Vyvěšeno dne: 30. 10. 2026
Svěšeno dne: 13. 11. 2026

Miroslava Richterová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. Brigita Valentová**, bytem Jílová 499/27, Olomouc, zastoupená Mgr. Ing. Martinem Matějkou, advokátem se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, proti odpůrci: **statutární město Brno,** se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, zastoupené Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Hoppova 880/18, Brno, o přezkoumání opatření obecné povahy č. 1/2025 - Územní plán města Brna, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2026, č. j. 63 A 5/2026 - 74,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5 070 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Ing. Martina Matějky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V řízení vedeném u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se navrhovatelka, spoluvlastnice pozemků v katastrálním území Brněnské Ivanovice, domáhala zrušení části Územního plánu města Brna (dále jen „územní plán“), která její pozemky zařadila jednak do ploch zeleně všeobecné (ZU), dále do lokálního biocentra územního systému ekologické stability a také do retenčního prostoru pro přirozený rozliv vody z vodního toku. Navrhovatelka namítala zejména nepřiměřený zásah do vlastnického práva, diskriminační přístup vůči jejím pozemkům

ve srovnání s okolními plochami a nedostatečné vypořádání námitek uplatněných její právní předchůdkyní v průběhu pořizování územního plánu.

[2] Odpůrce hájil zákonnost napadené části územního plánu s tím, že tato regulace sleduje veřejný zájem na protipovodňové ochraně, ochraně krajiny a na zajištění funkčnosti územního systému ekologické stability. Zdůraznil, že územní plán vyjadřuje cílový stav území a že vymezení ploch zeleně, retenčního prostoru i lokálního biocentra odpovídá odborným podkladům a koncepci rozvoje města.

[3] Rozsudkem označeným v záhlaví krajský soud návrhu vyhověl a zrušil část územního plánu vymezující na dotčených pozemcích plochy zeleně všeobecné, lokální biocentrum LBC.1494/C3 a retenční prostor. V odůvodnění rozsudku se krajský soud soustředil především na přezkum vypořádání námitek uplatněných v procesu pořizování územního plánu. Připomněl, že rozhodnutí o námitkách musí obsahovat konkrétní a individualizované důvody, z nichž je patrné, proč pořizovatel považuje námitky za nedůvodné. Obecné odkazy na veřejný zájem, nadřazenou územně plánovací dokumentaci či odborné studie bez reakce na konkrétní argumentaci vlastníka nepostačují. Soud dospěl k závěru, že odpůrce dostatečně konkrétně nevypořádal podstatné námitky týkající se důvodů zařazení pozemků vlastněných navrhovatelkou do ploch zeleně, retenčního prostoru a biocentra. Nevysvětlil ani rozdílný přístup k okolním pozemkům a nepoměřoval veřejný zájem se zásahem do práv vlastníka. Rozhodnutí o námitkách proto označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelky

[4] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a sám rozhodl tak, že se návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítá.

[5] Stěžovatel namítal, že krajský soud zkoumal výlučně formální stránku odůvodnění rozhodnutí o námitkách, o němž mohl rozhodnout samostatně, aniž by zasahoval do územního plánu a nevzal dostatečně v úvahu obsah územního plánu jako celku. Podle stěžovatele postupoval soud nepřiměřeně a neracionálně.

[6] Ve vztahu k zahrnutí předmětných pozemků do retenčního prostoru stěžovatel zdůraznil, že k němu došlo na základě odborných vodohospodářských podkladů a odpovídá skutečným přírodním podmínkám území. Zrušení této regulace má stěžovatel za nelogické, protože pozemky se fakticky nacházejí v záplavově významném prostoru a jejich charakter nelze změnit soudním rozhodnutím.

[7] Pokud jde o plochy zeleně všeobecné, uvedl stěžovatel, že jejich vymezení představovalo racionální řešení odpovídající omezením vyplývajícím z retenční funkce území. Podle jeho názoru nebylo možné pozemky určit k zástavbě a přijatá regulace naopak umožňovala širší využití, než by poskytovalo jejich zařazení mezi zemědělské plochy. Ohledně lokálního biocentra stěžovatel namítal, že krajský soud vycházel z nesprávného pochopení argumentace navrhovatelky. Pozemky nebyly zařazeny do regionálního biocentra, ale do lokálního biocentra vloženého do regionálního biokoridoru vymezeného nadřazenou územně plánovací dokumentací. Zrušení této části územního plánu proto podle stěžovatele postrádá věcný smysl a nijak nemění právní postavení navrhovatelky.

