



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **J. M.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, se sídlem Kubelíkova 1548/27, Praha 3, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: městská část Praha 22, se sídlem Nové náměstí 1250/10, Praha 10, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 9. 12. 2024, č. 216/2024, v rozsahu, ve kterém byla vydána změna Z 2937/00, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2025, č. j. 5 A 22/2025-103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce na nákladech řízení o kasační stížnosti 18.404,10 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelka podala u městského soudu návrh na zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy odpůrce (změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy) v rozsahu, ve kterém byla vydána změna Z 2937/00 (dále též „Změna ÚP“). Touto změnou

došlo ke změně funkčního využití pozemku p. č. X, k. ú. U., ve vlastnictví navrhovatelky z plochy všeobecné smíšené území (SV) na plochu veřejného vybavení (VV) a určení, že na tomto pozemku má být situována veřejně prospěšná stavba U. – základní škola. U částí sousedních pozemků p. č. 1920/491, 1920/110, 1920/111 a 2155/16, vše k. ú. U., došlo k rozšíření zastavitelné plochy na úkor nezastavitelného území. V téměř stejném rozsahu (bez p. č. 2155/16 v k. ú. U.) došlo ke změně funkčního využití území z využití izolační zeleň (IZ) na veřejnou vybavenost (VV).

[2] Městský soud nadepsaným rozsudkem návrhu navrhovatelky vyhověl a opatření obecné povahy odpůrce ze dne 9. 12. 2024, č. 216/2024 v rozsahu, ve kterém byla vydána Změna ÚP zrušil dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku. Přisvědčil námitce navrhovatelky ohledně nedostatečného vyhlášení návrhu Změny ÚP, neboť ve vyvěšené vyhlášce bylo uvedeno pouze „2937/00 *výstavba školského zařízení (areál ZŠ) Praha x U.*“. Nebyla tudíž dostatečně určitá a neodpovídala požadavkům § 172 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V důsledku nedodržení zákonem stanovených podmínek procesního postupu při vydávání Změny ÚP neměla navrhovatelka dostatečnou možnost podat proti návrhu Změny ÚP námitky, a nemohla tak v řízení uplatňovat a chránit svá práva. Tato vada má přitom zásadní vliv na zákonnost vydané Změny ÚP.

[3] Při vypořádání námítky navrhovatelky týkající se prokázání potřebnosti vymezení zastavitelné plochy městský soud připomenul, že nevznesla proti návrhu opatření obecné povahy námitky ani připomínky. I tak však odpůrce musel dostatečně a přezkoumatelně odůvodnit svoje úvahy stran naplnění zákonných podmínek pro vydání Změny ÚP. Po zhodnocení jejího odůvodnění dospěl městský soud k závěru, že je nepřezkoumatelná, jelikož odpůrce nezdůvodnil, proč je nutné vymezit další zastavitelné plochy a nezabýval se ani otázkou, proč nová zástavba má být právě na pozemcích, které zvolil.

[4] Městský soud přisvědčil také námitce navrhovatelky, že odůvodnění Změny ÚP neobsahuje vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond (dále též „ZPF“), jelikož odpůrce dostatečně nezdůvodnil a neprokázal převažující jiný veřejný zájem nad zájmem na ochraně kvalitní půdy a ve Změně ÚP nejsou uvedeny žádné úvahy nad jinými možnými řešeními. Stejně tak je nedostatečné stanovisko Ministerstva životního prostředí (MŽP) ze dne 12. 10. 2022, č. j. MZP/2020/710/3338, v němž sice uvedlo, že je dán výrazně převažující zájem nad veřejným zájmem ochrany ZPF z důvodu výstavby základní školy navázané na rozvojové plochy bydlení, ale již není zřejmé, z jakých podkladů ministerstvo vycházelo stran názoru nutnosti výstavby základní školy a neuvedlo ani žádné úvahy nad jinými možnými řešeními.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelky

[5] Odpůrce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku městského soudu **kasační stížnost**. V první řadě namítl, že přístup městského soudu je pro něj překvapivý, neboť tentýž soud v rozsudku sp. zn. 9 A 39/2024 výslovně označil údaje, jejichž uvedení považuje za nezbytné k naplnění účelu § 172 odst. 2 správního řádu a stěžovatel přesně tyto údaje ve

pokračování

veřejné vyhlášce týkající se Změny ÚP uvedl. Stěžovatel tak měl legitimní očekávání, že i v této věci posoudí městský soud tento postup jako dostatečný a splňující požadavky právní úpravy. Na stěžovatele jsou městským soudem v porovnání s jinými městy kladeny naprosto odlišné a přísnější nároky. V případě jiných měst se veřejné vyhlášky oznamující projednání návrhu územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy omezují na pouhé konstatování, že je projednáván návrh změny územního plánu, aniž by došlo k jakékoli specifikaci předmětu změny či bližšímu vymezení dotčeného území přímo ve veřejné vyhlášce. Stěžovateli není znám žádný případ, ve kterém by soud konstatoval rozpor tohoto postupu s § 172 odst. 2 správního řádu a požadoval další zpřesnění předmětu změny uvedením například části obce, ulice, či dokonce parcelních čísel dotčených pozemků. Zveřejnění informace o veřejném projednání ve výše uvedeném rozsahu je naopak považované za dostatečné. Jako ilustrativní příklad stěžovatel přiložil veřejné vyhlášky o veřejném projednání změn územních plánů obce Husinec, Dobříš, Malšín, Pištěn, Prostějov, Smržice, Vintířov.

[6] Území stěžovatele je větší v porovnání s jinými městy. Ani největší katastrální území nacházející se na území stěžovatele se přitom velikostí nevyrovná velikosti některých jiných měst v ČR, která v rámci svých veřejných vyhlášek konkrétní území, kterého se změna jejich územně plánovací dokumentace týká, vůbec neuvádí. Stěžovatel přitom nesouhlasí s názorem městského soudu, že by bylo neúměrné po navrhovatelce žádat, aby se se zabývala o každou změnu územního plánu, která je v U. navrhována z pohledu, zda může dopadat do jejích práv. Stávající judikatura je založena na principu, že každý má dbát svých práv a zabývat se v úměrné míře o věci, které by do nich mohlo zasáhnout. Panuje shoda na tom, že tato míra je dána minimálně na úrovni dění města či obce, ve které daná osoba vlastní majetek. V souladu s rozsudkem městského soudu sp. zn. 9 A 39/2024 byla poskytnuta zpřesňující informace, co se týče katastrálního území, ale i věcného obsahu Změny ÚP. Míra nároků kladených na adresáty tak byla naopak podstatně nižší, než jak je považována za přijatelnou v jiných městech. Z odůvodnění rozsudku nelze seznat, proč soud nepovažuje uvedení katastrálního území za dostatečné, a to zejm. v porovnání s jinými městy, u kterých to zjevně dle stávající judikatury správních soudů dostatečné je, resp. tato města nemusí uvádět ani tento údaj. S ohledem na praxi zavedenou v Brně, které v rámci veřejných vyhlášek uvádí bližší informace o místu, kterého se změna územního plánu týká, stěžovatel podotknul, že z žádného relevantního zdroje (právních předpisů, judikatury) nevyplývá, že míra přesnosti, ke které se rozhodlo město Brno přistoupit, by byla jakkoli určující i pro stěžovatele. Ostatně i městský soud v rozsudku sp. zn. 9 A 39/2024 jako nezbytné minimum označil uvedení dotčené městské části, katastrálního území a heslovitého předmětu změn. Stěžovateli dále není zřejmé, proč právě katastrální území o velikosti 10,27 km² bylo shledáno za příliš velké (zejm. v porovnání s velikostí jiných měst, na která tyto nároky kladeny nejsou).

