



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

navrhovatelů: a) Ing. J. Š.

b) Ing. S. M.

oba zastoupeni Mgr. Ing. Martinem Lukášem, advokátem
se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15

proti

odpůrci: **Hlavní město Praha**
se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 186/2023 vydaného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. 9. 2023 číslo 6/17

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 186/2023 – Změna územně plánovací dokumentace (Změny Z 2992/10, Z 3035/10, Z 3066/10, Z 3067/10 a Z 3108/10 – vlny 10 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy) vydané usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 14. září 2023 pod číslem 6/17 se ruší v části vymezující zastavitelné plochy Z 3108/10, a to dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 23 455,20 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatelů Mgr. Ing. Martina Lukáše, advokáta.

Odůvodnění:

1. Návrhem podaným u Městského soudu v Praze dne 30. 12. 2024 se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy č. 186/2023, a to v rozsahu změny Z 3108/10 (dále jen „napadené opatření“). Napadeným opatřením byla Zastupitelstvem hlavního města Prahy v usnesení číslo 6/17 ze dne 14. 9. 2023 schválena mimo jiné změna Z 3108 vlny 10 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále jen „změna Z 3108/10“). Změna Z 3108/10 spočívající ve změně původního určení „zeleň městská a krajinná“ (dále též „ZMK“) na určení čistě obytné (dále jen „OB“) a „izolační zeleň“ (dále též „IZ“) nabyla účinnosti dne 30. 12. 2023.
2. V návrhu navrhovatelé nejprve k přípustnosti návrhu uvedli, že navrhovatel ad a) je spoluvlastníkem nemovitých věcí, a to v rozsahu ½ spoluvlastnického podílu k pozemkům parc. č. XA, XB, XC (součástí pozemku je stavba), XD (součástí pozemku je stavba), XE a XF [dále též „nemovitosti navrhovatele ad a)“] nacházejícím se naproti pozemkům parc. č. XG, XH a XI v k. ú. X, které jsou dotčeny změnou Z 3108/10 (dále též „Parcely“ nebo „dotčené pozemky“). Navrhovatel ad b) je ve společném jmění manželů vlastníkem pozemků parc. č. XJ a XK (součástí pozemku je stavba) [dále též „nemovitosti navrhovatele ad b)“]. Přestože navrhovatelé nejsou vlastníci Parcel ani s nimi jejich pozemky bezprostředně nesousedí, jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, neboť jejich vlastnické či jiné věcné právo bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území napadené opatření připouští. Současně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010 č.j. 1 Ao 5/2010-169 poznamenali, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat i jen jeden ze spoluvlastníků nemovitosti, a to bez ohledu na velikost jeho podílu.
3. Navrhovatelé uplatnili tři námitkové okruhy. V prvním návrhovém bodu namítli rozpor napadeného opatření s § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Uvedli, že v rámci přílohy č. 1 a č. 2 odůvodnění napadeného opatření je v bodě G, který se týká vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch, konstatováno, že *„nárůst zastavitelných ploch je odůvodnitelný zvýšenou poptávkou po bydlení v dané lokalitě i v rámci celého města.“* Takové obecné odůvodnění dle navrhovatelů nesplňuje požadavky stavebního zákona na prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.
4. Navrhovatelé si nechali vypracovat urbanistickou rešerši, z níž vyplývá, že potřeba nahrazovat městskou zeleň dalšími plochami pro bydlení není opodstatněná a navíc je přímým rozporu se Zásadami územního rozvoje hl. m. Prahy, 2022 (dále též „ZÚR HMP“), které stanovují jako jednu ze svých priorit zvyšování podílu zeleně. Podle urbanistické rešerše bylo posuzované katastrální území v nedávné minulosti masivně zastavováno stavbami pro bydlení, rušná výstavba probíhá i aktuálně a je k dispozici mnoho volných ploch pro bydlení. V dané lokalitě už docházelo k významné výstavbě, přičemž se v blízkosti nacházelo i několik rodinných domků, které byly na prodej. Potřeba vymezit nové zastavitelné plochy tedy nebyla prokázána.
5. Ve druhém návrhovém bodu navrhovatelé namítli, že při projednání změn územně plánovací dokumentace nebyly dodrženy procesní postupy, neboť nebyly vypořádány připomínky Městské části Prahy 5 ohledně přístupu k zastávce Geologická. Uvedli, že na

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zasedání rady Městské části Praha 5 dne 14. 12. 2016 byla odhlasována změna Parcel z funkce ZMK na OB za podmínky, že bude zachováno pěší propojení přes dotčené území k zastávce Geologická. Existence pěšího propojení je zaznamenána i v Metropolitním plánu hl. m. Prahy (dále jen „Metropolitní plán“). Navrhovatelé namítli, že ve vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhům změn Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy není ke změně Z 3108/10 uvedeno žádné vyjádření Městské části Praha 5. Není rovněž patrné, že by byla dodržena či zmíněna podmínka, že bude zachováno pěší propojení přes dotčené území k zastávce Geologická. Rovněž v závazném stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy č.j. MHMP 887430/2024 není uvedeno, že by existovala nutnost zřízení přístupu k zastávce Geologická z ulice X.

