Vyvěšeno: 03. 11. 2025
Svěšeno: 18. 11. 2025



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferfeckého a Martina Bobáka v právní věci

navrhovatele: **Proti-plotu, z.s.**, IČO 17337925
sídlem Hnězdenská 767/4a, 181 00 Praha 8

proti
odpůrci: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1
zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 23. 5. 2024, č. 208/2024 – aktualizace č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy

takto:

I. Opatření obecné povahy ze dne 23. 5. 2024, č. 208/2024 - aktualizace č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v rozsahu, v němž byl v grafické části Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy změněn Výkres uspořádání území Prahy Z 01 vypuštěním prvku Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny ve vztahu k těm plochám, u nichž nebyl tento prvek nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

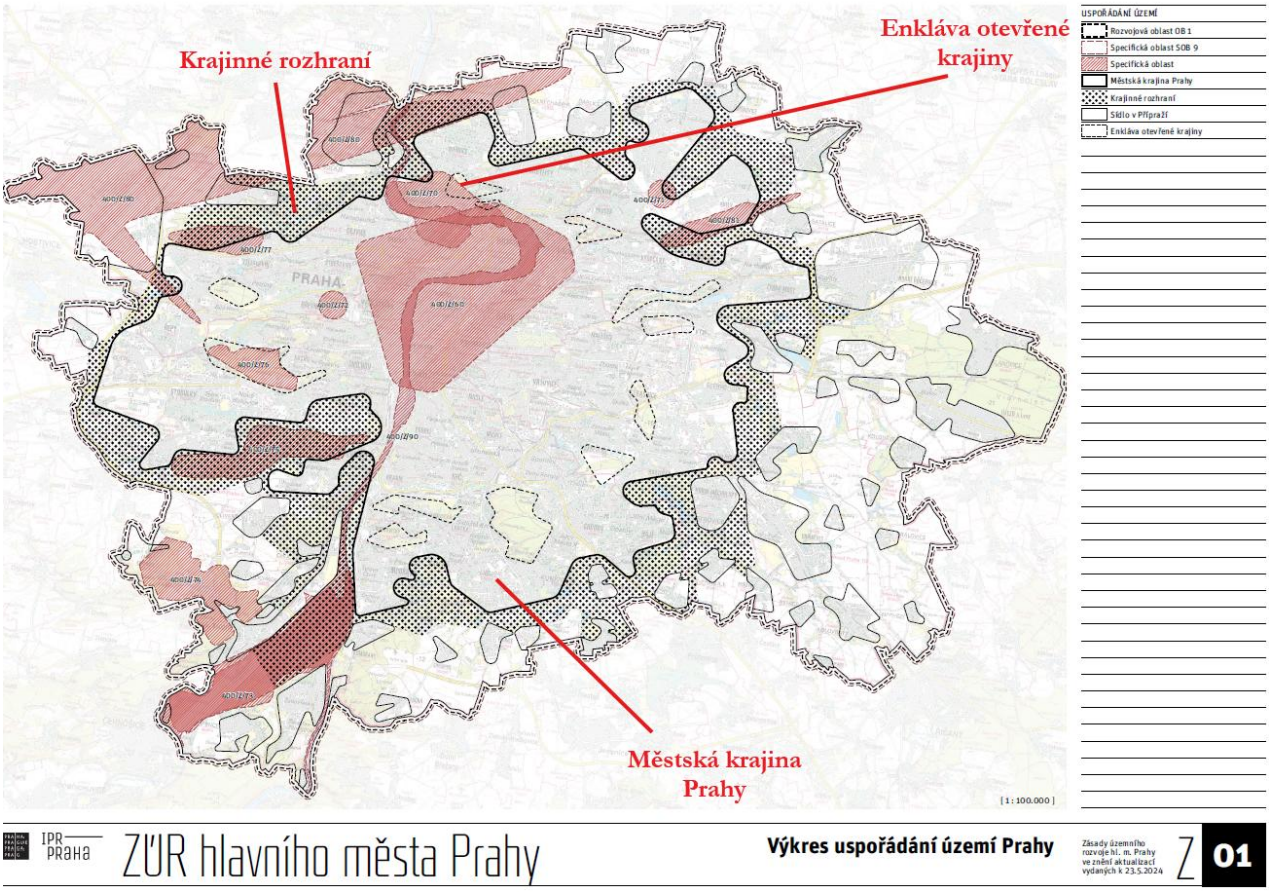
III. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel (enviromentální spolek) podal k Městskému soudu v Praze (dále jen „**městský soud**“) návrh na zrušení grafické části opatření obecné povahy (dále také „**OOP**“) ze dne 23. 5. 2024, č. 208/2024 – aktualizace č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (dále jen „**AZÚR**“) v rozsahu, v němž byl z Výkresu uspořádaní území Prahy Z 01 (dále jen „**výkres**“) odstraněn prvek Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny.
2. AZÚR byla vydána usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 23. 5. 2024, č. 14/15, a nabyla účinnosti dne 2. 9. 2024.
3. Navrhovatel brojí z dále popsaných důvodů především proti nedostatečnému odůvodnění OOP, pokud jde o vypuštění tohoto prvku, s tím, že nový prvek enklávy otevřené krajiny pokrývá menší části území, přičemž některé části území by tak pozbyly vyšší stupeň ochrany před zastavěním.



II. Návrhové body

4. Navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvádí, že je AZÚR zkrácen na svém právu na životní prostředí, včetně práva na ochranu přírody a krajiny v místě, kde sídlí a působí. Posláním navrhovatele je ochrana životního prostředí zejména v okolí městské části Praha - Troja a prostoru Bohnic. Do rejstříku byl navrhovatel zapsán 18. 7. 2022, nicméně jeho činnost navazuje na dlouhodobou činnost iniciativy pod stejným označením, která vznikla v roce 2011. Tato iniciativa se snaží zabránit, aby ve svahu nad Trojou a v oblasti přírodního parku Drahaň – Troja nedocházelo k rozšiřování zástavby, toto území nadále sloužilo k rekreaci občanů z přilehlých částí

Shodu s prvopisem potvrzuje K.Š.

města, byla zde ponechána zeleň a zachována dostatečná biologická rozmanitost. P.K., xxx , podal jako fyzická osoba připomínky k návrhu AZÚR a žádal, aby z její grafické části nebyly odstraněny zelené klíny. Obdobné připomínky uplatnili i další místní občané a rovněž spolek Arnika.

5. Poukazuje na to, že jeho aktivní procesní legitimaci potvrdil městský soud již v obdobném řízení (sp. zn. 11 A 137/2023), jehož předmětem byl návrh na zrušení změny územního plánu odpůrce.

6. Navrhovatel uplatnil dva okruhy námitek proti AZÚR: 1) nepřezkoumatelnost odůvodnění ve vztahu k Politice územního rozvoje ČR (dále jen „**PÚR**“) a 2) nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu.

7. K námitkám sub 1) shora navrhovatel uvádí, že AZÚR je v rozporu s požadavky PÚR, konkrétně jí stanovenými republikovými *prioritami* územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území (body 19, 20a a 21), které ukládají povinnost zajistit ochranu nezastavitelného území a zachování veřejné zeleně, včetně minimalizace její fragmentace, vytvářet podmínky pro zajištění migrační prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy a člověka a zachování volných ploch nezastavěného území. Dále AZÚR nerespektuje *kritéria a podmínky* pro rozhodování o změnách území, které rovněž stanoví požadavek na předcházení fragmentaci krajiny nově vymezenými plochami a minimalizování ovlivnění přírodních a krajinných hodnot v území.

8. Co se týče námitek sub 2) shora, navrhovatel tvrdí, že odstranění zelených klínů představuje významný zásah do znaků a hodnot krajinného rázu Prahy a je v rozporu s požadavky PÚR. V odůvodnění AZÚR by měly být uvedeny vážné důvody opírající se o veřejný zájem, proč jsou odstraněny zelené klíny z výkresu; AZÚR těmto požadavkům nedostála.

9. Navrhovatel nesouhlasí s odpůrcem, že zelené klíny a enklávy otevřené krajiny jsou obsahově obdobné pojmy a že zelené klíny ve výkresu nahradily enklávy otevřené krajiny (uvedený závěr odpůrce zaujal v reakci na připomínky xxx – P.K.). Navrhovatel uvádí, že enklávy otevřené krajiny se se zelenými klíny překrývají pouze v některých částech výkresu. Vlastností enkláv otevřené krajiny v AZÚR nadto je, že tvoří ostrovy, jsou vždy odděleny od otevřené krajiny ležící vně městské krajiny. Na rozdíl od zelených klínů tedy enklávy otevřené krajiny nechrání dochovaná propojení mezi plochami zeleně uvnitř Prahy a otevřenou krajinou vně města. Odstranění zelených klínů by vedlo k fragmentaci krajiny v Praze. V lokalitě Nad Šeberákem by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Krčský les a lokalitou Hrnčíře – Kateřinky, v lokalitě Chodov sport by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Trojmezí a lokalitou Hostivařský lesopark, v lokalitě Staré Kyje by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Smetanka a lokalitou Kyje – Horní Počernice, v Troji v lokalitě Botanická zahrada by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Nad Trojou a lokalitou Vltava sever a byla by odstraněna otevřená krajina v lokalitě Džbán okolo vodní nádrže Džbán. Důležité základní plochy zeleně, jako jsou Krčský les, Trojmezí či Trojský svah, by nyní byly nově odděleny od otevřené krajiny ležící vně městské krajiny.

10. Navrhovatel dodává, že podobnou argumentaci v připomínce uplatňovala například též městská část Praha-Dolní Chabry, která rovněž požadovala, aby výkres vymezení zelených klínů zachoval. Ani této připomínce odpůrce nevyhověl. Odpůrce v reakci na připomínku uvedl, že enklávy otevřené krajiny efektivně nahrazují původní zelené abstraktní plochy nazývané zelené klíny. Podle odpůrce se jedná o formální úpravu, obsahově jsou pojmy shodné. Tvrdil také, že zelené klíny nejsou jako pojem definovány a v souladu s platnou legislativou by je AZÚR neměla vymezovat. Vypuštění v textu nespecifikovaného prvku zelených propojení AZÚR podle odpůrce provedla na základě požadavku dotčeného orgánu v rámci Zprávy o uplatňování.

11. Se shora popsanou argumentací odpůrce k připomínkám městské části Praha-Dolní Chabry navrhovatel nesouhlasí. Opakuje, že odstranění zelených klínů by vedlo k podstatné fragmentaci krajiny v Praze. Podle navrhovatele je také nelogický závěr odpůrce, dle nějž pojem zelené klíny

není v souladu s platnou legislativou; touto optikou by ani pojem enklávy otevřené krajiny nebyl v souladu s platnou právní úpravou.

12. Navrhovatel uvádí, že AZÚR používá pojem enklávy otevřené krajiny pro prvky, kde zeleň či převážně nezastavěné území tvoří ostrov uvnitř městské krajiny. Proto nic nebrání tomu, aby obdobně AZÚR nadále používala pojem zelené klíny pro prvky, kde zeleň či převážně nezastavěné území tvoří poloostrov směřující do městské krajiny. Smysl tohoto pojmu je jasný, navíc se vyskytuje v judikatuře krajských soudů i Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“); navrhovatel zmiňuje rozsudky NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 Aos 5/2013-45, ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016-66, ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 214/2017-69, ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 As 436/2019-62, či ze dne 22. 11. 2024, č. j. 3 As 54/2024-103).

13. Narušení dochovaných propojení mezi významnými plochami zeleně uvnitř Prahy a otevřenou krajinou vně městské krajiny je podle navrhovatele nežádoucí a z hlediska ochrany životního prostředí nepřípustné. Odstranění zelených klínů ve výkresu by v místě stávajících propojení základních ploch zeleně a otevřené krajiny umožnilo vymezit v Metropolitním plánu (územním plánu) zastavitelné plochy a umístit zde výstavbu (jde například o lokalitu Botanické zahrady). Ta by bránila migraci živočichů a rostlin. Též by zhoršila možnosti rekreace v přírodě. Zbytečné by redukovala plochy zeleně, které ve městě mají velký význam například při ochlazování prostředí a zachytávání prachu.

14. Z uvedených důvodů navrhovatel požaduje, aby městský soud zrušil grafickou část AZÚR v rozsahu, v němž byl z výkresu odstraněn prvek Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny.

III. Vyjádření odpůrce

15. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje, aby ho městský soud zamítl.

16. Nejprve tvrdí, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován k podání návrhu ve vztahu k námitkám ohledně nedostatečného vyhodnocení připomínek jiných osob. V této části návrhu navrhovatel netvrdí dotčení na svých veřejných subjektivních právech; *actio popularis* a ochrana práv osob odlišných od práv navrhovatele dle judikatury správních soudů není možná. Odpůrce poukazuje na pasivitu navrhovatele v procesu přijímání AZÚR a uvádí, že tato okolnost předurčuje, že v nynějším soudním řízení je navrhovatel oprávněn vznášet námitky proti AZÚR pouze v omezeném rozsahu (ve vztahu k nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy). Jakkoli se navrhovatel odvolává na připomínky uplatněné dalšími subjekty, relevantní by podle odpůrce mohly být pouze připomínky uplatněné právním předchůdcem navrhovatele (takovou osobou není ani xxx navrhovatele, na jehož námitky se navrhovatel odkazuje, ani další místní občané, ani spolek Arnika). V případě pasivity navrhovatele v procesu přijímání OOP se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „**s. ř. s.**“), věcně nezabývá námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v „první linii“ tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání OOP pasivní.

17. Odpůrce připomíná, že požadavky na odůvodnění AZÚR jsou ovlivněny její relativně abstraktní povahou. Soudy při přezkumu územních plánů či zásad územního rozvoje postupují zdrženlivě, neboť respektují právo na autonomní rozhodování samosprávy. Zásadní nezákonnost odůvodnění související s obecností AZÚR nastává až v krajních případech, je-li odůvodnění natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“ (odkazuje na rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70). Míra potřebné konkrétnosti odůvodnění územně plánovací dokumentace zároveň klesá s rozsáhlostí území, k němuž se vztahuje (zmiňuje rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, a ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38).

18. K námitkám ohledně nepřezkoumatelnosti AZÚR odpůrce opakuje, že značná část argumentace navrhovatele je založena na nedostatečném vyhodnocení připomínek, které uplatnily subjekty

Shodu s prvopisem potvrzuje K.Š.

odlišné od navrhovatele. Pro případ, že by se městský soud uvedenou argumentací zabýval, odpůrce uvádí, že xxx navrhovatele uplatnil velmi stručnou připomínku ohledně odstranění zelených klínů z výkresu, odpůrce na jeho argumentaci reagoval v odpovídajícím rozsahu. Odpůrce dostatečně reagoval také na připomínku městské části Praha-Dolní Chabry. Uvedl, že v návaznosti na nové vymezení krajin ve smyslu Úmluvy Rady Evropy o krajině AZÚR aktualizovala vymezení jednotlivých prvků vnitřního uspořádání území Prahy ve výkresu. Nové vymezení enkláv otevřené krajiny efektivně nahrazuje původní zelené abstraktní plochy, nazývané zelené klíny, doplňuje krajinné rozhraní coby pás kolem města. Jeho podstatným znakem je souvislost krajinných a rekreačních ploch, které poskytnou rekreační zázemí obyvatelům městské krajiny a navzájem propojí existující zelené klíny.

19. Odpůrce dodává, že vymezení zastavitelného území či zastavitelných ploch není úkolem zásad územního rozvoje, nýbrž územního plánu. Zavedení enkláv otevřené krajiny a vypuštění definic pojmů zastavitelné a nezastavitelné území dále AZÚR vysvětluje na straně 29 až 30 textové část odůvodnění pod nadpisem *Odůvodnění vymezení vnitřního uspořádání území Prahy*. Vypuštění zelených klínů z grafické části AZÚR souviselo s širší úpravou koncepce, upřesněním definic, zavedením nadřazených nových prvků (zejména krajinného rozhraní) a snahou ponechat prostor k řešení relevantních otázek nižší úrovni územního plánovaní.

20. Nakonec k námitkám ohledně nesouladu AZÚR s PÚR odpůrce uvádí, že tuto argumentaci neuplatnily ani jiné subjekty v námitkách či připomínkách, a proto je míra navrhovatelem vyžadované podrobnosti vypořádání této otázky nepřípadná. Dodává však, že souladem AZÚR s PÚR se dostatečně zabýval na str. 4 v odst. 2a.1 textové části odůvodnění. Po odpůrci není možné spravedlivě požadovat, aby AZÚR obsahovala detailní vyhodnocení jejího souladu s každou zásadou formulovanou v PÚR či s každým jejím článkem. Závěrem odpůrce uvádí, že PÚR obsahuje více abstraktních zájmů, které si mohou vzájemně protiřečit; rovnováhu mezi těmito zájmy hledají mimo jiné zásady územního rozvoje.

IV. Replika navrhovatele

21. Navrhovatel v replice rozporuje tvrzení odpůrce, že žádný ze subjektů neuplatnil v procesu přijímání AZÚR námitku nesouladu s PÚR. Obdobné připomínky, jako navrhovatel vznesl v nynějším řízení, uplatnil v procesu přijímání AZÚR spolek Arnika. Jedná se o argumentaci, dle níž AZÚR mění základní koncepce uspořádaní území bez dostatečného odůvodnění, vypuštění zelených klínů odporuje této prioritě dle čl. 19 PÚR, enklávy otevřené krajiny nejsou plnou náhradou zelených klínů, protože v některých částech enklávy pokrývají menší části území nebo že část území v okolí vodní nádrže Džbán a část svahu nad Trojou by pozbyla vyšší stupeň ochrany před zastavěním, pokud výkres nebude vymezovat zelené klíny.

22. Nesouhlasí s odpůrcem ani v tom, že PÚR je omezeně závazná a není možné spravedlivě požadovat, aby AZÚR obsahovala detailní vyhodnocení jejího souladu s každou zásadou formulovanou v PÚR či s každým jejím článkem. V případě takto rozsáhlých změn v koncepci uspořádaní území Prahy bylo povinností odpůrce se adekvátně zabývat vztahem regulace k prioritám PÚR, zejména k prioritám, které požadují bránit fragmentaci krajiny. Obecné tvrzení v odstavci 2a.1 na straně 4 textové části odůvodnění, na které odpůrce ve vyjádření odkazuje a kde stroze tvrdí, že aktualizace č. 5 je v souladu s PÚR, nepředstavuje řádné zhodnocení vztahu změny koncepce uspořádaní území k prioritám PÚR.

23. Dále navrhovatel uvádí, že výkres, který je součástí grafické části AZÚR, obsahuje větší množství rušených prvků a všechny zrušené prvky jsou ve výkresu značeny stejnou žlutou barvou. To způsobuje, že výkres je nepřehledný. Nelze z něj zjistit, které části rušených zelených klínů se překrývají s nově přidanými prvky. Stejně tak textová část AZÚR neobsahuje odůvodnění, ve kterých částech území se původní zelené klíny mění na otevřenou krajinu a kde se mění na urbanizovaná území. Navrhovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, podle jehož právní věty: „*Úspěšnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze*

spojovat s aktivitou navrhovatele v průběhu projednávání změny územního plánu (§ 31 zákona č. 50/1976 Sb.) za situace, kdy je mezi textovou a grafickou částí územně plánovací dokumentace rozpor, v jehož důsledku není při běžné pozornosti dotčené osoby zřejmé, že se změna týká jejího pozemku". Uvedený právní závěr je podle navrhovatele třeba analogicky vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, neboť z nedbale zpracovaného výkresu nelze při běžné pozornosti zjistit, kde se plochy původních zelených klínů mění na nově urbanizovaná území. Z důvodu nepřehlednosti výkresu navrhovatel zpracoval a k replice přiložil upravenou verzi výkresu, z něhož jsou patrné jak původní zelené klíny, tak odpůrcem nově přidané prvky členění území (enklávy otevřené krajiny a krajinné rozhraní). Z upravené verze jsou podle navrhovatele patrné části území, kde enklávy nenavazují na pás otevřené krajiny a kde stávající důležitá propojení zeleně v důsledku změn narušují.

24. Navrhovatel také tvrdí, že všechny enklávy otevřené krajiny jsou od pásu otevřené krajiny kolem města odděleny pásem urbanizovaného území. Zrušení zelených klínů by tedy vedlo k zániku původních propojení významných ploch zeleně. Významné plochy zeleně Krčský les, Trojmezí, Smetanka a Trojský svah by byly odděleny od pásu otevřené krajiny kolem města a odstraněna by byla otevřená krajina okolo vodní nádrže Džbán. Odpůrce na popis a odůvodnění změn fakticky rezignoval.

25. Dále se navrhovatel vymezuje proti argumentu odpůrce, že ve výkresu uspořádání území „*jde pouze o abstraktní zobrazení koncepce*" a že vymezení zastavitelného území či zastavitelných ploch bude úkolem územního plánu. K tomu navrhovatel uvádí, že návrhem na zrušení AZÚR nenapadl vymezení hranice zastavitelného území pro jednotlivý pozemek, ale brojí proti změně koncepce ve výkresu uspořádání území. Dle AZÚR mají totiž být významné plochy zeleně oddělené urbanizovaným územím od pásu otevřené krajiny kolem města. V novém územním plánu odpůrce navrhuje, aby lokalita Botanická zahrada, která má rozlohu 28 ha a leží v Trojském svahu prakticky vedle sídla spolku, byla změněna na zastavitelnou. Změna koncepce uspořádání území na urbanizovaná území v AZÚR je tedy provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v územním plánu přesně v té části území Prahy, ve které je odstraněn zelený klín. Stejně tak lokalita Džbán o rozloze 52 ha v místě odstraněného zeleného klínu je novým územním plánem navržena jako zastavitelná. Proti této koncepci uspořádání území v AZÚR by spolek v řízeních o územním plánu brojit nemohl, protože ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se v řízení o územním plánu nepřihlíží [§ 52 odst. 4 a § 55 odst. 1, 2 a 3 a § 55b odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); dále jen „**stavební zákon z roku 2006**", a obdobně § 94 odst. 3 a § 97 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „**stavební zákon z roku 2021**")]. Na podporu své argumentace navrhovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2023, č. j. 4 As 263/2022-54, který se zabýval obdobnou situací.

26. Navrhovatel označuje za účelové a nelogické tvrzení odpůrce ve vyjádření, dle nějž AZÚR přistoupila k nové regulaci na základě novelizace vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „**vyhláška č. 500/2006 Sb.**"), a potřeby území vymezit v souladu platnou právní úpravou. Navrhovatel uvádí, že ani pojem enklávy otevřené krajiny není v souladu s platnou právní úpravou, protože jej též právní předpisy nedefinují. S ohledem na vyhlášku č. 500/2006 Sb. by mohl odpůrce zelené klíny nově definovat, nikoli tento prvek odstranit. Také odkaz odpůrce na Úmluvu Rady Evropy o krajině je podle navrhovatele „účelový a lichý". Cílem úmluvy je provádět krajinné politiky zaměřené na ochranu krajiny, nikoliv ji poškozovat fragmentací významných ploch zeleně.

27. Uvádí také, že pokud je na kraji výkresu uvedeno: „*Změny na základě stanoviska OCP v příloze Zprávy: Odstraněny zelené klíny a zelené osy. Přidáno krajinné rozhraní a enklávy otevřené krajiny*", tento text vyvolává dojem, že odstranění zelených klínů požadoval Odbor ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (OCP). Odpůrce AZÚR zpracoval na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje v období říjen 2014 až březen 2017. Zpráva má přílohu Vyhodnocení stanovisek, vyjádření a připomínek, ve které je na straně 3 až 7 obsaženo stanovisko odboru ochrany prostředí Magistrátu

hlavního města Prahy. Stanovisko podle navrhovatele netrvá na odstranění zelených klínů a zelených os, naopak požaduje, aby textová část AZÚR zelené klíny zachovala.

28. Namítá také, že odpůrce nereagoval na připomínku spolku Arnika, v níž spolek zmiňoval konkrétní příklady dvou území o rozlohách vyšších desítek hektarů, kde AZÚR odstraňuje zelený klín a nenahrazují ho enklávou otevřené krajiny. Navrhovatel se rovněž vymezuje proti tvrzení odpůrce, že hranice vymezení enklávy otevřené krajiny je nutné vnímat abstraktně, v měřítku AZÚR, přesně je vymezí až územní plán zpracovaný na podkladu katastrální mapy. Změna koncepce se již promítla do návrhu nového územního plánu.

29. Navrhovatel tvrdí, že odpůrce postupuje odlišně při ochraně otevřené krajiny v okrajových územích Prahy (kam se řadí i katastrální území Troji, jehož část má být nově vymezena jako urbanizované území) a jiným způsobem v územích blíže centru Prahy, ačkoliv k tomu neuvádí žádné věcné a logicky správné argumenty. Z hlediska zachování populací rostlin a živočichů v území Troje je zásadní, aby zdejší chráněná území zůstala propojena dalšími plochami zeleně a aby tím byla zachována migrace mezi jednotlivými maloplošnými zvláště chráněnými územími a významnými krajinnými prvky (přírodní památkou Trojská, přírodní památkou Velká skála, přírodní památkou Havránka, přírodní památkou Salabka, významným krajinným prvkem vyhlášeným v prostoru mezi usedlostmi Sklenářka, Hrachovka a vrchem Palírka, přírodní památkou Skály v zoologické zahradě a přírodní rezervací Podhoří).

30. Nakonec navrhovatel nesouhlasí s tím, že mu částečně schází aktivní procesní legitimace k podání návrhu, neboť brojí vůči vyhodnocení připomínek jiných osob. Uvádí, že NSS se mnohokrát vyjádřil, že rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení v opatření obecné povahy (odkazuje na rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2025, č. j. 2 As 112/2024-40). Pokud tedy navrhovatel napadá AZÚR pro absenci řádného odůvodnění, nestačí, aby se zabýval pouze grafickou nebo textovou částí odůvodnění, ale navrhovatel musel také ověřit, zda důvody pro zvolené řešení odpůrce neuvádí ve vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu opatření obecné povahy, přičemž byl přesvědčen, že tomu tak není.

V. Duplika odpůrce

31. Odpůrce opakuje, že navrhovatel se snaží dovodit nepřezkoumatelnost AZÚR z toho, jak odpůrce vyhodnotil připomínky dalších subjektů (včetně spolku Arnika). Takový postup je typickým příkladem *actio popularis*, kterou koncepce správního soudnictví neumožňuje. Chtěl-li přezkoumat vyhodnocení svých námitek P.K., xxx navrhovatele, měl sám podat návrh na zrušení AZÚR. Stejně tak měl postupovat spolek Arnika. Z argumentace navrhovatele lze pro jeho pasivitu v procesu pořizování AZÚR zohlednit pouze argumentaci ohledně nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání AZÚR nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy. Takovými vadami AZÚR zatížena není, jak odpůrce rozebral již ve svém vyjádření k návrhu.

32. Dodává také, že navrhovatel svou argumentaci nepřípustně rozšiřuje o nové návrhové body, které směřují zejména do přehlednosti či srozumitelnosti grafické části AZÚR (výkresu) nebo směrem ke stanovisku OCP.

33. Navrhovatel podle odpůrce také v replice přechází konkrétní zdůvodnění změny koncepce, tedy přechodu ke krajinnému rozhraní v kombinaci s enklávami otevřené krajiny. Kromě tohoto grafickou část AZÚR a některé části vyjádření odpůrce navrhovatel vytrhává z kontextu znění textové části AZÚR. Tímto způsobem se navrhovatel snaží vzbudit dojem, že AZÚR zásadním způsobem redukuje existující zeleň a způsobí intenzivní stavební činnost v prostoru zelených klínů, což neodpovídá skutečnosti.

34. Odpůrce poukazuje také na to, že Příloha č. 1 odůvodnění AZÚR – Text s vyznačením změn zřetelně ilustruje, že došlo k zásadním změnám ve struktuře textové části zásad územního rozvoje, avšak úroveň ochrany systému zeleně se nesnížila, jen pracuje s novou terminologií. Výtky

navrhovatele jsou proto výsledkem hodnocení AZÚR pouze z hlediska koncepčních úprav výkresů bez zohlednění dalšího kontextu.

35. Nesouhlasí ani s tím, že dochází k „*parcelaci*“ významných ploch zeleně a jejich oddělení od otevřené krajiny v okolí města. Argumentuje-li navrhovatel dále návrhem Metropolitního plánu z roku 2022, dle názoru odpůrce není taková argumentace relevantní, neboť Metropolitní plán nebyl ještě dokončen, natož vydán. Odpůrce rovněž dodává, že návrh Metropolitního plánu Prahy vymezuje lokality Džbán a Botanickou zahradu jako „nestavební“.

VI. Osoby zúčastněné na řízení

36. Soud oslovil potenciální osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. Nikdo se nepřihlásil, že bude tato práva uplatňovat.

VII. Posouzení soudem

37. Navrhovatel podal návrh dne 12. 8. 2025, tedy v zákonné roční lhůtě pro podání návrhu na zrušení OOP (§ 101b odst. 1 a § 40 odst. 2 s. ř. s.).

38. Ve věci samé rozhodl městský soud bez nařízení jednání na základě § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení § 101b odst. 5 s. ř. s., neboť z dále podrobně rozvedených důvodů konstatoval nepřezkoumatelnost OOP pro nedostatek důvodů. Při tomto závěru vycházel z podkladů, které jsou obsaženy ve správním spise, jímž se podle judikatury NSS nedokazuje (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). S ohledem na to městský soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování listinami, které navrhovatel přiložil k replice. Jedná se o krycí listy lokalit Botanická a Džbán z upraveného návrhu Metropolitního plánu ve verzi pro veřejné projednání v roce 2022, mapu druhové bohatosti katastrálních území v ČR či navrhovatelem upravené výkresy (1) s označením zelených klínů zeleným šrafováním, (2) se zobrazením prvků členění území a zvýrazněním narušených propojení a (3) nakonec se zobrazením enkláv otevřené krajiny a krajinného rozhraní a se zvýrazněním narušených propojení. Výkresy ostatně vnímal jako součást návrhové argumentace navrhovatele jen graficky znázorňující skutečnosti vyplývající z porovnání podkladů, které jsou součástí spisu, a kterou nadto odpůrce v rozsahu, v níž s ní soud pracoval, nezpochybňoval.

39. Co se týče navrhovaných důkazů - krycích listů - městský soud neprováděl dokazování zaměřené na přesné zjištění aktuálně uvažované (ne)zastavitelnosti územních ploch v navazující fázi územního plánování, neboť odpůrce nezpochybnil plausibilní tvrzení navrhovatele, že se některé plochy zeleně mohou stát méně chráněnými, resp. v navrhovatelem označených lokalitách mají dle návrhu Metropolitního plánu být plochou zastavitelnou nestavební. Poznámka odpůrce o „nestavebním“ charakteru lokalit dle návrhu Metropolitního plánu v žádném ohledu nevylučuje plausibilitu tvrzení navrhovatele, že původní zelené klíny budou méně chráněné, resp. stanou se urbanizovanými územími, ve kterých by některé jejich části mohly být v navazující územně plánovací dokumentaci určeny k zastavení. Úkolem soudu není nyní posuzovat důvodnost této argumentace a vést za tím účelem dokazování, neboť (jak ostatně není sporné) proces směřující k vydání Metropolitního plánu nebyl dosud ukončen a byla zveřejněna další verze k opakovanému veřejnému projednání.

40. Zbylé důkazní návrhy navrhovatele (mapa druhové bohatosti a navrhovatelem upravené verze výkresu) směřovaly k prokázání důvodnosti námitek (1) ohledně nepřehlednosti výkresu a (2) že odpůrce postupuje odlišně při ochraně otevřené krajiny v okrajových územích Prahy a jinak v územích blíže centra. Jak bude vysvětleno níže (viz bod 96 tohoto rozsudku), navrhovatel tyto námitky uplatnil v rozporu s § 101b odst. 3 s. ř. s. teprve v replice, a tudíž se touto argumentací městský soud nemohl zabývat. Jakkoli si je městský soud vědom, že soudní řád správní nijak nekoncentruje řízení ve vztahu k možnosti předkládat důkazy a účastník tak tím pádem může činit kdykoli v jeho průběhu (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006-84,

č. 1834/2009 Sb. NSS), nic to nemění na tom, že pokud tyto důkazy měly směřovat k prokázání navrhovatelem opožděně vznesených tvrzení, jedná se o důkazy nadbytečné.

41. Navrhovatel je k podání návrhu aktivně procesně legitimován.

42. Dle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je návrh *oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*.

43. Dle judikatury NSS jsou podmínky aktivní procesní legitimace splněny tehdy, tvrdí-li navrhovatel „*logicky konsekventně a myslitelně možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Podmínkou není podání námitek či připomínek v průběhu přípravy OOP (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Pasivita navrhovatele se však promítá do šancí, které má navrhovatel na to, že jeho návrh bude úspěšný (rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29, a ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25).

44. K závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace nemůže vést ani to, že navrhovatel vznikl v průběhu projednávání OOP. NSS již dovodil, že aktivně procesně legitimován může být spolek, který vznikl dokonce až poté, co bylo OOP přijato a nabylo účinnosti (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS). Dodal k tomu, že „*tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv ad hoc později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech sp. zn. I. ÚS 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající ve zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných ad hoc až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však a priori každý ad hoc vzniklý spolek ze soudní ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít.*“

45. Navrhovatel tvrdí dotčení svého práva na příznivé životní prostředí. Brojí proti odstranění prvku Základní směry rozvoje území – zelené klíny z výkresu, který je součástí grafické části AZÚR. Namítá, stručně řečeno, že zelené klíny jen částečně nahradily enklávy otevřené krajiny; enklávy podle navrhovatele nezaručují stejnou míru ochrany přírody jako zelené klíny, neboť nechrání dochovaná propojení mezi plochami zeleně uvnitř Prahy a otevřenou krajinou vně města. Kromě toho se enklávy otevřené krajiny se zelenými klíny překrývají pouze v některých částech výkresu a v určitých oblastech (včetně rozsáhlého území v Troji) AZÚR zelené klíny mění na urbanizovaná území.

46. Obdobně jako tomu bylo v rozsudku městského soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 11 A 137/2023-114, potvrzeném rozsudkem NSS ze dne 22. 11. 2024, č. j. 3 As 54/2024-103 (v němž se soud zabýval do jisté míry obdobným případem mezi týmiž účastníky, týkajícím se návrhu na zrušení změny územního plánu, kterým odpůrce změnil funkční využití ploch u několika pozemků v Troji z funkce sady, zahrady a vinice na funkci čistě obytnou), městský soud i v nyní projednávaném případě shledal možné dotčení na právu navrhovatele na příznivé životní prostředí. Z ničeho přitom neplyne, že se jednalo o judikaturou zmiňovaný krajní případ, kdy by snad byl navrhovatel založen za účelem šikanózního uplatnění práva. Ostatně ani odpůrce tímto směrem neargumentuje.

47. V posuzované věci je též dán vztah navrhovatele k dotčenému území. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, pokud má enviromentální spolek sídlo na území, které reguluje jím napadené OOP, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K.Š.

48. Znění stanov navrhovatele je mezi účastníky nesporné, soud proto nepovažoval za nutné jimi provádět dokazování [§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu; dále jen „o.s.ř.“, ve spojení s § 64 s. ř. s.]. Sídlem navrhovatele je Praha a jedním z jeho cílů je zlepšení stavu životního prostředí „*zejména, avšak nikoliv výlučně, v okolí městských částí Praha-Troja a Praha-Bohnice*“. Navrhovatel tedy dle stanov hlavní část své činnosti směřuje na oblasti Praha-Troja a Praha-Bohnice. Protože je definice území zájmu navrhovatele demonstrativní, lze dovodit, že navrhovatel svou činnost vyvíjí také ve vztahu ke zbylým částem Prahy. AZÚR se vztahuje k území hl. m. Prahy a navrhovatel svoji argumentaci směřuje zejména k území Troji, ovšem nikoli výlučně. V návrhu jmenuje, v jakých jiných částech Prahy dochází k odstranění stávajících propojení mezi plochami zeleně uvnitř Prahy a otevřenou krajinou vně města (zmiňuje například lokalitu Nad Šeberákem, kde by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Krčský les a lokalitou Hrnčíře – Kateřinky, lokalitu Chodov sport, kde by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Trojmezí a lokalitou Hostivařský lesopark, lokalitu Staré Kyje, v níž by bylo odstraněno propojení otevřené krajiny mezi lokalitou Smetanka a lokalitou Kyje – Horní Počernice či lokalitu Džbán; viz bod 9 tohoto rozsudku). S ohledem na výše uvedené je městský soud přesvědčen, že navrhovatel splňuje podmínky aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení AZÚR ve vztahu k celému území Prahy, neboť tvrdí dotčení svého práva na příznivé životní prostředí ve vztahu k celé lokalitě regulované AZÚR a zaměření jeho činnosti na celé území Prahy lze dovodit také ze stanov. Odpůrce ostatně aktivní procesní legitimaci navrhovatele v tomto kontextu vůbec nezpochybňoval. Nad rámec nezbytného odůvodnění přitom soud dodává, že i v případě, že by měl dílčí pochybnost o rozsahu aktivní procesní legitimace navrhovatelky (v posuzovaném případě tomu tak nebylo), musel by s ohledem na princip prevence ovládající právo ochrany životního prostředí vyložit legitimaci široce tak, aby spolek, jehož účelem je ochrana životního prostředí, mohl ještě předtím, než dojde k zásahu do chráněných zájmů, naplno chránit přírodní hodnoty v okolí jeho sídla (buffer zone). V souladu s principem prevence je totiž nutno dopady lidské činnosti na životní prostředí vyhodnocovat pokud možno ještě před jejich samotnou realizací – jedině tak je možné nepříznivé vlivy eliminovat nebo jim předcházet (nález Ústavního soudu Pl. ÚS 44/18, bod 50).

49. Podmínky řízení jsou splněny. Městský soud proto přistoupil k samotnému přezkumu napadeného opatření.

50. Napadené opatření městský soud přezkoumal v návrhem napadené části na základě skutkového i právního stavu v době vydání a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.).

51. Rozhodnou právní úpravou, podle nějž bylo napadené OOP vydáno, je stavební zákon z roku 2006, který byl zrušen s účinností ke dni 31. 12. 2023 v důsledku nabytí účinnosti stavebního zákona 2021 ode dne 1. 1. 2024. Nový stavební zákon na základě své novelizace provedené zákonem č. 195/2022 zavedl tzv. zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období, jímž se rozumí pro účely územního plánování období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024.

52. Podle § 334a odst. 2 stavebního zákona z roku 2021 *ve věcech týkajících se územního plánování se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního řízení týkajícího se vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu nebo stavby s ní související, které v přechodném období nelze zahájit. Pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 2 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.*

53. Na základě této fikce byla AZÚR vydána podle právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006, neboť usnesení zastupitelstva bylo vydáno dne 23. 5. 2024.

54. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, je soud při přezkumu OOP vázán rozsahem a důvody návrhu, vyjma výjimek plynoucích z právní úpravy. Rozšířený senát rovněž uvedl, že dříve využívaný algoritmus přezkumu OOP již pro soudy není závazný; městský soud podle něj při přezkumu napadeného

OOP nepostupoval. Soud posuzoval argumentaci navrhovatele při vědomí koncentrace řízení o přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101b odst. 3 věty druhé s. ř. s., podle nějž po podání perfektního návrhu nelze návrh rozšiřovat o další návrhové body.

55. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti AZÚR ze dvou důvodů shrnutých výše, a to nedostatečného odůvodnění souladu AZÚR s PÚR a nedostatečného odůvodnění odstranění zelených klínů z výkresu.

56. Městský soud shledal nepřezkoumatelnost AZÚR pro nedostatek důvodů ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu v části území, kde AZÚR původní zelené klíny nenahradila enklávami otevřené krajiny, jež by pozbyla vyšší stupeň ochrany před zastavěním a jež by se mohla stát podle plausibilního tvrzení navrhovatele v navazující fázi územního plánování přinejmenším v některých lokalitách zastavitelnou. Návrh je tedy v této části důvodný.

VII.1 Obecná východiska k přezkumu AZÚR a požadavkům na její přezkoumatelnost

57. K přezkumu zákonnosti AZÚR městský soud přistupoval při vědomí zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému řešení po stránce věcné. Věcné řešení je totiž především věcí odpůrce, který při vydávání a při rozhodování o změnách zásad územního rozvoje realizuje své ústavně zaručené právo na samosprávu. Volba konkrétní podoby využití určitého území v zásadách územního rozvoje (nebo také v územním plánu) nicméně má své limity, neboť je ovlivněna požadavkem na nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

58. S ohledem na to jsou nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samospráv porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Na straně druhé městský soud zohlednil i to, že otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je třeba řešit zásadně obdobně jako při řešení týchž otázek v rámci soudního přezkumu vydaných individuálních správních aktů. V odůvodnění OOP je nutno uvést důvody jeho výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení a při výkladu právních předpisů (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

59. Významné také je, že navrhovatel nevznesl proti návrhu AZÚR námitky ani připomínky, což se jistě má (v tom lze odpůrci v obecné rovině přisvědčit) projevit i při posuzování dostatečnosti odůvodnění AZÚR (srov. např. již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 6 Aos 3/2013-29). Zároveň soud v rámci identifikace případných omluvitelných důvodů ospravedlňujících procesní pasivitu navrhovatele v procesu pořizování AZÚR nepřehlédl, že navrhovatel vznikl až v průběhu projednávání AZÚR, resp. byl do rejstříku zapsán teprve poté, co se konalo první i druhé veřejné projednání návrhu AZÚR. Odpůrci by tak jistě na jedné straně nemohlo být účinně vyčítáno, že nereagoval na připomínky, které navrhovatel v tomto procesu nevznesl (nelze požadovat, aby námitky či připomínky předjímal či reagoval na judikaturní odkazy, které jsou uplatněny teprve v pozdějším návrhu). To na druhé straně neznamená, že by mohl odpůrce rezignovat na přezkoumatelné vypořádání argumentace uplatněné v připomínkách vznesených jinými osobami, které obsahově odpovídají nynějším návrhovým bodům navrhovatele, neboť ve vztahu k nim nelze uvažovat o tom, že by odpůrci nebyly známy či na ně nebyl upozorněn (viz dále). Jak bylo naznačeno výše, je pravdou, že z judikatury NSS (viz např. již zmiňované usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 2/2010-116) je zřejmá snaha o to, aby v průběhu přípravy neaktivní účastníci neměli výhodnější postavení a vyšší rozsah soudní ochrany než účastníci, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Současně však nelze odhlédnout od toho, že v posuzované věci v souladu s dříve uvedeným z ničeho nevyplývá a odpůrce to ani netvrdí, že by snad navrhovatel

vznikl účelově *ad hoc* nebo měl být jeho postup jinak svévolný a bránící v poskytnutí soudní ochrany. Městský soud přitom považoval pro řešený případ z dále rozvedených důvodů za klíčové judikaturní závěry (např. nález Ústavního soudu 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12), dle nichž pokud v rámci projednávání ZÚR vznese jiná osoba námitky či připomínky k návrhu ZÚR, nelze ani logicky vycházet z toho, že odpůrci nebyla tato argumentace známa.

60. Dokonce i v případě pasivity navrhovatele má přitom soud povinnost AZÚR zrušit v případě, že pro to existují závažné důvody; takovým závažným důvodem nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, ale jen 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. např. rozsudek NSS z 15. 2. 2024, č. j. 3 As 220/2023-91). Stručně řečeno, pasivita navrhovatele v procesu pořizování AZÚR má za následek nižší nároky na jejich odůvodnění; i přesto však musí být přezkoumatelné, a to zvláště ve vztahu k vypořádání klíčových koncepčních otázek, byť by byly v rámci postupu směřujícího k vydání OOP vzneseny jinými subjekty.

61. V neposlední řadě platí, že zásady územního rozvoje (to samé platí pro AZÚR) jsou v rámci územně plánovacích nástrojů poměrně obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než např. územním plánem (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ao 6/2010-103). To ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje (resp. AZÚR) neměly žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování (§ 36 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, resp. § 73 odst. 3 stavebního zákona z roku 2021), přičemž k připomínkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásah územního rozvoje, se v řízení o územním plánu podle obou zákonných úprav nepřihlíží.

a) K přezkoumatelnosti OOP ve vztahu k PÚR

62. Navrhovatel spatřoval první důvod nepřezkoumatelnosti AZÚR v nedostatcích odůvodnění souladu s PÚR.

63. Městský soud posuzoval tuto námitku při zohlednění shora popsaných judikaturních závěrů, zejména pak (1) zdrženlivosti soudu při přezkumu AZÚR, která platí tím spíše, pokud navrhovatel nevznesl v procesu přijímání AZÚR námitky ani připomínky, a že (2) v případě pasivity navrhovatele v procesu přijímání AZÚR důvodem pro jeho zrušení nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, ale jen jeho naprostá absence. Kromě toho vzal městský soud v potaz, že AZÚR reguluje rozsáhlé území, s čímž se pojí nižší požadavky na konkrétnost jeho odůvodnění, než je tomu u OOP, které regulují malé území (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS).

64. Odpůrce se otázkou souladu s PÚR zabýval na straně 5 textové části odůvodnění (*2a.1 Přezkoumání s souladu s Politikou územního rozvoje ČR*). Zde odpůrce (mimo jiné) uvedl, že AZÚR jsou v souladu s částmi 2 až 6 PÚR (část 2 se zabývá republikovými prioritami územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území). Odpůrce také vyjmenoval, jaké priority AZÚR upravila, aby byla její formulace v souladu s konkrétními prioritami PÚR. Dále na straně 13 textové části AZÚR pod nadpisem *Vyhodnocení přínosu aktualizace č. 5 ZÚR Hlavního města Prahy k naplnění priorit územního plánování obsažených v PÚR*, uvedl, že vyhodnocení neprokázalo neshody, negativní či silně negativní vliv ZÚR na republikové priority, a naopak prokázalo pozitivní vlivy pro naplnění stanovených priorit.

65. Ačkoli městský soud částečně přisvědčuje navrhovateli, že odůvodnění této části AZÚR je značně stručné, s ohledem na specifika PÚR (k tomu viz níže) je shledává ještě dostatečným, a tedy i přezkoumatelným.

66. Podle § 36 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006 *zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního*

rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Podle § 31 odst. 4 téhož předpisu je politika územního rozvoje závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje.

67. Co se týče charakteru PÚR, městský soud odkazuje na usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59; č. 2009/2010 Sb. NSS, dle nějž PÚR není OOP. Jejím úkolem je určit strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Toto usnesení NSS bylo posuzováno i Ústavním soudem (usnesením ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10), který proti němu směřující ústavní stížnost shledal zjevně neopodstatněnou. Ústavní soud konstatoval, že orgány vykonávající působnost na úseku územního plánování musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v PÚR. Orgány územního plánování (jímž je i odpůrce) tedy mohou dospět k závěru, že záměry vyjádřené v PÚR jsou nereálné či neproveditelné, a tudíž je nelze realizovat, nebo také, že záměry z PÚR musí být v rámci územního plánování blíže konkretizovány (již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ao 6/2010-103).

68. Platí tedy, že zadání vyplývající z PÚR má být přesněji uchopeno v zásadách územního rozvoje, tedy i v AZÚR (prověřena jejich reálnost či proveditelnost, neboť mohou obsahovat a také pravidelně popisují více abstraktních zájmů, které jsou ve vzájemném rozporu) a výsledek této úvahy má být promítnut do jejich odůvodnění. Z hlediska přezkoumatelnosti AZÚR ovšem není nezbytné, aby obsahovala detailní vyhodnocení jejího souladu s každou zásadou formulovanou v PÚR či s každým jejím článkem, jak *de facto* požaduje navrhovatel. Z hlediska požadavků na přezkoumatelnost AZÚR postačí, pokud AZÚR obsahuje komplexní zhodnocení vztahu změny koncepce uspořádaní území k prioritám PÚR.

69. Je třeba přisvědčit navrhovateli, že by bylo vhodnější, aby se AZÚR vztahem k PÚR zabývala detailněji. Nicméně s ohledem na shora popsaný na charakter PÚR (viz body 67 a 68 tohoto rozsudku) a také judikaturní závěry týkající se soudního přezkumu OOP (viz zejména body 57 až 58 a 60 až 61 tohoto rozsudku), dospěl městský soud k závěru, že odůvodnění této části AZÚR je i přes jeho obecnost dostatečné. Nejde o situaci, kdy odůvodnění této otázky v AZÚR zcela chybí, aby jej městský soud shledal nepřezkoumatelným.

b) K přezkoumatelnosti OOP ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu

70. Městský soud se dále zabýval otázkou přezkoumatelnosti AZÚR ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu v části území, kde AZÚR původní zelené klíny nenahradila enklávami otevřené krajiny.

71. Argumentaci navrhovatele v návrhu na zrušení AZÚR lze shrnout tak, že zelené klíny a enklávy otevřené krajiny nejsou obsahově obdobné pojmy; enklávy otevřené krajiny v AZÚR jsou vždy odděleny od otevřené krajiny ležící vně městské krajiny. Podle navrhovatele tedy na rozdíl od zelených klínů enklávy otevřené krajiny nechrání dochovaná propojení mezi plochami zeleně uvnitř Prahy a otevřenou krajinou vně města a vedly by k fragmentaci krajiny v Praze. Namítá také, že odstranění zelených klínů z výkresu by v místě stávajících propojení základních ploch zeleně a otevřené krajiny umožnilo vymezit v Metropolitním plánu (územním plánu) zastavitelné plochy a umístit zde výstavbu (zmiňuje lokalitu Botanické zahrady), přičemž již v návrhu dodává, že připomínky směřující proti odstranění zelených klínů z výkresu uplatnil také spolek Arnika. Navrhovatel s ohledem na to namítá nepřezkoumatelnost AZÚR pro nedostatek důvodů, neboť odstranění zelených klínů z výkresu představuje významný zásah do znaků a hodnot krajinného rázu Prahy. AZÚR by měla uvést vážné důvody opírající se o veřejný zájem, proč k odstranění zelených klínů z výkresu došlo; těmto požadavkům podle navrhovatele nedostála.

72. V replice pak tuto argumentaci navrhovatel rozvádí (viz bod 25 shora). Uvádí, že změna koncepce uspořádaní území na urbanizovaná území v AZÚR je provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v územním plánu přesně v té části území Prahy, ve které je odstraněn zelený klín. Odpůrce v územním plánu navrhuje, aby lokalita Botanická zahrada, která má rozlohu 28 ha

a leží v Trojském svahu prakticky vedle sídla spolku, byla změněna na zastavitelnou plochu. To samé platí o lokalitě Džbán o rozloze 52 ha. Navrhovatel zdůrazňuje, že na tyto oblasti, ve kterých dochází ke změně na urbanizovaná území, ale dříve byly zelenými klíny, poukázal ve svých připomínkách spolek Arnika. Spolek zmínil konkrétní příklady dvou území o rozlohách vyšších desítek hektarů, kde AZÚR odstraňuje zelený klín a nenahrazuje ho enklávou otevřené krajiny. Nakonec dodává, že námitky ohledně změny na urbanizovaná území v AZÚR by v procesu přijímání územního plánu uplatnit nemohl, protože ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se v řízení o územním plánu nepřihlíží.

73. Dříve, než městský soud přistoupí k věcnému posouzení námitek přezkoumatelnosti AZÚR ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu, se musel zabývat tím, zda shora popsaná argumentace, kterou uplatnil navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce, je včasná.

74. V řízení o přezkumu OOP platí koncentrace námitek (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). *Rozšířit návrh na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body může navrhovatel pouze do té doby, než se mu podaří splnit veškeré zákonem požadované náležitosti návrhu* (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní.* Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 101b, dostupný z právního informačního systému ASPI). Rozhojňovat již uplatněnou návrhovou argumentaci v dalších podáních soudu je přípustné. Není však možné po podání návrhu, případně po odstranění jeho vad, snášet další, zcela nové a dosud vůbec neuplatněné, důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62).

75. S ohledem na výše uvedené je městský soud přesvědčen, že argumentace navrhovatele, dle níž, stručně řečeno, spolek Arnika ve své připomínce uvedl konkrétní příklady dvou území o rozlohách vyšších desítek hektarů (lokality Džbán a Botanická zahrada), kde AZÚR odstraňuje zelený klín a nenahrazuje ho enklávou otevřené krajiny, má svůj předobraz v návrhu na zrušení AZÚR a lze ji také považovat za reakci navrhovatele na vyjádření odpůrce, který se rovněž vyjadřoval k aktivitě spolku Arnika v procesu přijímání AZÚR. Stejně tak není nepřípustným rozšířením argumentace uplatněné v návrhu na zrušení AZÚR tvrzení navrhovatele, že změna na urbanizovaná území v AZÚR v části, kde se původní zelené klíny nepřekrývají s nově vymezenými enklávami otevřené krajiny, je provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v navazující územně plánovací dokumentaci.

76. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy (tedy i AZÚR) musí obsahovat odůvodnění. Z § 68 odst. 1 správního řádu, který se pro opatření obecné povahy užije přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu, vyplývá, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Další obsahové náležitosti odůvodnění zásad územního rozvoje kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu upravuje § 40 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 a Příloha č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

77. Byť vlastní odůvodnění AZÚR zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu všech řešených ploch, musí být i v něm uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

78. Městský soud nepřehlédl, že navrhovatel ve svém návrhu samostatně nezpochybnil přezkoumatelnost odůvodnění AZÚR ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, **pokud jde o ty části, kde se tyto prvky <u>překrývají</u>**. Byť je jeho návrh na zrušení části OOP, v níž byl vypuštěn z výkresu prvek zelených klínů, obecný, návrhové body ve vztahu k této otázce navrhovatel fakticky nepředestírá a nedostatečné odůvodnění (nedostatečné vypořádání připomínky) spojuje na str. 7 až 9 návrhu právě s tím, že se oba prvky v některých částech nepřekrývají, nemají tak být chráněna dochovaná propojení a má docházet k fragmentaci krajiny. Namítá-li, že nejde o shodné či srovnatelné prvky, spojuje

argumentaci právě s tím, že v označených lokalitách dojde k oddělení základních ploch zeleně od otevřené krajiny ležící vně městské krajiny.

79. Soud tak jen pro úplnost stručně podotýká, že v této části (v níž se vypuštěný a nový prvek překrývají) je odůvodnění AZÚR ještě dostatečné a přezkoumatelné. K této otázce se odpůrce, byť okrajově, vyjádřil na stranách 29 a 30 textové části AZÚR a určité důvody, které jej vedly k této regulaci, lze zjistit například také z reakce na připomínku městské části Praha-Dolní Chabry (v ní totiž městská část uplatnila obdobnou argumentaci jako navrhovatel v nynějším řízení), viz příloha č. 10 textové části odůvodnění AZÚR. Odpůrce uvedl, že jde jen o formální úpravu, obsahově jsou pojmy stejné, a že změnu provedl, aby pojmy definoval v souladu s platnou legislativou a reagoval také na požadavek dotčeného orgánu v rámci zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje.

80. Obdobně, jak městský soud uvedl ve vztahu k odůvodnění AZÚR s PÚR [viz část 7.1 a) tohoto rozsudku], odůvodnění této otázky je i přes jeho obecnost dostatečné. I v tomto případě nejde o situaci, kdy odůvodnění změny regulace zcela chybí, naopak dává o záměrech zpracovatele ve vztahu k zavedení enkláv otevřené krajiny alespoň obecnou představu. Tento závěr platí tím spíše, že AZÚR reguluje rozsáhlé území a že ve vztahu k těm plochám, v nichž jen mělo dojít k nahrazení jednoho prvku druhým, navrhovatel nevypořádání specifických konkrétních připomínek vznesených v průběhu pořizování AZÚR nyní ve svém návrhu netvrdí a zaměřuje svou argumentaci shora akcentovaným směrem.

81. V tomto ohledu soud také pro úplnost uvádí, že samotnou zákonností, resp. věcnou správností závěrů odpůrce ve vztahu k otázce, zda enklávy otevřené krajiny zajišťují rovnocennou ochranu přírodních hodnot jako zelené klíny nebo zda účinná právní úprava a OCP vyžadovaly změnu vymezení těchto pojmů v AZÚR (k čemuž navrhovatel nově směřuje i v reakci na vyjádření odpůrce část své argumentace), se v nynějším řízení nezabýval a věcně tyto otázky nemohl posuzovat. Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel v návrhu namítal toliko nepřezkoumatelnost OOP pro nedostatek jeho důvodů, přičemž svou argumentaci a dotčení na právech spojoval právě a jen s tím, že se oba prvky v některých částech nepřekrývají, nemají tak být chráněna dochovaná propojení a má docházet k fragmentaci krajiny. Soud proto posuzoval důvodnost právě těchto návrhových bodů; ostatně závěr o nepřezkoumatelnosti OOP v daném aspektu by vylučoval jeho věcný přezkum.

82. Klíčový návrhový bod poukazující na nepřezkoumatelnost odůvodnění AZÚR pro nedostatek důvodů ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, **pokud jde o ty části, kde se tyto prvky <u>nepřekrývají</u>**, přitom soud shledal důvodným. Odůvodnění AZÚR je totiž nedostatečné (přesněji řečeno zcela chybí) právě ve vztahu k těm částem území, která AZÚR mění na urbanizovaná území, ale dle dřívější regulace byla vymezena jako zelené klíny, tedy právě v té otázce, s níž navrhovatel na str. 7 až 9 návrhu spojoval námitku nedostatečného odůvodnění napadeného OOP a dotčení na svých právech.

83. Městský soud si je vědom, že mohou nastat situace, kdy výroková část územně plánovací dokumentace obsahuje grafické znázornění regulace určité části území a textová část ve výroku ani v odůvodnění neobsahuje ve vztahu k němu konkrétní zdůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2024, č. j. 6 As 367/2023-49).

84. S ohledem na konkrétní okolnosti nyní projednávaného případu je však třeba přisvědčit navrhovateli, že na daném skutkovém půdorysu zatížil odpůrce napadené OOP vadou spočívající v nezákonné absenci odůvodnění ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu v části území, kde nebyly původní zelené klíny nahrazeny enklávami otevřené krajiny, a to v kontextu nepřezkoumatelného vypořádání obsahově odpovídající připomínky vznesené jiným subjektem v rámci pořizování AZÚR.

85. Tato dílčí, avšak svým významem zásadní, změna využití území v AZÚR musela být odůvodněna především proto, že (1) i v „celopražském“ měřítku se urbanizovaným územím mají stát významné

přírodní lokality, které vyžadují zvýšenou míru ochrany, (2) se zásahy do zeleně se pojí zvýšené požadavky na jejich odůvodnění, (3) změna koncepce uspořádaní území na urbanizovaná území v AZÚR je podle plausibilních tvrzení navrhovatele, která odpůrce relevantně nezpochybnil, provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v územním plánu přesně v těch lokalitách, ve kterých má být odstraněn zelený klín bez náhrady enklávami otevřené krajiny, (4) námitky a připomínky ohledně změny na urbanizovaná území v AZÚR jsou při přijímání územním plánu nepřípustné, a tudíž jediná účinná soudní ochrana může nastat při soudním přezkumu AZÚR (nikoli až při přezkumu územního plánu) a nakonec (5) obdobnou argumentaci vznesl spolek Arnika v připomínkách, a tudíž tato argumentace musela být odpůrci známa.

86. Mezi stranami je nesporné, že mezi oblastmi původních zelených klínů, které mají být podle AZÚR nahrazeny nikoli v celé své původní ploše prvky enklávy otevřené krajiny, a může tedy ve vztahu k nim docházet k narušení dochovaných propojení ploch a vymezení některých ploch jako urbanizovaného území, se řadí také lokality Botanická zahrada a Džbán. Lokalita Džbán je součástí Přírodního parku Šárka-Lysolaje. V bezprostřední blízkosti Botanické zahrady (jejíž část spadá mezi Lokality soustavy NATURA 2000) sídlí navrhovatel a k této lokalitě směřuje převážnou část své činnosti. I při zohlednění rozsáhlosti území, které AZÚR reguluje, se jedná o významné lokality (mimo jiné právě s ohledem na vysokou přírodní zachovalost), které kvůli své zvláštní povaze vyžadují odůvodnění zásahu do zeleně.

87. Z judikatury NSS (srov. např. již zmiňovaný rozsudek č. j. 8 Ao 6/2011-87) plyne, že při odůvodňování zásahu do zeleně je třeba tento zásah „*podložit věcně i formálně logicky správnou argumentací, opírající se o konkrétní skutečnosti*“. Současně je třeba zdůraznit, že důvody, které odpůrce vedly k tak zásadní změně regulace této části území, nelze z AZÚR zjistit ani v té nejobecnější rovině. Jedná o tedy o naprostou absenci odůvodnění této dílčí, avšak svým významem zásadní, regulace (nikoli „jen“ odůvodnění nedostatečné; srov. již zmiňované rozsudky NSS č. j. 3 As 220/2023-91, nebo č. j. 3 As 54/2024-103).

88. Proto promítla-li se změna této části regulace území jen ve výkresu (který je součástí grafické části), aniž byla jakkoli odůvodněna, chybí ve skutečnosti zcela důvody „výroku“ (provedené změny v grafické části), podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se pořizovatel územně plánovací dokumentace řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

89. Soud přitom nemohl odhlédnout od toho, že navrhovatel plausibilně tvrdil, že změna koncepce uspořádaní území v AZÚR je provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v územním plánu přesně mj. i v těch částech území hl. m. Prahy, ve kterých je odstraněn zelený klín, a to i ve vztahu k lokalitám Botanická zahrada a Džbán. Odpůrce přitom nezpochybnil tvrzení navrhovatele o tom, že se mohou stát některé plochy zeleně méně chráněnými, resp. v navrhovatelem označených lokalitách přímo zastavitelnými. Navrhovatel tvrdil a osvědčoval, že jde o plochy zastavitelné rekreační (kritérium způsobu využití), resp. zastavitelné nestavební (kritérium zastavitelnosti). Strohá poznámka odpůrce o „nestavebním“ charakteru v žádném ohledu nevylučuje plausibilitu tvrzení navrhovatele, že se z některých ploch stává méně chráněné území, resp. urbanizované území, v němž by některé části mohly být navazujícím stupněm územně plánovací dokumentace určeny k zastavení v souladu s regulativy pro příslušné funkční vymezení.

90. O to více vystupuje do popředí potřeba náležitého odůvodnění, pokud může být funkční využití dotčených pozemků v územně plánovací dokumentaci zásadně změněno. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají, ať už z titulu jeho vlastnických práv nebo jako environmentálního spolku tvrdícího dotčení práva na příznivé životní prostředí. Proto je nezbytné zásadní funkční změny pozemků odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015-83, či ze dne 31. 7. 2024, č. j. 3 As 314/2022-79). Městský soud v této souvislosti znovu zdůrazňuje, že odpůrce v duplice

nerozporuje, že sporná část území se dle návrhu územního plánu má stát zastavitelnou plochou. Kromě toho není pravdou, jak namítá odpůrce v duplice, že navrhovatel tvrdí, že v této části území má probíhat intenzivní stavební činnost. Argumentace navrhovatele je založena na tom, že k zásahu do zeleně může podle změny přijaté napadenou částí AZÚR dojít.

91. Navrhovatel má také pravdu, že proti této koncepci uspořádaní území v AZÚR by v řízení o územním plánu úspěšně brojit nemohl, protože ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se v řízení o územním plánu nepřihlíží, jak se podává z § 52 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 a obdobně z § 97 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2021.

92. Městský soud je přesvědčen, že jediná účinná soudní ochrana může nastat v nynějším řízení, v němž přezkoumává AZÚR; podle přesvědčení soudu nelze navrhovatele odkázat, aby své námitky uplatnil teprve při projednávaní nového územního plánu. Nejvyšší správní soud totiž upozornil, že „*stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování*“ (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010-644). Právě nejranější fáze územně plánovací dokumentace (mezi něž se řadí AZÚR) jsou počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007-98).

93. K argumentu ad 5) shora (viz bod 85 tohoto rozsudku), tedy že na absentující odůvodnění vymezení této části území (týkající se části svahu nad Trojou a lokality vodní nádrže Džbán) v AZÚR poukazoval ve svých připomínkách již spolek Arnika, a tudíž tato argumentace byla odpůrci známa, městský soud uvádí, že § 172 odst. 4 správního řádu stanoví povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Tento závěr potvrdil také NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, v němž uvedl, že „[s]*tanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich* ***relevanci****, rozsahu a detailnosti*“ (pozn. zvýraznění doplněno). Ačkoli připomínka spolku Arnika ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu a jejich změny na urbanizovaná území mohla být relevantní, neboť směřovala proti zásadní změně regulace území ve významných lokalitách (k tomu viz body 80 a 81 výše), odpůrce na ni adekvátně nereagoval (viz příloha č. 10 textové části odůvodnění AZÚR), ani v jiných částech AZÚR. Uvedl jen (a tento argument opakuje také v nynějším řízení), že úpravy jsou odůvodněny a enklávy otevřené krajiny zelené klíny ekvivalentně nahrazují. To ve světle výše odkazované judikatury a okolností případu nepředstavuje přiměřenou reakci na konkrétní připomínky upozorňující na to, že konkrétní plochy, v nichž se nepřekrývá původní a nový prvek výkresu, by pozbyly vyšší stupeň ochrany.

94. Navrhovatel namítal nedostatečné odůvodnění AZÚR v tomto rozsahu (tedy k odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, pokud jde o ty části, kde se tyto prvky nepřekrývají, pročež nemají být chráněna dochovaná propojení a má docházet k fragmentaci krajiny, a to i v lokalitě, kde navrhovatel sídlí a směřuje k ní převážnou většinu své činnosti). Podle přesvědčení soudu jeho argumentaci třeba vnímat tak, že poukazoval na porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují obsah AZÚR. Městský soud se proto touto argumentací mohl zabývat, přestože to nebyl sám navrhovatel, kdo tyto relevantní připomínky v procesu pořizování AZÚR vznesl. To platí tím spíše, že nepřezkoumatelnost napadeného OOP je vadou, ke které soud přihlíží z úřední povinnosti.

95. Pro úplnost lze také dodat, že AZÚR byla vydána dne 23. 5. 2024, tedy před 1. 7. 2024, kdy nabyla účinnosti nová speciální úprava soudního přezkumu (§ 307 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021).

Tato úprava soudu brání v tom, aby se věcně zabýval námitkami, které navrhovatelé neuplatnili při pořizování OOP. Z rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47, č. 4679/2025 Sb. NSS, lze dovodit, že podmínku zakotvenou v § 307 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 týkající se koncentrace soudního řízení však není možné aplikovat, pokud veřejné projednání AZÚR probíhalo podle stavebního zákona z roku 2006 v době před nabytím účinnosti nové regulace. To platí, přestože navrhovatel podal návrh na zrušení AZÚR již za účinnosti § 307 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021). Podmínka zakotvená v § 307 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021, týkající se koncentrace soudního řízení, se tedy v projednávané věci neuplatní.

96. Nakonec městský soud uvádí, že se nemohl zabývat námitkami, které navrhovatel nově uplatnil v replice v rozporu s § 101b odst. 3 s. ř. s. a nemají svůj předobraz v návrhu na zrušení AZÚR. Jedná se o námitku nepřehlednosti výkresu (bod 23 shora); dále tvrzení, že stanovisko OCP nepožadovalo odstranění zelených klínů (bod 27 shora) nebo že odpůrce postupoval odlišně při ochraně otevřené krajiny v okrajových územích Prahy a jinak v územích blíže centra (bod 29 shora). V této části se jedná o nepřípustné rozšíření návrhových bodů (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 10 As 96/2014-62).

VIII. Závěr a náklady řízení

97. Návrh je částečně důvodný, neboť napadené OOP je nepřezkoumatelné v části, v níž byl ve Výkresu uspořádaní území Prahy Z 01 ve vztahu k částem území hlavního města Prahy vypuštěn prvek Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny a nebyl nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny (tedy v částech, kde se vypuštěný a nový prvek nepřekrývají). Soud proto výrokem I. část napadeného OOP zrušil postupem dle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s., a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.

98. Ve zbylém rozsahu shledal městský soud návrh nedůvodný, a tudíž ho výrokem II. zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Jedná se o části návrhu, v nichž navrhovatel tvrdil (1) nepřezkoumatelnost AZÚR ve vztahu k odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, pokud jde o ty části, kde se tyto prvky překrývají, a (2) nedostatečné odůvodnění souladu AZÚR s PÚR (viz body 62 až 81 shora).

99. Výrokem III. rozhodl soud o nákladech řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl ve věci částečně úspěšný, proto mu náleží náhrada poměrné části účelně vynaložených nákladů řízení. V případě částečného úspěchu hovoří § 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s. o poměrné části nákladů. Za poměrnou část soud považuje částku, která se rovná částce vynaložených nákladů řízení odpovídajících míře úspěchu, od níž je třeba odečíst míru neúspěchu (srov. Šuránek, P. in: Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, komentář k § 60; Kocourek, T. in: Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 60). Tento postup jednak odpovídá jazykovému výkladu § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť výši přiznaných nákladů stanoví na základě poměru úspěchů navrhovatele a odpůrce, jednak je v souladu s dlouhodobou a jednoznačnou praxí civilních soudů, v němž je rozhodná úprava obdobná té v § 60 odst. 1 s. ř. s. [§ 142 odst. 2 o. s. ř.]. K tomuto postupu se kloní i recentní judikatura NSS (rozsudky ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 As 3/2024-23, nebo ze dne 17. 7. 2025, č. j. 3 Afs 278/2024-121). Jak bylo uvedeno výše, navrhovatel byl se svým návrhem úspěšný v části, v níž brojil proti odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, pokud jde o ty části, kde se tyto prvky nepřekrývají. Neúspěšný byl naopak v části odstranění zelených klínů z výkresu a jejich nahrazení enklávami otevřené krajiny, pokud jde o ty části, kde se tyto prvky překrývají, a dále s námitkami nedostatečného odůvodnění souladu AZÚR s PÚR. Městský soud tak konstatuje, že míra úspěchu navrhovatele je přibližně stejná jako míra jeho neúspěchu (s ohledem na značný význam zrušené části OOP). Městský soud tak rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje K.Š.

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 jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 3. listopadu 2025

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K.Š.