[7] Obdobně neodůvodněný je i požadavek na uvádění konkrétních parc. č. pozemků dotčených změnou územního plánu. Stěžovateli není známo, že by takový požadavek byl někdy uplatňován vůči jinému městu (obci), tedy že by neuvedení parcelních čísel dotčených pozemků ve veřejné vyhlášce o veřejném projednání návrhu změny územního plánu bylo

shledáno jako důvod nezákonnosti takovéto změny. Opět není jasné, kde přesně Městský soud spatřuje pomyslnou „dělicí čáru“ a proč.

[8] Městský soud sice deklaruje, že při posuzování, jaké údaje je nezbytné ve veřejné vyhlášce uvést, půjde o hledání určité rovnováhy, přičemž je třeba dbát i toho, aby požadavky nebyly pro rozhodující orgán neadekvátně zatěžující, tímto pravidlem se nicméně následně neřídí. S přihlédnutím ke složitosti územně plánovací činnosti v hlavním městě Praze a množství řešených lokalit však po stěžovateli nelze rozumně žádat, aby s ohledem na každou změnu územního plánu vážil, zda dané katastrální území není „příliš velké“ a zároveň zda množství dotčených pozemků nevyžaduje, aby ve vyhlášce uvedl i konkrétní parcelní čísla dotčených pozemků. Takovéto požadavky nemající žádnou oporu ve výslovném znění právních předpisů, zakládají nepřípustnou míru právní nejistoty stěžovatele o tom, „co ještě“ musí udělat, aby byl jeho postup při veřejném projednání návrhu změn územně plánovací dokumentace posouzen jako zákonný.

[9] Městský soud nevzal v úvahu označení předmětu změny územního plánu. Své závěry založil pouze na velikosti dotčeného katastrálního území a počtu dotčených parcel. Vůbec se přitom nezabýval tím, nakolik k zjištění, čích zájmů se Změna ÚP může týkat, mohlo dále přispět i označení předmětu Změny ÚP. Nebylo nezbytné sledovat místní dění k učinění úsudku, že se Změna ÚP může týkat pozemků navrhovatelky, postačila k tomu pouze základní znalost vlastních pozemků a poměrů v okolí. To je nepochybně požadavek, který lze na vlastníky pozemků klást. Označení „U., školské zařízení (areál ZŠ)“ je dostatečné k tomu, aby se o probíhající změnu začali zajímat vlastníci dosud nezastavěných pozemků v blízkosti obytné zástavby, které by se mohli pro umístění školy jevit jako vhodné. Heslovité označení předmětu změny přitom je zpřesňující informací poskytovanou nad rámec toho, co je považováno za dostatečné v jiných městech. Navrhovatelka tak ve skutečnosti obdržela dostatek informací k tomu, aby vyhodnotila, že je na místě se s daným návrhem změny seznámit.

[10] Tvrzení městského soudu, že se navrhovatelka mohla domnívat, že se projednávaná Změna ÚP dotýká ZŠ Romance, je spekulace, která ani není ze strany navrhovatelky tvrzena. Není ani reálná, jelikož v době veřejného projednání Změny ÚP (září 2022) již ZŠ Romance několik let disponovala územním rozhodnutím. Městský soud navíc také uvedl, že po vlastnících nelze požadovat, aby se zajímali o místní dění, aby následně uvedl, že okolnost širšího místního dění by měla snížit informativní hodnotu zvoleného označení Změny ÚP. Jeho argumentace je tak zjevně vnitřně rozporná.

[11] Za absurdní stěžovatel označil východisko Městského soudu, podle kterého „byli-li by adresáti v každém případě nuceni otevřít samotný návrh OOP, aby se dozvěděli, koho se návrh týká, postrádal by § 172 odst. 3 správního řádu smysl“. Není totiž možné v rámci veřejné vyhlášky poskytnout informace o předmětu změny v takové míře, že by adresáti nemuseli návrh opatření obecné povahy vůbec otvírat. To by v zásadě vyžadovalo, aby byl již ve veřejné vyhlášce obsažen celý návrh. Jde o hledání určité míry informací, ze které adresát nabyde předpoklad, že dochází k projednávání změny, která by se ho mohla týkat, proto se

pokračování

s návrhem seznámí, aby si tento svůj předpoklad potvrdil, či nikoliv. Nároky k naplnění požadavku § 172 odst. 2 správního řádu, se kterými přišel městský soud, nelze hodnotit jinak, než jako nedůvodné, neúměrně zatěžující, diskriminační a překvapivé.

[12] Městský soud při posuzování dostatečnosti odůvodnění Změny ÚP vycházel pouze z odůvodnění její textové části. Z judikatury správních soudů ovšem takto restriktivní přístup nevyplývá. Při posuzování dostatečnosti odůvodnění se nelze omezit jen na samotnou část územního plánu označenou jako odůvodnění, ale je třeba vzít v úvahu i další dokumenty, které byly podkladem rozhodování o přijetí změny územního plánu a jsou součástí spisu. V této souvislosti stěžovatel upozornil na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022- 84, potvrzený Nejvyšším správním soudem, rozsudek Krajského soud v Praze, ze dne 24. 3. 2025, č.j. 41 A 2/2025-108, rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č.j. 8 As 89/2016-48, ze dne 10. 1. 2025, č.j. 5 As 6/2024- 101, a ze dne 25. 9. 2020, č.j. 4 As 436/2019-62. Přístup městského soudu proto stěžovatel označil za rozporný s judikaturou vztahující se k požadavkům na odůvodnění územně plánovací dokumentace, a to zvláště v situaci procesně pasivní navrhovatelky. Z odůvodnění Změny ÚP je patrný záměr stěžovatele, a naopak nelze tvrdit, že by odůvodnění zcela absentovalo.

[13] Část G odůvodnění Změny ÚP tak je třeba číst v kontextu dalších dokumentů. Jedná se zejm. o a) grafickou část, ze které vyplývá, že se v území nenachází žádné vhodné dosud nezastavěné plochy, b) podnět Městské části Prahy 22 ze dne 22. 11. 2013 (dále též „podnět MČ“), v němž je mimo jiné uvedeno, že poptávka po místech v základních školách Prahy 22 již po mnoho let převyšuje nabídku a z kterého jednoznačně vyplývá, že důvodem pro vymezení nové zastavitelné plochy je naprostá nezbytnost vymezení plochy pro školské zařízení právě v tomto prostoru a že při volbě místa byla zohledněna i majetková struktura, c) stanovisko Ministerstva životního prostředí, č.j. MHMPXPEU73 O2, zahrnuté do „Vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhům změn ÚP SÚ HMP“ a d) Vyhodnocení vlivů souboru vybraných celoměstsky významných změn vlny V ÚP SÚ hl. m. Prahy na udržitelný rozvoj území (dále též „vyhodnocení vlivů“), které bylo zveřejněno společně s návrhem Změny ÚP, v němž je mimo jiné uvedeno, že *„Posuzovaná změna je v souladu se stávajícím sociodemografickým vývojem a potřebami dané městské části, která se v posledních letech velice dynamicky rozvíjí, významně zde roste počet obyvatel a adekvátně tomu i potřeba zajištění nezbytné občanské vybavenosti...“*

[14] Z výše uvedeného vyplývá, že při výběru lokality pro umístění základní školy byly řádně zváženy veškeré relevantní zájmy, včetně zájmu na ochraně nezastavitelného území. Bylo přitom shledáno, že zájem na vymezení plochy pro výstavbu školského zařízení právě v těchto místech významně převyšuje nad zájmem na ochraně nezastavitelného území, nadto za situace, kdy nezastavitelné území představuje jen malou část dotčené plochy a je v zásadě ze všech stran již obklopeno plochami zastavitelnými. Změna ÚP tak byla z pohledu potřeby vymezení nové zastavitelné plochy řádně zdůvodněna, a to zcela nepochybně v míře nezbytné v situaci, kdy proti ní nebyly ani podány žádné námitky. Nelze úspěšně tvrdit, že by navrhovatelka nemohla z odůvodnění a dalších částí Změny ÚP či dokumentů ve spise

seznat důvody vymezení plochy pro základní školu právě na dotčených pozemcích, včetně částečného vymezení nových zastavitelných ploch.