6. Navrhovatelé zdůraznili, že během projednávání změny územního plánu nepodali námitky ani připomínky, protože legitimně očekávali, že připomínka Městské části Praha 5 ohledně požadavku na zachování přístupu k zastávce Geologická bude vypořádána. Nemohli předpokládat, že v průběhu přípravy napadeného opatření budou připomínky Městské části Praha 5 ignorovány a městská část zůstane nečinná.
7. Ve třetím návrhovém bodu navrhovatelé namítli přímé dotčení změnou Z 3108/10, jelikož touto změnou dojde ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatele ad a) i ad b), a to v důsledku nepřítomnosti zeleně a výhledu, které pro navrhovatele představují významnou výhodu proti pozemkům v okolí. Také v důsledku radikálního prodloužení cesty k nejbližší zastávce MHD z původních cca 30 - 50 metrů na cca 350 metrů dojde ke snížení hodnoty nemovitostí navrhovatelů ad a) i ad b). Podtrhli, že je žádoucí, aby se s větším zájmem přihlíželo i k újmě, která byla navrhovatelům způsobena snížením hodnoty jejich nemovitostí.
8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu k prvnímu návrhovému bodu předeslal, že odůvodnění změny Z 3108/10 je dle judikatury nutné číst jako jeden celek. Poukázal na to, že z kapitoly C. *Zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí* vyplývá, že předmětnou změnou dojde k logickému dotvoření zástavby v ulici X. V kapitole F. *Komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty* je dále uvedeno, že změna Z 3108/10 umožní využití řešeného území pro doplnění založené urbanistické struktury. Důvody vymezení nových zastavitelných ploch jsou tedy vymezeny srozumitelně a dostatečně.
9. Odpůrce konstatoval, že navrhovatelé měli skutečnosti, které mají vyplývat z urbanistické rešerše, předložit prostřednictvím námitek či připomínek ke změně Z 3108/10, jelikož se jedná o námitku směřující k otázce vhodnosti změny Z 3108/10. Zdůraznil, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2021 č.j. 3 As 237/2019-54 nejsou správní soudy oprávněny posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality. Tímto návrhovým bodem by se tudíž soud neměl vůbec zabývat, nadto odpůrce neměl možnost na tvrzení, která vyplývají z urbanistické rešerše, vůbec reagovat. Dle názoru odpůrce jsou naopak zastavitelné plochy v lokalitě vyčerpány, resp. všechny zastavitelné plochy jsou již zastavěny a stabilizovány. I proto bylo vymezení nových zastavitelných ploch změnou Z 3108/10 žádoucí.