[8] Stěžovatel rovněž namítal nepřiměřený zásah do práva obce na samosprávu. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, podle níž je tvorba územního plánu součástí politické diskrece samosprávy a soudy do ní mohou zasahovat pouze v případě zjevného

excesu či libovůle. Krajský soud podle stěžovatele dostatečně nezvážil ústavně chráněné právo obce rozhodovat o rozvoji svého území a překročil meze soudního přezkumu.

[9] Navrhovatelka se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry, které přijal krajský soud v napadeném rozsudku. Krajský soud podle ní správně dovodil, že se odpůrce nevypořádal s konkrétními argumenty směřujícími proti kumulaci několika regulací na dotčených pozemcích a omezil se pouze na obecné odkazy na veřejný zájem a koncepční dokumenty. Obecné odůvodnění územního plánu nemůže podle názoru navrhovatelky nahradit povinnost reagovat na specifické výhrady vlastníka dotčených pozemků.

[10] Odpůrce se podle navrhovatelky nevypořádal zejména s námitkami týkajícími se odlišného funkčního zařazení okolních městských pozemků, částečné zastavěnosti dotčených pozemků, jejich zařazení do retenčního prostoru navzdory jejich výškové poloze ani s otázkou účelnosti vymezení prvku územního systému ekologické stability (dále také jen „ÚSES“). Právě absence odpovědí na tyto konkrétní argumenty vedla krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti. Krajský soud podle navrhovatelky postupoval přiměřeně i při určení rozsahu zrušení, když zasáhl pouze do části územního plánu vztahující se ke konkrétním pozemkům.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté rozsudek krajského soudu přezkoumal podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v rozsahu napadeném kasační stížností.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Kasační soud pro pořádek předesílá, že územní plán byl projednáván ještě v režimu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Tomuto závěru sice nesvědčí datum schválení ani účinnosti územního plánu, významný je však moment zahájení jeho veřejného projednání. Oznámení o něm bylo vyvěšeno dne 26. 6. 2024, tj. před rozhodným datem 1. 7. 2024. Proto bylo třeba podle přechodného ustanovení § 323 odst. 9 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dokončit projednávání podle dosavadních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2026, č. j. 10 As 124/2025-67).

[14] Stěžovatel předně rozporoval racionalitu a přiměřenost postupu krajského soudu, jejímž důsledkem bylo zrušení části územního plánu, ačkoli vadným shledal toliko rozhodnutí o námitkách podaných navrhovatelkou (resp. její právní předchůdkyní) proti návrhu územního plánu. Stěžovatelův výklad, podle něhož mohl krajský soud podrobit soudní kontrole samo rozhodnutí správního orgánu o námitkách, je ovšem nesprávný.

[15] Rozhodnutí o námitkách vydané v procesu schvalování územního plánu je správním aktem vtěleným do odůvodnění příslušného opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a jako takové má nesamostatnou povahu. Vzhledem k tomu je nelze napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Z týchž důvodů je naopak třeba chápat nedostatek rozhodnutí o námitkách jako vadu, která bez dalšího postihuje i samotné opatření obecné povahy, jehož je součástí. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 48/2016 - 42, vyslovil: [j]*elikož je ve smyslu § 172 odst. 5 s. ř. rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění opatření obecné povahy, zatěžuje vada nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách i samotné opatření obecné povahy*.“ Obdobně o této otázce pojednal kasační soud také v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017 - 29, v němž nadto zdůraznil, že územní plán lze zrušit pouze v rozsahu, v němž se týká pozemků osoby, která

námitku uplatnila. Stěžovateli lze tedy obecně přisvědčit pouze potud, že podle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu a zruší opatření jen v nezbytně nutném rozsahu.

[16] V projednávané věci je proto zásadní, zda právě samo odůvodnění rozhodnutí o námitkách, jak je formuloval stěžovatel, zasahuje i do územním plánem upraveného vymezení retenčního prostoru na pozemcích navrhovatelky. O tom však není pochyb, protože v důsledku nedostatků odůvodnění územního plánu přetrvává pochybnost, proč byl tento prostor vymezen právě zde. Navrhovatelka totiž v procesu vydání územního plánu namítala, že zatímco její výše položené pozemky byly do retenčního prostoru zahrnuty, jiné pozemky položené níže do něj nepatří. Právě k této otázce neobsahuje odůvodnění napadeného územního plánu prakticky žádnou konkrétní argumentaci, resp. není jakkoli vypořádána. Není přitom třeba připomínat, že správní orgán je povinen se odůvodnění námitky podané proti návrhu opatření obecné povahy věnovat *in concreto,* tj. tak, jako by se jednalo o jakékoli jiné správní rozhodnutí (srov. § 172 odst. 5 a § 68 odst. 3 správního řádu (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j.1 Ao 5/2010 - 169). Dílčí stížní námitka stěžovatele, podle níž navrhovatelka neprokázala, že je vymezení retenčního prostoru vadné, je proto mimoběžná, neboť napadené opatření obecné povahy nebylo shledáno vadným pro nesprávnost vymezení této protipovodňové ochrany, nýbrž pro porušení povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitce, která se této otázky dotkla.

[17] Namítal-li pak stěžovatel v této souvislosti, že vymezení retenčního prostoru dostatečně vysvětlil v průběhu soudního řízení, nelze v tomto ohledu než odkázat na ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s., podle něhož platí, že *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.* K nápravě vad napadeného opatření, nastalé teprve v řízení před soudem, proto nelze přihlédnout. Totéž pak platí, jde-li o důvody vymezení plochy všeobecné zeleně na pozemcích navrhovatelky, které stěžovatel uvedl ve vyjádření k návrhu na zrušení územního plánu.

[18] Obdobné závěry lze koneckonců vztáhnout i ke stížní námitce, v níž stěžovatel rozporoval smysl zrušujícího výroku krajského soudu ohledně zahrnutí pozemků navrhovatelky do územního systému ekologické stability krajiny. Krajský soud v tomto případě přistoupil ke zrušení i této části regulace územního plánu, neboť ani zde stěžovatel na navrhovatelčinu námitku stran účelnosti propojení jednotlivých prvků ÚSES v odůvodnění územního plánu prakticky nijak nereagoval. Navrhovatelka přitom v procesu vydání územního plánu nerozporovala začlenění svých pozemků do regionálního biocentra, jak tvrdí stěžovatel (viz námitku č. 4 ze dne 29. 6. 2021). Z hlediska rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku proto otázka, nakolik navazovalo vymezení lokálního biokoridoru na existenci nebo neexistenci nadřazené úrovně ÚSES, není významná. Krajský soud se zabýval toliko tím, zda byl lokální biokoridor vymezený územním plánem na pozemcích stěžovatelky řádně zdůvodněn s ohledem na její argumentaci. Vzhledem k tomu, že tomu tak není, přistoupil krajský soud ke zrušení této části regulace. Kasační soud proto uzavírá, že v daném případě nic nenasvědčuje tomu, že by krajský soud jakkoli překročil rozsah, v němž mohl do napadeného územního plánu zasáhnout.

[19] Namítal-li konečně stěžovatel, že krajský soud při svém rozhodování dostatečně nerespektoval právo odpůrce na samosprávu, nemohl mu kasační soud přisvědčit ani v tomto případě. Lze jen potvrdit stěžovatelem odkazované stanovisko, které zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018 - 48, a sice, že soudy ve správním soudnictví při přezkumu proporcionality územního plánu nejsou oprávněny zasahovat do politického rozhodování obce o možných variantách regulace řešeného území. K tomu se ovšem krajský soud v projednávaném případě nikterak neuchýlil a ve své podstatě ani nemohl. Prakticky jediný rozhodovací důvod napadeného rozsudku totiž představuje kvalita vypořádání námitek,

které uplatnila navrhovatelka vůči návrhu územního plánu. Požadavek ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, aby rozhodnutí o námitkách bylo (řádně) odůvodněno, lze přitom sotva ztotožňovat s výkonem ústavního práva na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jakkoli některé z těchto námitek směřovaly přímo do oblasti přiměřenosti územním plánem nastavené regulace (např. nepřiměřené zatížení pozemků navrhovatelky oproti pozemkům vlastněným v téže lokalitě samotným stěžovatelem), sám krajský soud proporcionalitu územního plánu jako takovou vůbec neposuzoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine,* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[21] Kasační soud konstatuje, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti nedosáhl úspěchu, neboť rozsudek krajského soudu nebyl zrušen. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo proto rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., s tím, že stěžovateli právo na náhradu nákladů nenáleží. Navrhovatelka ve věci samé úspěšná byla, proto má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.

[22] Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce navrhovatelky učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, který je účelně vynaloženým nákladem, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon právní služby mu pak náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu), která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci navrhovatelky, který není plátcem daně z přidané hodnoty, tedy přísluší za jeden úkon právní služby částka ve výši 5 070 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce (výrok II. tohoto rozsudku).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. října 2026

L. S.

JUDr. Jaroslav Vlašín v. r.
předseda senátu