[15] Městský soud na odůvodnění Změny ÚP klade neúměrně vysoké, až formalistické nároky. S ohledem na podnět MČ a vyhodnocení vlivů neobstojí závěr městského soudu, že nikde v napadené Změně ÚP není uvedeno, proč je stavba školského zařízení potřebná. Naprosto tak nelze tvrdit, že by se navrhovatelka nemohla seznámit s tím, proč je výstavba základní školy v dané lokalitě považována za potřebnou. Městský soud ovšem v rozporu s výše citovanou judikaturou nevzal jiné dokumenty, které byly podkladem rozhodování o přijetí Změny ÚP a jsou součástí spisu, v úvahu, a to přestože na ně stěžovatel v rámci svých podání i při jednání u městského soudu upozorňoval.

[16] Ani to, že v odůvodnění Změny ÚP nebyly označeny konkrétní rozvojové plochy, které se v okolí regulovaných pozemků nachází, nelze považovat za vadu odůvodnění, která by mohla vést k jeho nepřezkoumatelnosti. Přítomnost těchto ploch je jasně patrná z grafické části územního plánu i faktické situace v území. Z odůvodnění Změny ÚP (včetně dalších výše uvedených dokumentů) jasně vyplývá, proč byly zvoleny právě dané pozemky. Jedná se přitom o kombinaci zejména těchto faktorů, které všechny jsou v Změně ÚP a souvisejících dokumentech uvedeny: převažující část plochy byla již dříve vymezena jako zastavitelná; část pozemků je ve vlastnictví státu či města; blízkost obytné zástavby a soulad s místní koncepcí občanské vybavenosti. Z uvedeného implicitně vyplývá, že nebyl nalezen jiný pozemek, který by splňoval uvedená kritéria, a je to i jasně patrné z grafické části územního plánu, jakož i faktické situace v území. Ani navrhovatelce se v rámci jejích podání nepodařilo dodatečně přijít s návrhem, který by byl alespoň srovnatelný. Pokud soud trvá na tom, že tato zjevná skutečnost musí být explicitně uvedena v textu odůvodnění Změny ÚP, opět se jedná o přehnaný formalismus. O to více za situace, kdy proti návrhu nebyly podány námitky, a nelze se tak zabývat otázkou proporcionality.

[17] Také v případě prokázání nezbytnosti určení zemědělské půdy k jinému účelu (posouzení náležitostí odůvodnění záboru pozemků v ZPF) se městský soud omezil na samotný text odůvodnění a vůbec nevzal v úvahu další části Změny ÚP a související dokumenty ve spise. Z tohoto důvodu opět dospěl k zjevně nesprávnému závěru, že „*napadené OOP nijak nezdůvodňuje, proč je výstavba školského zařízení potřebná*“ a potažmo proč je nezbytné přistoupit k záboru půdy v ZPF. Tento závěr je nepravdivý, když potřebnost školského zařízení ze Změny ÚP naopak jasně vyplývá.

[18] Argument, že důvodnost záboru půdy v ZPF byla potvrzena i souhlasným stanoviskem Ministerstva životního prostředí, městský soud odmítl s tím, že v odůvodnění Změny ÚP není nic o tomto stanovisku uvedeno. To opět svědčí o naprosto nesprávném přístupu městského soudu. Odkaz na stanovisko uvedený přímo v části opatření obecné povahy označené jako odůvodnění není podmínkou toho, aby k němu bylo při posuzování dostatečnosti odůvodnění přihlédnuto, včetně důvodů pro vydání tohoto stanoviska. Nadto za situace, kdy stanoviska dotčených orgánů byla uvedena v rámci vypořádání stanovisek, a nelze tak pochybovat o tom, že byla do opatření obecné povahy zahrnuta a jsou součástí

pokračování

jeho odůvodnění. Přes výše uvedené se městský soud následně částečně vyjádřil i k obsahu tohoto stanoviska a konstatoval jeho nepřezkoumatelnost. Není však nezbytné, aby dotčené orgány uváděly, že informace o existenci rozvojových ploch v okolí dovozují z platné územně plánovací dokumentace. Ve stanovisku jsou dostatečně uvedeny důvody svědčící pro potřebnost záboru, např. že záměr je z převážné části navrhován na již zastavitelné plochy, návaznost na stávající zástavbu nacházející se na severozápadním i severovýchodním okraji řešeného území, jedná se o část území, ohledně které se již dle platného územního plánu nepředpokládá zemědělské využití, ale je vedeno jako IZ – izolační zeleň, pozemky neslouží k zemědělské prvovýrobě, a nelze tak předpokládat významně negativní vliv na půdy. Z grafické části Změny ÚP pak vyplývá, že zábor ZPF se týká úzkého pruhu pozemku nacházejícího se mezi již zastavitelnými plochami a silnicí, který neumožňuje účelné zemědělské využití.

[19] Výtky městského soudu týkající se údajných nedostatků odůvodnění záboru pozemků náležejících do ZPF stěžovatel považuje za přehnaně formalistické. To, že na základě tvrzených dílčích nedostatků odůvodnění městský soud přistoupil ke zrušení Změny ÚP, je v rozporu se stávající judikaturou, podle které mohou, zejména nepodá-li navrhovatel námítky, vést k zrušení přijatého opatření obecné povahy jen mimořádně závažné nedostatky odůvodnění, zpravidla jeho úplná absence, pro kterou nelze záměr pořizovatele vůbec seznat. To však vůbec není případ odůvodnění napadené Změny ÚP, ve které byly v odůvodnění i jejích dalších částech uvedeny důvody pro nezbytnost záboru pozemků v ZPF. Při přezkumu územních plánů je třeba dbát zásady zdrženlivosti zásahu do výkonu působnosti samosprávy. Je zcela nepřipustné, aby případná dílčí procesní pochybení vedla ke zrušení přijaté Změny ÚP za situace, kdy nebyla zásadně zpochybněna věcná správnost řešení a kdy negativní dopady zrušení přijaté změny územního plánu by byly podstatně větší než potencionální zásah do práv dotčených vlastníků. Zrušením Změny ÚP by došlo k poškození nejenom stěžovatele, ale zejména obyvatel dané lokality, pro které by městská část nebyla schopná poskytnout odpovídající kapacity v základních školách.

[20] Navrhovatelka své pozemky po více jak 20 let neužívá a většina vznášených procesních námitek se jí ani zásadně netýká. K vymezení nové zastavitelné plochy a k záboru ZPF dochází s ohledem na jiné, než navrhovatelkou vlastněné pozemky, přičemž není zřejmé, jak se tato změna může dotknout stávajícího způsobu (ne)užívání pozemků navrhovatelky.

[21] Městský soud se ovšem tím, zda tvrzená procesní pochybení a míra možného zásahu do práv navrhovatelky jsou natolik závažné, že mohou odůvodnit zrušení Změny ÚP, a jaké to bude mít dopady na schopnost dotčené městské části zajistit nezbytná místa v základních školách, vůbec nezabýval. Neuvedl, proč tvrzená procesní pochybení považuje za natolik závažná, že je pro ně nezbytné přistoupit k zrušení Změny ÚP. Rovněž nezdůvodnil, proč zájmy procesně pasivní navrhovatelky mají dle jeho názoru převážit nad právem stěžovatele na výkon samosprávy. Dopady zrušení Změny ÚP, jak na ně stěžovatel upozorňoval, se městský soud v zásadě nezabýval vůbec. Důkazy, ze kterých vyplýval předpokládaný prudký nárůst deficitu míst v základních školách, odmítl bez dostatečného zdůvodnění provést. Rozsudek je tak i nepřezkoumatelný.

[22] **Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti** ze dne 26. 7. 2025 uvedla, že postup odpůrce mohl být v Praze (či jiných městech či obcích) obvyklý. To však neznamená, že byl souladný se zákonem. Informace požadované ustanovením § 172 odst. 2 správního řádu navrhovatelce veřejnou vyhláškou doručeny nebyly. Pro případné jiné požadavky na identifikaci předmětu změny v písemnostech zveřejňujících její projednávání ve větších městech (Praha, Brno) je nepochybně dán důvod, neboť na menších městech či vesnicích je jednak území zpravidla menší, jednak tam probíhají zpravidla nanejvýše jednotky změn územního plánu ročně. Naproti tomu v Praze se jedná o několik desítek změn ročně, a na jejich identifikaci je tudíž nepochybně nutno klást jiné nároky než v jiných městech či vesnicích. Potřeba výstavby školského zařízení speciálně na pozemku navrhovatelky nebyla nijak odůvodněna. Na území městské části Praha 22 nejsou vymezeny žádné větší rozvojové plochy bydlení, tj. nemůže zde ani být žádná vazba na tyto rozvojové plochy bydlení. Dosud nezastavěné plochy pro bydlení nejsou v takovém rozsahu, který by si vynutil vymezení nové plochy pro základní školu. Relevantní je právě odůvodnění opatření obecné povahy, nikoli jiné dokumenty, které navíc ani relevantní odůvodnění neobsahují. Změna ÚP byla vydána v rozporu s právními předpisy na ochranu ZPF. Stěžovatel v odůvodnění Změny ÚP neuvádí, z jakého důvodu musela být vymezena nová zastavitelná plocha i na části sousedních pozemků náležející do ZPF.

[23] Při vydání Změny ÚP došlo k porušení 1) práva navrhovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, 2) práva navrhovatelky na možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, 3) práva na ochranu vlastnického práva navrhovatelky k pozemku p. č. X k. ú. U. a na jeho pokojné užívání dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, 4) § 4 odst. 3 a 4, § 172 odst. 1 a 2, § 173 odst. 1 správního řádu, § 50 odst. 1 a § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2024. Změna ÚP tedy nemůže obstát.

[24] **V dalším vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 20. 8. 2025 navrhovatelka** zopakovala svoji argumentaci uvedenou již ve svém předchozím vyjádření. Navíc uvedla, že tvrzení, že žádné vhodné plochy se v dotčeném území nenachází, není pravdivé. Z označení „výstavba školského zařízení (areál ZŠ)“ v U. nelze seznat, čímž zájmů se Změna ÚP přímo dotýká.

[25] **Stěžovatel v replice** k vyjádřením navrhovatelky uvedl, že souhrn informací vyplývajících z označených dokumentů dohromady a ve vzájemných souvislostech odůvodňuje Změnu ÚP. Žádná z ploch, o kterých navrhovatelka uvádí, že jsou vhodné k umístění základní školy, k tomuto účelu ve skutečnosti vhodná není. Stěžovateli není zřejmé, jak je navrhovatelka schopná z grafické části vyčíst, že k umístění základní školy by měla stačit dosud vymezená zastavitelná plocha, a neměly být vymezovány nové zastavitelné plochy. K datu podnětu městské části Praha 22 ze dne 22. 11. 2023 stěžovatel uvedl, že při pořizování Změny ÚP samozřejmě zvažoval, zda důvody pro změnu územního plánu trvají i v době jejího vydání. Podotknul, že potřeba výstavby nových základních škol se stala ještě

pokračování

akutnější než v roce 2013. Argumentace navrhovatelky, kterou se snaží rozporovat jednotlivé důvody pro změnu územního plánu, jak jsou uvedeny v příslušné dokumentaci, je lichá. Změna ÚP byla řádně odůvodněna. Důvody pro její přijetí jsou jasně seznatelné, a návrh na zrušení Změny ÚP je tudíž nedůvodný. Označení katastrálního území, městské části a heslovitého předmětu (povahy) změny srovnává podmínky s jinými městy a poskytuje adresátovi dostatek informací pro rozhodnutí, zda se chce podrobněji seznámit s konkrétním obsahem navrhované změny či nikoliv.

[26] **Navrhovatelka v duplice ze dne 24. 10. 2025** uvedla, že stěžovatel ve své replice neuvádí nic, co by vyvracelo správnost a zákonnost napadeného rozsudku. Pro přezkum Změny ÚP je relevantní právě odůvodnění, a nikoli jiné dokumenty, neboť právě v odůvodnění opatření obecné povahy by mělo být uvedeno, jaké podklady byly k návrhu opatření obecné povahy doloženy, jaké skutečnosti a závěry z nich vyplývají a jaké je jejich skutkové a právní hodnocení. Pokud by bylo možno postupovat tak, jak uvádí stěžovatel, bylo by možno na odůvodnění opatření obecné povahy rezignovat a odkázat pouze na podkladové materiály, z nichž by si měl každý skládat ve vzájemných souvislostech nějaký souhrn informací, který by nahradil absentující odůvodnění opatření obecné povahy. Pro samotné školské zařízení (budovy) nebylo nutno vymezovat zcela novou zastavitelnou plochu.

[27] **Osoba zúčastněná** na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Podle § 172 odst. 2 správního řádu, *není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.*

[31] Podle § 4 odst. 1 věty právní a části věty druhé zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, *pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, stavební proluky a plochy získané odstraněním na nich umístěných staveb a zařízení. Určit zemědělskou půdu k jinému než*

zemědělskému účelu v územně plánovací dokumentaci nebo ji odejmout ze zemědělského půdního fondu je možné pouze v nezbytném odůvodněném případě...

III. a) Nedostatečné vyhlášení Změny ÚP

[32] Jak již konstatoval městský soud v bodu 35 kasační stížností napadeného rozsudku, mezi účastníky řízení není sporné, že veřejná vyhláška týkající se návrhu Změny ÚP byla na úřední desce stěžovatele uveřejněna. Byla označena jako příloha a) k č. j. 1495964/2022 „o zahájení řízení o vydání změn Z 2842/00, Z 2846/00, Z 2847/00, Z 2850/00, Z 2880/00, Z 2889/00, Z 2903/00, Z 2908/00, Z 2909/00, Z 2920/00, Z 2937/00, Z 2939/00, Z 2940/00, Z 2941/00, Z 2942/00, Z 2945/00, Z 2948/00 Z 2949/00, Z 2964/00, Z 2975/00 vlny V celoměstsky významných změn Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a o veřejném projednání vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“. Je v ní uvedeno, kdy a kde proběhne veřejné projednání, do kdy je možné uplatňovat stanoviska, připomínky a námítky, kontakt, kde je možné se domluvit na fyzickém nahlížení do návrhu. Rovněž obsahuje elektronický odkaz, na kterém se lze seznámit s kompletním návrhem Změny ÚP: „způsobem umožňujícím dálkový přístup – na internetové adrese www.praha.eu v sekci O městě → Budoucnost města → Odbor územního rozvoje → Změny územního plánu → Aktuálně pořizované změny → Vlna celoměstsky významných změn V - 1. část (Z: 2345/00, 2839-2975/00) → Návrh – veřejné projednání (Z 2842/00, Z 2846/00, Z 2847/00, Z 2850/00, Z 2880/00, Z 2889/00, Z 2903/00, Z 2908/00, Z 2909/00, Z 2920/00, Z 2937/00, Z 2939/00, Z 2940/00, Z 2941/00, Z 2942/00, Z 2945/00, Z 2948/00 Z 2949/00, Z 2964/00, Z 2975/00)“ a rovněž následující odkaz: „http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/zmeny_uzemniho_planu/aktualne_porizovane_zmeny/index.html“. Součástí veřejné vyhlášky byla také tabulka s projednávanými změnami, v níž je Změna ÚP označena takto: „Číslo změny 2937/00, Předmět změny výstavba školského zařízení (areál ZŠ), Městská část Praha x, Katastrální území U.“

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňoval závěr městského soudu, že nebyla splněna jedna z podmínek uvedených v § 172 odst. 2 správního řádu spočívající v uvedení, čímž zájmů se návrh Změny ÚP přímo dotýká. Z výše uvedeného označení návrhu Změny ÚP ve veřejné vyhlášce vyplývá, že se týká území městské části Praha 22, tedy se týká vlastníků pozemků na tomto území, popř. sousedních pozemků. Nejvyšší správní soud připouští, že ze samotného popisu a označení Změny ÚP ve vyhlášce nelze bez dalšího přesně dovodit konkrétní subjekty, jichž se návrh Změny ÚP na území městské části Praha 22 dotýkal. To by bylo možné, pokud by přímo ve vyhlášce byly uvedeny např. veškeré pozemky, kterých se Změna ÚP týká. V posuzované věci sice technicky bylo možné, aby stěžovatel v označení Změny ÚP uvedl také parcelní čísla pozemků, popř. alespoň ulice, jichž se změna týká, což by doajista bylo vhodnější. Nejvyšší správní soud však má za to, že takto podrobně není

pokračování

nezbytné opatření obecné povahy ve vyhlášce popisovat a označovat, jelikož rysem opatření obecné povahy je obecně vymezený okruh adresátů, což platí i pro oblast územního plánování. Podstatou pořizování územně plánovací dokumentace není rozhodování o jednotlivých pozemcích, nýbrž vytváření koncepce v měřítku větších celků (tj. typicky ploch a koridorů). I s ohledem na zásadu *právo patří bdělým*, kdy vlastníci pozemků by měli aktivně hájit svá práva a zajímat se, co se s jejich pozemky a v jejich okolí děje. V případě územních plánů či jejich změn by navíc podrobné informování o zveřejněném návrhu opatření obecné povahy, tak aby již z vyhlášky bylo bez dalšího přesně zřejmé, čímž zájmů se týká, mohlo vést k velké obsáhlosti vyhlášky, v důsledku čehož by ji dotčené subjekty vnímaly jako nepřehlednou a ve výsledku by to nevedlo k jejich lepší informovanosti. Je proto třeba hledat vhodný kompromis mezi co možná nejpřesnějším označením osob, jejichž práv se opatření obecné povahy týká, a srozumitelností vyhlášky pro její adresáty.

[34] Smyslem a účelem § 172 odst. 2 správního řádu je upozornit dotčené subjekty, že zde je návrh opatření obecné povahy (vzhledem k jeho rozsahu jej není možné zveřejnit na úřední desce v úplném znění), který může zasáhnout do jejich práv a umožnit jim, aby zvážili, zda se zúčastní procesu jeho schvalování a budou v jeho rámci svá práva hájit zákonem stanoveným způsobem. Je proto nezbytné, aby uveřejňované opatření obecné povahy bylo ve vyhlášce přesně a výstižně popsáno. Není však již nutné, aby již z vyhlášky uveřejňující opatření obecné byly konkrétně patrné všechny osoby, jichž se územní plán dotýká. Údaje o Změně ÚP uvedené v uveřejněné vyhlášce v posuzované věci (její číslo, předmět, označení městské části a katastrálního území, kterého se týká a elektronický odkaz, na kterém bylo možné se seznámit s kompletním návrhem Změny ÚP) považuje zdejší soud za výstižné a dostatečné k tomu, aby smysl a účel § 172 odst. 2 správního řádu byl naplněn. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že z vyhlášky v souladu s § 172 odst. 2 správního řádu vyplývalo, čímž zájmů se Změna ÚP dotýká. Přisvědčil proto stěžovateli, že zveřejnění informace o veřejném projednání Změny ÚP ve výše uvedeném rozsahu bylo dostačující.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na rozsudek ze dne 31. 7. 2024, č. j. 9 A 39/2024- 145, v jehož bodu 106 městský soud konstatoval, že k naplnění smyslu a účelu § 172 odst. 2 správního řádu je nezbytné, „*aby odpůrce zveřejnil na elektronické úřední desce alespoň základní údaje o návrhu čítající minimálně označení katastrálního území dotčeného změnou (lokality), označení dotčené městské části a alespoň heslovitě uvedený předmět změny (tedy např. MČ Praha 6, 7, 8; lanová dráha Podbaba – Troja – Bohnice) tak, aby měl adresát bez potřeby další „vyhledávací činnosti“ dostatek informací a prostoru pro uvážení, zda a jakým způsobem se chce do procesu pořizování změny územního plánu zapojit.*“

[36] Stěžovateli je na místě přisvědčit, že označení návrhu Změny ÚP ve veřejné vyhlášce obsahuje údaje, které Městský soud v Praze ve výše uvedeném rozsudku označil za nezbytné k naplnění § 172 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel uvádí, že stávající většinová praxe je taková, že při projednávání změn územních plánů není ve vyhláškách podrobněji specifikován předmět změny či bližší vymezení dotčeného území a žádný právní předpis podrobněji nestanoví míru určitosti a konkrétních údajů o zveřejňovaném návrhu opatření

obecné povahy. To však v žádném případě nebrání pořizovateli opatření obecné povahy je ve vyhláškách co nejpresněji a nejvýstižněji popsat.

[37] Rozloha katastrálního území regulovaná územním plánem sama o sobě nesouvisí s požadavky § 172 odst. 2 správního řádu. Závěr městského soudu, že se navrhovatelka mohla důvodně domnívat, že se Změna ÚP týká základní školy Romance neobstojí, neboť navrhovatelka nic takového v návrhu netvrdila. Na str. 6 svého návrhu uvedla, že lze předpokládat, že tato nová základní škola, která již získala stavební povolení, zabezpečí potřebu případného navýšení kapacity základního vzdělávání v místě, a tedy o to více mělo být v odůvodnění Změny ÚP dbáno na prokázání potřeby vymezení plochy pro další základní školu. Věděla tedy, že se Změna ÚP netýká základní školy Romance.

[38] Stěžovatelem zmíněný závěr městského soudu, že okolnost širšího místního dění by měla snížit informativní hodnotu zvoleného označení Změny ÚP, se v kasační stížnosti napadeném rozsudku nenachází. Nemůže tudíž být rozporu se závěrem městského soudu, že po vlastních pozemků nelze požadovat, aby se zajímali o místní dění. Stěžovatelem spatřovanou vnitřní rozpornost rozsudku městského soudu proto Nejvyšší správní soud neshledal.

[39] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené shledal požadavky městského soudu na popis Změny ÚP ve vyhlášce příliš přísné a formální a dospěl k závěru, že stěžovatel při vyhlášení návrhu Změny ÚP postupoval v souladu se správním řádem a nepochybil.

III. b) Prokázání potřebnosti vymezení zastavitelné plochy.

[40] Náležitostmi odůvodnění opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud již zabýval např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, v němž judikoval, že „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. (...) Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“ Předmětná Změna ÚP jakožto opatření obecné povahy tedy měla obsahovat odůvodnění obdobné jiným správním aktům.

[41] Městský soud správně uvedl, že stěžovatel i v situaci, kdy navrhovatelka nepodala v průběhu pořizování Změny ÚP námitky, musel dostatečně odůvodnit svoje úvahy stran naplnění zákonných podmínek pro její vydání, a navázal, že i v případě pasivity navrhovatele má soud povinnost opatření obecné povahy zrušit, pokud pro to existují závažné důvody. Nejvyšší správní soud v bodu 17 rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, konstatoval, že *„závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185). Z tohoto náhledu vychází ve své judikatuře též Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. prosince 2013 uvedl: »Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl (se) Nejvyšší správní soud ... jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů.«*“ Městský soud přiléhavě poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze, který v bodu 47 rozsudku ze dne 10. 5. 2023, č. j. 55 A 128/2020-128, shrnul, kdy jsou takto závažným důvodem nedostatky odůvodnění: *„závažným důvodem pro zrušení (části) OOP i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí“* (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 3 As 220/2023-91, bod [28]). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také s poznámkou městského soudu, že navrhovatelka byla pasivní a námitky proti návrhu Změny ÚP nepodala, tudíž nároky na její odůvodnění jsou nižší, avšak přesto musí být její odůvodnění splňovat jistý minimální standard.

[42] Stěžovatel zpochybňuje postup městského soudu, který při posouzení dostatečnosti odůvodnění Změny ÚP vycházel z její textové části, a poukazuje v této souvislosti na rozhodnutí správních soudů. Jedná se o rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 54 A 100/2022-84, v němž při posouzení odůvodnění územního plánu zohlednil i obsah přípisu odpůrce reagujícího na opožděně zaslané námitky navrhovatele. Učinil tak však pouze okrajově a primárně vycházel z odůvodnění územního plánu. V rozsudku NSS ze dne 9. 2. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, se jednalo o případ, kdy vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj bylo součástí textové části územního plánu, tj. jeho odůvodnění, a není tedy pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že by v tomto případě soud vycházel i z jiného podkladu než územního plánu. V rozsudku ze dne 24. 3. 2005, č. j. 41 A 2/2025-108, Krajský soud v Praze v bodu 52 zmínil vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rámci popisu průběhu pořizování změny územního plánu, nikoli jako součást jeho odůvodnění. V rozsudku NSS ze dne 10. 1. 2025, č. j. 5 As 6/2024-101, odpůrce v odůvodnění územního plánu odkázal na stanovisko vodoprávního úřadu. Tím se závěry stanoviska staly součástí odůvodnění územního plánu, nejednalo se však o situaci, kdy by soud vyslovil, že podklad územního plánu, který v něm není zmíněn, je součástí jeho odůvodnění. V rozsudku ze dne 25. 5. 2020, č. j. 4 As 436/2019-72, Nejvyšší správní soud shledal správný závěr odpůrce v územním plánu, ke kterému dospěl s poukazem na stanovisko orgánu státní správy lesů. Opět se tedy

jednalo o případ, kdy v důsledku uvedení v odůvodnění územního plánu byly závěry stanoviska jeho součástí.

[43] Stěžovatel z uvedené judikatury mylně dovozuje, že při posuzování odůvodnění územního plánu je třeba zohlednit i další dokumenty ve správním spise, které byly podkladem pro jeho pořízení a vydání. Takový závěr z judikatury nevyplývá. Tyto další podklady je totiž možné použít při přezkumu zákonnosti, správnosti, přiměřenosti a proporcionality závěrů obsažených v územním plánu. Nelze však jimi odůvodnění územního plánu nahrazovat, resp. považovat je za součást odůvodnění územního plánu, pokud je územní plán vůbec nezmiňuje ani na jejich závěry neodkazuje. Stěžovatel tak ve své argumentaci zaměňuje dostatečnost a přezkoumatelnost odůvodnění územního plánu se správností a zákonností závěrů v něm uvedených. Neobstojí proto výtky stěžovatele, že městský soud postupoval formalisticky, když při přezkumu dostatečnosti odůvodnění Změny ÚP vycházel z jeho obsahu, zejm. pak z textové části a nevzal v úvahu jiné dokumenty, které byly podkladem rozhodování o přijetí Změny ÚP. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že není možné po adresátech opatření obecné povahy požadovat, aby se podrobně seznamovali s obsahem správního spisu a zjišťovali a zvažovali, která z listin v něm uvedených je relevantní a dovozovali z ní důvody vydaného opatření obecné povahy.

[44] Městský soud správně uvedl, že „*odůvodnění územního plánu musí obsahovat vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch [citovaný § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona]. Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu (§ 55 odst. 4 stavebního zákona). Podle ustálené judikatury (např. rozsudky Nejvyššího správního ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 214/2017-69), při vymezení další zastavitelné plochy změnou územního plánu je třeba v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky k tomuto účelu nevyužité. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2024, č. j. 3 As 54/2024-103, bod [38]) V rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 3 As 168/2023-47, bod [32], Nejvyšší správní soud uvedl, že je třeba zohlednit, zda regulované území již zastavitelné plochy s totožným funkčním využitím obsahuje, v jakém rozsahu jsou takové plochy vymezeny a zda jsou využity [...] Pořizovatel změny územního plánu je povinen nejprve vyhodnotit stávající situaci ohledně využití zastavitelných ploch územním plánem v platném znění. Následně je povinen prokázat existenci potřeby vymezení nových zastavitelných ploch a v souvislosti s tím vyhodnotit, zda dosud vymezené zastavitelné plochy jsou již plně využity, případně na základě jakých skutečností nelze kapacitu již vymezených zastavitelných ploch plně využít. V rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42, body [39] a [40], za nepřezkoumatelné označil Nejvyšší správní soud odůvodnění, které vůbec neodůvodňuje potřebu vymezení nové zastavitelné plochy, ani to, proč nová zástavba má být právě na dotčených pozemcích. Ze stavebního zákona a navazující judikatury plyne, že pořizovatel územního plánu musí v odůvodnění OOP zdůvodnit a prokázat, proč je nutné vymezit další zastavitelné plochy (tedy musí se zabývat potřebností umísťované*

pokračování

stavby a nedostatkem současných zastavitelných ploch), a rovněž proč nová zástavba má být právě na pozemcích, které zvolil.“

[45] V bodu F. odůvodnění Změny ÚP je mimo jiné uvedeno, že „změna byla vyvolána potřebou výstavby školského zařízení, což je druh občanského vybavení ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona provozovaného nebo užívaného ve veřejném zájmu. Lokalita se nachází v nezastavěném území a částečně v zastavitelném a nezastavitelném území. Změnou dojde k rozšíření stávajícího zastavitelného území o 4.291,7 m². Změna nemění koncepci dopravní infrastruktury ani koncepci technické infrastruktury. Vymezení plochy veřejné vybavení /VV/ za účelem výstavby školského zařízení (areálu ZŠ) dochází k doplnění lokální koncepce občanské vybavenosti.“

[46] V bodě G. odůvodnění je dále vysvětleno: „Změna vymezuje nové zastavitelné plochy veřejné vybavení /VV/ za účelem výstavby školského zařízení na úkor stávající nezastavitelné plochy izolační zeleň /IZ/ v rozsahu 4.291,7 m². Ve vnějším pásmu města změna navrhuje nárůst funkce veřejného vybavení o 0,43 ha, což představuje nárůst daného typu ploch v MČ Praha X o 20,9 %. Rozšíření zastavitelných ploch lze zdůvodnit potřebou umístění nové veřejné infrastruktury ve vazbě na rozvojové plochy bydlení, jedná se o plochu umožňující realizaci občanského vybavení ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Potřeba vymezení nových zastavitelných ploch je v tomto případě veřejným zájmem.“

[47] V bodě M. odůvodnění stěžovatel doplnil, že „potřeba vymezení nových zastavitelných ploch je v tomto případě veřejným zájmem.“

[48] Toto zdůvodnění výstavby školského zařízení městský soud správně vyhodnotil tak, že z něj není zřejmé, proč je stavba školského zařízení potřebná, neboť je v něm pouze uvedeno, že Změna ÚP byla vyvolána potřebou výstavby tohoto zařízení, aniž by byly dále uvedeny a rozvedeny konkrétní důvody, z čeho tato potřeba vyplývá. Na tomto závěru nic nemění ani poukaz stěžovatele na grafickou část Změny ÚP, neboť z ní důvody pro potřebu vymezení plochy pro výstavby školského zařízení, ani vhodnost jejího vymezení právě v dané lokalitě rovněž vyčíst nelze. Důvody pro zřízení školského zařízení nevyplývají ani z obsahu stěžovatelem zmíněného stanoviska Ministerstva životního prostředí, č.j. MHMPXPEU73 O2, neboť pouze konstatuje, že záměr je ve veřejném zájmu a nezbytnost umístění je zdůvodněna vazbou na přilehlé rozvojové plochy pro bydlení. Z podnětu osoby zúčastněné na řízení (resp. z jeho přílohy) a vyhodnocení vlivů na životní prostředí tyto důvody pro zřízení školského zařízení ovšem již vyplývají. V situaci, kdy odůvodnění samotné Změny ÚP důvody v nich uvedené ani v základních obrysech nezmiňuje, ani na ně neodkazuje, však tyto podklady nelze považovat za součást odůvodnění Změny ÚP a jejich obsah tudíž nic nemění na závěru, že ve Změně ÚP není potřeba zřízení školského zařízení přezkoumatelně, resp. vůbec zdůvodněna. Správný je rovněž závěr městského soudu, že Změna ÚP sice zmiňuje rozvojové plochy bydlení, avšak nespecifikuje, jaké plochy za přilehlé rozvojové plochy bydlení považuje.

[49] Ve shodě s městským soudem proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel vyjma prostého konstatování potřeby školského zařízení v napadené Změně ÚP neodůvodnil, z čeho tato potřeba plyne a na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl. V důsledku absence zdůvodnění potřeby vymezení nové plochy pro výstavbu školského zařízení není zdůvodněna ani potřeba změny nezastavitelného území na zastavitelné. Městský soud zcela přílehavě poukázal na to, že z odůvodnění Změny ÚP neplyne, proč má být vymezena nová rozvojová plocha právě na dotčených pozemcích, a stěžovatel se žádným způsobem nezabýval otázkou, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze využít k nové výstavbě. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že při výběru lokality pro umístění základní školy byly řádně zváženy veškeré relevantní zájmy, včetně zájmu na ochraně nezastavitelného území. Závěr stěžovatele, že zájem na vymezení plochy pro školské zařízení právě v těchto místech významně převyšuje nad zájmem na ochraně nezastavitelného území, z odůvodnění Změny ÚP nevyplývá. Stěžovatel totiž v části odůvodnění Změny ÚP týkající se účelného využití zastavěného území argumentuje pouze potřebou nové veřejné infrastruktury ve vazbě na rozvojové plochy bydlení a veřejným zájmem. Nijak se tedy ochranou nezastavitelného území v dané lokalitě nezabýval. Argument, že nezastavitelné území představuje jen část dotčené plochy a je v zásadě ze všech stran již obklopeno plochami zastavitelnými, stěžovatel v odůvodnění Změny ÚP nezmínil. Proto je nelze zohlednit při zkoumání otázky, zda Změna ÚP byla z hlediska potřeby vymezení nové zastavitelné plochy pro školské zařízení v potřebné míře zdůvodněna. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel nepostupoval v souladu s § 53 odst. 5 písm. f) a § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle nějž další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Neobstojí tedy argumentace stěžovatele, že městský soud na odůvodnění Změny ÚP klade neúměrně vysoké, až formalistické nároky.

[50] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí důvody (dřívější vymezení části plochy jako zastavitelné, část pozemků je ve vlastnictví státu či města; blízkost obytné zástavby a soulad s místní koncepcí občanské vybavenosti), proč nebyl nalezen jiný vhodný pozemek pro daný záměr. Některé z těchto důvodů jsou v odůvodnění Změny ÚP v obecnosti uvedeny (rozšíření stávajícího zastavěného území, návaznost na stávající zástavbu, doplnění lokální koncepce občanské vybavenosti), některé nikoli (část pozemků je ve vlastnictví státu či města). Z toho, že stěžovatel, resp. osoba zúčastněná na řízení, považovali zvolenou změnu za potřebnou a vhodnou, však nevyplývá, že nebyla jiná lokalita (pozemky) splňující kritéria pro vhodné umístění školského zařízení, jelikož k této otázce není v odůvodnění Změny ÚP nic uvedeno. To, že nebyl nalezen jiný vhodný pozemek, nevyplývá ani z grafické části územního plánu. Navrhovatelka nebyla povinna v návrhu uvádět vhodný pozemek pro umístění školského zařízení. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že z odůvodnění změny ÚP je patrný jeho záměr. To však k odůvodnění zvoleného řešení není dostatečné.

[51] K poukazu stěžovatele na skutečnost, že proti návrhu nebyly navrhovatelkou podány námitky, a nelze se tak zabývat otázkou proporcionality, Nejvyšší správní soud konstatuje, že této skutečnosti si městský soud byl vědom a při posouzení věci z ní vycházel.

III. c) Ochrana ZPF

[52] Závěry stanoviska MŽP ze dne 12. 10. 2020, č. j. MZP/2020/710/3338, jsou uvedeny ve vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu Změny ÚP. Městský soud jej v souladu s judikaturou NSS k námitce navrhovatelky přezkoumal. Při jeho hodnocení se sice nevyjádřil k tomu, že je v něm uvedeno, že záměr je umísťován převážně na zastavitelné plochy. Zcela správně však vystihl, že MŽP neuvedlo žádné úvahy nad jinými možnými řešeními, a jeho odůvodnění je proto nedostatečné (není v souladu s § 5 odst. 1 zákona o ZPF). Nejvyšší správní soud dodává, že toto stanovisko je nedostatečné také z hlediska vyhodnocení předpokládaných důsledků na zemědělský půdní fond, neboť pouze konstatuje, že zábor je akceptovatelný.

[53] Stěžovateli je na místě přisvědčit, že odůvodnění Změny ÚP obsahuje určité okolnosti svědčící o důvodnosti záboru půdy v ZPF (návaznost na stávající zástavbu, v lokalitě se již nepředpokládá zemědělské využití pozemků, ale je vedena pod plochou izolační zeleň, pozemky neslouží zemědělské prvovýrobě). Stejně jako v případě stanoviska MŽP však stěžovatel neuvedl žádné úvahy nad jinými možnými řešeními, nezdůvodnil, proč je toto řešení z hlediska ochrany ZPF nejvhodnější, resp. neuvedl a nezdůvodnil, že žádné jiné řešení možné není. V důsledku toho je odůvodnění Změny ÚP v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Další důvod, pro který je odůvodnění Změny ÚP nedostatečné, spočívá v tom, že byla vydána krátce poté, co na území městské části již byla rozhodnutím Úřadu městské části Praha 22 ze dne 21. 10. 2024, č. j. P22 17665/2024 OVÚP VED, povolena výstavba základní školy Romance s kapacitou 810 dětí. Bylo proto potřeba ve Změně ÚP zdůvodnit, proč je potřeba ještě další školské zařízení, a z tohoto důvodu je nutný zábor půdy v ZPF. Tyto úvahy však odůvodnění Změny ÚP neobsahuje.

[54] Městský soud zcela přiléhavě poukázal na rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že účelem výše citovaných ustanovení zákona o ochraně ZPF je kvantitativní ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti. Dle cit. rozsudku „z § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jednoznačně plyne, že pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace jsou povinni řídit se zásadami ochrany uvedenými v § 4 téhož zákona, navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. [...] Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvlášť u každé plochy (popř. souborně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné.“ V rozsudku ze dne 1. 2. 2024, č. j. 3 As 201/2022-34, Nejvyšší správní soud uvedl, že z § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF plyne, že zábor půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany ZPF „musí být řádně odůvodněn a při hledání řešení je třeba zvažovat i jiné varianty. [...] Tento výrazně převažující veřejný zájem musí být prokázán a odůvodněn. Součástí posouzení, zda je dán, by měla být i úvaha nad jiným uspokojivým řešením. [...] Výrazná

prevaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde nemůže být tento veřejný zájem rozumně uspokojen jinak“.

[55] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že odůvodnění nezbytnosti záboru pozemků v ZPF není stíženo natolik závažnými nedostatky, aby pro tento nedostatek bylo nutné Změnu ÚP zrušit, tím spíše v situaci, kdy navrhovatelka nepodala námitky. K tomuto Nejvyšší správní soud konstatuje, že smyslem územního plánování je podle § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona mimo jiné udržitelný rozvoj území, jeho podpora a vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí. Na ochranu ZPF dále klade velký důraz § 4 odst. 1 a 3 a § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Ochrana ZPF má (nejen) při územním plánování klíčovou roli. V daném případě se jednalo o zábor půdy zařazené do I. třídy ochrany ZPF, který je přípustný pouze za shora rekapitulovaných podmínek, které však vůbec nebyly orgánem ochrany ZPF hodnoceny. Nezbyvá tak než konstatovat, že stanovisko MŽP neodpovídající § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF představuje natolik závažnou vadu, že zakládá další důvod pro zrušení Změny ÚP.

[56] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil, že odůvodnění vynětí části pozemků ze ZPF obsažené v opatření obecné povahy bylo dostatečné a v souladu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že výtky městského soudu ohledně nedostatků odůvodnění záboru pozemků náležejících do ZPF jsou nedůvodné a přehnaně formalistické. Nedostatky odůvodnění Změny ÚP jsou natolik závažné, že její zrušení městským soudem nezakládá porušení zásady zdrženlivosti.

III. d) Zbývající námitky

[57] Ke stěžovatelem zmíněné intenzitě zásahu do práv navrhovatelky Nejvyšší správní soud konstatuje, že Změnou ÚP došlo ke změně funkčního využití pozemku navrhovatelky p. č. X v k. ú. U. z plochy všeobecné smíšené území (SV) na plochu veřejného vybavení (VV) a určení, že na tomto pozemku má být situována veřejně prospěšná stavba U. – základní škola. Na pozemek navrhovatelky má nepochybně vliv také to, že u částí sousedních pozemků, které dosud byly v nezastavitelném území, došlo k jejich zahrnutí do nově vymezené zastavitelné plochy. To představuje zásah do vlastnického práva navrhovatelky k jejímu pozemku a do možností, jakými může s pozemkem v budoucnu nakládat. Navrhovatelka tudíž byla k podání návrhu aktivně procesně legitimována, jak zcela správně uvedl městský soud v bodu 23 napadeného rozsudku. Tvrzení stěžovatele, že navrhovatelka pozemek dlouhodobě neužívá, na tomto závěru nic nemění, neboť jak již příslušně konstatoval městský soud v bodu 89 svého rozsudku, nevyužívání pozemků by mohlo být případně zohledněno při přezkumu proporcionality.

[58] Nejvyšší správní soud má pochopení pro přesvědčení stěžovatele o nutnosti provést změnu územního plánu za účelem výstavby školského zařízení i pro jeho obavy z důsledků

pokračování

zrušení této změny. Není však možné na základě stěžovatelem tvrzených dopadů zrušení Změny ÚP odhlédnout od vad majících za následek její nezákonnost zasahující do práv navrhovatelky. Případné negativní důsledky zrušení Změny ÚP pro stěžovatele, resp. osobu zúčastněnou na řízení, nemohou její vady zhojit.

[59] Městský soud proto nepochybil, když se důsledky zrušení Změny ÚP nezabýval a nehodnotil z tohoto hlediska míru její nezákonnosti ani nepoměřoval zájmy navrhovatelky se zájmem obyvatel v dotčené lokalitě a právem stěžovatele na výkon samosprávy. Nic takového ze soudního řádu správního nevyplývá. Neobstojí tudíž ani námitka stěžovatele, že je z tohoto důvodu napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Není pravdou, že městský soud odmítl bez dodatečného zdůvodnění provést důkazy, ze kterých vyplýval předpokládaný prudký nárůst deficitu míst v základních školách, neboť městský soud v bodu 19 kasační stížnosti napadeného rozsudku uvedl, že jimi důkaz neprovedl, jelikož stěžovatel napadenou Změnu ÚP neodůvodnil růstem počtu obyvatel. Tyto okolnosti měl stěžovatel vtělit do odůvodnění Změny ÚP. Ovšem neučinil tak, čímž zatížil opatření obecné povahy nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. V soudním řízení pak tuto vadu nelze předestřením nových důvodů, resp. jejich prokazováním, odstranit.

[60] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud zrušil Změnu ÚP z vícero důvodů (nedostatečné vyhlášení návrhu Změny ÚP, nedostatečné zdůvodnění potřeby vymezení zastavitelné plochy, resp. školského zařízení a nedostatečné prokázání nezbytnosti určení zemědělské půdy k jinému účelu). Ačkoli první z těchto důvodů neshledal Nejvyšší správní soud správným a zákonným, zbylé důvody pro zrušení opatření obecné povahy obstály. Jako celek tak napadený rozsudek ob stojí, a kasační stížnost je proto na místě zamítnout. Nejvyšší správní soud pouze v uvedeném rozsahu dílčím způsobem koriguje závěry z rozsudku městského soudu vyplývající.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[61] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnosti nedůvodnou, byť některým námitkám stěžovatele přisvědčil, a proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[62] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšná navrhovatelka má právo na náhradu odměny právního zástupce za tři úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 26. 7. 2025 a 20. 8. 2025, duplika ze dne 24. 10. 2025) podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 4.620 Kč za jeden úkon. Dále má právo na náhradu hotových výdajů v paušální výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 15.210 Kč. Zástupce navrhovatelky již v řízení před městským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 21 %. Celkově tedy je odpůrce povinen zaplatit navrhovatelce

na nákladech řízení o kasační stížnosti 18.404,10 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce.

[63] Osobě zúčastněné na řízení nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné uplatnitelné náklady. Soud proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu