



Vyvěšeno dne: 13. 8. 2026

Svěšeno dne: 27. 8. 2026

Adéla Žemlová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudců Štěpána Výborného a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **Ing. Jakub Urbášek**, bytem Bylinková 3062/18, Brno, zastoupený JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, sídlem Dominikánské nám. 656/2, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno**, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupený Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územní plán města Brna, schválenému dne 10. 12. 2024 zastupitelstvem odpůrce pod č. Z9/22, a to v následujícím rozsahu: a) výroku, grafické části 5 „Urbanistická koncepce – schéma“ v části, v níž se vymezuje rozvojová lokalita Li-15 jako součást zóny obytných souborů Z5.13 „Líšeň-sídlíště“, b) výroku, grafické části „2.1. Hlavní výkres“ v části, v níž vymezuje na území vymezeném ulicemi Novolíšeňská, Brejtcetlova, Chmelnice, Martina Kříže na jižním okraji rozvojové plochy Li-15 stabilizovanou plochu BU.R2, c) výroku, grafické části „2.1. Hlavní výkres“ v části, v níž na území rozvojové plochy Li-15 v jihozápadní části pozemku p. č. 5049/24 v k. ú. Líšeň vymezuje návrhovou plochu (plochu změn) BU.R2, d) výroku, grafické části „2.1. Hlavní výkres“ v části, v níž na území rozvojové plochy Li-15 v severozápadní části pozemku p. č. 5049/24 v k. ú. Líšeň vymezuje návrhovou plochu (plochu změn) BU.V4 a e) odůvodnění v Příloze č. 6, svazku „Nf4“, v části rozhodnutí o námitkách navrhovatele č. j. MMB/0718298/2024, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 5. 2026, č. j. 66 A 5/2026-402,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 5049/395 a jednotek č. 3062/12 a č. 3062/21 v bytovém domě č. p. 3062, který je součástí pozemku parc. č. 5049/186. V rozsahu ideálních

1838/21285 je podílovým spoluvlastníkem společných částí domu č. p. 3062 a pozemku parc. č. 5049/186, vše zapsáno v katastru nemovitostí pro k. ú. Líšeň.

[2] Navrhovatel podal u Krajského soudu v Brně návrh podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jímž se domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného dne 10. 12. 2024 zastupitelstvem odpůrce pod č. Z9/22 (dále jen „opatření obecné povahy“ či „územní plán“), a to v rozsahu specifikovaném v záhlaví tohoto rozsudku. Navrhovatel zpochybnil především zařazení části území do zóny Z5.13, která je charakteristická mj. volnou strukturou tvořenou vícepodlažními objekty pro bydlení, převážně panelového typu, a nikoli do zóny Z4.6, pro niž je typické zejména bydlení v jednopodlažních až dvoupodlažních rodinných domech. Namítl rovněž stanovení výškové hladiny zástavby v části rozvojové lokality Li-15, vymezené jako plocha BU.V4 (bydlení všeobecné – volná městská struktura, výšková hladina zástavby 9 až 22 m). Podle navrhovatele měl odpůrce plochu vymežit jako BU.V3 (bydlení všeobecné – volná městská struktura, výšková hladina zástavby 6 až 16 m). Nesouhlasil také se stanovením výškové úrovně 2 s výškou hladiny zástavby 3 až 10 metrů v části plochy Li-15.

[3] Krajský soud ve věci rozhodl tak, že výrokem I rozsudku odmítl návrh *v rozsahu směřujícím vůči odůvodnění opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územního plánu města Brna, schváleného zastupitelstvem odpůrce pod č. Z9/22 dne 10. 12. 2024, obsaženém v Příloze č. 6, svazku „Nj4“, v části rozhodnutí o námitkách navrhovatele čj. MMB/0718298/2024*. Ve zbytku návrh výrokem II zamítl.

[4] Krajský soud konstatoval, že navrhovatelova argumentace je velmi obecná a není patrné, jakým způsobem schválená podoba územního plánu zasáhla do jeho právní sféry. Navrhovatel přdestřel podrobnou polemiku toliko ve vztahu k otázkám urbanistické koncepce. Ty však patří do politického a odborného uvážení obce při tvorbě územního plánu. Krajský soud připomněl, že jeho úlohou je bránit navrhovatele před excesy, nikoliv nahrazovat úvahu odpůrce při tvorbě územního plánu. Návrh se podle soudu blíží tzv. *actio popularis*, než že by jím navrhovatel bránil svá práva. Absence tvrzení o kvalitě zásahu do vlastnického práva navrhovatele podle krajského soudu předurčila míru, v jaké se zabýval jeho jednotlivými námitkami.

[5] Námitku nepřiměřenosti navrhovatel podle krajského soudu neuplatnil v průběhu procesu pořizování opatření obecné povahy. Řešení zvolené odpůrcem nepředstavuje zjevný exces, případ blížící se vyvlastnění, či jiný specifický případ. Proto se krajský soud přiměřeností regulace více nezabýval.

[6] Krajský soud dále shledal rozhodnutí o námitkách přezkoumatelným. Konstatoval, že existence územního rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Slatina, odboru výstavby a územního plánování ze dne 28. 2. 2023, č. j. MCBSLA/01928/23/OVÚR/POKI, ve znění rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení ze dne 18. 12. 2023, č. j. MMB/0559513/2023 (dále jen „územní rozhodnutí“), představovala ve vztahu k posuzované lokalitě jeden ze stěžejních argumentů, neboť se jedná o hledisko, které by měla vzít obec při tvorbě územního plánu v potaz. Pravidlo zakotvené v kapitole 6.2 textové části územního plánu považoval soud toliko za pojistku; nelze je však vnímat jako pokyn k ignorování vydaných správních aktů. Na věci nic nemění, že se u krajského soudu vede řízení o žalobě proti dotčenému územnímu rozhodnutí. I pokud by soud územní rozhodnutí zrušil pro rozpor s předchozím územním plánem, neznamenalo by to, že odpůrce nemůže výškovou regulaci novým územním plánem změnit. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách vyplývají i další argumenty, které svědčí pro odpůrcem zvolené řešení.

pokračování

[7] K namítanému zařazení části území lokality Li-15 do zóny Z5.13 krajský soud zpochybnil tvrzení navrhovatele, že ulice Novolíšeňská tvoří hranici mezi urbanistickou strukturou panelové a vesnické zástavby, projevující se mimo jiné v odlišnosti výškového uspořádání budov v těchto lokalitách. I na základě provedených důkazů shledal, že v některých místech zasahuje panelová zástavba daleko za ulici Novolíšeňská; řešení zvolené odpůrcem proto není nelogické ani neobvyklé pro danou lokalitu. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení, že se jedná o nežádoucí expanzi novodobé struktury do historické zástavby, neboť historická zástavba se nenachází v bezprostřední blízkosti plochy plánované k zastavění. Plochu nadto vymezoval jako zastavitelnou i předchozí územní plán.

[8] K související námitce, již navrhovatel brojil proti stanovení výškové hladiny zástavby v části rozvojové lokality Li-15, vymezené jako BU.V4, krajský soud uvedl, že ve výškovém řešení lokality spatřuje plynulý přechod mezi urbanistickou strukturou sídlištní panelové zástavby a příměstské rezidenční zástavby. Odstupňovaná zástavba tvoří pozvolnější přechod než pouhé oddělení urbanistických struktur ulicí Novolíšeňskou. Zvolená regulace odpovídá rovněž koncepci vyjádřené v předchozím územním plánu, neboť i ten upravoval intenzitu využití území, ačkoliv tak činil pouze nepřímo.

[9] Stanovení výškové úrovně 2 (3 až 10 metrů) v rámci plochy, na níž se nachází navrhovatelova nemovitost, krajský soud považoval za souladné s obecnými východisky formulovanými v územním plánu. V řešené ploše se nenachází toliko rodinné domy, ale rovněž dva bytové domy a administrativní budova. Nadto se jedná o přechod mezi sídlištní a rezidenční zástavbou. Situace by se výrazně neproměnila ani v případě rozdělení na více dílčích ploch (v řešené ploše by se stále nacházely bytové domy). Krajský soud připustil, že by bylo možné uvažovat i o stanovení výškové hladiny 1, ze strany odpůrce se však nejednalo o exces, ale o výběr z více v úvahu přicházejících variant. Z obdobných důvodů považoval krajský soud za nedůvodnou námitku, již navrhovatel brojil proti stanovení druhé výškové hladiny v zastavitelné ploše BU.R2, nacházející se v rozvojové lokalitě Li-15.

II. Kasační stížnost

[10] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[11] Stěžovatel uvádí, že od počátku namítal zásah do pohody bydlení, do pokojného výkonu vlastnického práva a do práva na příznivé životní prostředí v důsledku umisťování výškově i objemově naddimenzovaných staveb v sousedství jeho nemovitostí. Svá tvrzení dostatečně konkretizoval tím, že u jednotlivých ploch označil mechanismus zásahu. Nepřiměřenost regulace stěžovatel namítal již během pořizování opatření obecné povahy, neboť tvrdil, že stanoveného cíle lze dosáhnout mírnějšími prostředky. Krajský soud si proto počínal chybně, zúžil-li rozsah soudního přezkumu a nehodnotil napadené části opatření obecné povahy z hlediska jejich racionality, přezkoumatelnosti a přiměřenosti.

[12] Za mylné považuje stěžovatel posouzení vztahu mezi napadeným opatřením obecné povahy a dříve vydaným územním rozhodnutím, které je dosud předmětem přezkumu v řízení o žalobě vedeném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 23/2024. Odpůrce změnil regulaci území s poukazem na nutnost respektovat vydané územní rozhodnutí, které je však dle názoru stěžovatele nezákonné. Pokud soud návrhu na zrušení dotčené části opatření obecné povahy nevyhoví, nebude mít případné zrušení územního rozhodnutí žádný faktický význam, neboť zůstane v platnosti obecná regulace vytvořená podle parametrů nezákonného územního rozhodnutí. Stěžovatel se proto nemůže vůči razantní změně poměrů v okolí svých nemovitostí

účinně bránit. Tuto nosnou námitku krajský soud nevypořádal a vystačil si toliko s obecným tvrzením, že je legitimní, aby odpůrce k existenci pravomocného územního rozhodnutí přihlédl. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139, považuje stěžovatel za nepřiléhavý, neboť řeší především otázku ochrany práv nabytých v dobré víře. V nyní projednávané věci bylo územní rozhodnutí již v době vydání nového územního plánu napadeno a jeho zákonnost byla zpochybněna. Ochrana nabytých práv je nadto v napadeném opatření obecné povahy výslovně zajištěna prostřednictvím samostatného pravidla, které stanoví, že pokud byl do okamžiku účinnosti územního plánu vydán správní akt, kterým je stavba nebo záměr povolován či umíst'ován, jsou tyto záměry přípustné.

[13] Krajský soud podle stěžovatele nedostatečně vypořádal jednotlivé jeho výhrady k přijaté regulaci. Uvádí, že expanze sídlištní zástavby přes ulici Novolíšeňskou v oblasti ulic Puchýřova, Popelákova, Svánovského a Kosíkova představuje historickou výjimku. Obdobně se soud nevypořádal s rozporností vysvětlení odpůrce, co bylo hlavním důvodem změny regulace dotčené oblasti.

[14] Ve vztahu k ploše BU.R2 stěžovatel soustavně namítal, že odpůrce nerespektoval vlastní metodiku a že do této plochy účelově zahrnul i administrativní budovu, aby vytvořil argument pro zvýšení výškové hladiny. Přezkum zákonnosti nahradil krajský soud pouhým konstatováním, že zvolené řešení není nepředstavitelné. Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytýká, že vybočil z mezí soudního přezkumu, neboť sám formuloval úvahu, že lokalita Li-15 má plnit přechodovou funkci a že dvoustupňový přechod je přinejmenším stejně vhodný jako alternativa navrhovaná stěžovatelem.

[15] K výroku I napadeného rozsudku stěžovatel namítá, že nebrojil proti rozhodnutí o námitkách jako proti samostatnému správnímu aktu, ale napadl současně i výrok, který je s odůvodněním rozhodnutí o námitkách neoddělitelně spjatý. Krajský soud měl návrh směřující proti rozhodnutí o námitkách posoudit jako součást přezkumu opatření obecné povahy a vyhodnotit, zda vytýkané vady rozhodnutí o námitkách zakládají nezákonnost napadených částí opatření obecné povahy. Pakliže soud návrh v dotčené části odmítl, počínal si přepjatě formalisticky. Na podporu svého tvrzení odkazuje stěžovatel na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2026, č. j. 64 A 2/2026-93, jímž krajský soud rozhodnutí o námitce v jiné věci zrušil.

III. Vyjádření odpůrce

[16] Odpůrce považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný a zákonný. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že námitku nepřiměřenosti opatření obecné povahy uplatnil již v procesu pořizování územního plánu. Polemiku s přiměřeností zásahu do práv stěžovatele předestřel až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[17] Odpůrce je přesvědčený, že se krajský soud náležitě vypořádal s otázkou vlivu územního rozhodnutí na obsah napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k lokalitě Li-15. Krajský soud správně připomněl, že územní rozhodnutí představuje tzv. limit území, který musel být zohledněn při tvorbě územního plánu. Jak územní rozhodnutí, tak regulace obsažená v územním plánu odráží způsob, jakým odpůrce do budoucna zamýšlí rozvoj v dotčené lokalitě. Skutečnost, že se představy stěžovatele se záměrem odpůrce rozcházejí, nečiní přijatou úpravu nezákonnou. Úlohou soudu je pouze eliminovat excesy v procesu územního plánování, což krajský soud v projednávané věci respektoval.

[18] Krajský soud se dle odpůrce obšírně vypořádal se všemi výhradami ke způsobu regulace dotčených lokalit. Stěžovatel v kasační stížnosti do značné míry toliko opakuje argumenty, na něž

pokračování

se mu již dostalo odpovědi. Pakliže soud výslovně nereagoval na některé z jeho dílčích tvrzení, nejedná se o vadu řízení.

[19] Stěžovatel se snaží vytvořit dojem, že zařazení lokality Li-15 do výškové úrovně 2 vychází z nesprávného zohlednění administrativní budovy v rámci této lokality. Krajský soud nicméně vysvětlil, že tomu tak není, neboť v místě se nachází i další budovy (bytové domy), které přesahují výškovou hladinu 1. Nedůvodná je též námitka, že se soud pasoval do role urbanisty. Krajský soud vhodné varianty posuzoval pouze proto, aby ověřil, že se odpůrce nedopustil zjevného excesu. Krajskému soudu nepříslušelo, aby hodnotil, zda je stěžovatelem navrhovaná varianta regulace dotčeného území vhodnější než úprava, kterou přijal odpůrce.

[20] Ke kasačnímu bodu směřujícímu proti výroku I přezkoumávaného rozsudku (částečné odmítnutí návrhu) odpůrce uvádí, že odkaz na jiný rozsudek krajského soudu považuje za nepřipadný. V rozsudku č. j. 64 A 2/2026 se jednalo o odlišnou situaci, neboť v něm soud návrhu na zrušení části územního plánu vyhověl a s tím zrušil i všechny související části, včetně rozhodnutí o námitkách.

[21] Přílohu vyjádření odpůrce tvoří vyjádření Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu Města Brna, které obsahuje totožné argumenty.

IV. Replika stěžovatele

[22] Stěžovatel reagoval na vyjádření odpůrce replikou, v níž opakuje, že námitku proporcionality uplatnil již v průběhu procesu pořizování územního plánu, neboť poukazoval na dopad navržené výškové a funkční regulace do pohody bydlení. V průběhu soudního řízení dříve uplatněnou námitku pouze rozvinul a upřesnil. Stěžovatel připomíná, že v procesu pořizování opatření obecné povahy nebyl zcela pasivní, judikatura odkazovaná krajským soudem proto není na posuzovanou věc přílehlavá. Ohrazuje se vůči postupu krajského soudu, který přezkum zúžil toliko na posouzení, zda odpůrcem zvolené řešení nepředstavovalo zjevný exces. Stěžovatel trvá na tom, že odpůrce náležitě nevysvětlil, proč bylo nezbytné promítnout obsah územního rozhodnutí do obecné regulace dotčené plochy. Odpůrce mohl respektovat obsah územního rozhodnutí, aniž by jeho parametry zobecnil jako normu pro celou lokalitu. Pakliže nyní odpůrce tvrdí, že přijaté řešení je projevem jeho budoucích záměrů s dotčenou lokalitou (a tedy i projevem práva na samosprávu), zásadně tím mění tím svoji původní argumentaci. Stěžovatel nesouhlasí, že by v kasační stížnosti toliko opakoval dříve uplatněné námitky. Má za to, že se mu na ně nedostalo náležité odpovědi. Krajský soud nevysvětlil, jak by měla dřívější sídlištní zástavba v oblasti ulic Puchýřova, Popeláková, Svánovského a Kosíkova odůvodňovat expanzi sídlištní struktury v odlišné části území. Stěžovatel se ohrazuje vůči tomu, že odpůrce nerespektoval svá metodická východiska a na základě několika ojedinělých prvků stanovil výškovou hladinu 2 v lokalitě, která je tvořena převážně nízkopodlažními rodinnými domy. Krajský soud na tuto námitku takřka nereagoval a pouze konstatoval, že obě varianty (první i druhá výšková hladina) jsou možné. Argumentace krajského soudu je dle stěžovatele rozporná, neboť v některých částech rozsudku se pasoval do role urbanisty a sám hodnotil, které řešení je nejvhodnější; ve vztahu k jiným námitkám se naopak na podporu odpůrce dovolával zásady zdrženlivosti a práva obce na samosprávu. Ve vztahu k výroku I rozsudku krajského soudu stěžovatel setrvává na argumentaci, že se nedomáhal samostatného přezkumu rozhodnutí o námitkách, ale činil tak v rámci návrhu na zrušení relevantních částí napadeného opatření obecné povahy.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[26] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek, anebo z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud považoval stěžejní žalobní argumentaci za nedůvodnou, lichou, mylnou či vyvrácenou (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).

[27] Napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Krajský soud se se stěžovatelovou argumentací náležitě vypořádal a vysvětlil, proč ji považoval za nedůvodnou. Skutečnost, že krajský soud výslovně nereagoval na každý dílčí argument stěžovatele, nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (obdobně též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Taková situace v nyní projednávané věci nenastala.

[28] Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že se nezabýval přiměřeností relevantních částí napadeného opatření obecné povahy. Připomíná, že v průběhu pořizování opatření obecné povahy nebyl pasivní a námitky proti návrhu územního plánu podal. Z tohoto důvodu nepovažuje krajským soudem odkazovanou judikaturu za přílehavou. S uvedenou argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[29] Z ustálené judikatury vyplývá, že proporcionalitu územního plánu může soud zkoumat pouze v případě, že se k ní vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu, a to zpravidla na základě námitek či připomínek navrhovatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 134/2015-39, bod 28, či ze dne 13. 1. 2023, č. j. 1 As 283/2021-34, body 26 až 28). Již v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel nemohl v řízení před krajským soudem úspěšně namítnout nepřiměřenost relevantních částí opatření obecné povahy, pokud výhrady k proporcionalitě regulace dotčených lokalit neuplatnil v námitkách proti územnímu plánu. Krajský soud se přiměřeností regulace

pokračování

nemůže zabývat v „první linii“, aniž by tak před ním učinil odpůrce. Citovaná judikatura se neuplatní toliko v případě úplné pasivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy, ale rovněž v situaci, kdy obsahem podaných námitek či připomínek nebylo zpochybnění přiměřenosti sporovaných částí územního plánu.

[30] Stěžovatel namítá, že své povinnosti uplatnit námitku nepřiměřenosti v procesu pořizování územního plánu dostál. Ani s tímto tvrzením se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Z obsahu stěžovatelem uplatněných námitek je patrné, že pouze zcela povšechně argumentoval zásahem do práva na pohodu bydlení a právem na příznivé životní prostředí. Stěžejní část uplatněné argumentace se týkala nesouhlasu se zvoleným způsobem regulace z hlediska jeho vhodnosti, koncepčnosti a předvídatelnosti. Přiměřenost navrhovaného řešení stěžovatel v námitkách nezpochybnil, pročež se touto otázkou nikterak nezabýval ani odpůrce v rozhodnutí o námitkách. Krajský soud proto správně uzavřel, že za těchto okolností se přiměřeností relevantních částí napadeného opatření obecné povahy zabývat nemůže. Krajský soud přiléhavě dodal, že námitka nepřiměřenosti nemusí mít „učebnicovou“ podobu testu proporcionality skládajícího se ze zkoumání vhodnosti, potřebnosti a vyvažování mezi kolidujícími zájmy (přiměřenost v užším smyslu), měla by se ale alespoň rámcově věnovat otázce vztahu přiměřenosti mezi cílem sledovaným územním plánem a zvoleným řešením. Nejvyšší správní soud opakuje, že stěžovatel netvrdil, jak a v jaké intenzitě koliduje význam a prokázaný přínos cíle územního plánu se zásahem do jeho veřejných subjektivních práv. Pouze obecně odkázal na pohodu bydlení a zachování kvalitního prostředí stávajících obyvatel. Za této situace postačilo, vypořádal-li odpůrce v obecné rovině námitky zásahu do práva na příznivé životní prostředí a snížení pohody stěžovatelova bydlení, aniž provedl podrobný test proporcionality přijatého řešení. Odpověď odpůrce na námitky odpovídala jejich formulaci, přičemž odpůrce náležitě reagoval na stěžovatelem tvrzená „vhodnější řešení“. K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že jakkoliv se stěžovatel snaží v kasační stížnosti navodit opačný dojem, i v návrhu na zrušení opatření obecné povahy zůstala jeho argumentace ohledně nepřiměřenosti veskrze obecná. Ani z ní nebylo zřejmé, z jakých hledisek by měl krajský soud proporcionality posuzovat. Není přitom na krajském soudu, aby za stěžovatele domýšlel konkrétní argumenty svědčící o potenciální nepřiměřenosti napadené úpravy.

[31] Jedná-li se o zbylou část kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve zdůraznit, že při přezkumu územních plánů správním soudům nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito a zda je zvolené využití optimální (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod 44, nebo ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, bod 11). Úlohou soudu je bránit jednotlivce před nezákonností a excesy v územním plánování, nikoli územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Touto optikou na věc v přezkoumávaném rozsudku pohlížel i krajský soud a Nejvyšší správní soud jeho přístup aprobuje.

[32] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se náležitě nevypořádal s argumentací ohledně vlivu územního rozhodnutí na obsah územního plánu. Tato výtky není důvodná. Krajský soud srozumitelně vysvětlil, že pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení představují limity využití území, které má nový územní plán zpravidla respektovat a od nichž se lze odchýlit pouze ze závažných důvodů. Stejně tak krajský soud správně vyložil, že pravidlo zakotvené v kapitole 6.2 textové části územního plánu (*Jestliže byl do doby účinnosti tohoto územního plánu vydán správní akt, kterým je stavba nebo záměr povolován, popř. umístován, jsou tyto záměry přípustné.*) je třeba vnímat toliko jako pojistku. To však neznamená, že odpůrce mohl a měl při vytváření územního plánu ignorovat existenci pravomocných správních aktů (zde územního rozhodnutí).

[33] Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že územní rozhodnutí je předmětem soudního přezkumu v řízení vedeném u krajského soudu pod sp. zn. 30 A 23/2024. Pravomocnému územnímu rozhodnutí však svědčí presumpce správnosti, pročež je na něj třeba hledět (až do okamžiku jeho případného zrušení) jako na věcně správné a zákonné. Stěžovatel nadto přehlíží důvodnou argumentaci krajského soudu obsaženou v bodě 102 napadeného rozsudku: *„I pokud by soud územní rozhodnutí zrušil pro rozpor se starým územním plánem, neznamenalo by to, že odpůrce nemůže výškovou regulaci novým územním plánem změnit. Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách plyne, že zvolené řešení odpovídá nejen územnímu rozhodnutí a dohodě s místní samosprávou a určeným zástupitelem, ale že se jedná o odborný návrh zpracovatele. Vymezené plochy vhodně navazují na stávající okolní zástavbu a vytváří plynulý přechod mezi zástavbou lišeňského sídliště a příměstskou rezidenční zástavbou svažující se směrem ke Staré Láně. Jedná se o dohodnuté řešení, při kterém odpůrce prostřednictvím určeného zástupitele koordinoval zájmy místní samosprávy, obyvatel, zájmy odpůrce a zájmy vlastníka pozemku.“*

[34] Z uvedeného je zřejmé, že řešení zvolené odpůrcem nalézá oporu i v dalších skutečnostech, pročež jej krajský soud správně nepovažoval za svévolné ani excesivní. Existence územního rozhodnutí představovala pro odpůrce sice jeden ze stěžejních, nikoli však jediný důvod při přijetí sporované úpravy. Samotný fakt, že stěžovatel prosazuje jinou představu o budoucím rozvoji lokality než odpůrce, nezakládá nezákonnost územního plánu. Pořízení územního plánu představuje komplikovaný proces, do něhož se promítá množství soukromých a veřejných zájmů. Výsledkem je řešení, které představuje určitý kompromis mezi různými dotčenými zájmy v podmínkách konkrétní obce; v zásadě je nemožné, aby zvolené řešení vyhovovalo všem dotčeným stranám. Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že role správních soudů nespočívá v tom, aby hodnotily, která z několika v úvahu přicházejících variant je nejvhodnější. Zásah do tvorby územního plánu a do výkonu práva na samosprávu je namístě toliko v krajních případech. Krajský soud srozumitelně vysvětlil, z jakého důvodu řešení zvolené odpůrcem ob stojí (není excesivní), a to i bez ohledu na existenci územního rozhodnutí. Stěžovatel nepředestřel v kasační stížnosti žádný argument, který by jeho závěry zpochybnil.

[35] Pokud se jedná o námitku ohledně šíření sídlištní zástavby přes ulici Novolíšeňskou, krajský soud se touto otázkou zabýval především v bodech 106 až 108 rozsudku. Vysvětlil, že ulice Novolíšeňská striktní hranici netvoří a rozšíření sídlištní zástavby i směrem k historické zástavbě není v uvedené lokalitě neobvyklé. V této souvislosti rovněž zdůraznil, že *„historická zástavba je až dále od plochy, s jejímž zahrnutím do zóny Z5 navrhovatel nesouhlasí. Sama tato plocha je navíc nezastavěným prostorem a v těsném sousedství této plochy se žádá historická zástavba nenachází.“* Stěžovatel v kasační stížnosti na argumentaci krajského soudu nikterak blíže nereaguje, pouze uvádí, že sídlištní zástavba v oblasti ulic Puchýřova, Popeláková, Svánovského a Kosíkova představuje výjimku. To však nikterak nevyvrací argument krajského soudu, že řešení zvolené odpůrcem není v dotčené lokalitě neobvyklé a že se nejedná o situaci, kdy by sídlištní zástavba měla navazovat bezprostředně na historickou zástavbu. I tato námitka je tedy nedůvodná.

[36] Obdobně ve vztahu k ploše BU.R2 stěžovatel přehlíží, že krajský soud vysvětlil, z jakého důvodu není stanovení druhé výškové hladiny svévolné a že ani případné rozdělení na více dílčích ploch (vyčlenění administrativní budovy) by na věci nic nezměnilo. V uvedené ploše se nenachází pouze administrativní budova, na niž poukazuje, ale v jiné její části jsou umístěny rovněž dva bytové domy (v podrobnostech viz body 121 a násl. rozsudku krajského soudu), které odpovídají druhé výškové hladině. Jedná se tedy o architektonicky nejednotnou oblast, ve které se nachází bytové domy i administrativní budova s odlišnou výškovou hladinou než přilehlé rodinné domy. Krajský soud neopomněl ani tvrzení stěžovatele, že odpůrce postupoval při stanovení výškové hladiny v rozporu s vlastními metodologickými východisky. Uvedl, že všechny vymezené plochy nemohou bezvýhradně vyhovovat stanoveným kritériím. S ohledem na nejednotný charakter

pokračování

zástavby pak připustil, že by v dané lokalitě přicházelo v úvahu jak stanovení první, tak druhé výškové hladiny. Za takové situace bylo dle krajského soudu na odpůrci, aby jednu z těchto variant upřednostnil (v podrobnostech viz body 121 a násl. rozsudku krajského soudu). S uvedeným hodnocením stěžovatel v kasační stížnosti nikterak věcně nepolemizuje (toliko jej označuje za nedostatečné). Nejvyšší správní soud proto pouze ve stručnosti uvádí, že s argumentací krajského soudu souhlasí a připomíná, že není úlohou soudu posuzovat, které z v úvahu přicházejících řešení je vhodnější.

[37] Přisvědčit nelze ani stěžovateli tvzení, že krajský soud v rozporu se zásadou zdrženlivosti nahrazoval úvahu odpůrce a převzal roli urbanisty. Z přezkoumávaného rozsudku je patrné, že krajský soud pouze ověřoval, zda je zvolené řešení přechodu mezi rozdílnými typy zástavby racionálně myslitelné a nevykazuje znaky excessu či libovůle. Konstatování, že dvoustupňový přechod může plnit přechodovou funkci přinejmenším srovnatelně efektivně jako varianta prosazovaná stěžovatelem, tkvělo v posouzení přijatelnosti řešení odpůrce. Nosným důvodem zůstává závěr, že řešení odpůrce představuje jednu z racionálně možných variant pohybujících se uvnitř zákonných mantinelů územního plánování.

[38] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že námitky stěžovatele směřující proti způsobu vypořádání jeho výhrad k regulaci dotčeného území nejsou důvodné. Rozsah a způsob jejich posouzení krajským soudem byl předurčen jejich charakterem: stěžovatel prosazoval jinou, podle svého názoru vhodnější urbanistickou koncepci a zpochybňoval především účelnost, předvídatelnost či vhodnost zvoleného řešení. Takové otázky se s ohledem na ústavně zaručené právo obce na samosprávu a zásadu soudní zdrženlivosti mohou do soudního přezkumu územního plánu promítnout jen omezeně, neboť úkolem soudu není vybírat optimální způsob využití území ani nahrazovat odborné a politické uvážení obce. Krajský soud proto správně hodnotil, zda má řešení odpůrce racionální základ, je myslitelné a nepředstavuje zjevný exces či libovůli, přičemž důvody pro takový závěr neshledal. Nejvyšší správní soud se s jeho úvahami ztotožňuje.

[39] V poslední kasační námitce stěžovatel brojí proti odmítnutí jeho návrhu v rozsahu, v němž požadoval zrušení rozhodnutí o námitkách. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že typově obdobnou situaci se zabýval již v rozsudku ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 76/2019-64 (body 27 až 30). V něm konstatoval, že rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy a samo o sobě není způsobilé zasáhnout do práv navrhovatele. Pokud se navrhovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy výslovně domáhá zrušení rozhodnutí o námitkách, musí se krajský soud s tímto petitum formálně vypořádat. Na situaci nic nemění skutečnost, že se navrhovatel domáhá jeho zrušení v rámci návrhu směřujícímu proti samotnému opatření obecné povahy. Z uvedených důvodů následně Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*je-li rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění opatření obecné povahy, není v pravomoci správního soudu je samostatně zrušit. Návrh, aby tak učinil, krajský soud proto správně odmítl.*“ Uvedené závěry plně dopadají i na nyní projednávanou věc. Krajský soud proto nepochybil, pokud výrokem I odmítl návrh v části, již se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí o námitkách. Správnost tohoto závěru nikterak nevyvrací odkaz stěžovatele na rozsudek krajského soudu č. j. 64 A 2/2026-93. Judikatura krajských soudů není pro Nejvyšší správní soud závazná (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 1 Afs 28/2010-107).

[40] Pro úplnost je vhodné dodat, že stěžovatel nebyl žádným způsobem krácen na svých právech, neboť krajský soud se způsobem, jakým odpůrce vypořádal stěžovateli námitky, při přezkumu napadeného opatření obecné povahy materiálně zabýval. Toliko formálně odmítl tu část návrhu, již se stěžovatel samostatně domáhal zrušení rozhodnutí o námitkách.

VI. Závěr a náklady řízení

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

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel (stěžovatel) ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému odpůrci žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2026

L. S.

Mgr. Ing. Veronika Juříčková v. r.
předsedkyně senátu