitrobloku povolena v kompaktní zástavbě.
16. Dále uvedli další spory s odpůrcem, které se týkají jejich pozemků a nejsou předmětem tohoto řízení.

V. Jednání před soudem

17. Dne 4. 5. 2026 se uskutečnilo ústní jednání před zdejším soudem.

18. Navrhovatelé v rámci něj odkázali na písemné vyhotovení. Následně nejprve rekapitulovali průběh restituční řízení, které skončilo v roce 2014. Dále uvedli, že navrhovatelé chtěli společně s novým ÚP realizovat výstavbu na pozemcích tak, jak to učinili vlastníci okolních pozemků. V současnosti je však plocha určena jako bez zástavby a nadto je skrze pozemek vedena územní rezerva. Poukázali na to, že pravidlo v kap. 5.5.1.1. odůvodnění ÚP pro kompaktnost zástavby zamezující výstavbě v druhé uliční řadě se týká toliko plochy SU.K, nikoli plochy SU.X. Odpůrce přitom požaduje přístup pro sebe a své společnosti, což není legitimní cíl. K územní rezervě uvedli, že judikatura podtrhuje dočasnost obdobného omezení a časově je limituje. Odpůrce přitom neví, kdy a zda bude rezerva aktivována. Omezení podle navrhovatelů nejsou přiměřené a nesledují legitimní cíle.
19. Odpůrce poukázal na odůvodnění ÚP a zdůraznil, že ÚP směřuje do budoucna a není jeho úlohou řešit historické křivdy. V oblasti jsou chráněny zeleň a památková zóna kolem Špilberku. Regulace území směřuje na celou lokalitu, není v žádném případě diskriminační. Územní rezerva je v místech již vyhloubené štoly, dopravní napojení je v ÚP vyřešeno a bude realizováno postupně.
20. V rámci dokazování soud provedl listinu, potvrzení spoluvlastníka o uzavření dohody, prokazující souhlas ostatních vlastníků spoluvlastnických podílů na zmiňovaných pozemcích s podáním návrhu na zrušení části ÚP. Jelikož zástupce odpůrce neměl návrhy na doplnění dokazování, krajský soud je ukončil.
21. Zdejší soud jednání odročil na den 14. 5. 2026 k vyhlášení rozhodnutí.

VI. Posouzení věci soudem

22. Napadenou část opatření obecné povahy – Územního plánu města Brna krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II., dílu 7, ustanovení § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 3 s.ř.s.), ověřil přitom z úřední povinnosti pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání této změny (§ 101b odst. 4 s.ř.s.), přičemž dospěl k závěru, že návrh je částečně důvodný (§ 101d odst. 2 s.ř.s.).
23. Před meritorním posouzením návrhu se krajský soud nejprve zaměřil na posouzení splnění procesních podmínek řízení, jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení je existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu.
24. ÚP je co do formy opatřením obecné povahy, které bylo schváleno zastupitelstvem města Brna na svém zasedání č. Z9/22 dne 10. 12. 2024. Současně ÚP nabyl účinnosti dne 31. 1. 2025. Návrh je tedy včasný, neboť byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. od nabytí účinnosti ÚP.
25. Podmínka aktivní legitimace navrhovatelů je taktéž splněna, pokud navrhovatelé tvrdí dotčení či zkrácení na svých právech (subjektivních oprávněních) v důsledku vlastnictví pozemku regulovaného územním plánem, resp. jeho změnou. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS: „(...) *potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého*

vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem.“ Krajský soud v této souvislosti odkazuje taktéž na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, ve kterém tento uvádí, že aktivní procesní legitimaci bude mít ten, kdo bude „(...) *konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.*“ Navrhovatel by měl podle tohoto usnesení dále v případě napadení územního plánu prokázat, že „(...) *existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném.*“

26. Pasivně legitimován je pak ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tedy obec, jejíž zastupitelstvo toto vydalo (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). V předmětné věci je proto odpůrcem Statutární město Brno. Podmínky řízení byly v dané věci naplněny, a proto soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy v intencích podaného návrhu.
27. K jednotlivým návrhovým bodům uvádí soud následující.

VI.1. Nevypořádání námitek

28. Navrhovatelé obecně namítají na různých místech svého podání nevypořádání jejich námitek proti ÚP v dostatečném rozsahu ze strany odpůrce.
29. Zdejší soud připomíná, že je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*
30. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmějí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS z 16. 12. 2008 nebo č. j. 8 Ao 6/2011-87 z 22. 12. 2011). Požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy jsou

tedy v zásadě stejné, jako je tomu v případě rozhodnutí správních orgánů (viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 z 8. 11. 2018), přičemž z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, „*proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 58/2005-65 z 16. 6. 2006).

31. Odpůrce se s námitkami navrhovatelů vypořádal v samostatném rozhodnutí, které je součástí opatření. O těchto rozhodl tak, že jim nevyhověl. Odůvodnění tohoto rozhodnutí pak podle zdejšího soudu splňuje nároky dané judikaturou, na základě níž „*na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené*“ (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010–169).
32. Konkrétně správní orgán v odůvodnění nejprve zrekapituloval znění všech tří námitek navrhovatelů. Následně se postupně vyjádřil ke každé z nich, přičemž argumentoval stručně, ale podle zdejšího soudu dostatečně výstižně. Navrhovatelé své námitky v zásadě rozdělují do tří okruhů – zpochybnění zařazení Pozemku 1 do plochy bez zástavby, nepřiměřenost pravidla o přístupnosti pozemků uvnitř zástavby na veřejnou komunikaci a nesouhlas s vymezením územní rezervy přes část Pozemku 1 a 2. Je třeba poukázat na skutečnost, že námitky jsou téměř doslovnou kopií námitek obsažených v návrhu na zrušení ÚP, které jsou v podrobnostech rozvedeny dále, proto se zdejší soud v této části omezí toliko na stručné vyjádření.
33. Správní orgán se vyjádřil ke každé ze tří navrhovatelů uplatněných námitek – alespoň ve stručnosti. U první z námitek správní orgán zdůraznil, že nedošlo *de facto* ani *de iure* ke změně funkčnosti pozemku, když oba územní plány plochu Pozemku 1 zařadily do plochy s funkčním využitím neumožňujícím zástavbu (ZP či SU.X/ZU). K námitce druhé vysvětlil podstatu pravidla jako nikoli šikanózní, ale jako sledující veřejně prospěšný účel podporující kompaktnost zástavby. U třetí námitky zdůraznil její odůvodněnost a dlouhodobost záměru vybudovat tramvajovou trať pod Špilberkem, přičemž k tomuto došlo i za souhlasu stran Ministerstva kultury. Odpůrce se tedy vypořádal se všemi námitkami v celistvosti.
34. Ohledně problematiky přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách krajský soud na závěr odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016 – 48, v němž uvedl, že „*odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce a potažmo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena.*“ Krajský soud má přitom za to, že k vypořádání námitek navrhovatelů došlo v kvalitě, která je dostačující k závěru, že navrhovatelé nebyli nijak zkráceni ve svých právech a je zjevné, jakým způsobem byla námitka navrhovatelů vypořádána. Při posuzování odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba se vyhnout i přílišnému formalismu, který by mohl zasáhnout do práva obce na

samosprávu a ohrožit funkčnost územního plánování (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291).

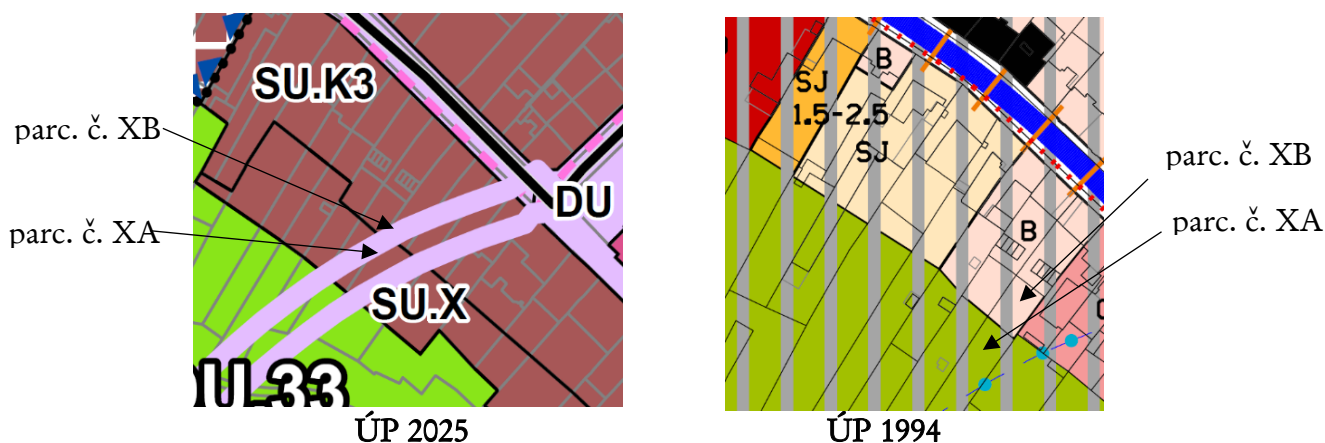
35. Z těchto důvodů zdejší soud neshledal vypořádání námitek nedostatečným či jiným způsobem způsobujícím jejich nepřezkoumatelnost a mohl proto přistoupit k vypořádání dalších bodů navrhovatele.

VI.2. Zařazení pozemků do plochy SU.X

36. Navrhovatelé (již v konkrétnostech a uceleně) brojili proti tomu, že Pozemek 1 byl ÚP z části zařazen do plochy s funkčním označením SU.X. (Smíšené obytné všeobecné bez zástavby). Proti tomuto se bránili zejména z důvodu, že měli záměr na daném pozemku realizovat výstavbu, což kvůli nepřiměřené regulaci v ÚP není možné.
37. Podle § 12 odst. 1 písm. p) stavebního zákona se *nadřazenou územně plánovací dokumentací pro regulační plán rozumí územní plán, zásady územního rozvoje a územní rozvojový plán,*
38. Podle § 38 odst. 4 stavebního zákona *územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a ochranu a rozvoj zelené infrastruktury. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na možnosti rozvoje území a míru využití zastavěného území.*
39. Podle § 61 písm. c) stavebního zákona *nástroji územního plánování jsou územně plánovací dokumentace, kterými jsou územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán,*
40. Podle § 72 odst. 2 stavebního zákona *územně plánovací dokumentace a její odůvodnění obsahuje textovou část a grafickou část.*
41. Podle § 80 odst. 1, 2 písm. a)-d) stavebního zákona *územní plán je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území. Územní plán vymezí zastavěné území a stanoví datum, k němuž je vymezeno, stanoví základní koncepci rozvoje území obce, vyjádřenou zejména v cílech zlepšování jeho dosavadního stavu a požadavcích na rozvoj a ochranu jeho hodnot, stanoví urbanistickou koncepci, jejíž součástí je i urbanistická kompozice, vymezení ploch podle stávajícího nebo nově požadovaného způsobu využití (dále jen „plocha s rozdílným způsobem využití“), vymezení zastavitelných ploch, transformačních ploch, systému veřejných prostranství a systému sídelní zeleně.*
42. Podle § 85 odst. 1 písm. a)-d) stavebního zákona *regulační plán v řešeném území stanoví podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, včetně jejich napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a urbanistických a architektonických podmínek, umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury, ochranu hodnot, charakteru území a krajinného rázu.*
43. Územní plán je tedy podle platného stavebního zákona součástí celkové koncepce územního plánování a jsou mu nadřazeny zásady územního rozvoje, politika územního rozvoje a územní rozvojový plán, přičemž územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce. Při přijímání územního plánu je tak obec vázána pouze

nadřazenými dokumenty územního plánování, s nimiž musí být v souladu a zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování na základě těchto dokumentů tak, aby rovněž územní plánování odpovídalo požadavkům obce ohledně jejích územních cílů. Obec však není při schvalování územního plánu výslovně vázána žádnými dalšími dokumenty územního plánování. Územnímu plánu podřízenou územně plánovací dokumentací je například regulační plán.

44. Krajský soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013 – 83, ve kterém konstatoval, že „územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje, přičemž je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda záměr žadatele je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Při vydávání územního plánu tedy není obec vázána vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územně-plánovací dokumentací; příprava územního plánu, resp. jeho změny nelze podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.“
45. Při vyhodnocování podání navrhovatelů zdejší soud konstatuje následující skutečnosti.
46. Grafická část ÚP Brno (Hlavní výkres) a předchozí ÚP (Plán využití území 1:5000 – doplňující výkres) znázorňují prostorové vymezení dotčené plochy takto:



47. Pozemek 1 byl obecně závaznou vyhláškou č. 13/1999, o závazných částech Regulačního plánu Městské památkové rezervace Brno (dále jen „regulační plán“) zařazen do smíšené plochy centrálního charakteru s překryvnou funkcí zeleně ve stavebních plochách. Obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna ve znění pozdějších předpisů (dále též „předchozí ÚP“) byl Pozemek 1 zařazen do plochy ZP (plocha parků). Nynější ÚP zařazuje Pozemek 1 zčásti do plochy SU.X (smíšená obytná všeobecná plocha bez zástavby) a zčásti do plochy ZU (zelen všeobecná). Navrhovatelé však napadají pouze zařazení pozemku do plochy SU.X, tedy část s funkčním určením ZU nezpochybňují. V tomto rozsahu proto soud napadené opatření obecné povahy přezkoumal.
48. Argumentace regulačním plánem není pro posouzení věci sama o sobě rozhodná, neboť tento byl opatřením obecné povahy č. 3/2025 ze dne 11. 11. 2025, s účinností od 24. 12. 2025, zrušen. Regulační plán proto již nepředstavuje přímo použitelné měřítko přezkumu nynějšího ÚP. Lze k němu však přihlížet jako k historickému kontextu

vývoje regulace v území. I z něj je patrné, že dotčený pozemek dlouhodobě nepředstavoval plochu určenou pro standardní obytnou zástavbu.

49. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010 č. j. 7 As 13/2010-145 „osoby, jejichž práva mohou být územním rozhodnutím dotčena, nemají, a ani mít nemohou, subjektivní veřejné právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrozličnějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivec jim a priori nemá právo bránit.“ I pokud by se změna učiněná územním plánem dala považovat za překvapivou, nelze se jí bránit, pokud nezasáhne neproporčně do práv vlastníka pozemků. Soud dále i odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, když: „(...) 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. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž z podstaty tohoto práva (vyjádřeného tzv. „vlastnickou triádou“ – právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním – § 123 občanského zákoníku) v sobě nepochybně implicitně zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.“
50. V projednávané věci však z hlediska možnosti realizace obytné zástavby nedošlo k podstatné změně oproti předchozí regulaci. Předchozí ÚP umisťoval celý Pozemek 1 do plochy ZP – Plocha parků. V rámci této mohly být umístěny *pozemní objekty, stavby a zařízení, které svým charakterem odpovídají způsobu využívání ploch zeleně a mají doplňkovou funkci, např. hřiště, odpočívadla, altánky, veřejné WC, apod.* (Závazná textová část předchozího ÚP, s. 32). V rámci ní tedy nešlo realizovat obytnou zástavbu. Současný ÚP zařadil část Pozemku 1 do plochy smíšené obytné všeobecné (SU). Ty jsou z hlediska územního plánování velkoměsta nejvíce „městotvorné“. Ideálem ploch smíšených obytných všeobecných je vytvoření živoucího městského prostoru s mísením bydlení, obchodu a služeb i pracovních příležitostí (Textová část odůvodnění ÚP – svazek 2, s. 217). Nicméně u ploch SU.X je určena struktura zástavby jako „bez zástavby“. Opětovně tedy nelze realizovat obytnou zástavbu. Na změně funkčnosti Pozemku 1 se tedy ÚP nijak neprojevil oproti předchozí regulaci pozemků, resp. možnostem jejich zástavby. Obdobně přitom argumentuje i odpůrce ve svém vyjádření, kterému je třeba přisvědčit.
51. Odpůrce ve svém vyjádření argumentoval také zřejmou koncepčností funkčního vymezení Pozemku 1 jako plochy bez zástavby, když zdůraznil zřejmý veřejný zájem spočívající v ochraně zelené podnože hradu Špilberku jako chráněného prvku městské veduty před zástavbou (viz kap. 2 textové části výroku územního plánu – ochrana hodnot), který v tomto území převažuje nad zájmy soukromými. Tento cíl odpovídá koncepčnímu pojetí územního plánu a soud jej nepovažuje za svévolný. Současně je třeba připomenout, že Pozemek 1 byl již podle předchozí regulace veden jako plocha s funkcí zeleně. Nynější zařazení části pozemku do plochy SU.X tak sice formálně mění jeho kategorizaci, nikoli však v tom směru, že by nově připouštělo obytnou zástavbu. Z pohledu navrhovatelů proto nejde o nepřiměřené omezení jejich práv. Nadto ustálená judikatura uvádí, že neexistuje veřejné subjektivní právo vlastníka pozemku nacházejícího se v řešeném území na to, aby územní plán stanovil pro takovýto pozemek způsob využití, který

- vlastník požaduje (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41 či usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. II. ÚS 849/21). Nad rámec obecného objektivního zhodnocení v rámci územního plánování, je třeba také uvést, že ani zařazení Pozemku 1 do plochy SU.K3 by ostatně samo o sobě neznamenal, že by navrhovateli zamýšlená zástavba byla bez dalšího přípustná, když výstavba v druhé uliční řadě není v rámci kompaktní zástavby možná (viz dále).
52. Navrhovatelé dále namítají, že srovnatelné pozemky ve stejné lokalitě byly posouzeny odlišně. Poukazují zejména na pozemky parc. č. XD a XC v k. ú. X, které byly zařazeny do plochy SU.K3, tedy do smíšené obytné všeobecné plochy kompaktní s výškovou hladinou zástavby 6-16 m. Podle navrhovatelů mělo být obdobné funkční určení připuštěno i u jejich pozemku.
53. Touto námitkou se odpůrce zabýval již v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, kde uvedl, že úprava funkčního využití dotčených ploch byla v průběhu pořizování ÚP provedena s ohledem na již realizované stavby a stávající využití území. Soud připouští, že toto odůvodnění mohlo být podrobnější. Nicméně to, že pro odpůrce bylo závazné stávající využití území a realizace již schválených záměrů, je zcela ustáleným postupem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 3 As 197/2017).
54. Situace a využití lokality na úpatí Špilberku se zásadně změnila s realizací projektu Otevřená zahrada rozprostírající se na okolních pozemcích (výběrem parc. č. 728/1, 728/4, 728/2, 728/3, 725, 721 či 718, k. ú. X), včetně pozemků parc. č. XD a XC. Otevřená zahrada, kterou spravuje Nadace Partnerství, slouží veřejnosti pro edukativní účely, poskytuje možnost komunitního zahradničení, jako ukázka udržitelných přístupů k využívání vody a energie i přírodní zázemí pro pobyt v samotném centru města. Nadace Partnerství je také vlastníkem pozemků uvedených navrhovateli, které přirozeně navazují na zeleň parkovou a propojují zahradu s parkem okolo hradu Špilberk. K jejich zařazení do ploch umožňujících výstavbu pak došel ÚP z důvodu reflexe již existujících staveb v Otevřené zahradě, jak uvádí i ve svém vyjádření.
55. Krajský soud upozorňuje, že v rámci Otevřené zahrady byla také schválena realizace projektu „Otevřený les“. Souhlas s jeho zpracováním byl schválen již dne 12. 3. 2025 Radou města Brna. Dále Rada města Brna na schůzi č. R9/139 projednala dne 13. 8. 2025 pod bodem č. 30 Schválení investičního záměru "Otevřený les" a zapojení Fondu rezerv a rozvoje v souvislosti s poskytnutím neinvestičního příspěvku Veřejné zeleni města Brna, příspěvkové organizaci – návrh rozpočtového opatření, který jednomyslně schválila. Zastupitelstvo schválilo rozpočtové opatření na svém zasedání Z9/28, konaném dne 9. 9. 2025. Na záměr byly poskytnuty prostředky z rozpočtu města Brna, když krom něj se na něm podílí společně s Nadací Partnerství a Veřejnou zelení města Brna, příspěvkovou organizací. Tento projekt má být realizován na pozemcích parc. č. 718/1, 721, k. ú. X ve vlastnictví Kongregace Milosrdných sester sv. Karla Boromejského, resp. dále na pozemcích 718/2 a 722/2, k. ú. X ve vlastnictví statutárního města Brna. Je tedy zřejmé, že lokalita prochází dalším rozvojem s veřejně prospěšným účelem, který ÚP také reflektoval.
56. Z výše uvedeného vyplývá, že se u pozemků, které navrhovatelé uvedli jako srovnávací, jedná o významnou lokalitu s významem přesahujícím zájem pouhých jednotlivců. Nadto v době účinnosti ÚP se na pozemcích parc. č. XC a XD již nacházely realizované stavby, které byl odpůrce při tvorbě územního plánu oprávněn zohlednit. Jejich

zařazení do ploch umožňujících zástavbu proto nelze bez dalšího považovat za měřítko pro posouzení Pozemku 1. Ten byl i podle předchozí územně plánovací regulace omezen z hlediska obytné zástavby, přičemž nynější zařazení do plochy SU.X na této skutečnosti v rozhodném ohledu nic nemění. Za této situace nelze dovodit, že by navrhovatelům vzniklo legitimní očekávání, že nový ÚP na Pozemku 1 umožní obytnou zástavbu.

57. Pro úplnost soud dodává, že navrhovatelé v návrhu tvrdili, že proti regulaci předchozího ÚP neměli reálnou možnost obrany, neboť vlastnické právo k pozemkům nabyli až v roce 2014, tedy dlouho po nabytí účinnosti předchozího ÚP. Obsah správního spisu však tomuto tvrzení zcela neodpovídá. Z vyjádření odpůrce plyne, že se navrhovatelé v letech 2018 až 2022 pokoušeli změny regulace iniciovat, a to mimo jiné podáním ze dne 28. 11. 2018. Odpůrce současně uvedl, že tato podání nebyla úplná, popřípadě směřovala spíše k úpravě regulačního plánu než územního plánu. Z uvedeného je patrné, že navrhovatelé určitou možnost procesní obrany měli, byť v ní nebyli úspěšní. Soud tuto okolnost neuvádí k jejich tíži, nýbrž pouze jako korekci tvrzení, že byli zcela bez možnosti předchozí regulaci zpochybnit.

VI.3. Vypuštění pravidla o nezbytnosti napojení zástavby na veřejnou komunikaci v kapitole 6.4.1

58. Dále navrhovatelé požadují vypuštění pravidla o nutnosti existence veřejně přístupného dopravního napojení pozemku na veřejnou komunikaci (závazná textová část, kap. 6.4.1). Pravidlo totiž mají za nástroj zneužívající územního plánování ke zřízení přístupu k cizí zástavbě či osazení cizích pozemků veřejným osvětlením.
59. Podle § 140 odst. 2 stavebního zákona se stavební pozemek *„vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“*
60. Podle § 143 odst. 2 stavebního zákona se stavby *„podle druhu a potřeby umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace a aby jejich umístění na pozemku umožňovalo přístup požární techniky a provedení jejího zásahu mimo ochranná pásma rozvodu energetických vedení.“*
61. Podle bodu 2 a 3, Přílohy 3, vyhlášky č. 23/2008 Sb. o technických podmínkách požární *„vjezdy na pozemky obestavěné, obrazené nebo jiným způsobem znepřístupněné a určené pro příjezd požární techniky musí být navrženy o minimální šířce 3,5 m a výšce 4,1 m. 3. Každá neprůjezdná jednopruhová přístupová komunikace delší než 50 m, pokud je komunikací jedinou, musí být na svém zakončení navržena se smyčkovým objezdem nebo plochou umožňující otáčení vozidla.“*
62. V námitkách podaných navrhovateli se s danou námitkou odpůrce vypořádal odkazem na pravidlo 5.5.1.1 v Textové části odůvodnění, svazek 2, str. 55, které rozvádí a specifikuje napadené pravidlo v závazné textové části 6.4.1. Odpůrce mimo jiné poukázal na to, že veřejná přístupnost komunikace a dopravního napojení zástavby *„zahrnuje přístupnost pro řádnou obsluhu zástavby ze strany města i jiných subjektů a implikuje tak přímo požadavek na dostatečnou šířku komunikace nezbytnou např. k zajištění svozu odpadů, údržby komunikace, instalace veřejného osvětlení, či k zajištění přístupnosti zástavby pro požární bezpečnost apod.“*

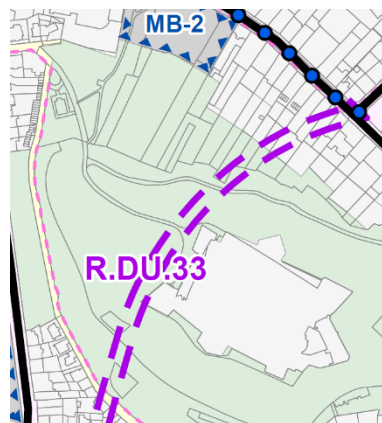
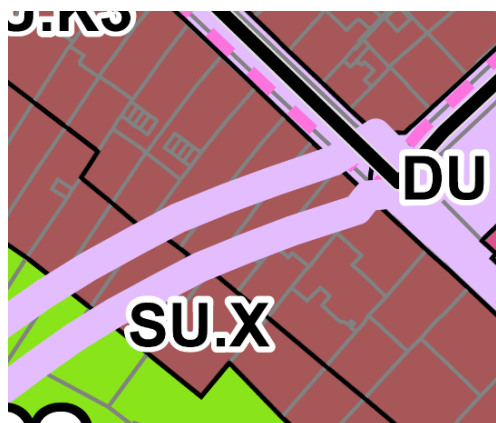
63. Napadené pravidlo dopadá obecně na kompaktní zástavbu v dané lokalitě. Podle ÚP se u pozemků, kterých jsou navrhovatelé spoluvlastníky, jedná o kompaktní uspořádání zástavby, která je typická pro historické jádro města Brna a tvoří asi 3 % podíl na celkové struktuře zástavby území města (Textová část odůvodnění – svazek 2, s. 49-50). Jako kompaktní zástavba má jednolitý uliční rámec a dále je z vnitřní části doplněná vnitrobloky. Právě pro zástavbu uvnitř stavební struktury se váže pravidlo o nutnosti přímého veřejně přístupného dopravního napojení na veřejnou komunikaci. Toto pravidlo však a priori nevylučuje vznik domů v druhé řadě zástavby, pokud dohromady tvoří logický celek se společným nástupním prostorem. ÚP přímo konstatuje možnost výstavby *„přijatelných seskupení atriových nebo řadových, případně i izolovaných domů, vytvářejících společný nástupní prostor pro několik domů, napojený přímo na veřejnou komunikaci, a jeho uplatňování vyloučí negativní důsledky zástavby tzv. v druhé řadě např. s dlouhými soukromými závrky do zahrad, vznik soukromých cest opatřených závorou/oplocením apod.“* (Textová část odůvodnění – svazek 2, s. 55).
64. Navrhovatelé sice formálně brojí proti obecnému pravidlu, tacitně jej ale vztahují a rozporují vůči možné výstavbě na svých pozemcích. I když tedy apelují na zrušení obecného pravidla, vše vztahují ke konkrétnímu řešení, ač sami zdůrazňují, že má územní plán posuzovat území obecně a nikoli vzhledem ke konkrétním stavebním záměrům. Navrhovatelé při ústním jednání poukázali na skutečnosti, že Pozemek 1 není funkčně vymezen jako součást kompaktní zástavby, ale jako plocha bez zástavby (SU.X). S tímto tvrzením je třeba se ztotožnit. Navrhovatelé se ale zároveň snaží Pozemek 1 zařadit do zastavitelné plochy s poukazem na okolní pozemky zařazené do SU.K3. I v petitu svého návrhu pravidlo rozporují vzhledem ke kompaktní zástavbě. Z toho je možné dovodit to, že usilují o rozšíření funkce plochy zástavby z Pozemku 2 též na Pozemek 1, který by se stal součástí kompaktní zástavby.
65. Navrhovatelé namítají, že jejich stavební záměr na pozemcích by oproti tvrzení odpůrce dostal požadavku nezbytnosti napojení na veřejnou komunikaci, když existuje věčné břemeno, služebnost cesty, zřízené k Pozemku 2 skrze povinnou parcelu parc. č. 743/1 (pozn. pozemek, na kterém je stavba tvořící přímou uliční zástavbu). Pozemek 2 sice zástavbu umožňuje, ale i tak soud neshledal, že by pravidlo bylo možné považovat za excesivní.
66. Podle ustálené soudní judikatury je třeba příjezd ke stavbě přes cizí pozemek zajistit takovým právním titulem, který spolehlivě založí oprávnění užívat přístupový pozemek nejen po dobu realizace stavby, ale i jejího užívání. Judikatura Nejvyššího správního soudu došla k tomu, že mezi způsobilé tituly patří i věčná práva, zejména služebnost cesty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 2/2022-44). Je nezbytné se ale přitom zabývat i dopravní dostupností a obslužností stavby nad pouhé konstatování o možnosti přístupu k ní. Krom existence právního titulu je tedy nutné zvážit i technické zajištění příjezdu ke stavbě, což považuje Nejvyšší správní soud za veřejný zájem. Postrádalo by totiž do budoucna smysl stran stavebního úřadu povolovat stavbu, u níž by již v době jejího povolování hrozilo, že ji nebude možno řádně užívat. Opačný výklad by v okamžiku povolování stavby zakládal do budoucna složitou situaci s vysokou potencialitou následných sporů či vedení složitých vyvlastňovacích řízení. Samotná existence služebnosti neznamená, že předmětná trasa je kapacitně a technicky způsobilá pro obsluhu potenciálního rodinného domu. I kdyby tedy služebnost jako právní titul obstála, tato řeší toliko soukromoprávní titul k přístupu, nikoli technickou

a kapacitní způsobilost trasy pro bezpečné užívání zástavby, její běžnou provozní obsluhu a přístup požární techniky.

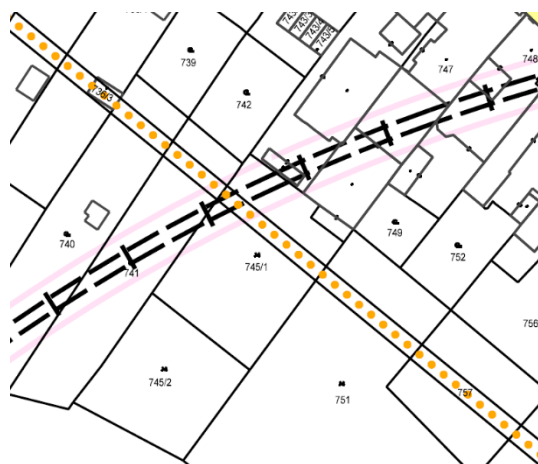
67. Podle názoru soudu pravidlo nemá sloužit k šikanóznímu jednání vůči vlastníkům pozemků, ale jedná se o požadavek důvodný. Toto pravidlo se navíc uplatní na celé území kompaktní zástavby obecně a nejedná se o diskriminaci vůči navrhovatelům. Odpůrce napadeným pravidlem nepřekročil meze koncepční regulace území. Územní plán nemusí vyčkávat na okamžik konkrétního stavebního záměru, pokud již na obecné úrovni vyplývá, že dopravní a technická obsluha vnitřních částí území je problematická. Napadené pravidlo proto soud nepovažuje za excesivní.
68. Pro úplnost je třeba poznamenat, že navrhovatelé pro podporu své argumentace poukazují na údajně obdobnou situaci na okolních pozemcích, kde měla být umožněna realizace staveb taktéž nenapojených na veřejnou komunikaci a zřejmě ani na další nemovitosti. Zdejšímu soudu však není zřejmé, co měli tímto navrhovatelé na mysli, když na žádném pozemku v lokalitě není realizována žádná stavba, s výjimkou pozemků parc. č. 735/6 a 736/3, na kterých se nachází stavební objekty bez č. p. o ev., které z důvodu svého druhu nevyžadují napojení na veřejnou komunikaci. Nenachází se zde ani stavební objekty, které by byly oddělené od zbytku výstavby v přední části tvořící uliční část, bez tzv. sdíleného nástupního prostoru, což odpovídá požadavkům ÚP. Pozemky parc. č. 744 a 747 sousedící s Pozemkem 2, které jsou hustě zastavěny, pak také odpovídají výše uvedenému pravidlu, protože tvoří *de facto* jeden logicky uspořádaný celek. Nadto ÚP reflektuje již realizovanou zástavbu, což je jedním ze základních principů při vytváření územně-plánovací dokumentace. Argument *ad analogiam* v tomto případě nelze využít.
69. Konečně je třeba dodat, že napadené pravidlo nelze vykládat tak, že vyžaduje veřejné užívání komunikace v režimu obecného užívání podle zákona o pozemních komunikacích. Jeho smyslem je, aby dopravní napojení nebylo založeno jen na čistě soukromém a fakticky uzavřeném režimu, který by znemožňoval řádnou obsluhu území a přístup veřejných služeb. I z tohoto důvodu soud napadené pravidlo nepovažuje za nepřiměřené.

VI.4. Územní rezerva R.DU.33

70. Navrhovatelé brojí i proti vymezené územní rezervě R.DU.33, jež má představovat nezákonný a neproporční zásah do vlastnických práv navrhovatelů k Pozemkům 1 a 2. Podle nich nelze územní rezervu, dopravní koridor pro tramvajovou trať pod Špilberkem, zaštitit ani dohodou s Ministerstvem dopravy. Tvrdí, že přesunutí částí Pozemku 1 a Pozemku 2 do územní rezervy není prověření záměru realizace dopravní stavby, ale pouze svévolná blokáce území.
71. Graficky je územní rezerva, dopravní koridor, vymezen následně (ÚP, Hlavní výkres a Souhrnný výkres dopravy – fialové linie):



72. Původní regulační plán Městské památkové rezervace Brno (1999-2025), výkres dopravního řešení a předchozí ÚP zakreslují plán koridoru tramvajové tratě následovně:
73. Podle § 55 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. pořizovatel předloží zastupitelstvu obce nejpozději do 4 let po vydání územního plánu a poté pravidelně nejméně jednou za 4 roky zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období.
74. Podle § 56 odst. 1 a 6 stavebního zákona se územní rezervou rozumí plocha nebo koridor, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci pro využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit. (...). Účelnost dalšího trvání vymezení územní rezervy pořizovatel vždy vyhodnotí podle § 107 odst. 2 písm. a).
75. Podle § 106 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel nejpozději do 4 let od vydání územně plánovací dokumentace, s výjimkou regulačního plánu, a poté pravidelně nejméně jednou za



4 roky vyhodnotí uplatňování územně plánovací dokumentace.

76. Podle § 107 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel v součinnosti s určeným zastupitelem zpracuje návrh zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace, s výjimkou regulačního plánu, (dále jen „zpráva o uplatňování“).
77. Podle ustálené judikatury „územní rezerva je prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr.“ Dále je judikaturou jasně stanoveno, že „základním předpokladem pro zřízení územní rezervy je existence určitého záměru využití území, který má být následně prověřován. Bez takového záměru nemá

vytvoření územní rezervy žádné opodstatnění, tudíž ani není možné“ (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. 4 AOs 2/2013). Nadto i u území už jednou prověřeného může vyvstat potřeba nového prověření kvůli změně skutkových či právních okolností (např. rozvoj výstavby v území, změna právních předpisů, změna nadřazené dokumentace), zvláště po delším časovém odstupu. Vymezení územní rezervy je tedy v souladu se zákonem tehdy, pokud je třeba prověřit budoucí využití území, účel prověření je v souladu s úkoly a cíli územního plánování a toto omezení trvá pouze po nezbytně nutnou dobu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 6 As 67/2017).

78. Judikatura tedy zdůrazňuje, že se jedná o omezení pouze dočasného charakteru pro prověření budoucího využití území, není třeba detailní projekt, ale je třeba konkrétní záměr, kterého je územní rezervou třeba dosáhnout. Omezení na základě územní rezervy by mělo trvat pouze po dobu, po kterou dochází k prověření možností využití území pro stanovený záměr (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53). Tím se omezuje možná libovůle správního orgánu. Současně judikatura akceptuje, že koridory a rezervy mají být vymezeny s takovou mírou přesnosti, která ještě umožní následné variantní řešení a upřesnění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526).
79. ÚP se k územním rezervám vyjadřuje jako k těm částem *zastavitelného či nezastavěného území, které jsou v budoucnosti předpokládány k zastavění pro stanovený účel a musí být proto chráněny před provedením takových změn v území, které by ztížily, znemožnily nebo vyloučily budoucí vymezení zastavitelných ploch. Územní rezervy se vymezují s cílem prověření možnosti budoucího využití dané lokality z důvodu rezervace a ochrany nezbytných koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu (rezervy se stávají zastavitelným územím změnou územního plánu), stanovení možného směru dalšího rozvoje města* (textová část odůvodnění – svazek 2, s. 197).
80. V daném případě ÚP skutečně částečně zahrnul Pozemek 1 a Pozemek 2 do územní rezervy MB/R31, resp. R.DU.33, přičemž jako její účel stanovil prověření možnosti vedení tramvajové trati pod Špilberkem (viz tab. 14, plochy územních rezerv, Závazná textová část, s. 104). Dále ÚP územní rezervu odůvodnil tím, že se jedná o dlouhodobě sledovaný záměr, který by odlehčil tramvajové trati na Pekařské a Husově ulici a zkrátil by jízdní dobu mezi uzly Česká a Mendlovo náměstí (textová část odůvodnění, svazek 2, s. 112, 231).
81. Odpůrce argumentoval v námitkách tak, že se v případě rezervy jedná o preventivní opatření a o nástroj k vyhodnocení možnosti prověření řešení, které není v současné době zpracováno v odpovídající podrobnosti. V současnosti tedy není zřejmé, zda bude tramvajový tunel skutečně vybudován. K finálním závěrům má dojít až po zpracování a vyhodnocení prověření tohoto závěru v konkrétnostech.
82. Územní rezerva R.DU.33 je dlouhodobým záměrem města Brna (pozn. první průzkum možného vedení tratě pod Špilberkem je možné datovat do 70. let 20. století). Dané dokládá i výkres dopravy regulačního plánu, který byl pro lokalitu účinný v letech 1999-2025. Z něj je zřejmé, že řešení tramvajového koridoru zasahuje stále stejné pozemky. Jak odpůrce zdůrazňuje, jedná se o možné dočasné řešení pro detailnější prověření možnosti vedení tramvajové linky pod Špilberkem.

83. Daný záměr byl schválen i ze strany Ministerstva kultury (nikoli dopravy, jak mylně tvrdí navrhovatelé), na základě podrobného vysvětlení dopravní situace v lokalitě, a to stanoviskem č.j. MK 18942/2011 OOP ze dne 4. 4. 2011 a jeho změnou č. j. MK 8574/2018 OOP ze dne 31. 1. 2018 v rámci vypořádání připomínek k ÚP. Odpůrce v odůvodnění záměru argumentoval zejména tím, že tramvajová trať v ulici Husova je dnes na hranici kapacitních možností. Ze stanoviska vyplývá, že není ani tak stěžejní zkrácení doby jízdy mezi zastávkou Česká a Mendlovo náměstí, jako právě řešení napjaté dopravní situace, plynulosti a propustnosti městské hromadné dopravy. I vzhledem k existenci již proražené štol jde bezesporu o realizovatelný záměr. Koridor by neohrozil ani žádné archeologické, kulturní ani jiné památky. S tímto se ministerstvo ve svém stanovisku ztotožnilo a vyjádřilo svůj kladný názor. Vše má být ale předmětem prověření detailní studie, jejíž vypracování bude teprve realizováno. Podle názoru soudu však uvedená skutečnost sama o sobě nepostačuje k odůvodnění dlouhodobého trvání územní rezervy, není-li doložen skutečný posun v jejím prověřování.
84. Sledování tohoto koridoru však sahá nejméně do 70. let 20. století a promítlo se i do předchozí územně plánovací dokumentace. Přesto odpůrce nedoložil, že by v posledních desetiletích došlo ke skutečnému odbornému prověřování záměru v podobě studie či jiného srovnatelného podkladu, který by odůvodňoval další trvání rezervy. Právě tato dlouhodobost bez zjevného posunu vede soud k závěru, že napadená územní rezerva již neobstojí z hlediska požadavku dočasnosti.
85. Kritérium dočasnosti má ustálená soudní judikatura za podstatný znak územních rezerv. Omezení vlastníků má trvat pouze po dobu nezbytně nutnou pro prověření zvažovaného záměru; nejde o nástroj pro dlouhodobé „blokování“ území bez reálného postupu pořizovatele. Tento princip výslovně formuloval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70 a dále jej rozvinuly rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 24. 1. 2017, č. j. 63 A 4/2016-56, či ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, podle nichž musí být nejpozději po uplynutí čtyř let vyhodnoceno, zda rezerva stále plní svůj účel; výsledkem má být její využití pro prověřovaný záměr, nebo její zrušení, přičemž její další zachování přichází v úvahu jen výjimečně a ze závažných, konkrétně vysvětlených důvodů.
86. Pro územní plán to Nejvyšší správní soud výslovně potvrdil i v rozsudku ze dne 26. 3. 2024, sp. zn. 1 As 267/2023-48. Z něj vyplývá, že územní rezerva sice po čtyřech letech nezaniká automaticky, avšak obec musí vyhodnotit, zda dále plní účel, a podle toho případně pořídit změnu územního plánu. Je-li přitom koridor sledován již od předchozího ÚP a v novém územním plánu je blokáce pouze znovu převzata, aniž by město doložilo zpracování studie, jiné skutečné prověření, změnu skutkových či právních okolností nebo alespoň konkrétní důvody, proč dosud nebylo možno o záměru rozhodnout, nejde již o dočasné prověření, ale o nepřiměřené a dlouhodobé omezení vlastnických práv. Opětovné vymezení rezervy po delší době je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 6 As 67/2017-38 možné jen tehdy, existuje-li potřeba nového prověření vyvolaná změnami okolnostmi; bez takového odůvodnění se rezerva blíží svévolnému zásahu. Tomu odpovídá i současná zákonná úprava, podle níž pořizovatel vždy vyhodnotí účelnost dalšího trvání územní rezervy a nejpozději do čtyř let vyhodnotí uplatňování územně plánovací dokumentace (§ 56 a § 106 stavebního zákona). Soud proto uzavírá, že kritérium dočasnosti v projednávané věci dodrženo nebylo.

87. Odpůrce za celou dobu vymezení tramvajového koridoru v územně plánovací dokumentaci nezpracoval studii, neuvedl, co konkrétně mu bránilo v dalším prověření či přípravě záměru, a v novém územním plánu ani netvrdí nové skutkové či právní okolnosti. Odůvodnění, že má koridor ulevit dopravě mezi centrem města a Mendlovým náměstím, je přitom obsaženo již v regulačním plánu z roku 1999 (*„Prioritou je však tramvajový tunel pod Špilberkem, který zkvalitňuje propojení dvou uzlů MHD Mendlova náměstí a České a snižuje dopravní charakter ulice Pekařské.“*, viz Regulační plán, Dopravní řešení, str. 11). Odpůrce tak v podstatě pouze zopakoval dlouhodobě deklarovaný záměr, aniž by doložil skutečný posun v jeho prověřování.
88. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že územní rezerva v části dopadající na Pozemek 1 a Pozemek 2 představuje nepřiměřené omezení vlastnického práva navrhovatelů, které trvá déle, než je slučitelné s požadavkem dočasnosti tohoto institutu. Napadená část ÚP proto překračuje meze stanovené zákonem i judikaturou správních soudů a bylo namístě ji v tomto rozsahu zrušit.

VII. Závěr a náklady řízení

89. Na závěr krajský soud shrnuje, že jeho úkolem je zasahovat do územněplánovací dokumentace pouze v situacích, kdy je zásah do práv navrhovatele zcela excesivní. V nyní posuzovaném případě k tomu napadeným ÚP došlo toliko v té části územního plánu, která se týká vymezení územní rezervy R.DU.33 přes pozemky navrhovatelů. Zde úvahy odpůrce neposkytují dostatečně konkrétní a přesvědčivý podklad pro závěr, že právě takto zvolené řešení by překlenulo nedodržení požadavku dočasnosti.
90. Ze shora uvedeného důvodu krajský soud proto vyhodnotil návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy jako částečně důvodný, a proto jej v částečném rozsahu, tj. v části vymezení územní rezervy R.DU.33 na Pozemcích 1 a 2 ve vlastnictví navrhovatelů, v katastrálním území Město Brno, v textové i grafické části výrokem I. rozsudku podle § 101d odst. 2 věty první s.ř.s. zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.
91. Naopak stran zařazení Pozemku 1 do plochy bez možnosti zástavby (SU.X) a pravidla pro uspořádání kompaktní zástavby v části 6.4.1 územního plánu, a to ve vztahu k pravidlu: „zástavba uvnitř struktury stavebně založeného, resp. vytvořeného území je možná pouze v případě přímého veřejně přístupného dopravního napojení na veřejnou komunikaci, soud žádná pochybení, která by měla vyústit ve zrušení opatření obecné povahy, ÚP, v této části, nezjistil.
92. Proto ve zbytku krajský soud vyhodnotil návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy jako nedůvodný a zamítl jej, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.
93. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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. Navrhovatelé měli ve věci pouze částečný úspěch, který dle názoru soudu ve vztahu k obsahu návrhu a vymezení předmětu sporu není převažující (viz Kocourek, T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer, 2019, s. 488). Krajský soud jim proto nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

94. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce je statutárním městem s obecním úřadem s rozšířenou působností. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem. Ve výsledku tak ani jednomu z účastníků nepřiznal soud právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí 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 14. května 2026

JUDr. Petr Polách
předseda senátu