10. Odpůrce dodal, že při návrhu změny Z 3108/10 byly hodnoceny všechny priority a teze ZÚR HMP, které nelze vnímat odděleně. Některé priority stanovené v kapitole č. 1 ZÚR HMP mohou působit i protichůdně, proto je nutné jejich význam v každém případě poměřovat a vyvažovat. V případě změny Z 3108/10 bylo shledáno, že nárůst zastavitelných ploch je akceptovatelný a celkově není v rozporu s prioritami územního plánování. Navíc změnou Z 3108/10 byly vymezeny i plochy izolační zeleně, které byly spojeny s dříve existujícími plochami izolační zeleně. Podle odpůrce nelze odhlédnout od skutečnosti, že se jedná o prioritu stanovenou pro „udržitelný rozvoj území“. Pokud by „zvyšování podílu zeleně“ bylo vykládáno samostatně a formalisticky, *ad absurdum* by takto stanovená priorita územního plánování mohla vést až k úplné nemožnosti jakékoliv výstavby na území. Z kontextu i ze samotné podstaty územního plánování na území odpůrce je jednoznačně zřejmé, že toto nikdy nebylo cílem úpravy ZÚR HMP stanoveným v jejich obecných prioritách.
11. Odpůrce připomněl, že právo uspořádat své územní poměry je neodmyslitelnou součástí jeho práva na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 Ústavy České republiky. Možné shledání nezákonnosti změny Z 3108/10 je třeba poměřovat s důsledky případného vyhovění návrhu v podobě zásahu do práva odpůrce na samosprávu; ke zrušení opatření obecné povahy by měly soudy přistupovat zdrženlivě.
12. Ke druhému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že Městská část Praha 5 k návrhu změny Z 3108/10 žádné připomínky neuplatnila, jak vyplývá ze spisového materiálu i z příloh 3b – *vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny po veřejném projednání* změny Z 3108/10, přičemž obdržené připomínky a námítky byly řádně vyhodnoceny, jak vyplývá z příloh 3a a 3b textové části odůvodnění změny Z 3108/10. Usnesení rady Městské části Praha 5 ze dne 14. 12. 2016, které navrhovatelé předložili jako důkaz, není pro odpůrce relevantní, jelikož jej v procesu pořizování změny Z 3108/10 neměl k dispozici. Pokud Městská část Praha 5 deklarovala, že souhlasí se změnou funkčního využití předmětných ploch za určité podmínky, mohla tyto skutečnosti předložit pořizovateli v procesu pořizování změny Z 3108/10. Odpůrce proto nemohl ignorovat připomínky Městské části Praha 5, jak navrhovatelé namítají.
13. Odpůrce současně podotkl, že navrhovatelé měli možnost své výhrady k návrhu změny Z 3108/10 uplatnit v rámci veřejného projednání, svého práva podat námitku či připomínku dle § 52 stavebního zákona však nevyužili.
14. Pokud navrhovatelé odkazují na Metropolitní plán, odpůrce upozornil, že tento plán je v současnosti ve fázi návrhu po veřejném projednání a není platným územním plánem. Dodal, že Metropolitní plán vymezuje v území pěší propojení dvou bodů, které je v textové části výroku upraveno v čl. 88 odst. 3 písm. a). Z úpravy vyplývá, že grafickým vyznačením je definována závazně pouze poloha koncových bodů, mezi kterými má vzniknout pěší propojení. Šrafování je pouze orientační a výsledné pěší propojení může být zajištěno například i přes okolní ulice. Metropolitní plán tedy ani nyní nenavrhuje závazně určit polohu pěšího propojení mezi ulicí X a zastávkou Geologická přes pozemky dotčené změnou Z 3108/10, neboť určuje pouze nutnost propojení koncových bodů. Zajištění pěší cesty z ulice X k zastávce Geologická nic nebrání a Metropolitní plán s ním naopak počítá.

15. Závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy č.j. MHMP 887430/2024 bylo vydáno k záměru úpravy parcelace části pozemků dotčených změnou Z 3108/10. Orgán územního plánování se v něm nemohl zabývat otázkou pěšího propojení přes dotčené pozemky, jelikož k tomu neměl zákonem svěřené kompetence. Z pohledu platného územního plánu a změny Z 3108/10 není pěší propojení ulice X a zastávky Geologická závazně řešeno. Odpůrce k tomu podotkl, že v procesu pořizování změny neměl důvodné pochybnosti o stavu věci, přičemž mu nebyly předloženy žádné námitky a připomínky, které by se pěšího propojení týkaly, a proto nemohl na skutečnosti nyní uvedené v návrhu nijak reagovat.
16. Ke třetímu návrhovému bodu odpůrce předně vyzdvihl, že navrhovatelé nepodali ke změně Z 3108/10 námitky ani připomínky. Soud se proto nemůže zabývat námitkou dotčení vlastnických ani jiných věcných práv spočívajících ve vymezení jiného funkčního využití dotčených pozemků a zároveň nemůže zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného ve změně Z 3108/10. Navrhovatelům objektivně nic nebránilo v podání námitek či připomínek v procesu pořizování změny Z 3108/10, naopak bezdůvodně spoléhali pouze na procesní aktivitu Městské části Praha 5.
17. Z opatrnosti pak odpůrce uvedl, že z kapitoly C. *Zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí* odůvodnění změny Z 3108/10 vyplývá, že konečné množství zeleně v území se bude odvíjet od návrhu konkrétního stavebního záměru. V lokalitě se přitom nachází zejména rodinné domy se zahradou a lze očekávat, že tento charakter bude mít i výstavba rodinných domů, pro kterou změna Z 3108/10 vytváří podmínky. Připomněl, že změna Z 3108/10 nevymezila pouze nové zastavitelné plochy OB, ale v západní části rovněž plochu IZ. Určitý podíl zeleně v blízkosti pozemků navrhovatelů tedy zachován je.
18. Ve vztahu k navrhovateli ad b) není odpůrci jasné, jak je změnou Z 3108/10 zasaženo do jeho vlastnického práva „*v důsledku nepřítomnosti zeleně a výhledu*“, jestliže jeho pozemky od pozemků dotčených změnou Z 3108/10 dělí po obou stranách ulice X stavby rodinných domů, kam jeho výhled nyní směřuje.
19. Odpůrce prostřednictvím portálu www.mapy.cz orientačně prověřil, že nejkratší možná cesta přes dotčené pozemky byla navrhovateli podhodnocena, jelikož dle orientačního měření jde o vzdálenost cca 150 m. Přes dotčené pozemky vedou viditelně dvě pěší cesty, jejichž vzdálenost k zastávce Geologická je srovnatelná. Jedná se o vyšlapané pěšiny přes stávající zelen, nikoli „oficiální“ zpevněné pěší propojení. Při potenciálním zastavění dotčených pozemků a zrušení těchto nejkratších cest, které nelze nyní předjímat, jelikož se jedná o podrobnosti, které budou řešeny v následujících povolovacích řízeních, tedy nedojde ani k trojnásobnému navýšení vzdálenosti mezi nemovitostmi navrhovatele ad a) a zastávkou Geologická. Běžnou chůzí bude i v takovém případě zastávka Geologická dostupná do cca 5 minut. Ještě menší je rozdíl ve vzdálenosti pěší cesty mezi nemovitostmi navrhovatele ad b) a zastávkou Geologická. V tomto případě by šlo o zhruba dvojnásobnou délku trasy se vzdáleností, kterou lze zvládnout běžnou chůzí okolo 4 minut.
20. Odpůrce se domnívá, že v žádném případě nejde o radikální nárůst vzdálenosti mezi nemovitostmi obou navrhovatelů a zastávkou Geologická. Dle jeho názoru tak změna Z 3108/10 nepředstavuje zásah do vlastnických práv navrhovatelů, který by byl zjevně

nepriměřený a dosahoval by značné intenzity. Znovu zdůraznil, že přiměřenost změny Z 310810 a zásahu do vlastnických práv navrhovatelů nemůže být z důvodu jejich procesní pasivity předmětem soudního přezkumu. Navrhl proto, aby soud návrh na zrušení napadeného opatření zamítl.

21. V replíce ze dne 10. 3. 2025 navrhovatelé poukázali na to, že jakkoli stavební zákon nestanoví, jakým způsobem má být prokázána potřeba vymezení nových zastavitelných ploch, vodítko pro postup při prokazování této potřeby poskytuje metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj vydaný pod č.j. MMR-1640/2022-81 (dále jen „Metodický pokyn“). Metodický pokyn uvádí určité parametry a výpočty pro vyhodnocení potřeby zastavitelných ploch pro bydlení, jako jsou vnitřní potřeba nových bytů, vnitřní poptávka po nových bytech, vnější poptávka po bytech, vyhodnocení kapacity území pro výstavbu nových bytů apod., tj. jasná data, se kterými je třeba pracovat. Jen na základě takových dat a jejich hodnocení může být opatření obecné povahy přezkoumatelné, srozumitelné, dostatečně opřené o rozumné důvody a úvahy z těchto dat vycházející. Pokud by tomu tak nebylo, stačilo by se v hlavním městě Praze zaštitit obecnou poptávkou po nových bytech a územní plán by bylo možné měnit na úkor zeleně v podstatě jakkoli. Navrhovatelé též odkázali na článek „Nejméně dostupné bydlení v Evropě je v Praze“ ze dne 27. 3. 2024“ (dále jen „článek o dostupnosti bydlení“), z něhož plyne, že odpůrce sám svým přístupem přispěl k tomu, že v Praze došlo k redukci městských bytů o 84 %. Odkazy odpůrce na další části odůvodnění napadeného opatření nejsou podle navrhovatelů přílehlavé, neboť tyto pasáže se nedotýkají potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, resp. neobsahují relevantní prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatelé zdůraznili, že netvrdili potřebu odděleného vnímání priority zvyšování podílu zeleně, mají však za to, že namísto zastavování nefunkčních ploch (brownfieldů), případně polí a luk uvnitř města, kdy zemědělská výroba uvnitř města je logicky málo efektivní, dochází k „záboru“ městského parčíku s volejbalovým hřištěm pro novou výstavbu. Za situace, kdy se odpůrce vůbec nezabýval odůvodněním potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, se nelze dovolávat zásady zdrženlivosti. Nedostatečné odůvodnění přijetí změny je navíc v přímém rozporu se zásadou transparentnosti veřejné správy a porušuje zákonný požadavek stavebního zákona na přezkoumatelnost rozhodnutí. K tomu odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2024 č.j. 6 As 150/2023-81 či ze dne 16. 12. 2008 č.j. 1 Ao 3/2008-136).
22. Navrhovatelé nemohli předpokládat, že rozhodnutí Městské části Praha 5 nebude ve své podmíněnosti zachování přístupu k zastávce Geologická nikterak vypořádáno, i kdyby tak mělo být z důvodu nedoručení stanoviska Městské části Praha 5 pořizovateli, o čemž však navrhovatelé nemohli důvodně pochybovat. Pochybení správních úřadů nemůže jít k tíži navrhovatelů. Za zavádějící navrhovatelé označili argument odpůrce, že určitý podíl zeleně bude zachován, neboť plocha izolační zeleně bude od navrhovatele ad a) natolik vzdálená, že pro hodnotu jeho pozemku už nebude mít relevantní význam. Navrhovatelé rovněž rozporovali délku nejkratší cesty k zastávce Geologická a namítli, že odpůrce zkracuje cestu po vozovce, kde není chodník, který se naopak nachází na druhé straně vozovky.
23. Při rozhodování o návrhu soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
24. Podle § 101a odst. 1 s.ř.s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

25. Podle § 101b odst. 2 s.ř.s. *návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.*
26. Podle § 101b odst. 3 s.ř.s. *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*
27. Podle § 101d odst. 1 s.ř.s. *při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*
28. Podle § 101d odst. 2 s.ř.s. *dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*
29. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Zálazitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*
30. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.*
31. Podle § 43 odst. 4 stavebního zákona *územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Na pořizování územního plánu vojenského újezdu se vztahují přiměřeně ustanovení § 43 až 47, § 50 až 55 a § 57. Územní plán může být pořízen a vydán též pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle [správního řádu](#).*

32. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona *námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. (...)*
33. Podle § 55 odst. 2 stavebního zákona, *pokud není změna územního plánu pořizována na základě zprávy o uplatňování územního plánu, postupem podle § 55a a 55b, nebo postupem podle odstavce 3, postupuje se dále v rozsahu této změny obdobně podle § 43 až 46 a § 50 až 54 a přiměřeně podle § 47.*
34. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.*
35. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona *pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle [§ 45i zákona o ochraně přírody a krajiny](#). K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.*
36. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
37. Úvodem soud konstatuje, že napadené opatření je po formální a materiální stránce opatřením obecné povahy, které je přezkoumatelné v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. Územní plán či jeho změna se podle právní úpravy zakotvené ve stavebním zákoně platném a účinném do 30. 6. 2024 vydávaly formou opatření obecné povahy. Vydání územního plánu či jeho změny bylo v pravomoci odpůrce, jehož zastupitelstvu příslušelo ve smyslu § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona vydat územní plán (jeho změnu) v samostatné působnosti. Napadené opatření bylo vydáno za účinnosti shora citované právní úpravy a účinným se stalo ke dni 30. 12. 2023. Jelikož byl návrh soudu doručen dne 30. 12. 2024, byl podán v zákonné jednoroční lhůtě dle § 101b odst. 1 s.ř.s.
38. V obecné rovině platí, že přezkum opatření obecné povahy spočívá v pěti následujících krocích, které Nejvyšší správní soud definoval například v rozsudku ze dne 29. 9. 2005 č.j. 1 Ao 1/2005-98: a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem); e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
39. Navrhovatelé uplatnili tři návrhové body, v nichž namítli rozpor napadeného opatření se stavebním zákonem, nedodržení procesních postupů a dotčení jejich vlastnických práv.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Z pohledu výše uvedeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy navrhovatelé nerozporují pravomoc a působnost odpůrce vydat napadené opatření. K otázce pravomoci odpůrce vydat napadené opatření se soud ostatně již vyjádřil výše. Co se týče posouzení mezi působnosti odpůrce při vydávání napadeného opatření, soud nezjistil žádné okolnosti, za kterých by napadené opatření neobstálo a ke kterým by soud musel přihlížet ze své úřední povinnosti. Soud proto přistoupil k vypořádání navrhovateli vymezených návrhových bodů, přičemž nejprve vypořádal druhý návrhový bod, v němž navrhovatelé namítali pochybení odpůrce při vydání napadeného opatření. Vadu procesního charakteru spatřovali v tom, že odpůrce nevypořádal připomínky Městské části Praha 5 ze dne 14. 12. 2016. Soud ze spisového materiálu ověřil, že jeho součástí není navrhovateli označené usnesení rady Městské části Praha 5 ze dne 14. 12. 2016 č.j. MCP5_47_2F1772_2F2016. Stěžejní je však především to, že Městská část Praha 5 žádné připomínky k návrhu změny Z 3108/10 nepodala, jak vyplývá z přílohy 3b – *vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny po veřejném projednání změny Z 3108/10*, což ostatně nepopírají ani navrhovatelé. Soud souhlasí s odpůrcem, že se mohl zabývat pouze tvrzeními, která byla uplatněna prostřednictvím stanovisek, připomínek či námitek ve fázi projednávání změny Z 3810/10 ve smyslu § 47 odst. 2 a § 55 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatelé mohli sami namítat význam zachování pěšího propojení přes pozemky dotčené změnou Z 3108/10. Jejich údajné očekávání, že Městská část nebude nečinná a připomínky sama uplatní, je zcela irrelevantní.

40. Pokud jde o závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy č.j. MHMP 887430/2024 ze dne 29. 4. 2024, to bylo dotčeným orgánem vydáno toliko k otázce týkající se úpravy parcelace části pozemků, na které se změna Z 3108/10 vztahuje. Dotčený orgán se tedy v tomto závazném stanovisku nemohl vyjadřovat k otázce pěšího propojení se zastávkou Geologická. Nepřípadný je též poukaz navrhovatelů na Metropolitní plán, neboť se nejedná o platný územní plán, jenž nadto polohu pěšího propojení ani závazně neurčuje.
41. Soud se dále zabýval prvním návrhovým bodem. V něm navrhovatelé namítli, že vyhodnocení účelného využití zastavěného území a potřeby vymezení zastavitelných ploch v napadeném opatření nesplňuje požadavky stavebního zákona formulované v jeho ustanovení § 55 odst. 4. Soud v obecné rovině souhlasí s odpůrcem, že na odůvodnění opatření obecné povahy je třeba nahlížet jako na celek, přičemž nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování (viz odpůrcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2021 č.j. 8 A 398/2018-58). Navrhovatelé svou argumentaci vystavěli na (části) odůvodnění napadeného opatření, v němž odpůrce přijatou změnu Z 3108/10 opodstatnil zvýšenou poptávkou po bydlení v dané lokalitě, jakož i v rámci celého města. Z odůvodnění napadeného opatření též vyplývá, že změnou Z 3108/10 dojde k logickému dotvoření zástavby v ulici X a tato změna umožní využití řešeného území pro doplnění založené urbanistické struktury. Navrhovatelé ovšem namítají, že v posuzovaném území je aktuálně k dispozici mnoho volných ploch pro bydlení.
42. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021 č.j. 1 As 231/2019-37, který se věnoval výkladu ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, který shrnul do následující právní věty: „*Při posuzování potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy změnou územního plánu je třeba dle § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, i po jeho novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. zohlednit, zda regulované území již zastavitelné*“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou vymezeny a zda jsou využity.“ (podtržení doplněno soudem). V odůvodnění uvedeného rozsudku Nejvyšší správní soud předeslal, že: „Ustanovení § 18 odst. 4 stavebního zákona definuje cíle a úkoly územního plánování. Podle tohoto ustanovení územní plánování určuje podmínky pro hospodářské využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona pak stanoví, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Těmto ustanovením odpovídá pravidlo zakotvené v § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona, z něž vyplývá, že součástí odůvodnění územního plánu je vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.“ Dále konstatoval, že: „(...) do 31. 12. 2017 bylo v případě vymezování nových zastavitelných ploch změnou územního plánu nutno dle § 55 odst. 4 stavebního zákona prokázat nejen potřebu takového vymezení, ale také nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Ačkoli takto vysoký standard odůvodnění nyní již stavební zákon nestanoví, stále je třeba podle tohoto zákona odůvodnit, resp. prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. Na splnění této podmínky je nutno nadále trvat i vzhledem k obecným zásadám územního plánování (§ 18 stavebního zákona). Účelem § 55 odst. 4 stavebního zákona není jen ochrana zemědělského půdního fondu, jak dovozuje stěžovatelka, ale také zajištění stability funkčního využití ploch určeného územním plánem a vyloučení „bezbréhého“ rozšiřování zastavitelného území obce (viz např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017 č.j. 6 As 67/2017-38).“ (podtržení doplněno soudem).

43. Ačkoli soud dává odpůrci za pravdu, že nemohl v důsledku procesní pasivity navrhovatelů v průběhu projednávání změny Z 3108/10 reagovat na teprve nyní v návrhu uplatněná tvrzení, resp. na obsah urbanistické rešerše, nelze z této skutečnosti dovozovat, že návrhový bod není důvodný a soud se jím nemá zabývat. Z napadeného opatření nelze totiž vůbec seznat, zda odpůrce náležitě posoudil regulované území i z hlediska (ne)existence zastavitelných ploch, jež by mohly sloužit k totožnému funkčnímu využití. Pakliže odpůrce ve vyjádření k návrhu jen stroze konstatoval, že dle jeho názoru jsou naopak zastavitelné plochy v lokalitě vyčerpány, není soudu zřejmé, o jaká konkrétní zjištění odpůrce takový závěr opírá. Z tohoto důvodu soud považoval za nadbytečné, resp. předčasné provádět důkaz urbanistickou rešerší, neboť je prvotní povinností odpůrce řádně odůvodnit vymezení nových zastavitelných ploch tak, aby odpovídalo hospodárnému využívání zastavěného území a nezbytné ochraně nezastavitelných pozemků. Jinými slovy, není úlohou správního soudu, aby toliko na základě důkazu předloženého navrhovateli v soudním řízení hodnotil potřebnost nového vymezení zastavitelných ploch z pohledu jiných zastavitelných ploch v území a jejich případné využitelnosti pro daný účel. Pokud odpůrce v napadeném opatření neuvedl konkrétní argumentaci ve vztahu k možnostem (či naopak nemožnosti) využití zastavitelných ploch, které se v dané lokalitě (případně) nachází, nelze obsah napadeného opatření v tomto směru z materiálního hlediska přezkoumat.
44. Nutno podotknout, že soud je (i podle odpůrcem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2021 č.j. 3 As 237/2019-54) oprávněn posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva a popřípadě zda i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezodůvodněné či diskriminační, či nejedná-li se o zjevný excés, šikanu apod. Správní soud je povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a z toho

plynoucím omezením vlastníka příslušné nemovitosti neexistuje zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Nezjistí-li správní soud, že se jedná o řešení nezákonné či excesivní (zjevně nepoměrné), nepřisluší mu, aby se vyjadřoval k jeho vhodnosti a účelnosti. Otázku vhodnosti a účelnosti zvoleného způsobu využití území však nelze zaměňovat s otázkou přiměřenosti jeho dopadů ve vztahu ke konkrétním osobám. Výsledné funkční uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis jednak mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale zejména mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Vůle politické jednotky, která rozhoduje o volbě konkrétní podoby využití určitého území, je nikoli nevýznamně omezena požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Úkolem soudu je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala v uvedených mantinelech. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č.j. 2 Ao 3/2007-73). V daném případě však soud z důvodu absence řádného odůvodnění, jež by z obsahového hlediska dostalo zákonnému požadavku, nemohl posoudit, zda napadené opatření je (či není) v souladu se zákonem, případně zda je (či není) projevem libovůle odpůrce. V této souvislosti není podstatné, že navrhovatelé nepodali v průběhu projednání změny Z 3108/10 námítky brojící proti vhodnosti přijímané změny území. K tomu soud dodává, že zvýšená poptávka po bydlení v dané lokalitě sice může představovat důvod pro změnu územního plánu, nelze však pomíjet, že taková skutečnost musí být opodstatněna v kontextu stávající regulace území. Nadto z textové části napadeného opatření ani ze spisového materiálu nevyplývá, z jakých konkrétních podkladů má zvýšená poptávka po bydlení v předmětné lokalitě vyplývat.

45. K dílčí námitce týkající se priorit stanovených v ZÚR HMP soud poznamenává, že posouzení naplnění těchto zásad by jistě mělo být komplexní a v intencích udržitelného rozvoje území, jak zdůraznil odpůrce, zásady zakotvené v tomto nástroji územního plánování však musí být respektovány. Jakýkoli postup, který představuje odchylku od stanovených priorit, je nutno v odůvodnění změny podložit věcně a logicky správnou argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011 č.j. 8 Ao 6/2011-87). Nelze též přehlížet, že tam, kde je řešení územního plánu v rozporu se ZÚR, se územní plán nepoužije ([§ 54 odst. 5 stavebního zákona](#)). Je nepochybné, že udržitelný územní rozvoj, který má být ve smyslu ZÚR HMP realizován též navyšováním podílu zeleně, bude změnou Z 3108/10 narušen, neboť ani plocha IZ (2 043 m²) svým rozsahem nenahradí plochu s původním určením ZMK, jež má být změněna na plochu OB (3 875 m²). Soud na tomto místě podotýká, že respektuje právo odpůrce na samosprávu, neboť svým rozhodnutím (rozsudečným výrokem) nikterak nepředjímá, jak má odpůrce o změně územního plánu rozhodnout, resp. nepředikuje nemožnost provést změnu územního plánu. Soud odpůrci vytýká, že neučinil přezkoumatelnou a podloženou úvahu o potřebě vymezení nové zastavitelné plochy v území. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je ve smyslu § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona nedílnou součástí územního plánu, případně jeho změny. Soud v této souvislosti odkazuje na

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 č.j. 1 Ao 3/2008-136, z něhož vyplývá, že: „I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“

46. Jelikož soud shledal, že napadené opatření je nedostatečně odůvodněno a již tato skutečnost postačuje k jeho zrušení, je v tuto chvíli předčasné zabývat se námitkou dotčení vlastnických práv navrhovatelů. Soud však považuje za vhodné uvést, že v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany práv navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takový postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již před vydáním opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2011 č.j. 6 Ao 5/2011-43). Řečeno jinak, správní orgán není *ex officio* povinen zkoumat přiměřenost přijaté změny územního plánu, kterou formou opatření obecné povahy stanoví.
47. K otázce posuzování přiměřenosti právní regulace totiž nelze přistupovat tak, že jako nepřijatelné bude vyhodnoceno každé řešení, které jen nepatrně zasahuje do konkurujících zájmů. Smyslem principu proporcionality a jeho aplikace při vydávání opatření obecné povahy je vedle posouzení kritéria vhodnosti a potřebnosti i to, aby k omezení jeho adresátů docházelo co nejméně (kritérium minimalizace zásahů), nikoli nutně to, aby k omezení adresátů nedocházelo vůbec. Současně platí, že správní orgán se může hlediskem proporcionality zabývat (jen) v té míře, tj. co do jejího obsahu i rozsahu, v níž byla dotčeným adresátem v řízení předcházejícím vydání opatření obecné povahy uplatněna. Navrhovatelé ovšem žádné námitky neuplatnili, a proto odpůrce nemohl posuzovat otázku proporcionality dotčení jejich vlastnických práv v důsledku změny Z 3108/10.
48. Soud neshledal potřebným provádět důkazy, které navrhovatelé v návrhu označili. K důkazu urbanistickou rešerší se již soud vyjádřil výše. Nadbytečné, resp. pro věc nepodstatné jsou též usnesení rady Městské části Praha 5 ze dne 14. 12. 2016 č.j. MCP5_47_2F1772_2F2016, krycí list lokality 344, který je součástí Metropolitního plánu, Metodické pokyny a článek o dostupnosti bydlení.
49. Lze uzavřít, že v napadeném opatření absentuje řádné odůvodnění změny Z 3108/10, neboť odpůrce neuvedl a nepodložil, zda regulované území již (ne)obsahuje zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím, v jakém rozsahu (ne)jsou tyto plochy vymezeny a zda (ne)jsou využity. Napadené opatření je v předmětné části nepřezkoumatelné, a soud jej proto postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s.ř.s. zrušil, a to s účinností od právní moci tohoto rozsudku. Za splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s.ř.s tak učinil bez jednání.
50. Druhý výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s. Každému z navrhovatelů, kteří byli ve věci úspěšní, náleží náhrada nákladů řízení spočívající jednak v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč, dále v odměně advokáta za dva úkony právní služby podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, a to ve výši snížené o 20 % ve smyslu § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tj. ve výši 2 480 Kč za každý z těchto úkonů (převzetí a příprava zastoupení, návrh), za oba úkony celkem 4 960 Kč. Každému z navrhovatelů náleží rovněž náhrada hotových výloh podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby, tj. celkem 600 Kč a částka 1 167,60 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Každý z navrhovatelů tak má právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 727,60 Kč. Soud proto odpůrci uložil povinnost zaplatit ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce navrhovatelů advokáta Mgr. Ing. Martina Lukeše na nákladech řízení částku 23 455,20 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 13. března 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu