



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Kryštofa Horna a soudců Jana Peroutky a Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatelky:

Hájenka Úvaly, s.r.o., IČO: 04671546
sídlem Výravská 1177/22, Praha 9

zastoupená advokátem JUDr. Lukášem Žáčkem
sídlem Národní 973/41, Praha 1

proti
odpůrci:

město Úvaly
sídlem Arnošta z Pardubic 95, Úvaly

zastoupen advokátem JUDr. Přemyslem Hochmanem
sídlem Dobrovského 485, Úvaly

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 14 územního plánu Úvaly, schváleného usnesením Zastupitelstva města Úvaly č. Z – 1/2025 ze dne 20. 2. 2025

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 24 538,80 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrce JUDr. Přemysla Hochmana, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení výše označeného opatření obecné povahy (dále též „napadené OOP“ nebo „změna ÚP“), a to v rozsahu:
 - dílčí změny označené jako Z14.8, kterou došlo k převedení navrhovatelčina pozemku parc. č. 3484 v katastrálním území Úvaly u Prahy (všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území) z plochy *čistě obytné území* do plochy *zeleně – sady a zahrady*,
 - a dílčí změny označené jako Z14.11, kterou odpůrce stanovil nové regulativy v plochách *čistě obytné území*, *všeobecně obytné území* a *všeobecně smíšené území*, spočívající ve výškové regulaci, koeficientu zastavěnosti ve výši max. 35 % a koeficientu zeleně ve výši min. 50 %.
2. Navrhovatelka je, jak soud ověřil z předložených listů vlastnictví, vlastníkem pozemků parc. č. 3481, 3482, 3483, 3484 a 3485. Na těchto pozemcích zamýšlela realizovat stavbu bytového domu „U DUBU“ s 64 bytovými jednotkami (dále jen „záměr A“) a domova se zvláštním režimem – domov pro seniory „U DUBU“ s 64 bytovými jednotkami (dále jen „záměr B“, společně se záměrem A dále jen „záměr“). Možnost realizace záměru z hlediska splnění podmínek funkčního využití území byla ještě před přijetím změny ÚP potvrzena vydáním územně plánovací informace ze dne 16. 11. 2023, č. j. OSÚÚPPP-176718/2023-KUSAR, a ze dne 13. 2. 2024, č. j. OSÚÚPPP-11633/2024-KUSAR. Územně plánovací informace byly platné do 16. 11. 2024, resp. 13. 2. 2025.
3. Dílčí změna Z14.8 je dle navrhovatelky nezákonná, neboť mění charakter jejího pozemku parc. č. 3484 ze zastavitelného na nezastavitelný, aniž by sledovala konkrétní veřejný zájem. V důsledku této změny navrhovatelce hrozí citelná újma spočívající v zásadním omezení možnosti využívat dotčený pozemek k jeho původně předpokládanému účelu. Důvodem změny mělo být zabránění vzniku nové obytné zástavby v izolované poloze vůči městu, tj. mimo objekt bývalé hájenky. Takové odůvodnění však není dostatečné. Navrhovatelka proto považuje dílčí změnu za účelovou, šikanózní a porušující zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů.
4. Dílčí změna Z14.8 odporuje požadavku kontinuity územního plánování, neboť dotčený pozemek byl v minulosti zahrnutý v ploše *polyfunkční území* se způsobem využití *čistě obytné území*. Rovněž zasahuje do legitimního očekávání, jelikož příslušný stavební úřad vydal ve prospěch předchozího vlastníka pozemku územní rozhodnutí ze dne 20. 8. 2013, jímž na dotčeném pozemku povolil umístění stavby zahrnující rekonstrukci stávající hájenky a výstavbu dalších objektů (mj. správcovské a hospodářské budovy). Územní rozhodnutí následně prodloužil o další 2 roky. Odpůrce tedy v minulosti neměl problém s novou obytnou zástavbou izolovanou od města. Navrhovatelka legitimně očekávala, že řešené území je vhodné k zástavbě a nedojde ke změně využití území. Tím spíš, že záměr je stavbou ve veřejném zájmu, zatímco předchozí vlastník chtěl na pozemku vybudovat stavbu zcela soukromého zájmu. Její očekávání posílilo též vydání územně plánovacích informací, které mají dle judikatury NSS zajistit určitou předvídatelnost rozhodování či postupů správních orgánů. Právě v návaznosti na územně plánovací informace navrhovatelka nechala

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

vypracovat projektovou dokumentaci k záměru, za což vynaložila náklady ve výši 125 114 Kč.

5. Jelikož změna ÚP v jiných částech vymezuje nové zastavitelné plochy za účelem realizace několika rezidenčních projektů, jeví se dílčí změna Z14.8, měnící navrhovatelčin pozemek ze zastavitelné plochy na nezastavitelnou, jako nekoncepční a diskriminační vůči navrhovateli a jejímu záměru.
6. Navrhovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost dílčí změny Z14.8, neboť výše uvedené odůvodnění je zcela nedostatečné. Odpůrce dodatečně doplnil podrobnější odůvodnění v upraveném znění změny ÚP po prvním veřejném projednání. Nevypořádal však navrhovatelčiny námítky ze dne 26. 11. 2024, jimiž reagovala na dodatečné odůvodnění.
7. Navrhovatelka přitom nesouhlasí ani s dodatečným odůvodněním. Uvedení územního plánu do souladu se skutečným stavem pozemků není cílem územního plánování. Řadu pozemků dotčených změnou ÚP odpůrce nezařadil do plochy souladné s jejich skutečným stavem. Naopak jiné pozemky evidované jako zahrada zařadil do čistě obytného území. Vyloučení zástavby kvůli tvaru a poloze dotčeného pozemku je absurdní. Pozemek má pravidelný tvar a v minulosti na něm bylo možné umístit nové stavební objekty. Umístění pozemku v ochranném pásmu lesa samo o sobě nevylučuje možnost výstavby. Povolení takové výstavby toliko vyžaduje podkladové závazné stanovisko orgánu státní správy lesů. Posuzování vhodnosti záměru však nespadá do agendy odpůrce, navíc není na místě, jelikož zatím nebylo zahájeno řízení o vydání povolení.
8. Dále navrhovatelka upozorňuje na to, že odpůrce neupřesnil, v čem spočívá tvrzený rozpor záměru se zásadou ochrany nezastavěného území v Politice územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“) či Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR“), ani kde přesně je tato zásada stanovena. Naopak ZÚR řadí obec Úvaly do kategorie center osídlení nazvané *nižší centra ostatní*, v němž se mají rozvíjet podmínky pro bydlení. PÚR pak klade důraz na potřebu ekonomického a sociálního rozvoje, přičemž záměr A odpovídá řešení nedostatku bydlení a záměr B naplňuje sociální pilíř jakožto kvalitní péče o seniory.
9. Odpůrce dle navrhovatelky opírá dodatečné odůvodnění o vyjádření odboru životního prostředí ze dne 2. 10. 2024, které bylo vydané až po pořízení změny ÚP a po uplatnění navrhovatelčiných námitek ze dne 3. 7. 2024. Bylo navíc vydané na základě žádosti odpůrce o stanovení podmínek pro možnou výstavbu na dotčeném pozemku. Jde tedy o účelově vytvořený podklad, který si odpůrce vyžádal z důvodu absence odůvodnění dílčí změny Z14.8. I tento dokument přitom postrádá řádné odůvodnění. Argumentuje toliko studií *Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje* zpracované jako podpůrný materiál pro územně analytické podklady. Studie se mj. zabývá přírodním parkem Škvorecká obora – Králíčina, na jehož území se dotčený pozemek nachází, a stanoví požadavek na zachování souvislého lesního porostu. Na dotčeném pozemku se však žádný lesní porost nenachází, není tam proto důvod k omezení výstavby. Dle krajinářského hodnocení je krajinářská hodnota uvedeného přírodního parku průměrná. Podle mapy k vyhodnocení krajinného rázu dotčený pozemek spadá jen do oblasti nadregionálního biocentra Vidrholec, který záměr nevylučuje. I pokud by pozemek zasahoval do přírodního parku, je třeba vycházet z nařízení o jeho zřízení ze dne 2. 2. 2009, které je na rozdíl od studie závazné. Z nařízení vyplývá, že lze na území přírodního parku zřizovat stavby nad rámec schválené územně

plánovací dokumentace pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody. Nařízení tedy neomezuje možnost zastavění pozemku.

10. Navrhovatelka považuje za nedostatečně odůvodněnou též dílčí změnu Z14.11. Není zřejmé, proč odpůrce stanovil danou výši koeficientů. Dle navrhovatelky je stanovená výše nepřiměřená a nedodrжуje princip minimalizace zásahů. Odpůrce ani dodatečně neodůvodnil výškovou regulaci. Doplnil však, že se nové regulativy nebudou vztahovat na rozvojové lokality, kde došlo k uzavření plánovací smlouvy s investory. To považuje navrhovatelka za diskriminační, neboť odpůrce svévolně zvýhodňuje vlastníky pozemků, kteří již uzavřeli plánovací smlouvu oproti ostatním vlastníkům pozemků. Domnívá se, že pokud neexistuje veřejný zájem na přísnější regulaci v lokalitách, které mají uzavřenou plánovací smlouvu, nelze tvrdit, že je takový veřejný zájem v ostatních lokalitách, navíc bez racionálního vysvětlení.
11. Navrhovatelka dále namítá procesní vady. Odpůrce nezveřejnil oznámení o konání prvního veřejného projednání návrhu změny ÚP na úřední desce (jen na webových stránkách v jiné sekci). O záměru navrhovatelky se odpůrce musel dozvědět v souvislosti s její žádostí o vydání územně plánovací informace. Krátce po jejím vydání zastupitelstvo schválilo dílčí změnu Z14.8. Navrhovatelka se domnívá, že se jí odpůrce pokusil účelově „podstrčit“ jiný dokument, než vyjádření odboru životního prostředí ze dne 2. 10. 2024, o které žádala. Dále uvádí, že během jednání dne 14. 4. 2025 starostka odpůrce navrhovatelce sdělila, že důvodem dílčí změny Z14.8 je nejistý budoucí stav s vedením veřejné dopravy k navrhovatelčiným pozemkům.
12. Nakonec navrhovatelka namítá, že se odpůrce nevypořádal s jejími námitkami. Námitky ze dne 3. 7. 2024 vypořádal pouze částečně až ve schváleném znění změny ÚP, aniž neuvedl, proč je považuje za liché. Námitkami ze dne 26. 11. 2024 podanými proti upravenému návrhu změny ÚP se odpůrce nezabýval vůbec, neboť směřují pouze proti odůvodnění. Odpůrce tedy pochybil již tím, že v návaznosti na námitky ze dne 4. 7. 2024 dodatečně doplnil odůvodnění změny ÚP, a následně námitky, které podala v reakci na nové odůvodnění, neakceptoval.

Vyjádření odpůrce

13. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhl jeho zamítnutí. Namítá, že územně plánovací informace není územním rozhodnutím ani souhlasem. Vztahuje se toliko k územně plánovací dokumentaci platné v době jejího vydání, není však závazná pro pořizování změn územně plánovací dokumentace. Změnu ÚP odpůrce nepořídil po „krátkém období účinnosti“ původního územního plánu. Regulace projednávané lokality byla v nezměněné podobě již od roku 1995 až do nabytí účinnosti napadeného OOP. Upravený návrh změny ÚP se po opakovaném veřejném projednání oproti původnímu návrhu v rámci výrokové části dílčí změny Z14.8 nezměnil. Došlo pouze k doplnění odůvodnění v návaznosti na konzultace a odborná vyjádření k možnosti výstavby na dotčeném pozemku, které si odpůrce vyžádal od příslušného orgánu ochrany přírody a lesa. Vypořádání námitek se standardně stává součástí odůvodnění až ve verzi OOP schválené zastupitelstvem po písemném projednání s dotčenými orgány.
14. Důvodem dílčí změny Z14.8 je zpřesnění stabilizovaného charakteru místa, které je zahradou bývalé hájenky. Jedná se o specifickou plochu bydlení historicky vzniklou za účelem péče o okolní les. Bývalá hájenka je jediným rodinným domem na těchto pozemcích.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

Dané území je obklopené lesními pozemky a vzdálené více než 500 m od souvisle zastavěného území. Záměr není možné v této lokalitě realizovat, neboť by radikálně narušoval charakter místa. Dílčí změna Z14.8 pouze zpřesňuje způsob využití z funkce související obytné zahrady na funkci sadů a zahrad v souladu se skutečným stavem území. Tím potvrzuje koncepci území stanovenou původním územním plánem a brání nesmyslným výkladům o tom, že toto území má rozvojový potenciál nově zastavitelné plochy pro bydlení. Též vyjádření orgánů ochrany přírody a ochrany lesa potvrzují, že dané území objektivně není vhodné pro navrhovaný způsob využití. Tato vyjádření si odpůrce vyžádal, aby posoudil realizovatelnost záměru ještě před provedením změny ÚP, tj. za účelem posouzení skutečného vlivu napadeného OOP na zájmy navrhovatelky, a dále za účelem zjištění, zda a jaký druh zástavby by případně mohl být na pozemcích realizován. Oba dotčené orgány potvrdily, že záměr by ani bez dílčí změny Z14.8 nebylo možné realizovat. Změna ÚP tedy není šikanózní. Realizace záměru by byla v rozporu se zásadou ochrany nezastavěného území a přednostního využívání území souvisle zastavěného.

15. Původní regulace území obsažená v územním plánu byla příliš obecná. Tím umožňovala výklad, který by byl v rozporu s veřejným zájmem. To souvisí s dobou, ve které byl původní územní plán pořízený (1995). Za změnu okolností odůvodňující dílčí změnu Z14.8 lze považovat posílení veřejných zájmů na ochranu přírody, krajiny, lesa a nezastavěného území. Ostatně odpůrce byl podle § 58 odst. 3 stavebního zákona povinen aktualizovat daný pozemek, který nebyl zastavěným stavebním pozemkem, stavební prolukou ani jiným druhem pozemku, jež by mohl být zařazen do zastavěného území, resp. stabilizované plochy čistě obytné. Dílčí změna tedy odstranila nesprávnost původního řešení a uvedla jej do souladu s právními předpisy. Nebylo ji nutné zvlášť odůvodňovat. Odpůrce schválil změnu ÚP až po pozbytí platnosti územně plánovacích informací, které pro něj nebyly závazné. Navrhovatelka o připravované změně ÚP věděla. Územní rozhodnutí z roku 2013 bylo vydané na úplně jiný záměr, není tudíž relevantní.
16. Rozhodnutí o nevyhovění navrhovatelčiným námitkám odpůrce řádně odůvodnil. Ostatně navrhovatelka nekonkretizovala, v čem je odůvodnění nedostatečné či nepřezkoumatelné. Její další námitky k upravenému návrhu zčásti opakují původní námitky a zčásti reagují na upřesněný a rozšířený obsah odůvodnění dílčí změny Z14.8, která se však obsahově nezměnila. Odpůrce na tyto námitky reagoval sdělením, v němž uvedl, proč tyto námitky nelze uznat. Důvodem pro opakování veřejného projednání byla jiná lokalita. Projednávané dílčí změny byly řádně odůvodněny již v prvním návrhu.
17. Dílčí změna Z14.11 stanoví dosud chybějící prvky prostorové regulace. Pokud územně plánovací dokumentace takovou regulaci neobsahuje, neplní jeden ze základních cílů územního plánování. Jejich absence v minulosti byla dána dobou vzniku i mírou obecnosti stávajícího územního plánu. Odůvodněné jsou i konkrétní hodnoty jednotlivých regulativů. Nové regulativy se nevztahují na lokalitu Hostín, neboť tato je regulována územními studiemi, které tvoří přílohu závazné plánovací smlouvy uzavřené mezi odpůrcem a investorem. Jinak se regulativy vztahují na obytnou a rekreační zástavbu v celém městě.
18. Odpůrce se nedopustil namítaných procesních pochybení při pořizování napadeného OOP. Oznámení o konání prvního veřejného projednání bylo řádně vyvěšené na úřední desce. Odpůrce nepodstrčil navrhovatelce špatný dokument. Navrhovatelka e-mailem obdržela požadované vyjádření i odkaz na požadovanou studii. Proces schvalování změny ÚP byl

ukončen dne 10. 4. 2025. Schůzka zástupců města konaná dne 14. 4. 2025 tedy nemohla na napadeném OOP nic změnit. Odpůrce navíc nesouhlasí s navrhovatelčinou interpretací rozhovoru.

Replika navrhovatelky

19. Navrhovatelka v replice uvedla, že odpůrce nemůže změnu ÚP odůvodnit domněnkou o tom, že by stavební úřad realizaci záměru neumožnil. Skutečnost, že regulace dotčeného pozemku byla v nezměněném stavu 30 let, posílila legitimní očekávání navrhovatelky.
20. Odpůrce mohl při pořizování napadeného OOP postupně doplňovat odůvodnění. Navrhovatelka však spatřuje problém v tom, že odůvodnění dílčí změny Z14.8 úplně změnil – nejprve tvrdil, že cílem je zamezení nové zástavby na dotčeném pozemku, a poté tvrdil, že cílem je uvedení územního plánu do souladu se skutečností a reálnými možnostmi jeho využití. Navrhovatelce přitom neumožnil, aby se ke změněnému odůvodnění vyjádřila.
21. Odpůrce se nevypořádal např. s námitkami navrhovatelky týkajícími se rozporu s principy proporcionality, subsidiarity, předvídatelnosti a minimalizace zásahu. V odůvodnění absentuje posouzení, zda veřejný zájem převažuje nad újmou navrhovatelky.
22. Navrhovatelka i po vydání a pozbytí platnosti územně plánovacích informací činila kroky k realizaci záměru, resp. tomu, aby nedošlo ke změně územní regulace dotčeného pozemku.

Duplika odpůrce

23. Odpůrce v duplice zdůraznil, že záměry navrhovatelky jsou diametrálně odlišné oproti původnímu záměru povolenému územním rozhodnutím. Realizovatelnost jakýchkoliv aktuálních záměrů si odpůrce chtěl ověřit vyžádáním vyjádření odboru životního prostředí, které se opíralo o Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje. Odpůrce byl povinen podle § 189 odst. 1 stavebního zákona aktualizovat zastavěné území. Pozemek parc. č. 3484 nelze považovat za zastavitelný a úvahy o jeho využitelnosti jsou mylné. Na chronologii pořizování územního plánu odpůrce ilustroval, že nebyl veden snahou navrhovatelku poškodit. Možnou újmou navrhovatelce se odpůrce zabýval, její záměr je však v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Na zvýhodnění záměrů, na kterých se odpůrce s investory dohodl v rámci plánovacích smluv, odpůrce nevidí nic problematického. Přípravenost navrhovatelky byla nulová.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

24. Soud se nejprve zabýval procesními předpoklady projednání návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V dané věci je zjevné, že změna ÚP byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
25. Navrhovatelka svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků, které jsou regulací obsaženy v napadeném OOP přímo dotčeny, což není mezi účastníky sporné. Proti projednávané změně ÚP navíc podala námitky během jejího pořizování. Navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována k podání návrhu.

26. Pasivní legitimace odpůrce, který vydal napadené OOP, vyplývá přímo ze zákona (§ 101a odst. 5 s. ř. s.). Nesprávné označení odpůrce v návrhu (Městský úřad Úvaly), které odpůrce ve svém vyjádření namítl, proto nemá vliv na projednatelnost věci.
27. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu plynoucí ode dne účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 2. 5. 2025, návrh podaný dne 18. 11. 2025 je tudíž zjevně včasný. Návrh má též všechny zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
28. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 4 s. ř. s.).
29. Jelikož první veřejné projednání návrhu změny ÚP bylo zahájeno přede dnem 1. 7. 2024 (konkrétně 27. 6. 2024), dokončilo se pořizování napadeného OOP podle dosavadních právních předpisů. Soud proto projednávanou věc posoudil podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (srov. § 323 odst. 9 ve spojení s § 334a odst. 2 tohoto zákona).

Podstatné skutečnosti vyplývající ze spisové dokumentace

30. Zastupitelstvo odpůrce rozhodlo dne 14. 12. 2023 o pořizení napadeného OOP. Souhlasilo, aby změna ÚP byla pořízena zkráceným postupem.
31. Dne 24. 5. 2024 odpůrce na úřední desce vyvěsil oznámení o konání veřejného projednání návrhu změny ÚP dne 27. 6. 2024. Zároveň informoval veřejnost o tom, kde je návrh napadeného OOP zveřejněný k nahlédnutí, a poučil ji o možnosti podat proti němu námitky či připomínky. Oznámení sejmul z úřední desky dne 9. 6. 2024.
32. Následně se konalo první veřejné projednání návrhu napadeného OOP. K dílčí změně Z14.8 bylo v návrhu uvedeno, že se dotčený pozemek nachází uvnitř lesního komplexu tzv. Škvorecké obory, přičemž důvodem zařazení do *plochy zeleně – sady a zahrady* je zabránění vzniku nové obytné zástavby v izolované poloze vůči městu mimo objekt bývalé hájenky. Důvodem stanovení prostorových regulativů v rámci dílčí změny Z14.11 byla možnost regulovat počet bytových jednotek, aby nedocházelo k výraznému zhušťování zástavby, dále možnost do budoucna chránit architektonické a urbanistické hodnoty území a zachování prostupnosti krajiny a charakteru obce.
33. Navrhovatelka proti návrhu uplatnila námitky ze dne 3. 7. 2024. Obdobně jako v projednávaném návrhu namítala, že dílčí změna Z14.8 je účelová, šikanózní, diskriminační, nepřiměřená a nesleduje žádný veřejný zájem. Zároveň je nepřezkoumatelná, neboť neobsahuje dostatečné odůvodnění. Dílčí změna Z14.8 rovněž porušuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu jakož i zásadu ochrany legitimního očekávání. Též dílčí změnu Z14.11 měla navrhovatelka za nepřiměřenou a nepřezkoumatelnou, neboť neobsahovala odůvodnění konkrétní výše nově stanovených koeficientů. Navrhovatelka vznesla procesní námitku spočívající v tom, že oznámení o konání veřejného projednání ani návrh změny ÚP nebyly zveřejněny na úřední desce umožňující dálkový přístup. Domnívala se, že není její povinností zkoumat, zda se relevantní informace nacházejí na jakémkoliv jiném místě webových stránek obce.

34. Dne 18. 10. 2024 odpůrce veřejnou vyhláškou oznámil konání opakovaného veřejného projednání návrhu změny ÚP. Současně upozornil na to, že předmětem opakovaného projednání jsou pouze úpravy návrhu výrokové části (nikoli odůvodnění) učiněné na základě výsledku prvního veřejného projednání z června 2024. V částech, kde se návrh řešení nezměnil, není možné uplatňovat další připomínky ani námítky.
35. Do návrhu odpůrce doplnil odůvodnění dílčí změny Z14.8. Nově uvedl, že důvodem vymezení je uvedení územního plánu do souladu se skutečností a reálnými možnostmi využití dotčeného pozemku, který je dle katastru nemovitostí i skutečného stavu zahradou. V dané lokalitě je vymezeno zastavěné území tvořené dosud jediným rodinným domem, bývalou hájenkou. Plocha je obklopena lesem a leží cca 500 m (vzdušnou čarou přes les) od okraje souvislé městské zástavby. Tvar a poloha pozemku prakticky vylučuje jeho využití pro novou zástavbu, a to zejména s ohledem na ochranné pásmo lesa a umístění v přírodním parku Škvorecká obora – Králíčina. Nová zástavba rodinnými nebo bytovými domy by byla v rozporu se zásadou ochrany nezastavěného území, ochranou lesa a přírody. Nehledě na obtížnou přístupnost a dostupnost veřejné technické infrastruktury. Nevhodnost zástavby potvrzuje též vyjádřením odboru životního prostředí ze dne 2. 10. 2024 a studie Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje. K dílčí změně Z14.11 odpůrce doplnil, že bez regulativů územní plán neplní jeden ze svých základních obsahových cílů. Prvky prostorové regulace vycházejí ze stávající charakteristické zástavby obce. Typický blok zástavby bytových domů je tvořen zastavěnou plochou ze 14,5 %, zpevněnou plochou ze 24,1 % a zelení z 61,4 %. Vzhledem k tomu, že na uvedeném příkladu je minimum parkovacích míst, žádná parkovací místa pro návštěvy, žádná dětská hřiště ani plochy pro volnočasové aktivity, jsou navržené koeficienty pro bytové domy mírnější. Koeficient zeleně se stanoví ve výši min. 50 % a koeficient zastavění max. 35 %. Z důvodu již uzavřených plánovacích smluv mezi městem a investory se nové regulativy prostorového uspořádání netýkají některých rozvojových lokalit.
36. Příslušný odbor životního prostředí vyjádřením ze dne 2. 10. 2024, k dotazu odpůrce uvedl, že dotčený pozemek je součástí přírodního parku Škvorecká obora-Králíčina. Záměr jakékoli rozsáhlejší výstavby by měl negativní vliv na jednotlivé charakteristiky krajinného rázu. Dle studie Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje je na území tohoto přírodního parku vyloučená nová výstavba. V úvahu tedy přichází využití pouze stávající stavby hájenky. Totéž vyplývá z vyjádření odboru životního prostředí ze dne 21. 10. 2024.
37. Proti upravenému návrhu napadeného OOP navrhovatelka podala další námítky ze dne 26. 11. 2024. Těmi reagovala na dodatečné odůvodnění dílčích změn Z14.8 a Z14.11, které považovala za uměle vykonstruované. Podstata vznesených výtek je stejná jako v projednávaném návrhu (srov. body 7-9 tohoto rozsudku). Odpůrce navrhovatelce sdělil, že se tyto námítky netýkají předmětu opakovaného veřejného projednání. Upravený návrh změny ÚP nemění věcné řešení napadených dílčích změn oproti návrhu k veřejnému projednání. Není-li změněn výrok, neumožňují úpravy v odůvodnění uplatnění dalších námitek. Odpůrce proto považuje za řádně uplatněné pouze námítky ze dne 3. 7. 2024.
38. Dne 17. 4. 2025 odpůrce oznámil vydání napadeného OOP. Změnou ÚP se na pozemku parc. č. 3484 k. ú. Úvaly u Prahy vymezuje plocha s označením Z14.8 určená pro plochu zeleně – (SZ) sady a zahrady. Dílčí změnou Z14.11 se mj. stanoví prvky regulace pro zástavbu bytovými domy v čistě obytném území. Maximální výška zástavby tvoří 4 nadzemní podlaží

+ podkroví a současně maximálně 15 m. Koeficient zastavění se stanoví ve výši max. 35 % zastavěných ploch z celkové výměry stavebního pozemku a koeficient zeleně ve výši min. 50 % nezpevněných ploch zeleně z celkové výměry stavebního pozemku.

39. Přílohou č. 1 napadeného OOP je rozhodnutí o námitkách. Odpůrce nevyhověl námitkám navrhovatelky ze dne 3. 7. 2024. Argumentoval stejnými důvody jako v doplněném odůvodnění dílčí změny Z14.8. K územně plánovací informaci uvedl, že není předběžným povolením záměru. Navíc záměr posuzovala pouze z hlediska územního plánu před přijetím změny ÚP. Námitky vůči prostorovým regulativům měl odpůrce za nepřípustné, neboť směřují jen proti odůvodnění. Navrhovaná výše regulace by možná mohla odpovídat umístění bytových domů v blokové městské zástavbě, nikoliv však v izolované poloze uvnitř lesa, kde je bytový dům zcela nepřijatelný. Označení o konání prvního veřejného projednání bylo řádně vyvěšeno na fyzické i elektronické úřední desce.

Jednání dne 31. 3. 2026

40. Při jednání navrhovatelka zopakovala návrhovou argumentaci. K duplice odpůrce dodala, že dříve vydané územní rozhodnutí ilustruje, že úřady považovaly území za zastavitelné. Vyjádření odboru životního prostředí si odpůrce opatřil až po vyřízení námitek a přináší nové argumenty, které nejsou nosné. I ochrana lesa je jen jedním ze zájmů, který je potřeba poměřovat s jinými, např. vlastnickým právem. Navrhovatelčin pozemek navíc není zalesněn. Studie Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje je jen podkladem pro územně analytické podklady a není závazná. Zpochybnila též povinnost aktualizovat zastavěné území jako relevantní důvod pro postup odpůrce, který s tímto otálel po mnoho let. Opět poukázala na diskriminaci jejího záměru oproti těm, které měly uzavřenu plánovací smlouvu. Podle navrhovatelky lze v oblasti nadále stavět a nebrání tomu ani nařízení Středočeského kraje č. 1/2009 o zřízení přírodního parku Škvorecká obora-Králičina ani jeho studie Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje. Zdůraznila, že nehoruje za konkrétní záměr, ale za napravení nepřezkoumatelného odůvodnění, které neobsahuje proporcionální vyvažování zájmů.
41. Odpůrce k tomu uvedl, že územně plánovací informace ani územní rozhodnutí již nejsou platné. Má za to, že navrhovatelka zlehčuje situaci, neboť její záměr o 64 bytech uprostřed lesa by měl významný dopad na krajinný ráz.
42. Soud na návrh navrhovatelky provedl listinný důkaz výpisem z katastru nemovitostí k pozemku parc. č. 3484 v katastrálním území Úvaly u Prahy, přičemž ověřil, že je ve vlastnictví navrhovatelky a je veden jako zahrada. Dále provedl katastrální mapu (ortofoto) k pozemkům uvedeným na str. 10 návrhu (viz bod 60 tohoto rozsudku) a části Zásad územního rozvoje Středočeského kraje a Politiky územního rozvoje (viz bod 62 tohoto rozsudku), stejně jako mapovou přílohu nařízení Středočeského kraje č. 1/2009 o zřízení přírodního parku Škvorecká obora-Králičina (viz bod 65 tohoto rozsudku).
43. Soud neprovedl navrhované důkazy listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu (návrh napadeného OOP z května 2024, námitky navrhovatelky ze dne 3. 7. 2024 a doručenka, upravený návrh napadeného OOP z října 2024, námitky navrhovatelky ze dne 26. 1. 2024 a doručenka, sdělení ze dne 26. 11. 2024 ohledně neuznání námitek, žádost o změnu stanoviska OOP ze dne 16. 9. 2024, č. j. MÚBNLSB-OŽP-122513/2024-HUBHA), neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí (např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Pro nadbytečnost soud neprovedl důkaz Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

odpovědí na opakované námitky navrhovatelky ze dne 11. 12. 2024, neboť není relevantní z hlediska přezkumu napadeného OOP. Pokud jde o územní rozhodnutí ze dne 20. 8. 2013, č. j. MEUV 7175/2013 STU, jímž stavební úřad povolil na dotčeném pozemku stavbu a rozhodnutí ze dne 4. 12. 2015, č. j. MEUV 13289/2015 STU, o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, tyto navrhovatelka nepředložila odpůrci při pořizování napadeného OOP. Existenci těchto dokumentů v rámci uplatněných námitek nijak nenamítala, ač tak učinit mohla. Jelikož námitka, že dříve již byla na dotčeném pozemku povolena stavba jiného záměru míří na nepřiměřenost (nikoliv nezákonnost) přijatého řešení, nemůže se jí soud zabývat v první linii. Soud se proto předloženým územním rozhodnutím nezabýval. Soud se též nezabýval územně plánovacími informacemi, neboť není sporné, že jejich platnost uplynula a že se vztahovaly k předešlé územně plánovací dokumentaci, a tak nejsou pro posouzení věci relevantní. Relevantní nejsou ani dokumenty označené odpůrcem v replice vztahující se k chronologii pořizování napadeného OOP (e-maily atp.). Soud též neprováděl při jednání navržené Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje, které bylo jen podružným a nikoliv nosným podkladem (viz bod 64 rozsudku) a jde tedy o důkaz pro rozhodnutí soudu nadbytečný.

Posouzení návrhu soudem

44. Úvodem soud připomíná východiska soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho roli. Při přezkumu územně plánovací dokumentace soudům „nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití pozemku. Jejich úkolem není ani dotvářet územní plány. Co jim však přezkoumávat přísluší je to, zda změnu územního plánu přijal pravomocí nadaný a kompetentní orgán a zda při tom postupoval zákonem předepsaným způsobem.“ (viz např. rozsudky ze dne 12. 10. 2018, č. j. 4 As 281/2018-41, bod 16, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 65). Úkolem soudů při přezkumu zásahu do práv navrhovatelů je zjistit, zda si pořizovatel územního plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48, č. 4191/2021 Sb. NSS). Na základě uvedených východisek soud přistoupil k přezkumu návrhových bodů.

Dílčí změna Z14.8

45. Dílčí změnou Z14.8 došlo k převedení navrhovatelčina pozemku z *plochy čistě obytného území* do *plochy zeleně - sady a zahrady*, tedy k jeho faktickému přechodu ze zastavitelného režimu do režimu nezastavitelného. Taková změna nepochybně představuje zásah do vlastnického práva navrhovatelky, neboť značně omezuje možnosti výstavby na pozemku. Tím spíš, že navrhovatelka zamýšlela na pozemku umístit konkrétní záměr. K tomu lze odkázat na rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38, podle něhož „pokud je novým územním plánem změněno funkční využití pozemků (a zde je lhotejno, zda se jedná o změnu územního plánu nebo nový územní plán), jedná se o zásah do vlastnického práva vlastníka dotčených pozemků, jelikož je jím vlastník autoritativně omezen v právu užívat předmět vlastnictví dle dosavadního způsobu využití pozemků.“ Rozšířený senát zároveň usnesením ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, vyložil, že „veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou

činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“. V řízení o zrušení opatření obecné povahy tedy správní soud posuzuje, zda byl zásah do vlastnického práva přiměřený ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu a cílům napadeného opatření. Proporcionalita v tomto smyslu představuje vážení přiměřenosti územní regulace vůči právům dotčených subjektů.

46. V projednávané věci odpůrce původně odůvodnil dílčí změnu Z14.8 tím, že má bránit vzniku nové obytné zástavby v izolované poloze vůči městu. Takové vysvětlení samo o sobě nekonkretizuje žádný veřejný zájem ospravedlňující znemožnění výstavby na (tehdy) zastavitelném pozemku. Odpůrce proto v návaznosti na navrhovatelčiny včasné námitky doplnil, že změna funkčního využití dává dotčený pozemek do souladu s jeho skutečným stavem a reálnými možnostmi využití. Vysvětlil, že zastavěné území dosud tvoří jediný rodinný dům (hájenka), přičemž dotčený pozemek je ve skutečnosti zahradou obklopenou lesem. Poloha dotčeného pozemku v přírodním parku a v ochranném pásmu lesa, jakož i značná vzdálenost od souvislé městské zástavby, prakticky vylučují možnost zástavby. Veřejným zájmem ospravedlňujícím dílčí změnu je ochrana lesa, přírody a nezastavěného území. Poukázal též na obtížnou přístupnost pozemku a dostupnost veřejné technické infrastruktury. Tímto doplněním odpůrce částečně navázal na svou původní argumentaci ohledně izolované polohy dotčeného pozemku a částečně vznesl nové důvody legitimizující dílčí změnu Z14.8. Proti doplněným důvodům navrhovatelka podala další námitky. Tyto námitky odpůrce považoval za nepřipustné, jelikož opakované veřejné projednání neměnilo podstatu, resp. výrokovou část dílčí změny Z14.8, doplnilo toliko odůvodnění této změny. Odpůrce přitom v oznámení o konání opakovaného veřejného projednání výslovně upozornil na to, že námitky proti části, kde se návrh řešení nezměnil, není možné uplatnit.
47. Postup odpůrce je v souladu se zákonem i judikaturou správních soudů.
48. Podle § 55b odst. 2 věty druhé a páté stavebního zákona nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle § 52 odst. 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymežit území dotčené námitkou. *K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřiblíží*, dotčené osoby oprávněné k uplatnění námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny. Podle odst. 9 téhož ustanovení v případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem změny územního plánu, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě nebo jej zamítne. Jedná-li se o *podstatnou úpravu*, pořizovatel projedná *upravený návrh na opakovaném veřejném projednání*.
49. Ze zákona vyplývá, že návrh územního plánu se na opakovaném veřejném projednání neprojednává kompletně znovu, ale pouze v částech, které byly dotčeny podstatnou změnou. Toto omezení se musí nutně projevit v možnosti podávat proti upravenému návrhu námitky. Byť zákon takové omezení neobsahuje, je třeba jej dovodit právě z toho, že při opakovaném veřejném projednání se upravený územní plán projednává pouze v rozsahu provedených úprav. Námitky uplatněné během opakovaného veřejného projednání jsou tedy přípustné jen v rozsahu provedených úprav a jen ze strany těch vlastníků, jejichž právní sféry se takové úpravy dotýkají (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014-50).

50. Judikatura rovněž dovodila, že námitkami nelze napadat *pouze odůvodnění* územního plánu, neboť závazné podmínky regulace může stanovit výlučně jeho *výroková část*. Odůvodnění lze zpochybnit jedině v návaznosti na příslušnou výrokovou část územního plánu, samo o sobě totiž nemůže ovlivňovat regulaci daného území, ani být určujícím podkladem pro řízení, v nichž se z úpravy územního plánu vychází. Proti odůvodnění územního plánu obsahujícímu v souladu se svým určením osvětlení dané regulace stanovené ve výrokové části tak nelze brojit bez návaznosti právě na výrokovou část (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2020, č. j. 7 As 171/2019-49).
51. Navrhovatelka nezpochybňuje, že výroková část dílčí změny Z14.8 zůstala během opakovaného veřejného projednání nezměněna. Nerozporuje ani skutečnost, že další námitky směřují toliko proti odůvodnění bez návaznosti na (nezměněnou) výrokovou část. Jelikož odůvodnění dílčí změny Z14.8 samo o sobě není způsobilé zasáhnout do navrhovatelčiny právní sféry, nebyly námitky uplatněné po opakovaném veřejném projednání přípustné. Jejich připuštění by vedlo k rezignaci na koncentraci řízení stanovenou v § 52 odst. 3, resp. § 55b odst. 2, stavebního zákona. Tato zásada má v řízení o územním plánu své místo, neboť jde o řízení, kterému je z důvodu jeho rozsáhlosti zcela nezbytné stanovit určité časové limity. I přes tyto limity jde často o řízení časově velmi náročné.
52. Za podstatné soud považuje, že odpůrce dostatečně vypořádal navrhovatelčiny včasné uplatněné námitky a vysvětlil, z jakých důvodů zahrnul dotčený pozemek do nezastavitelné plochy. Tím dodržel postup předpokládaný stavebním zákonem.
53. Soud souhlasí s navrhovatelkou v tom, že doplnění zcela nových nosných důvodů pořizované změny územního plánu až v návaznosti na uplatněné námitky, není z hlediska možnosti vést efektivní polemiku s důvody regulace právě nejvhodnější. Tento postup je však v souladu se zákonnou úpravou a navrhovatelka má možnost hájit svá práva v řízení před soudem. Pokud by soud po věcném projednání uplatněných námitek dospěl k závěru, že dílčí změna Z14.8 ve světle dodatečných námitek neobstojí, bylo by na místě, aby napadené OOP zrušil. Tak tomu však v projednávané věci není.
54. Předně se navrhovatelka domnívá, že odpůrce nevypořádal dostatečně ani původní námitky. Neupřesnila však, jaké konkrétní výtky opomenul. Soud přitom shledal, že rozhodnutí o námitkách obsahuje v zásadě stejné argumenty jako dodatečné odůvodnění dílčí změny Z14.8 (srov. bod 35-39 tohoto rozsudku), které všechny řádně uplatněné námitky alespoň implicitně vypořádávají.
55. K posouzení proporcionality napadeného OOP soud připomíná, že navrhovatelka obecně nemá veřejné subjektivní právo na to, aby územní plán ponechal pro její pozemky způsob využití, který by si přála. Podoba územního plánu se s ohledem na potřebu úpravy poměrů v území neustále vyvíjí, a nelze se tak legitimně spoléhat na to, že regulace, která navrhovatelce vyhovovala, zůstane v platnosti napořád. Judikatura správních soudů opakovaně uvádí, že vlastníci dotčených pozemků nemají a nemohu mít právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy zakonzervovány a nemohly se změnit (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145). Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53). Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci

téhož stupně a v souladu s principy právní jistoty a legitimního očekávání respektoval kontinuitu územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-64). Na druhou stranu požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Právní úprava tedy dovoluje, aby obec revidovala rozsah svého zastavitelného území dle dosavadní územně plánovací regulace. V tomto ohledu se postup odpůrce ve srovnání s jinými obcemi nijak nevymyká. Cílem regulace je v daném případě ochrana lesa, přírodního parku a nezastavěného území. Takový veřejný zájem se soudu jeví jako legitimní.

56. Územní plán je výsledkem politické diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat své ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Nic přitom nebrání tomu, aby obec už v době pořizování územně plánovací dokumentace reagovala na konkrétní záměry, pokud nepostupuje svévolně či diskriminačně. Obec tedy může změnit územní plán i tak, že tím zabráni konkrétnímu záměru, pokud to udělá jako obecné a řádně odůvodněné koncepční řešení. Ostatně v praxi není nijak neobvyklé, že motivací pro změnu územního plánu je konkrétní projekt – taková situace zneužití pravomoci obce nepředstavuje. Podstatná je vždy zákonnost a přiměřenost zvoleného řešení.
57. V projednávaném případě odpůrce s ohledem na vydání územně plánovacích informací věděl o záměru, který chtěla navrhovatelka umístit na dotčeném pozemku. To však neznamená, že byla dílčí změna Z14.8 účelově zaměřena vůči navrhovateli a jejímu záměru. Odpůrce totiž uvedl objektivní důvody, pro něž je dotčený pozemek nevhodný k jakékoliv zástavbě.
58. Je pravda, že dotčený pozemek nebyl ani v minulosti běžnou součástí zastavěného území. Nikdy nebyl skutečně zastavěný a na okolních pozemcích se nachází jen jediná stavba hájenky. Odpůrce ve vyjádření poukazuje na to, že původní řešení bylo přijaté v roce 1995 a vycházelo z tehdejších principů územního plánování a právní úpravy zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zahrnutí dotčeného pozemku do zastavěného území však již neodpovídá požadavkům na zastavěná území podle § 58 stavebního zákona. Odpůrce tedy dílčí změnou Z14.8 uvedl dotčený pozemek do souladu s aktuálními předpisy a jeho skutečným stavem. Jedná se v podstatě o stabilizovanou plochu, která dlouhodobě slouží jako zahrada náležející k hájence. Navrhovatelka skutečný stav dotčeného pozemku nerozporuje, nicméně se domnívá, že uvedení funkčního využití pozemku do souladu s jeho skutečným stavem není dostatečným důvodem změny územního plánu. K tomu soud uvádí, že zachování současného stavu území je legitimním důvodem, který plně odpovídá smyslu a účelu územního plánování. Odpůrce přitom dílčí změnu 14.8 odůvodnil i dalšími (dále uvedenými) okolnostmi, které vysvětlují, proč je zrovna v případě dotčeného pozemku žádoucí, aby jeho skutečné využití zůstalo beze změn.
59. Nelze odhlédnout od toho, že dotčený pozemek je ze všech stran obklopený lesem a zcela izolovaný od souvisle zastavěného území města. Právě vzdálenost od zastavěného území naznačuje ztíženou přístupnost z hlediska veřejné technické infrastruktury. Lze předpokládat, že infrastruktura dosud vedená pouze k hájence by nepostačovala pro záměr o celkem 128 bytových jednotkách (bytový dům + domov pro seniory). Relevantní je též hledisko ochrany lesa a přírody. Jelikož je dotčený pozemek umístěný v těsné blízkosti lesa a je součástí přírodního parku, nelze vyloučit negativní vliv výstavby na chráněné přírodní hodnoty. Zároveň je v této lokalitě v podstatě vyloučená jakákoliv možnost rozšíření zastavěného území do budoucna. Soud si je vědom toho, že umístění stavby v ochranném pásmu lesa není vyloučené, ale pouze podmíněné závazným stanoviskem orgánu ochrany

lesa. To ovšem neznamená, že odpůrce nemůže upřednostnit zájem na zachování lesa jakožto významné složky životního prostředí před zájmy navrhovatelky. Ostatně podle § 18 odst. 4 stavebního zákona je jedním z cílů územního plánování ochrana a rozvoj přírodních hodnot území a krajiny, přednostní využívání zastavěného území s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití a s tím související ochrana nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

60. Tyto specifické podmínky dotčeného pozemku samy o sobě odůvodňují postup odpůrce. Odlišují totiž dotčený pozemek od ostatních navrhovatelkou zmiňovaných pozemků, které jsou předmětem dílčích změn Z14.1, Z14.2, Z14.9, Z14.10 a Z14.15, které byly napadeným OOP naopak nově zahrnuty do zastavitelné plochy. Soud z výkresu funkčního využití zjistil, že tyto pozemky se nachází v souvisle zastavěném území města nebo na něj alespoň přímo navazují. Případně navazují na čistě obytné území. Zároveň se žádný z nich nenachází v ochranném pásmu lesa či přírodního parku. Stejně tak soud dokazováním ortofotomapou zjistil, že výslovně zmíněné pozemky parc. č. 2064, 2065 a 2060 v k. ú. Úvaly u Prahy se nachází uprostřed zastavěného území města. V tomto směru se tedy dílčí změna Z14.8 nejeví jako diskriminační, účelová, šikanózní, porušující požadavek kontinuity územního plánování či zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů.
61. S navrhovatelkou lze souhlasit v tom, že tvar dotčeného pozemku není žádný způsobem neobvyklý. Pro posouzení věci ovšem není podstatné, že samotný tvar výstavbě nebrání, pokud odpůrce vznesl jiné nosné argumenty pro přijetí dílčí změny Z14.8.
62. Odpůrce se nemýlil, pokud uvedl, že výstavba záměru by byla v rozporu se zásadou ochrany nezastavěného území. Tato zásada je obsažena v rámci ZÚR v souvislosti s cílem zajištění udržitelného rozvoje území, který spočívá ve vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj Středočeského kraje, založený na vyváženém vztahu územních podmínek pro hospodářský rozvoj, sociální soudržnost obyvatel a příznivé životní prostředí kraje a mj. ve stabilizaci a postupném zlepšování stavu složek životního prostředí, vyváženém a efektivním využívání zastavěného území a přednostní využití nezastavěných ploch, ploch určených k asanaci a změnu využití objektů a areálů původní zástavby v zastavěném území před výstavbou ve volné krajině (část A. Priority územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, body 01, 04a, 07 na str. 1-2 ZÚR). ZÚR rovněž stanoví povinnost chránit a podporovat plnění krajinných funkcí souvisejících s přírodními hodnotami, minimalizovat zásahy do lesních porostů, zejména na území chráněných krajinných oblastí a přírodních parků [část E. Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje, E.1 Přírodní hodnoty území kraje, bod 198 písm. b), str. 99 ZÚR]. Je pravda, že ZÚR řadí město Úvaly do kategorie osídlení nižších center ostatní, kde stanovují zásadu rozvoje podmínek pro bydlení a obslužné funkce v oblasti školství, zdravotnictví a kultury pro svá spádové území [část B. Rozvojové oblasti a osy, centra osídlení krajského významu, B.5 Centra osídlení, body 64 písm. e) a 77, 78 na str. 28 a 30 ZÚR], nicméně i zde se uplatní výše uvedená zásada přednostního využívání zastavěného území před výstavbou ve volné krajině. Rovněž PÚR uvádí, že zajištění udržitelného rozvoje je celostátní prioritou územního plánování. Výslovně stanoví, že ochrana přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území by měla být provázána s potřebami ekonomického a sociálního rozvoje. Prioritou je využití potenciálu a polyfunkčního využívání opuštěných areálů a ploch i ochrana nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy) a zachování veřejné zeleně, včetně minimalizace její

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

fragmentace. Cílem je též chránit přírodní funkce a krajinné hodnoty před negativními vlivy vytvářením podmínek pro umísťování rozvojových záměrů do co nejméně konfliktních lokalit (část 2. Celostátní priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, 2.2 Celostátní priority, body 14 a 19, str. 13 a 14 PÚR). Odpůrce měl odkaz na konkrétní zásady ZÚR a PÚR, které jsou rozporné se záměrem, konkretizovat. To, že tak neučinil, však není důvodem pro zrušení napadeného OOP.

63. Navrhovatelka dále namítá, že v důsledku vydání územně plánovacích informací nabyla legitimní očekávání, že na dotčeném pozemku bude moci záměr realizovat. K tomu odpůrce v rozhodnutí o námitkách přiléhavě uvedl, že územně plánovací informace posuzovaly přípustnost záměru toliko z hlediska územního plánu před projednávanou změnou. Nejedná se o předběžné povolení záměru. Přestože soud s navrhovatelkou souhlasí, že územně plánovací informace jakožto nástroj sloužící k předběžnému informování mj. o možnostech využívání území [§ 21 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], zajišťuje určitou předvídatelnost rozhodování správních orgánů, neznamená to, že je závazná pro obec pořizující změnu územního plánu. Ustanovení § 21 odst. 3 stavebního zákona výslovně předpokládá, že změna podmínek, za nichž byla informace vydána, omezuje platnost územně plánovací informace. Navíc obě vydané územně plánovací informace pozbyly platnosti (16. 11. 2024 a 13. 2. 2025) ještě před nabytím účinnosti napadeného OOP (2. 5. 2025). Jejich vydání proto nemohlo založit legitimní očekávání navrhovatelky ohledně toho, že stávající územní regulace zůstane neomezeně beze změny.
64. Co se týče vyjádření odboru životního prostředí ze dne 2. 10. 2024 a ze dne 21. 10. 2024, nejedná se o závazná stanoviska, nýbrž o vyjádření odboru životního prostředí, která nejsou pro odpůrce při pořizování změny územního plánu závazná. Odpůrci nicméně nic nebrání v tom, aby si taková nezávazná stanoviska k určité problematice od dotčeného orgánu vyžádal, a to i v návaznosti na uplatněné námitky. Odbor životního prostředí prostřednictvím vyjádření informoval odpůrce o tom, že dotčené pozemky jsou součástí přírodního parku Škvorecká obora-Králičina, kde je výstavba vyloučena studií Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje. Jelikož mají tato vyjádření spíše informativní charakter a nejsou pro odpůrce závazná, nemusela být zvlášť odůvodněna. Odpůrce přitom poukázal na vyjádření odboru životního prostředí pouze podpůrně s tím, že též potvrzují nevhodnost dotčeného pozemku k zástavbě. Sám pak vysvětlil, jaké (výše uvedené) legitimní důvody ho vedly k pořízení dílčí změny Z18.4. Soud se pro nadbytečnost blíže nezabýval studií Vyhodnocení krajinného rázu Středočeského kraje, či nařízením Středočeského kraje č. 1/2009 o zřízení přírodního parku Škvorecká obora-Králičina. Jelikož územní plánování je odrazem práva odpůrce na samosprávu, může upřednostnit zájem na zachování charakteru krajinného rázu, aniž by existoval výslovný zákaz výstavby v dané lokalitě.
65. Pro úplnost soud dodává, že nemá pochybnosti, že se dotčený pozemek nachází přímo v přírodním parku Škvorecká obora-Králičina. Tato skutečnost vyplývá jednak z výkresu mapy obsažené přímo v nařízení Středočeského kraje č. 1/2009 o zřízení přírodního parku Škvorecká obora-Králičina a rovněž z výkresu životní prostředí, který je součástí grafické části územního plánu.
66. Nakonec, jak vyplývá již z textu návrhu (poslední odstavec na str. 7) územní rozhodnutí na dotčeném pozemku povolilo umístění jiné stavby a jeho platnost vypršela. Nepředstavuje tedy již limit využití území, který by odpůrce musel respektovat. Navrhovatelka navíc

nemůže tímto aktem před soudem argumentovat, neboť tuto námitku neuplatnila během pořizování napadeného OOP. Odpůrce neměl příležitost se k vydání územního rozhodnutí vyjádřit a objasnit, v čem se situace změnila.

Dílčí změna Z14.11

67. Ani v rozsahu dílčí změny Z14.11 není návrh důvodný.
68. Navrhovatelka zcela obecně namítá, že dílčí změna Z14.11 je nedostatečně odůvodněná, aniž upřesnila konkrétní nedostatky odůvodnění. Odpůrce však již v návrhu k prvnímu veřejnému projednání uvedl, že cílem stanovení regulativů prostorového uspořádání je regulovat počet bytových jednotek v obci, omezit výrazné zhušťování zástavby, chránit architektonické a urbanistické hodnoty území, prostupnost krajiny a zachovat charakter obce. Později doplnil, že jelikož územní plán bude platný ještě několik let, je třeba stanovit prvky prostorové regulace, aby došlo zachování stávající hmotové struktury sídla. Soud shledal, že byť je uvedené odůvodnění stručné, vzhledem k obecnosti navrhovatelčiných námitek postačuje. Ostatně stanovení výškové regulace, maximálního koeficientu zastavěnosti a minimálního koeficientu zeleně územním plánem je nejen obecně přípustné, ale i zcela běžné.
69. Pokud jde o výši stanovených koeficientů, odpůrce do odůvodnění dílčí změny Z14.11 dodatečně doplnil, že vycházel ze stávající charakteristické zástavby v obci. Uvedl konkrétně popsany příklad typické bytové zástavby, u níž identifikoval podíl zastavěných ploch, zpevněných ploch a zeleně. Zároveň vysvětlil, že navržené hodnoty jsou mírnější než hodnoty odpovídající tomuto referenčnímu příkladu. Uvedené odůvodnění navrhovatelka nijak konkrétně nenapadá. Soud je proto považuje ještě za přezkoumatelné. Ke stanovení výši koeficientů navrhovatelka dále uvádí, že je nepřiměřená a nedodržuje princip minimalizace zásahů. Ani zde však nekonkretizuje, v čem tkví namítaná nepřiměřenost. Soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že výše stanovených koeficientů (koeficient zastavěnosti max. 35 % a koeficient zeleně min. 50 %) nijak nevybočuje ze standardních regulativů prostorového uspořádání ve Středočeském kraji.
70. Slabší je odůvodnění výškové regulace. Má-li však navrhovatelka v řízení uspět, musí z návrhu vyplývat, jakou konkrétní výškovou regulaci navrhovatelka napadá, v čem tato regulace zasahuje do její právní sféry a proč právě v jejím případě neobstojí. V projednávané věci navrhovatelka setrvala převážně v obecné rovině a neuvedla konkrétní argumentaci, z níž by bylo možno dovodit nepřiměřenost či nezákonnost stanovení maximální výšky zástavby právě ve vztahu k jejím pozemkům. Za této situace soud tuto námitku neshledal důvodnou.
71. Napadené OOP stanoví nové regulativy plošně pro veškeré plochy pro bydlení – čistě obytné území, všeobecně obytné území a všeobecně smíšené území. Nevztahují se toliko na odpůrcem taxativně vyjmenované rozvojové lokality, a to z důvodu již uzavřených plánovacích smluv. Již uzavřené smluvní závazky obce vůči investorům obecně mohou za určitých okolností představovat objektivní kritérium pro odlišné zacházení. Současná právní úprava dokonce výslovně připouští možnost, aby se obec plánovací smlouvou zavázala k tomu, že po sjednanou dobu nezmění územně plánovací dokumentaci [§ 131 odst. 1 písm. c) zákona 283/2021 Sb. stavebního zákona]. Z toho plyne, že zákonodárce s významem těchto smluv pro stabilitu územně plánovací regulace počítá. V obecné rovině proto soud nepovažuje takovou výjimku bez dalšího za iracionální či diskriminační.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

72. V projednávané věci odpůrce vyšel z toho, že výjimka dopadá na konkrétně vymezené rozvojové lokality, u nichž již byly sjednány závazky vztahující se k jejich dalšímu rozvoji. Za této situace soud neshledal, že by odlišné zacházení bylo samo o sobě projevem libovůle nebo nepřipustné diskriminace. Samotná skutečnost, že se nové regulativy neuplatní na všechny plochy stejně, ještě nezakládá nezákonnost napadeného OOP.

Ostatní procesní námitky

73. Nakonec soud vypořádal ostatní procesní námitky. Připomíná, že vada řízení o vydání opatření obecné povahy může být důvodem zrušení napadeného OOP pouze v případě, že mohla mít vliv na jeho zákonnost, jinak se k ní nepřihlíží (§ 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
74. Své tvrzení, že odpůrce na úřední desce nezveřejnil oznámení o konání prvního veřejného projednání a návrh napadeného OOP, navrhovatelka nijak neprokázala. Ze správního spisu naopak vyplývá, že odpůrce na úřední desce vyvěsil oznámení o konání prvního veřejného projednání dne 24. 5. 2024 a sejmul jej z úřední desky dne 9. 6. 2024. V oznámení mj. uvedl, že návrh napadeného OOP je k nahlédnutí na městském úřadě i webových stránkách. Navrhovatelka navíc proti návrhu uplatnila včasné námitky. Měla tedy možnost se s návrhem řádně seznámit a evidentně tak i učinila. Za těchto okolností soudu není zřejmé, jakým způsobem by případné nezveřejnění návrhu zasáhlo do navrhovatelčinych práv. Pro úplnost soud dodává, že pokud odpůrce zveřejnil oznámení na svých webových stránkách, nicméně v sekci „Aktuality z města“ namísto „úřední desky“, dostál své zákonné povinnosti podle § 172 odst. 1 a 3 správního řádu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, č. j. 43 A 10/2021-76, bod 35).
75. Navrhovatelka neprokázala ani tvrzení, že jí byl namísto požadovaného vyjádření odboru životního prostředí poskytnut jiný dokument. Nadto sama uvádí, že jí byl následně požadovaný podklad zpřístupněn. Tato námitka proto sama o sobě nemůže mít vliv na zákonnost napadeného OOP. Ani údajné ústní sdělení starostky odpůrce ohledně skutečného důvodu přijetí dílčí změny Z14.8 na jednání konaném dne 14. 4. 2025, nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného OOP. Relevantní je toliko odůvodnění obsažené v samotném opatření obecné povahy.
76. Tyto procesní námitky má soud za nedůvodné.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

77. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy v plném rozsahu zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
78. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce byl procesně úspěšný, má tudíž právo na náhradu nákladů řízení, které přesahují jeho běžnou úřední činnost. V této souvislosti soud konstatuje, že odpůrce je menší obcí, jež nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení, kterým řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zcela jistě je (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
79. Náklady odpůrce sestávají z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření, sepis dupliky a účast na jednání v délce

nepřekračující 2 hodiny podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], k čemuž je dále třeba přičíst čtyřikrát režijní paušál po 450 Kč jako náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za tyto úkony tak podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu odpůrci náleží odměna 4 x 4 620 Kč – tj. 18 480 Kč, a podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů advokáta 1 800 Kč (tj. tři režijní paušály po 450 Kč). Součet výše uvedených částek ve výši 20 280 Kč byl zvýšen o částku 4 258,80 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH, neboť zástupce odpůrce je plátcem DPH. Celkové náklady řízení odpůrce tedy dosahují 24 538,80 Kč. Tuto částku je navrhovatelka povinna zaplatit k rukám zástupce odpůrce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 je 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2026

Kryštof Horn v.r.
předseda senátu