



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

navrhovatele: **TAKEDAKODON, s. r. o.**, IČO: 29411149
sídlem Na poříčí 1079/3a, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Brožem
sídlem Heřmanova 408/12, 170 00 Praha 7

proti
odpůrci: **Hlavní město Praha**, IČ: 00064581
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným
sídlem Karlovo náměstí 671/24, 110 00 Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
Ing. J. J.

zastoupený advokátkou JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 791/41, 110 00 Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2020 č. 69/2020 – celoměstsky významné změny vlny IV Územního plánu sídelního útvaru hlavního města

Prahy v části změny Z 2822/00, týkající se využití pozemku parc. č. XA v katastrálním území X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2020 č. 69/2020 – celoměstsky významné změny vlny IV Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy se v části změny Z 2822/00, týkající se využití pozemku parc. č. XA v katastrálním území X, ke dni právní moci tohoto rozsudku zrušuje.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 31 922,50 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatele Mgr. Václava Brože, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

- 1. Navrhovatel se svým návrhem podaným u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2020 č. 69/2020 – celoměstsky významné změny vlny IV Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „OOP“), a to v části změny Z 2822/00, týkající se využití pozemku parc. č. XA v katastrálním území X.
- 2. Dne 2. 7. 2020 vydalo zastupitelstvo hlavního města Prahy svým usnesením č. 18/42 změny Z 2812/00 a Z 2822/00 vlny IV celoměstsky významných změn Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy formou opatření obecné povahy č. 69/2020.
- 3. Z textové části odůvodnění napadeného OOP vyplynulo, že hlavním cílem změny Z 2822/00 je změna funkčního využití ploch na části pozemku parc. č. XA v katastrálním území X v obci X (dále jen „Plocha“) z funkce pozemku: sady, zahrady a vinice (PS) na funkci: čistě obytná s kódem míry využití území A (OB-A), a to za účelem umožnění výstavby rodinného domu, jak vyplývá z textové části odůvodnění (dále jen „změna Z 2822/00“). Změnou Z 2822/00 se navrhuje nová zastavitelná plocha na úkor nezastavitelného území. Celoměstský systém zeleně je redukován o 920 m². Celá plocha změny Z 2822/00 se nachází v přírodním parku Drahaň – Troja, převážná část změny představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma přírodní památky Havránka. Změna Z 2822/00 přímo nezasahuje do evropsky významné lokality (EVL) ani ptáčích oblastí, ale nachází se cca 20 metrů od hranice EVL Havránka a Salabka.
- 4. Z textové části odůvodnění napadeného OOP dále vyplynulo, že dotčený orgán - Magistrát hlavního města Prahy – odbor ochrany prostředí (dále jen „dotčený orgán“) ve svém stanovisku vyslovil z hlediska ochrany přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni vydání napadeného OOP (dále jen „zákon o ochraně přírody

a krajiny“) nesouhlas s návrhem změny Z 2822/00. Při dohodovacím jednání byl dotčeným orgánem přijat závěr, že k návrhu změny nemá připomínky, a to z toho důvodu, že návrh změny je zpracován dle schváleného zadání, které bylo s dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny dohodnuto. V rámci projednání zadání změny Z 2822/00 totiž tento dotčený orgán uplatnil požadavek, aby řešené území změny bylo zmenšeno tak, že zůstane zachován územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“) a bude dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice). Zadání, upravené dle tohoto požadavku dotčeného orgánu, bylo schváleno usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/22 ze dne 16. 6. 2016. Žádná další stanoviska dotčených orgánů, která by vedla k úpravě návrhu změny Z 2822/00, nebyla uplatněna.

5. Proti návrhu změny Z 2822/00 uplatnil navrhovatel podle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného (dále jen „správní řád“) dne 4. 7. 2019 námitky pod č. j. MHMP1387457/2019 (dále jen „Námitky“), kterými navrhoval zamítnutí navrhované změny Z 2822/00 z důvodů:
- 1) nevhodnosti navrhované změny Z 2822/00 - změna plochy sadů, zahrad a vinic (PS) nacházející se v přírodním parku Drahaň – Troja a ochranném pásmu přírodní památky Havránka na zastavitelnou plochu;
 - 2) rozporu navrhované změny Z 2822/00 se zákonem o ochraně přírody a krajiny;
 - 3) rozporu navrhované změny Z 2822/00 s nařízením rady hlavního města Prahy č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zřídil přírodní park Drahaň – Troja a stanovilo omezení nové výstavby na území parku;
 - 4) rozporu navrhované změny Z 2822/00 se zásadami územního rozvoje hl. m. Prahy;
 - 5) rozporu navrhované změny Z 2822/00 s územně analytickými podklady hlavního města Prahy
 - 6) nerespektování ochrany nezastavěného území;
 - 7) nezjištění skutečného stavu daného území;
 - 8) účelovosti navrhované změny Z 2822/00;
 - 9) nesmyslnosti a nelogičnosti navrhované změny Z 2822/00 po zmenšení rozsahu dotčeného území.
6. Podle textové části odůvodnění OOP jsou rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění (dokument označený jako Příloha 3a) a vypořádání připomínek přílohou textové části odůvodnění (dokument označený jako Příloha 3b).

II. Obsah návrhu

7. Navrhovatel předně uvedl argumentaci ke své aktivní legitimaci. Konstatoval, že je vlastníkem pozemku parc. č. XE, pozemku parc. č. XD a podílu ve výši 1/4 na pozemku parc. č. XF vše v katastrálním území X v obci X (dále jen „pozemky navrhovatele“). K tomu poukázal na zákonná ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a tvrdil, že byl OOP zkrácen na svých právech, a to zejména na právu vlastnickém, neboť Plocha přímo sousedí s pozemky navrhovatele a bude nově využívána jako zastavitelná. Plocha má podle charakteristiky předložené navrhovatelem podobu příkrého, stavebně nevhodného svahu, zarostlého kvalitním lesním porostem, navazujícím na stejné porosty v sousedních plochách chráněných území a ÚSES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst.

2 písm. a) a § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Plocha se nachází v ochranném pásmu zvláště chráněného území přírodní památky Havránka a představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma přírodní památky Havránka. Plocha se zároveň nachází v přírodním parku Drahaň - Troja, který byl zřízen nařízením č. 10/2014 Sb. HMP zejména k ochraně krajinného rázu dle § 12 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Navrhovatel dále uvedl, že byl napadeným OOP zkrácen na svém právu na řádné a zákonné vyřízení Námitek.

8. Námitky proti napadenému OOP navrhovatel uplatnil ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
9. První dva kroky algoritmu (*přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP a přezkum, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti – nejednal ultra vires*) navrhovatel nenapadal.
10. Brojil ale proti procesnímu postupu při vydání napadeného OOP ve třetím kroku algoritmu, *zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem*. K tomu poukázal na ustanovení § 68 a § 172 odst. 5 správního řádu a uvedl, že napadené OOP je nepřezkoumatelné, neboť z odůvodnění OOP nelze zjistit, jako bylo rozhodnuto o Námitkách navrhovatele. Dokument, tvořící Přílohu 3a, na kterou odkazuje textová část odůvodnění OOP, uvádí, že „S námitkou nesouhlasíme“ (s výjimkou jedné námítky, které bylo částečně vyhověno) a zároveň uvádí, že „O námitce rozhodne Zastupitelstvo hl. m. Prahy“. Příslušné rozhodnutí Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/42 ze dne 2. 7. 2020 však není součástí odůvodnění, navíc schvaluje rozhodnutí o námitkách uvedené v dokumentu tvořícím Přílohu 3a a dokumenty tak odkazují jeden na druhý, přičemž není zřejmé, co je výrokovou částí rozhodnutí. Navrhovatel dále namítl, že pouhý odkaz na údajné souhlasné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny ze dne 15. 3. 2013 bez bližšího odůvodnění či alespoň citace takového stanoviska není dostatečný. Zamítavé písemné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody bylo navíc vydáno po datu údajného dohodovacího jednání, přesto se odpůrce s písemnými připomínkami dotčeného orgánu nijak nevypořádal a nevzal je v úvahu.
11. Ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu OOP (*přezkumu OOP z hlediska rozporu se zákonem – materiální kritérium*) navrhovatel namítl rozpor napadeného OOP s právními předpisy i s nadřízenou územně plánovací dokumentací.
12. Předně navrhovatel uvedl, že změna Z 2822/00 zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny.
13. Navrhovatel poukázal na to, že OOP představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma zvláště chráněného území přírodní památky Havránka.
14. Napadená změna Z 2822/00 se též přímo dotýká území, na kterém se rozprostírá přírodní park Drahaň - Troja a kde nelze umísťovat nové stavby s výjimkou staveb výslovně uvedených

v nařízení rady hlavního města Prahy č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „nařízení č. 10/2014“).

15. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, navrhovatel uvedl, že změna Z 2822/00 umožňuje výstavbu rodinného domu na horizontu nezastaveného svahu Vltavy, který je zdaleka viditelný z podstatné části centra nebo širšího centra Prahy, což může znamenat zcela zásadní zásah do krajinného rázu. Napadené OOP zásah do krajinného rázu území v důsledku změny Z 2822/00 nijak nezvažuje a nevypořádává se s ním, a pokud ano, tak pouze odkazem na ústní souhlasné vyjádření dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, které však zásah do krajinného rázu nijak neřeší. Přestože posouzení zásahu do krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je předmětem zejména případných následných řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu, je v tomto případě nutnost tohoto posouzení již při vydání OOP dána rovněž tím, že odpůrce svým postupem umožnil, že v následném řízení o umístění a povolení stavby toto posouzení již nebude vyžadováno. Napadené OOP změnilo předmětné území na zastavitelnou plochu a zároveň odpůrce tvrdí, že podmínky ochrany krajinného rázu byly dohodnuté s orgánem ochrany přírody na dohodovacím řízení dne 15. 3. 2013. Tímto jsou dle navrhovatele splněny podmínky § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterých posouzení zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v rámci případného následného řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu na Ploše již nebude prováděno a je proto nezbytné, aby zásah do krajinného rázu byl posouzen odpůrcem věcně, a nikoliv pouze formálně.
16. Navrhovatel dále namítl, že změna Z 2822/00 je v rozporu se Zásadami rozvoje hl. m. Prahy, v platném znění (dále jen „ZÚR“) a je rovněž v rozporu s § 36 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném ke dni vydání napadeného (dále jen „stavební zákon“), jež stanoví, že zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Bod 4.2.1 Drahaň-Troja-Bubeneč (SO/1), odrážka f) ZÚR uvádí jako podmínku pro následné rozhodování o změnách v území zachování zeleného horizontu trojských a kobylických svahů. Výše uvedené tak dle navrhovatele opět představuje ochranu krajinného rázu v daném místě. Vypořádání se odpůrce s touto námitkou konstatováním, že *„změna je lokálního charakteru, záměr má pouze místní význam a v ZÚR není možné změnu „promítnout“ tak, aby byl nesoulad/rozpor spatřen.“* je proto zcela nedostatečné. Podle navrhovatele tak OOP selhává i ve čtvrtém kroku algoritmu.
17. K pátému kroku algoritmu (*přezkum OOP z hlediska jeho proporcionality – kritérium přiměřenosti právní regulace*) navrhovatel odpůrci vytkl, že se v napadeném OOP vůbec nezabýval otázkou proporcionality zájmů na předmětné změně regulace dotčeného území (tj. změna funkčního využití vytyčené plochy území z funkce sady, zahrady a vinice na plochu s funkcí čistě obytná) na jedné straně a veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny na straně druhé. Vzhledem k tomu, že odpůrce napadeným OOP vymezil nové zastavitelné plochy, bylo povinností odpůrce prokázat nemožnost využití již dříve vymezených zastavitelných ploch v obci a současně prokázat potřebu vymezení plochy nové. V odůvodnění napadeného OOP se dle navrhovatele nijak neuvádí, proč se ke změně Z 2822/00 přistoupilo, proč je daná změna ve veřejném zájmu a jak je vyvážen veřejný a soukromý zájem na tuto změnu. Podle názoru navrhovatele je pak napadená změna

Z2822/00 zcela neúměrná dopadům, které bude mít právě na zmíněné zákonem chráněné zájmy. Navrhovatel uzavřel, že návrhem napadené OOP tak nevyhovělo ani pátému kroku algoritmu soudního přezkumu.

18. Navrhovatel žádal, aby soud návrhem napadené OOP v části změny Z 2822/00 zrušil a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrce

19. K procesu přijímání změny Z 2822/00 odpůrce uvedl, že napadené OOP bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, je dostatečně odůvodněné, srozumitelné a tudíž přezkoumatelné. Z Přílohy 3a textové části odůvodnění je zřejmé, jakým způsobem a z jakých důvodů bylo rozhodnuto o Námitkách navrhovatele. Rozhodnutí o námitkách tak dle odpůrce splňuje náležitosti podle § 68 a § 172 odst. 5 správního řádu. Odpůrce připustil polemiku o tom, zda zvolená formulace „*S námitkou nesouhlasíme*“ je z formálního pohledu správná, konstatoval však, že takové případné formální pochybení nemůže mít vliv na zákonnost napadeného OOP. I z obsahu návrhu je nepochybné, že navrhovateli muselo být zřejmé, že jeho námitky (s výjimkou první) byly posouzeny jako nedůvodné a v tomto smyslu o nich zastupitelstvo hlavního města Prahy usnesením č. 18/42 ze dne 2. 7. 2020 rozhodlo. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o Námitkách odpůrce podotkl, že Námitky navrhovatele byly zamítnuty zejména z důvodu existence souhlasného stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, které vyplývá z dohodového jednání ze dne 15. 3. 2013 s tím, že jednotlivé dílčí argumenty navrhovatele byly v rozhodnutí o námitkách dále vypořádány. Odpůrce neshledává opodstatněnou ani námitku navrhovatele, že v procesu vydávání změny Z 2822/00 nezohlednil nesouhlasné písemné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny ze dne 17. 2. 2017. Má za to, že z textové části odůvodnění OOP jasně vyplývají důvody, pro které odpůrce písemné stanovisko dotčeného orgánu vyhodnotil jako irelevantní (*odpůrce označil za irelevantní stanovisko dotčeného orgánu ze dne 3. 7. 2019, č. j. MHMP 870634/2019, sp. zn. S-MHMP 870634/2019 OCP – pozn. soudu*).
20. K materiálnímu hledisku – souladu napadené změny Z 2822/00 s hmotným právem odpůrce považuje za zásadní vyhodnotit konkrétní poměry v území dotčeném předmětnou změnou územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Ze skutečnosti, že změna Z 2822/00 navrhuje v dotčeném území plochu čistě obytnou (OB-A) na úkor stávající plochy sady, zahrady a vinice (PS), čímž je celoměstský systém zeleně redukován o 920 m², přičemž dotčené území se nachází v ochranném pásmu přírodní památky Havránka a zároveň je součástí území přírodního parku Drahaň – Troja, nelze dle názoru odpůrce bez dalšího dovodit, že změna Z 2822/00 je nezákonná pro rozpor s právními předpisy, jejichž cílem je chránit přírodu a krajinný ráz, nebo že odporuje nadřazené územně plánovací dokumentaci. Za zcela rozhodující pro vydání napadené změny Z 2822/00 považuje odpůrce fakt, že pozemek parc. č. XA v k. ú. X byl již podle stávající podoby územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, tj. před přijetím změny Z 2822/00, částečně zastavitelný. Aktuální rozšíření zastavitelné plochy na centrální část dotčeného pozemku pak dle názoru odpůrce umožní vhodnější umístění rodinného domu, čímž v konečném důsledku bude lépe zachován jak urbanistický, tak krajinný ráz dotčené lokality.
21. K rozporu s právními předpisy chránícími přírodu a krajinu odpůrce uvedl, že změna Z 2822/00 zasahuje do krajinného rázu pouze zdánlivě. V této souvislosti zopakoval, že

napadená změna toliko umožní vhodnější využití dotčeného pozemku, který již byl dříve částečně zastavitelný, tudíž měl povahu stavebního pozemku. Pokud jde o ochranné pásmo přírodní památky Havránka, odpůrce poznamenal, že přirozenou bariéru mezi touto přírodní památkou a řešeným sídelním útvarem tvoří komunikace Pod Havránkou. Krajinný ráz přírodní památky Havránka tedy případnou zástavbou dotčeného pozemku, který jen částečně zasahuje do ochranného pásma přírodní památky, nebude dle mínění odpůrce nijak dotčen. Odpůrce rovněž nesouhlasil s námitkou navrhovatele ohledně zákazu nové výstavby v dotčeném území přírodního parku Drahaň – Troja a předestřeným výkladem § 15 odst. 2 nařízení rady hl. m. Prahy č. 10/2014 Sb. Hl. m. Prahy dospěl k závěru, že plánovaná výstavba rodinného domu v lokalitě dotčené změnou Z 2822/00 citovanému ustanovení neodporuje.

22. K rozporu se Zásadami územního rozvoje sídelního útvaru hl. m. Prahy odpůrce zopakoval, že změna Z 2822/00 nemění krajinný ráz dotčeného území, ve kterém je již rozvinutá, legálně povolená zástavba. Rozšířením zastavitelné plochy do centrální části dotčeného pozemku bude dle názoru odpůrce zástavba lépe odpovídat urbanistickému rázu obce. Napadená změna Z 2822/00 je nadto pouze lokálního charakteru a záměr má pouze místní význam, nemže proto odporovat Zásadám územního rozvoje sídelního útvaru hl. m. Prahy.
23. K testu proporcionality odpůrce opětovně konstatoval, že změna Z 2822/00 neodporuje zákonem chráněným zájmům, tedy zájmu na ochraně přírody a krajiny. Doplnil, že v procesu přijímání změny Z 2822/00 byl opakovaně důraz na ochranu přírody a krajiny akcentován, když nejprve v průběhu projednávání zadání změny došlo k významnému omezení plochy navržené ke změně funkčního využití (více jak o polovinu původně navrhované plochy). Na základě veřejného projednání a podané námítky navrhovatele pak byl snížen kód míry využití ploch v dotčeném území z kódu B na kód A, což je garancí, že v dotčeném území bude ponechána výrazná nezastavěná část, která bude plnit obdobnou funkci jako sady a zahrady, tedy původní využití ploch. Na druhé straně je podle názoru odpůrce třeba zohlednit též soukromý zájem vlastníka pozemku na zástavbě daného pozemku způsobem, který je vhodnější i s ohledem na urbanistický ráz dotčené lokality. Regulace dotčeného území obsažená v napadené změně Z 2822/00 tak podle mínění odpůrce představuje vyvážené řešení zohledňující oba uvedené zájmy. V posuzovaném případě tedy nelze napadenou změnu Z 2822/00 posoudit jako nepřiměřenou.
24. Závěrem odpůrce navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl a přiznal odpůrci náhradu nákladů řízení, neboť žádný z nedostatků navrhovatelem vytýkaných napadené změně Z 2822/00 nemůže vést k reálnému porušení práv navrhovatele.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

25. Osoba zúčastněná na řízení předeslala, že je vlastníkem pozemku parc. č. XA v k. ú. X, obec X, který je přímo dotčen návrhem napadenou změnou Z 2822/00.
26. Osvětlila, že návrh změny byl iniciován již na přelomu let 2010-2011, kdy proběhla jednání osoby zúčastněné na řízení (dále též jen „vlastník pozemku“) s Městskou částí Praha – Troja týkající se záměru postavit na pozemku parc. č. XA, k. ú. X rodinný dům, který měl být určen k bydlení dcery vlastníka pozemku. V této souvislosti dospělo tehdejší vedení Městské části Praha – Troja k závěru, že realizace stavby v místě umožněném platným územním

plánem by působila jako již přílišné zahuštění v té době povolené výstavby tří větších vil. Z tohoto důvodu bylo ze strany Městské části Praha – Troja výslovně doporučeno stavbu rodinného domu v rámci pozemku parc. č. XA umístit ve vhodnější poloze směrem ke středu jihozápadní hranice pozemku a do co největší vzdálenosti od sousedících rodinných domů (umístěných na pozemcích parc. č. XB, XC, XD), tedy i včetně rodinného domu navrhovatele. V návaznosti na výše popsané byl v červenci 2011 podán „Podnět na pořízení změny ÚP sídelního útvaru HMP“. V dané věci byly dále dne 2. 9. 2011 Městskou částí Praha – Troja na Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního plánu podány „Podněty na celoměstsky významné změny Územního plánu hl. m. Prahy“. Návrhy změn byly projednány a odsouhlaseny na 9. zasedání zastupitelstva Městské části Praha – Troja dne 23. 8. 2011.

27. Osoba zúčastněná na řízení trvala na tom, že objektivně se jedná o změnu lokálního charakteru v důsledku které, fakticky nedochází k navýšení maximální plochy zastavitelnosti daného pozemku (míry využití území), pouze bude možné předpokládanou stavbu umístit na vhodnějším místě s ohledem na stávající urbanistický a krajinný ráz dané lokality. Změna podle vlastníka pozemku fakticky umožňuje odsunout budoucí stavbu do polohy, kde i s ohledem na konfiguraci terénu a podlažnost vyplývající z kódu A míry využití území, bude tato stavba přirozeně zasazena do terénu a nebude z něj vyčnívat tak, jako je tomu např. u stavby ve vlastnictví navrhovatele umístěné na horizontu. Zdůraznil, že realizace stavby pro rodinné bydlení na dotčeném pozemku byla předpokládána i s ohledem na to, že část pozemku byla již před schválením změny zastavitelná.
28. Vlastník pozemku dále podotkl, že navrhovatel pouze obecně deklaroval, že byl vydaným OOP neoprávněně zkrácen na svých právech, zejména na vlastnickém právu. Tvrzení navrhovatele ohledně zkrácení jeho práv není dle názoru osoby zúčastněné na řízení nikterak odůvodněné, a to zejména s ohledem na dosavadní charakteristiku pozemku parc. č. XA, který je částečně zastavitelný i při podstatné části společné hranice s pozemkem navrhovatele. Vlastník pozemku má proto za to, že k významnému dotčení práv navrhovatele v důsledku napadené změny Z 2822/00 dojít nemůže.
29. Podle vlastníka pozemku navrhovatel rovněž zcela nepřipustně předjímá, že změnou Z 2822/00 by došlo k zásahu do krajinného rázu. S ohledem na charakter dané lokality, v rámci níž je v současné době umístěno několik větších vil s rozsáhlými okrasnými zahradami, a nejedná se tudíž o nedotčený „zelený horizont“ zcela přírodního charakteru, je dle vlastníka pozemku z materiálního hlediska patrné, že změna nemůže způsobit narušení krajinného rázu v daném místě.
30. Argumentaci odpůrce považoval vlastník pozemku za zcela odůvodněnou a mající oporu v platném právním řádu a ustálené judikatuře. K tvrzení navrhovatele, že jeho námitky nebyly vypořádány v souladu se zákonem, odkázal mj. na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III ÚS 1669/11, z něhož vyplývá, že požadavky na vypořádání námitek, uplatněných proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné, neboť by byly výrazem přepjatého formalismu, který má za následek narušení právní jistoty obyvatel a ohrožení funkčnosti územního plánování a dále zasahuje do práva na samosprávu.

31. K zamítavému písemnému stanovisku dotčeného orgánu ochrany přírody ze dne 17. 2. 2017 vlastník pozemku poznamenal, že se zadáním, dle kterého došlo ke zpracování návrhu změny
Z 2822/00 dotčený orgán úseku ochrany přírody a krajiny souhlasil na dohodovém jednání dne 15. 3. 2013. V rámci dalšího dohodového jednání dne 21. 9. 2017 došlo k vyjasnění situace kolem stanoviska ze dne 17. 2. 2017.
32. K tvrzení navrhovatele, že regulace dotčeného území není přímo úměrná vlivům, které bude mít změna Z 2822/00 na zákonem chráněné zájmy, vlastník pozemku uvedl, že zejména s ohledem na stanoviska dotčených orgánů je vyloučen nepřiměřený zásah do zákonem chráněných zájmů (mj. ochrany přírody a krajiny) a uvedená změna není v rozporu s veřejným zájmem.
33. Osoba zúčastněná na řízení uzavřela, že napadené OOP bylo v části změny Z 2822/00 týkající se využití pozemku p. č. XA, k. ú. X vydáno zákonem stanoveným způsobem a jeho obsah
není
v rozporu se zájmy chráněnými zákonem a současně jej lze považovat za proporční ve vztahu k dotčenému území.

V. Replika navrhovatele

34. K vyjádřením odpůrce a osoby zúčastněné na řízení navrhovatel konstatoval, že zákonné požadavky ohledně výroku a odůvodnění napadeného OOP nejsou přepjatým formalismem, ale základním zákonným požadavkem na zajištění přezkoumatelnosti a srozumitelnosti daného rozhodnutí. Zopakoval, že v daném případě není ani zřejmé, co je výrokiem rozhodnutí
o Námitkách navrhovatele. Rovněž zopakoval, že rozhodnutí o Námitkách navrhovatele, které bylo učiněné usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/42 ze dne 2. 7. 2020 není součástí odůvodnění OOP. Tento zákonný požadavek rovněž nelze považovat za přepjatý formalismus. Uvedené vady činní napadené OOP a rozhodnutí o Námitkách navrhovatele nepřezkoumatelné
a zcela nepřehledné.
35. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení navrhovatel s poukazem na rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89 konstatoval, že opatřením obecné povahy, kterým se mění územní plán k pozemku, jenž přímo sousedí s pozemky navrhovatele, dochází bez jakýchkoliv
pochybností
k zásahu do práv navrhovatele. Z tohoto důvodu byl ostatně navrhovatel dle § 52 odst. 2 stavebního zákona oprávněn podat k návrhu OOP námitky, nikoliv pouze připomínky jako ostatní třetí osoby. Je zřejmé, že umožnění výstavby rodinného domu namísto dosavadní zeleně dle napadeného OOP na dotčeném pozemku se dotkne vlastnického práva navrhovatele k jeho přímo sousedícím pozemkům. Rovněž je dle navrhovatele bez jakýchkoliv pochybností dáno právo navrhovatele na to, aby o jeho Námitkách k návrhu OOP bylo rozhodnuto v souladu se zákonem.
36. Ohledně vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení, že na části předmětného pozemku č. XA v k. ú. X byl již podle předchozí podoby územního plánu (před přijetím změny Z 2822/00) částečně zastavitelný, navrhovatel uvedl, že tato již dříve zastavitelná část

pozemku č. XA v k. ú. X je využívána a již zastavěna podzemní stavbou vlastníka sousedního pozemku, což doložil satelitními snímky. Název změny územního plánu „Umístění rodinného domu v příznivější poloze“ je proto podle názoru navrhovatele značně zavádějící, když skutečný stav dotčeného pozemku výstavbu rodinného domu v původně zastavitelné části pozemku neumožňuje, jelikož v této části je již pozemek využíván a zastaven. Navrhovatel proto ve svých Námitkách rovněž poukazoval na to, že pořizovatel změny územního plánu nedostatečně zjistil skutečný stav v daném místě.

VI. První posouzení věci Městským soudem v Praze

37. Městský soud návrhu vyhověl a napadenou část OOP rozsudkem ze dne 25. 2. 2022, č. j. 9A 90/2021-94 zrušil z důvodu její nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť měl za to, že odpůrce při jejím vydávání nedodržel zákonem stanovené procesní podmínky. Konkrétně soud shledal nepřezkoumatelným rozhodnutí o Námitkách, jež je součástí odůvodnění napadené části OOP, a to jak ve výrokové části, tak i v samotném odůvodnění. Výroková část k jednotlivým námitkám uvádí: „S námitkou nesouhlasíme“ a „O námitce rozhodne Zastupitelstvo hl. m. Prahy“. Zastupitelstvo odpůrce však usnesením č. 18/42 toliko schválilo návrh rozhodnutí o námitkách, který je přílohou č. 2 tohoto usnesení. Městský soud tak přisvědčil navrhovateli, že rozhodnutí o námitkách a usnesení č. 18/42 na sebe vzájemně odkazují, a proto není zcela srozumitelné, co je výrokovou částí rozhodnutí o námitkách.
38. Co se týče odůvodnění rozhodnutí o námitkách, podle městského soudu byl reakcí na každou jednotlivou námitku shodný text odkazující na souhlasné stanovisko odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, jako dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, zachycené v zápisu z dohodovacího jednání konaného 15. 3. 2013. Námitku však nelze zamítnout s pouhým odkazem na toto stanovisko bez argumentace obsahující její věcné vypořádání. Odpůrce navíc pominul, že souhlasné stanovisko dotčeného orgánu z 15. 3. 2013 je v rozporu s písemným stanoviskem tohoto orgánu ze dne 17. 2. 2017, přičemž odpůrce nevysvětlil, z jakého důvodu upřednostňuje souhlasné ústní stanovisko, které věcně danou problematiku vůbec neřeší, před později vydaným písemným stanoviskem, které se namítanými otázkami zevrubně zabývá. Pokud odpůrce v odůvodnění vypořádání jednotlivých Námitek navrhovatele uváděl další argumenty nad rámec odkazu na tvrzené souhlasné stanovisko z roku 2013, činil tak podle městského soudu pouze v obecné rovině a ve vztahu ke konkrétním věcným Námitkám buď nereagoval vůbec, nebo zcela nedostatečně.
39. Městský soud shledal napadenou část OOP nepřezkoumatelnou i v části odůvodnění týkající se vypořádání stanovisek a připomínek dotčených osob, z něhož není zřejmé, jak se odpůrce vypořádal s nesouhlasným stanoviskem dotčeného orgánu, resp. proč jej vyhodnotil jako irelevantní. Ze zápisu z dohodovacího jednání mezi pořizovatelem OOP č. 69/2020 (odbor územního rozvoje Magistrátu hlavního města Prahy) a dotčeným orgánem, konaného 15. 3. 2013, jehož se odpůrce dovolává, neplyne, že by dotčený orgán udělil souhlasné stanovisko s návrhem připravované změny. Ze zápisu plyne pouze dohoda na úpravě změny tak, aby zůstal zachován územní systém ekologické stability (ÚSES) a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice). Žádný souhlas dotčeného orgánu se změnou Z 2822/00 z tohoto zápisu nevyplývá, stejně jako z něj nevyplývá, jak byly řešeny další připomínky dotčeného orgánu vznesené v nesouhlasném stanovisku. Vzhledem k nepřezkoumatelnosti

napadené části OOP se městský soud již nezabýval dalšími návrhovými body, neboť by to bylo předčasné.

VII. Kasační stížnost odpůrce a její posouzení Nejvyšším správním soudem

40. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) na základě kasační stížnosti podané odpůrcem rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2022, č. j. 9 A 90/2021-94, zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. NSS v rozsudku ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022-52 (dále také jen „zrušující rozsudek NSS“) uvedl, že formulaci „*O námitce rozhodne Zastupitelstvo hl. m. Prahy.*“ nelze vykládat tak, že samotné rozhodnutí o Námitkách neformuluje výroky, jak bylo o jednotlivých námitkách rozhodnuto, neboť takové výroky učiní (zformuluje) až zastupitelstvo odpůrce. V kontextu právní úpravy a celého rozhodnutí o Námitkách (formulace byla u každé námitky uváděna až na samotný závěr) je nutno formulaci, že o námitce rozhodne zastupitelstvo odpůrce, chápat jako v podstatě nadbytečnou informaci, že podle právní úpravy dojde formálně k rozhodnutí o námitkách až schválením jeho návrhu zastupitelstvem odpůrce.
41. Dále NSS konstatoval, že samotné odůvodnění rozhodnutí o Námitkách obsahuje argumenty odpůrce vyvracející či zpochybňující uplatněné Námitky, z čehož plyne, že se jim nevyhovuje. Skutečnost, že všechny Námitky navrhovatele s výjimkou jedné byly zamítnuty (nebylo jim vyhověno), byla evidentně zřejmá i navrhovateli, který svým návrhem proti jejich zamítnutí brojil, a stejně tak městskému soudu (bod 52 nyní napadeného rozsudku). Není tedy ani pravdou, že rozhodnutí o Námitkách a usnesení č. 18/42 na sebe vzájemně odkazují.
42. K přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o Námitkách NSS předně uvedl, že odpůrce v rozhodnutí o Námitkách neodkazoval na souhlasné stanovisko, jež měl dotčený orgán uplatnit na dohodovacím jednání k návrhu zadání, které se konalo 15. 3. 2013. Odpůrce uvedl, že na tomto jednání došlo „pouze“ k dohodě na úpravě připravované změny územního plánu. Odpůrce totiž ve standardizovaném odstavci užitým v odůvodnění k jednotlivým námitkám opakovaně citoval, byť nikoli doslovně, zápis z pozdějšího dohodovacího jednání mezi pořizovatelem a dotčeným orgánem konaného 21. 9. 2017. Podle zápisu z tohoto jednání dotčený orgán ve vztahu ke změně Z 2822/00 uvedl, že „[s] ohledem na skutečnost, že návrh změny je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání (pozn. NSS: na dohodovacím jednání 15. 3. 2013), dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny žádné připomínky“.
43. NSS dále vymezil, jak se odpůrce s jednotlivými námitkami vypořádal a uvedl, že ačkoliv je reakce odpůrce v některých případech stručná, nelze paušálně říct, že je bez dalšího nedostatečná. Ani vypořádání se odpůrce se stanoviskem dotčeného orgánu ze dne 3. 7. 2019 podle Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelné. NSS proto rozhodnutí městského soudu zrušil a uzavřel, že v dalším řízení se městský soud bude zabývat návrhovými body mířícími do věcného vypořádání námitek navrhovatele (čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy).

VIII. Další podání účastníků řízení

44. Po zrušení prvního rozsudku městského soudu a vrácení věci Nejvyšším správním soudem k novému rozhodnutí doplnil odpůrce dne 29. 11. 2023 své vyjádření k návrhu. Odpůrce podrobně popsal dosavadní průběh řízení a zopakoval stěžejní body zrušujícího rozsudku NSS. Následně se odpůrce opětovně vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům. K prvnímu až třetímu návrhovému bodu odkázal na jejich nedůvodnost dle zrušujícího rozsudku NSS.
45. Ke čtvrtému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že již před změnou ÚP Z 2822/00 byla část předmětného pozemku navazující již na zastavěné území a na další zastavitelné plochy začleněna do plochy čistě obytná. Rozšíření plochy čistě obytné na západní část pozemku umožňuje vhodnější umístění rodinného domu dále od velkých hmot stávající zástavby na okolních pozemcích. Změna Z 2822/00 předmětnou obytnou lokalitu tedy dle názoru odpůrce logicky dotváří, uzavírá a stabilizuje. Dále odpůrce uvedl, že kód míry využití plochy A současně zaručuje, že na významné části pozemku zůstane zeleň a odpůrce proto uzavřel, že možná budoucí výstavba vycházející z obsahu Změny Z 2822/00, je souladná s charakterem okolního území a nezpůsobí narušení zeleného horizontu trojských a kobylických svahů.
46. Odpůrce dále konstatoval, že změna Z 2822/00 se oproti původnímu záměru z původních 2 241 m² zmenšila na 920 m², a proto již nezasahuje ani do ÚSES, ani do plochy ZMK - zeleň městská a krajinná. Dotčený orgán jako orgán ochrany přírody a krajiny, tj. i krajinného rázu, na základě dohodovacího jednání, které se konalo dne 21. 9. 2017, sdělil, že k návrhu Změny Z 2822/00 nemá žádné připomínky. Dále odpůrce doplnil, že posouzení případného zásahu do krajinného rázu odvisí od konkrétního stavebního záměru, proto posouzení krajinného rázu patří především do případného navazujícího řízení o umístění takového konkrétního stavebního záměru (tj. do územního řízení).
47. K zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka odpůrce uvedl, že dotčený orgán neměl ke změně Z 2822/00 žádné připomínky a že pozemek parc. č. XA je od uvedeného zvláště chráněného území oddělen pozemní komunikací (ulice Pod Havránkou), která tvoří přirozenou hranici mezi pozemkem a tímto chráněným územím. Dále odpůrce argumentoval, že rovněž pozemky navrhovatele jsou umístěny v tomto ochranném pásmu, což dle odpůrce svědčí o určité míře účelovosti navrhovatelových tvrzení.
48. K pátému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že změna Z 2822/00 v žádném případě nemá potenciál jakkoliv narušit zelený horizont Trojských svahů, naopak je potenciální výstavba na základě této změny souladná s charakterem okolního území a nezpůsobí narušení zeleného horizontu Trojských a Kobylických svahů.
49. K poslednímu kroku algoritmu odpůrce uvedl, že vlastnické právo navrhovatele k pozemkům parc. č. XE a parc. č. XD, oba v k. ú. X, ani obecně jeho právní sféra, nejsou změnou Z 2822/00 dotčeny nad přiměřenou mírou.
50. Navrhovatel rovněž doplnil své vyjádření, a to podáním ze dne 18. 1. 2024, v němž konkretizoval a blíže specifikoval již uplatněné návrhové námitky. K tvrzenému rozporu změny územního plánu s Nařízením č. 10/2014 Sb. navrhovatel uvedl, že dostavba ve smyslu § 15 odst. 3 Nařízení č. 10/2014 Sb. vyžaduje existenci souvisle zastavěného území a existenci přilehlé rozvojové plochy, přičemž obojí má tvořit součást sídelního útvaru, kde se předpokládá další rozvoj

výstavby; tomu však posuzovaná situace změny Z 2822/00 (dále též jen „změna ÚP“) neodpovídá, když jde izolovanou stavbu v rámci přírodního parku - který je třeba navíc ve veřejném zájmu zachovat a je třeba jej chránit před další fragmentací, před narušením zeleného svahu a horizontu a tedy před změnou současného krajinného rázu.

51. K rozporu s podmínkami přípustného zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka citoval navrhovatel bod 2.4 Plánu péče o přírodní památku Havránka na období 2010 – 2021, který uvádí, jako škodlivé vlivy a ohrožení území následující: „*Pustá vinice je ohrožena i nadměrnou okolní zástavbou – chystají se přestavby dvou starých obytných stavení na sousedních pozemcích p.č. X a X k.ú. X, které se nachází přímo v ochranném pásmu PP.*“ Dle navrhovatele je proto tím spíše škodlivé rozšíření zastavitelné plochy za účelem umožnit konkrétní zcela novou výstavbu.
52. K zásahu změny ÚP do krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatel uvedl, že pozemek parc. č. XA je součástí plochy tvořící souvislý krajinný ráz daného území a vydání OOP již umístění stavby fakticky předurčuje a odpůrce svým postupem při vydání OOP umožnil, že v následném řízení o povolení záměru již posouzení zásahu do krajinného rázu požadováno nebude. OOP změnilo část pozemku parc. č. XA na zastavitelnou plochu a zároveň odpůrce tvrdí, že podmínky ochrany krajinného rázu byly dohodnuté s dotčeným orgánem, čímž by byly splněny podmínky § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterých posouzení zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v rámci případného následného řízení o umístění a povolení stavby nebude prováděno.
53. Následně navrhovatel konstatoval, že změna ÚP je v zásadním rozporu se ZÚR a je rovněž v rozporu s § 36 odst. 5 stavebního zákona, jež stanoví, že ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Bod 4.2.1 Drahaň-Troja – Bubeneč (SO/1), odrážka f) ZÚR přitom uvádí jako podmínku (pro následné rozhodování o změnách v území) zachování zeleného horizontu trojských a kobylyských svahů. Dle navrhovatele došlo rovněž k porušení územně analytických podkladů hlavního města Prahy, v platném znění (dále jen „ÚAP“), dle kterých patří ke krajinářsky nejatraktivnějším partiím Prahy i údolí Šárského potoka a Vltavy na severním okraji města, chráněné jako přírodní park Šárka-Lysolaje a Drahaň-Troja a odpůrce se nijak nevypořádal s tím, zda a jak změna ÚP zasáhne do této krajinářsky atraktivní lokality Prahy.
54. Dále dle navrhovatele bylo povinností odpůrce prokázat nemožnost využití již dříve vymezených zastavitelných ploch v obci a současně prokázat potřebu vymezení plochy nové. Navrhovatel rovněž konstatoval, že původně vymezené zastavitelné území v části pozemku vlastněného osobou zúčastněnou na řízení, již bylo zastaveno vlastníkem sousedního pozemku, který v daném místě vybudoval podzemní stavbu. Nejde tak o umožnění výstavby rodinného domu v příznivější poloze, ale o umožnění nové výstavby, když původně vymezené zastavitelné území je již zastavěno podzemní stavbou.
55. Závěrem navrhovatel uvedl, že změna ÚP byla účelová a byl zcela jednostranně upřednostněn individuální soukromý zájem jednotlivce na výstavbě rodinného domu na vrcholu horizontu zelených svahů nad zájmem veřejným na zachování tohoto zeleného horizontu.

IX. Jednání před soudem

56. Při jednání konaném dne 24. 1. 2024 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatel i odpůrce zopakovali stěžejní body svých posledních vyjádření a ve zbytku na ně odkázali.
57. Osoba zúčastněná na řízení se připojila k argumentaci odpůrce a doplnila, že na části pozemku XA, která byla i před změnou Z 2822/00 plochou obytnou a která je nyní pronajata vlastníkovu pozemku sousedního, je sice již umístěna podzemní stavba, ale tuto podzemní stavbu je možné v případě potřeby po skončení nájemní smlouvy odstranit.
58. Navrhovatel závěrem uvedl, že změna ÚP je v rozporu s právními předpisy a navrhl, aby soud napadené OOP v části změny Z 2822/00 zrušil. Odpůrce závěrem poukázal na zanedbatelnou rozlohou navrhované změny ÚP v rámci jak celého města, tak i městské části a na přímou návaznost na stávající zástavbu. S poukazem na zásadu zdrženlivosti při soudním přezkumu územních plánů, kdy by opačný postup vedl k porušení práva odpůrce na samosprávu, navrhl, aby soud návrh zamítl.
59. Návrhy na provedení důkazů soud zamítl, neboť se jednalo o dokumenty veřejně přístupné (mapové portály, katastr nemovitostí, nařízení a vyhlášky hlavního města Prahy) a dále o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného OOP obligatorně vycházel a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval.
60. Na jednání konaném dle 31. 1. 2024 byl za přítomnosti navrhovatele a osoby zúčastněné na řízení vyhlášen rozsudek.

X. Řízení u Městského soudu v Praze po zrušujícím rozsudku NSS

61. Soud přezkoumal návrhem napadené opatření obecné povahy i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), přičemž byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
62. Z obsahu spisového materiálu předloženého odpůrcem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
63. Osoba zúčastněná na řízení podala dne 25. 7. 2011 podnět na pořízení změny ÚP sídelního útvaru HMP, a to parc. číslo X, X, XA, při ul. Pod Havránkou ze stavu sady, zahrady a vinice /PS/; zeleň městská a krajinná /ZMK/; územní systém ekologické stability /ÚSES/ na čistě obytné /OB/ a sady, zahrady a vinice /PS/. Předpokládaný rozsah změny byl 2 240 m² (rozsah původního záměru změny viz červené znázornění v mapě níže).



64. Změna byla pořizována v rámci celoměstsky významných změn vlny IV Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, jejichž pořízení bylo schváleno usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/10 ze dne 21. 6. 2012.

65. Dne 26. 11. 2012 vydal dotčený orgán k návrhu zadání těchto změn územního plánu nesouhlasné stanovisko [resp. požadavky dotčeného orgánu na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, protože dle rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169 nejsou požadavky, které uplatňují k návrhu zadání změny územního plánu dotčené orgány dle § 47 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání změny územního plánu (pro přehlednost však soud tyto požadavky označuje jako stanovisko)], sp. zn. S-MHMP-1398201/2012/1/OZP/VI dle § 47 odst. 2 stavebního zákona, ve kterém ke změně Z 2822/00 na str. 15 uvedl, že

„[s] návrhem zadání změny z hlediska námi chráněných zájmů nesouhlasíme. Předmětné území zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb. Nachází se v přírodním parku Drahaň-Troja, který byl zřízen vyhl.

č. 8/1990 Sb. NVP zejm. k ochraně krajinného rázu dle § 12 odst. 3) zákona č. 114/1992 Sb. Dle územně analytických podkladů k územnímu plánu (ÚAP) náleží do oblasti Holešovicko-Trojské údolí, místo patří mezi významné - hodnotné celky, což je třeba respektovat i ve smyslu ust. odst. b) Zadání celoměstsky významných změn IV. Jak z hlediska zákonné úpravy ochrany krajinného rázu, tak v souladu s platnými zásadami urbanistického rozvoje hlavního města Prahy, jež nám ukládají chránit v daném území zalesněné svahy – jejich temena i úbočí, nepovažujeme konverzi nezastavitelných ploch na zastavitelné v dané lokalitě za přípustnou. Dále upozorňujeme, že součástí návrhu je blízký kontakt s EVL Havránka i zásah do ochranného pásma přírodní památky Havránka (§ 37 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.). Předmětné území zahrnuje též část systému ÚSES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 4 odst. 1) zákona č. 114/1992 Sb., jehož ekologicko-stabilizační funkci není možno narušit.“ (dále jen „první nesouhlasné stanovisko“).

66. Dne 15. 3. 2013 došlo k dohodovému jednání odboru územního plánu MHMP s odborem životního prostředí MHMP. Předmětem jednání byl návrh zadání několika celoměstsky významných změn IV Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. K navrhované změně Z 2822 je v zápisu z tohoto dohodového jednání konstatováno, že

„Ing. Č. [vedoucí oddělení pořizování celoměstských dokumentací odboru územního plánu - pozn. soudu] podal vysvětlení k návrhu zadání této změny i ve vztahu k ukončenému konceptu

územního plánu hl. m. Prahy. Závěr: Byla dohodnuta úprava změny tak, aby zůstal zachován ÚSES a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice).“ dále jen „první dohodové jednání“).

67. Následně došlo ke zúžení požadované změny ÚP ze strany osoby zúčastněné na řízení pouze na parc. číslo XA, a to ze stavu sady, zahrady a vinice /PS/ na čistě obytné /OB/ v předpokládaném rozsahu změny 920 m², namísto původních 2 240 m² (rozsah změněného záměru změny viz červené znázornění v mapě níže).



68. Zadání změny bylo schváleno v rámci celoměstsky významných změn vlny IV Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/22 ze dne 16. 6. 2016. Návrh změny byl při společném jednání dne 19. 1. 2017 vystaven (oznámeno veřejnou vyhláškou) k nahlédnutí od 4. 1. 2017 do 20. 2. 2017 včetně.
69. S ohledem na uvedenou změnu bylo dotčeným orgánem vydáno po společném jednání stanovisko dle § 50 odst. 2 stavebního zákona ze dne 17. 2. 2017, č. j. MHMP 2195506/2016, sp. zn. S-MHMP 2195506/2016 OCP, ve kterém dotčený orgán uvedl:

„Ad. Z 2822/00–s návrhem změny z hlediska námi chráněných zájmů nesouhlasíme. Jak Jsme upozornili ve svém nesouhlasném vyjádření k zadání změny dne 26. 11. 2012, předmětné území zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zák. č. 114/1992 Sb. Nachází se v přírodním parku Drahaň-Troja, který byl zřízen nařízením č. 10/2014 Sb. NVP zejm. k ochraně krajinného rázu dle § 12 odst. 3) zákona č. 114/1992 Sb. Podle ustanovení § 15 odst. 2 citovaného nařízení „Na území přírodních parků nelze umísťovat nové stavby s výjimkou staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků. Návrh je s citovaným nařízením v rozporu, což „Odůvodnění“ návrhu zcela pomíjí. Dle územně analytických podkladů k územnímu plánu (ÚAP) náleží do oblasti Holešovicko-Trojské údolí, místo patří mezi významné – hodnotné celky. Jak z hlediska zákonné úpravy ochrany krajinného rázu, tak v souladu s platnými Zásadami urbanistického rozvoje hl. m. Prahy, jež nám ukládají chránit v daném území zalesněné svahy – jejich temena i úbočí, nepovažujeme konverzi nezastavitelných ploch na zastavitelné v dané lokalitě za přípustnou. Také tento rozpor se ZÚR hl. m. Prahy „Odůvodnění“ návrhu zcela pomíjí. Pořizovatel změny zde, v protikladu se skutečností, že ji zařazuje mezi „celoměstsky významné“, argumentuje v její prospěch „zanedbatelnou rozlohou“ nárůstu zastavitelných ploch i redukce celoměstského systému zeleně. Rizikovost takového přístupu v

daném prostoru spatřujeme právě vtom, že v celé širší oblasti se koncentruje velké množství „zanedbatelně velkých“ zahrádkových pozemků, k jejichž „plíživé“ transformaci na bydlení (jako funění využití, které je v rozporu s platným územním plánem) dlouhodobě dochází – ať již cestou žádostí o změny či formou nepovolených (příp. dodatečně legalizovaných) stavebních úprav. Dále upozorňujeme, že součástí návrhu je blízký kontakt s EVL Havránka i zásah do ochranného pásma přírodní památky Havránka (§37 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), jež se neobejdou bez závazných stanovisek dotčeného orgánu. Předmětné území navíc hraničí se systémem USES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 4 odst. 1) zákona č. 114/1992 Sb., jehož ekologicko-stabilizační funkci není možno narušit, k čemuž by ovšem případnou výstavbou – vzhledem ke konfiguraci terénu – nesporně mohlo dojít.“ (dále jen „druhé nesouhlasné stanovisko“).

70. Následovalo dohodové jednání odboru územního rozvoje MHMP s odborem ochrany prostředí MHMP, tj. s dotčeným orgánem, konané dne 21. 9. 2017. Ve vyjádření dotčeného orgánu uvedeném v zápisu z dohodového jednání je uvedeno: „S ohledem na skutečnost, že návrh změny je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny žádné připomínky.“ (dále jen „druhé dohodové jednání“).

71. V rámci veřejného projednání byl návrh změny vystaven k nahlédnutí od 28. 5. 2019 do 4. 7. 2019. V rámci veřejného projednání byla doručena námitka, která vedla k úpravě návrhu změny: kód míry využití ploch byl na základě podané námitky v rámci veřejného projednání a souhlasu koncepčního pracoviště (Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy) snížen na kód A. V celém řešeném území proto byla navržena plocha s rozdílným způsobem využití OB-A.

72. Následně vydal dotčený orgán nesouhlasné stanovisko dle § 52 odst. 3 stavebního zákona ze dne 3. 7. 2019, č. j. MHMP 870634/2019, sp. zn. S-MHMP 870634/2019 OCP ve kterém ke změně Z 2822/00 na str. 2 uvedl, že

„[s] návrhem zadání změny z hlediska námi chráněných zájmů nesouhlasíme z níže uvedených důvodů: Předmětné území zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb. Nachází se v přírodním parku Drabaň-Troja, který byl zřízen nařízením 10/2014 Sb. HMP zejm. k ochraně krajinného rázu dle § 12 odst. 3) zákona č. 114/1992 Sb. Dle územně analytických podkladů k územnímu plánu (ÚAP) náleží do oblasti Holešovicko-Trojské údolí, místo patří mezi významné - hodnotné celky. Jak z hlediska zákonné úpravy ochrany krajinného rázu, tak v souladu s platnými zásadami urbanistického rozvoje hlavního města Prahy, jež nám ukládají chránit v daném území zalesněné svahy – jejich temena i úbočí, nepovažujeme konverzi nezastavitelných ploch na zastavitelné v dané lokalitě za přípustnou. Dále upozorňujeme, že součástí návrhu je blízký kontakt s EVL Havránka i zásah do ochranného pásma přírodní památky Havránka (§ 37 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.). Předmětné území zahrnuje též část systému ÚSES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 4 odst. 1) zákona č. 114/1992 Sb., jehož ekologicko-stabilizační funkci není možno narušit.“ (dále jen „třetí nesouhlasné stanovisko“).

73. Stanoviskem podle § 53 odst. 1 stavebního zákona ze dne 24. 2. 2020, č. j. MHP 185709/2020, sp. zn. S-MHP 185709/2020 vyslovil dotčený orgán: „K návrhům změn územního plánu Z 2812/00

a Z 2822/00 - rozhodnutí o námitkách a návrhem vyhodnocení připomínek k uvedeným návrhům změn souhlasíme bez připomínek.“ (dále jen „čtvrté souhlasné stanovisko“).

74. Následovalo vydání napadeného opatření obecné povahy č. 69/2020 o vydání změn Z 2812/00
a Z 2822/00 vlny IV celoměstsky významných změn, schválené a vydané usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/42 ze dne 2. 7. 2020, s účinností od 13. 9. 2020.
75. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
76. Dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody „*[k]rajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásady do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.*“
77. Dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody „*[k] umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*“
78. Dle § 12 odst. 3 zákona o ochraně přírody „*[k] ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.*“
79. Dle § 2 písm. b) nařízení rady hlavního města Prahy č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, „*[z]řizují se tyto přírodní parky: Drahaň – Troja, [...].*“
80. Dle § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014 „*[n]a území přírodních parků nelze umísťovat nové stavby s výjimkou staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále s výjimkou dostavby podle odstavce 3.*“
81. Dle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 „*[n]a území přírodních parků se připouští pouze dostavba stávajících sídelních útvarů, prováděná v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a to za podmínky, že nenaruší charakter lokality a bude plně respektovat jak její architektonicko-urbanistické hodnoty a kulturní identitu, tak osobité krajinné a přírodní znaky včetně zachovaných pohledových horizontů, typických siluet jednotlivých panoramatických plánů krajinných dominant a podobné charakteristiky místa i oblasti. Sídelním útvarem se rozumí každá jednotka osídlení, která tvoří uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorově oddělený útvar.*“
82. Dle § 14 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně přírody „*[k]ategorie zvláště chráněných území jsou [...] přírodní památky.*“

83. Dle § 36 odst. 1 zákona o ochraně přírody „[p]řírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo obrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk, může orgán ochrany přírody vyhlásit za přírodní památku; stanoví přitom také její bližší ochranné podmínky.“
84. Dle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody „[j]e-li třeba zabezpečit zvláště chráněná území, s výjimkou chráněné krajinné oblasti, před rušivými vlivy z okolí, může být pro ně vyhlášeno ochranné pásmo, ve kterém lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněná území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území. Orgán ochrany přírody může při vyhlášení zvláště chráněného území stanovit, že se zvláště chráněná území vyhláší bez ochranného pásma.“
85. Dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody „[k] umístování, povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám, změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody.“
86. Dle čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 4/1982 Sb. NVP, o chráněných přírodních výtvorech v hlavním městě Praze na lokalitách Barrandovské skály, Kalvarie v Motole, Baba, Dolní Šárka, Podbabské skály, Sedlecké skály, Salabka, Havránka, Trojská, Podhoří, Bohnická údolí, Zámky a jejich ochranných pásmech (dále jen „vyhláška č. 4/1982“), „[v] ochranném pásmu není dovoleno provádět jakoukoliv těžbu nebo výstavbu mimo stavby sloužící lesnímu hospodářství a stavby zabezpečující plnění funkce lesů po projednání s orgány státní ochrany přírody, [...]“
87. Dle § 4 odst. 4 stavebního zákona „[d]otčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.“
88. Dle § 36 odst. 5 stavebního zákona „[z]ásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.“
89. Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, „[p]ořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu, zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky. V případě pořizování územního plánu zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu též obci, pro kterou územní plán pořizuje. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah

územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu podle zvláštního právního předpisu¹²; ve stejné lhůtě mohou uplatnit u pořizovatele své podněty i sousední obce. K požadavkům dotčených orgánů, krajského úřadu a k podnětům sousedních obcí nebo k připomínkám uplatněným po uvedených lhůtách se nepřiblíží.“

90. Dle 50 odst. 2 stavebního zákona „[p]ořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím; krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení podle odstavců 5 až 7 spolu s vyhodnocením jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřiblíží.“
91. Dle § 52 odst. 3 stavebního zákona „[n]ejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřiblíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny.“
92. Dle § 53 odst. 1 stavebního zákona „[p]ořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání.“
93. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, resp. obecně splnění všech formálních náležitostí návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou pak je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
94. Změny Z 2812/00 a Z 2822/00 vlny IV celoměstsky významných změn Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy byly vydány formou opatření obecné povahy č. 69/2020 dne 2. 7. 2020, a oznámeny veřejnou vyhláškou zveřejněním na úřední desce odpůrce, přičemž nabyly účinnosti v úplném znění dne 13. 9. 2020 a 25. 11. 2020 postupem podle §55c stavebního zákona. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Tato podmínka řízení je tak splněna. Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatel v návrhu jednoznačně vymezuje, čeho se domáhá. Návrh kromě petitu obsahuje i další

náležitosti požadované § 101b odst. 2 s. ř. s. Návrh je též včasný, neboť byl podán v jednoleté lhůtě od nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy dle § 101b odst. 1 s. ř. s. (návrh byl doručen na elektronickou podatelnu soudu dne 20. 8. 2021). Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou, jež by bránila meritornímu projednání věci.

Aktivní legitimace navrhovatele

95. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že *[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
96. Otázkou aktivní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 4. V něm konstatoval, že *„[b]ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňených případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.“*
97. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele je nutno rozlišovat mezi jeho aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu.
98. Aby tedy bylo možné učinit závěr o aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je nezbytné, aby navrhovatel tvrdil skutečnosti, které budou reflektovat napadené opatření obecné povahy. Musí tedy existovat alespoň minimální možnost, že napadené opatření obecné povahy je v teoretické rovině schopné vést k takovým dopadům do právní sféry navrhovatele, které tento tvrdí.
99. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. V nyní projednávané věci soud ze spisového materiálu správního orgánu soud ověřil, že navrhovatel je vlastníkem nemovitostí sousedících s pozemkem dotčeným napadenou změnou Z 2822/00. Současně navrhovatel namítá, že v důsledku vydání změny Z 2822/00 došlo ve vztahu k těmto nemovitostem k zásahu do jeho práv, zejména do práva vlastnického. Pojem „dotčenost“ je ve smyslu stávající judikatury správních soudů nutno vykládat širším způsobem, než jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená

změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.

100. Ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona v rámci řízení o územním plánu v průběhu veřejného projednání návrhu územního plánu zcela jednoznačně stanoví, že vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti mohou podat námitky proti návrhu územního plánu. V tomto ohledu je třeba především zdůraznit, že námitky proti návrhu změny územního plánu podle ustanovení § 52 odstavec 2 stavebního zákona (předpokládá je obecně i ustanovení § 172 odstavec 5 správního řádu proti návrhu opatření obecné povahy) představují institut veřejnoprávní, byť jeho smyslem je především ochrana vlastnického práva subjektů dotčených napadenou změnou územního plánu (opatření obecné povahy).
101. Lze shrnout, že navrhovatel je vlastníkem pozemků, dotčených návrhem opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu, a je tak oprávněn k podání námitek, o nichž muselo být jednáno a rozhodnuto způsobem předvídaným citovaným zákonem. Dotčení na svých právech přitom s ohledem právě na vlastnický vztah k sousedícím nemovitostem nemusel navrhovatel nijak zvlášť prokazovat, neboť toto dotčení je implicitně obsaženo právě ve skutečnosti existence vlastnického práva. Takové dotčení na právech je myslitelné, a zakládá proto aktivní procesní legitimaci navrhovatele. Dotčení na právech navrhovatele ostatně odpůrce ani nikterak nezpochybňoval.

Samotný přezkum napadeného OOP

102. Soud si je vědom usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9Ao 37/2021 – 57, kde rozšířený senát dospěl k závěru, že „po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS.“
103. Vzhledem k tomu, že navrhovatel své námitky směřující proti napadenému OOP rozčlenil do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, městský soud při přezkumu napadeného OOP z tohoto rozčlenění ve smyslu algoritmu přezkumu dle návrhových bodů vycházel.
104. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:
- a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 - b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);

- c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
- d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
- e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

105. Městský soud tedy při přezkoumávání napadeného OOP postupoval ve smyslu návrhových bodů podle uvedeného algoritmu a postupně se zabýval jednotlivými důvody, pro které navrhovatel navrhl zrušení napadeného OOP, když dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu.

a) Přezkum pravomoci odpůrce vydat napadené OOP; b) zákonem vymezené meze působnosti odpůrce (jednání ultra vires)

106. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že by odpůrce nebyl nadán pravomocí k vydání napadeného OOP ani, že by překročil meze zákonem vymezené působnosti ve smyslu prvního a druhého kroku výše uvedeného algoritmu. Také soud neshledal nic, co by zpochybnilo pravomoc odpůrce k vydání napadeného OOP nebo, že by odpůrce při vydání napadeného OOP překročil meze zákonem vymezené působnosti.

c) procesní postup při vydání napadeného OOP

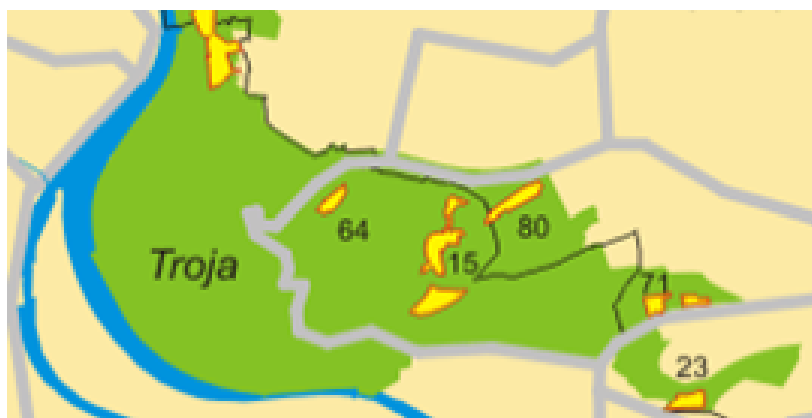
107. Po přezkumu zákonnosti třetího kroku algoritmu vycházel soud z intencí závěrů zrušujícího rozsudku NSS a shora předestřené právní názoru Nejvyššího správního soudu, kterým byl vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). S poukazem na odůvodnění zrušujícího rozsudku NSS městský soud uzavírá, že napadené OOP z hlediska procesního postupu při jeho vydávání obstálo.

d) materiální kritérium rozporu napadeného OOP s hmotným právem

108. V souladu se zrušujícím rozsudkem NSS pokračoval soud v přezkumu napadeného OOP od návrhového bodu vztahujícího se k hledisku možného rozporu napadeného OOP se zákonem.

Ochrana přírodního parku Drahaň – Troja dle § 15 nařízení č. 10/2014

109. Navrhoval předně namítal rozpor změny ÚP s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014. Pozemek, kterého se změna územního plánu týká, se nachází v přírodním parku Drahaň – Troja, který byl zřízen nařízením č. 10/2014, a to k ochraně krajinného rázu dle § 12 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále též jen „přírodní park“). V samotné textové části odůvodnění změny OOP je na str. 2 uvedeno, že „[c]elá plocha změny se nachází v přírodním parku Drahaň – Troja, [...]“ (viz zelené území PP na mapě níže)



110. Pravidla pro umísťování nových staveb v přírodním parku jsou uvedena v § 15 odst. 2 nařízení

č. 10/2014, a to tak, že na území přírodního parku není možné umísťovat nové stavby „s výjimkou staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále s výjimkou dostavby podle odstavce 3.“ Dostavbou stávajícího sídelního útvaru se dle rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 48/2006 – 75 rozumí dostavba souvisle zastavěného území obce s přilehlými rozvojovými plochami. Dle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 je možná dostavba stávajících sídelních útvarů, „která musí být v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a to za podmínky, že nenaruší charakter lokality a bude plně respektovat jak její architektonicko-urbanistické hodnoty a kulturní identitu, tak osobité krajinné a přírodní znaky včetně zachovaných pohledových horizontů, typických siluet jednotlivých panoramatických plánů krajinných dominant a podobné charakteristiky místa i oblasti.“

111. Městský soud přisvědčuje odpůrci, který v reakci na námitku navrhovatele uvedl, že „[u]mísťování

a povolování staveb se týká až následných řízení (územní, stavební) dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů“. Rovněž je nesporné, že opatření obecné povahy nepředstavuje budoucí podobu dotčené lokality a tyto podmínky jsou běžně řešeny v územním a stavebním řízení. Přesto Městský soud neupírá argumentaci navrhovatele racionální jádro. Pokud citované nařízení č. 10/2014 na území přírodních parků, včetně přírodního parku Draháň – Troja, kde se nachází předmětný pozemek dotčený změnou ÚP, umísťování nových staveb (až na specifikované výjimky, kam stavba rodinného domu nespadá) v zásadě zakazuje a umožňuje jinak toliko dostavbu stávajícího sídelního útvaru, která je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a to pouze za shora uvedených podmínek, a osoba zúčastněná na řízení žádala o změnu plochy na OB-A za účelem stavby rodinného domu, je zjevné, že taková změna územního plánu se přičí smyslu nařízení č. 10/2014, jakožto i zákonu o ochraně přírody a krajiny. Cílem a smyslem shora uvedených ustanovení není, aby si osoba, která plánuje provádění stavby rodinného domu na území přírodního parku, nejprve zažádala o změnu územního plánu, aby se následně „vešla“ do výjimky uvedené v § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014, tedy, že je tato dostavba „prováděná v souladu s platnou územně plánovací dokumentací“. Pokud by byla změna územně plánovací dokumentace (v posuzovaném případě územního plánu), představující rozšíření zastavitelné plochy s funkcí

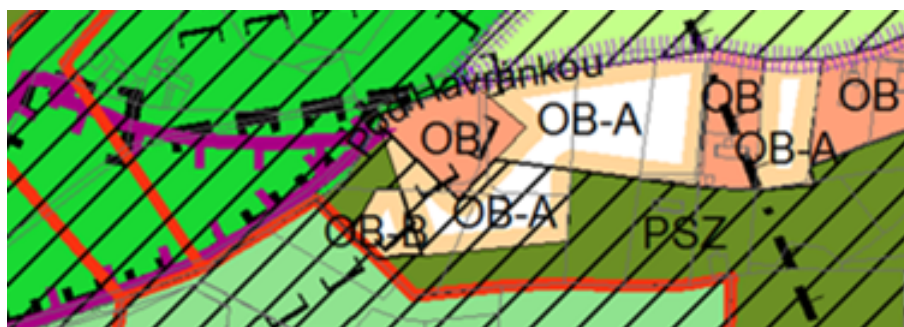
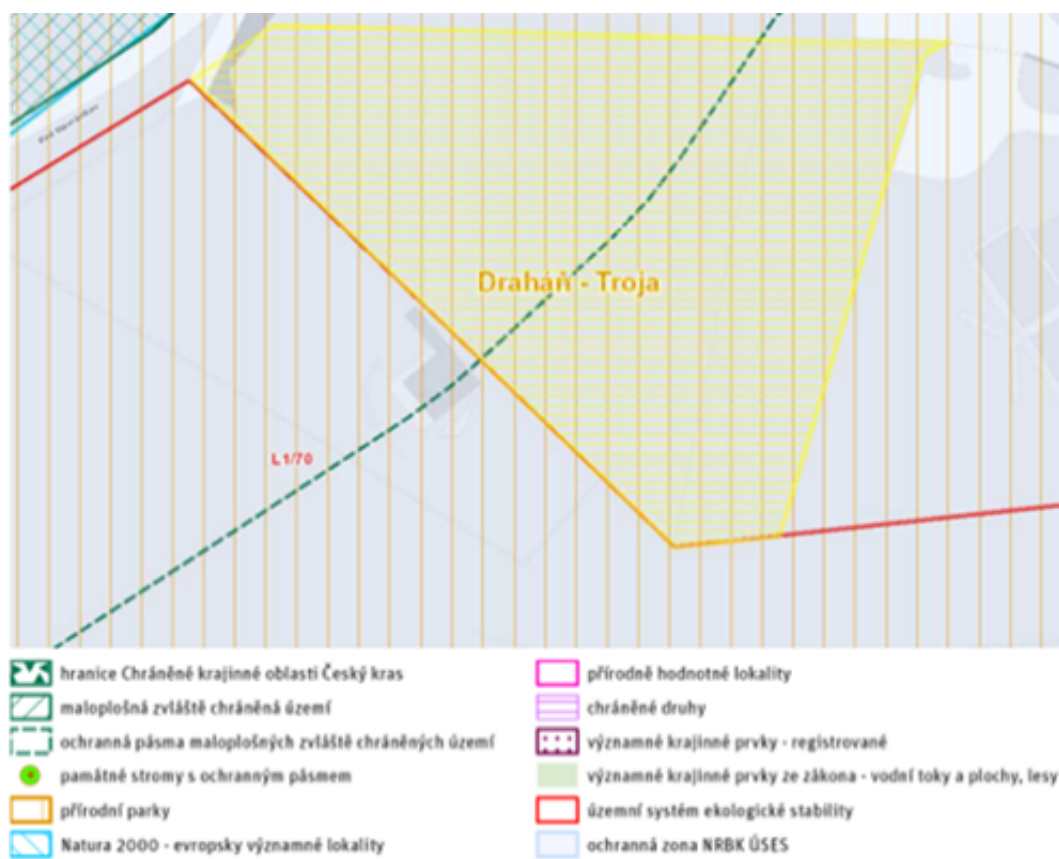
OB-A na území přírodního parku, provedena, jednalo by se o účelovou změnu provedenou kvůli následnému naplnění výjimky v § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 a o případ zjevného obcházení zákona. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 119/01, *„[o]bcházení zákona spočívá ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázáný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.“* Při aplikaci nálezu Ústavního soudu na nyní posuzovanou situaci došlo změnou ÚP (tedy *použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázáný*) k naplnění výjimky dle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 a tím vyloučení zákazu (do)stavby v přírodním parku (tedy *vyloučení závazného pravidla*).

112. Nadto dostavba ve smyslu § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 vyžaduje existenci souvisle zastavěného území obce s přilehlými rozvojovými plochami (srov. shora citovaný rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 48/2006 – 75), přičemž obojí má tvořit součást sídelního útvaru, kde se předpokládá další rozvoj výstavby. Tomu však posuzovaná situace změny ÚP neodpovídá, když jde izolovanou stavbu rodinného domu v zalesněném svahu v rámci přírodního parku, který je třeba navíc ve veřejném zájmu zachovat a je třeba jej chránit před další fragmentací, před narušením zeleného svahu a horizontu a tedy před změnou současného krajinného rázu.

113. S ohledem na uvedené je změna ÚP představující rozšíření zastavitelné plochy s funkcí OB-A na území přírodního parku Draháň – Troja v rozporu s právními předpisy.

Zásah do ochranného pásma přírodní památky Havránka

114. Navrhovatel dále namítal rozpor změny územního plánu s podmínkami přípustného zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka (dále též jen „přírodní památka“). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42, *„[f]unkcí ochranného pásma je zabezpečení zvláště chráněných území před rušivými vlivy okolí.“* Ochranným pásmem je dle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území, pokud není ochranné pásmo vyhlášeno jinak. Vyhláška č. 4/1982 stanovila na základě zmocnění v § 36 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny bližší ochranné podmínky. V čl. 1 bodu 8. větě třetí vyhlášky č. 4/1982 je pro území Havránka uvedeno: *„[o]chranné pásmo pro toto území není stanoveno, tvoří jej areál Pražské botanické zahrady.“* Nařízením č. 17/2002 Sb. hl. m. Prahy, kterým se mění vyhláška č. 4/1982, bylo však ustanovení čl. 1 bod 8. věta třetí zrušeno. Ochranné pásmo přírodní památky Havránka proto není stanoveno vyhláškou a je v souladu s § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny tvořeno územím do vzdálenosti 50 m od hranice této přírodní památky, jak je patrné z mapy níže. Samotná textová část odůvodnění změny OOP na str. 2 uvádí, že *„[...] převážná část změny představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma přírodní památky Havránka.“* Umístění části pozemku XA v ochranném pásmu přírodní památky je nesporné.



115. Dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke změně způsobu využití pozemků v ochranném pásmu zvláště chráněného území třeba souhlasu orgánu ochrany přírody.

116. Dle čl. 4 odst. 3 psím. a) vyhlášky č. 4/1982 není v ochranném pásmu dovoleno provádět jakoukoliv těžbu nebo výstavbu mimo stavby sloužící lesnímu hospodářství a stavby zabezpečující plnění funkce lesů po projednání s orgány státní ochrany přírody. Jazykovým výkladem lze dospět k jednoznačnému závěru, že výstavba v ochranném pásmu přírodní památky není možná (pokud se nejedná o uvedené výjimky, ovšem i tyto výjimky podléhají souhlasu dotčeného orgánu). Jak bylo uvedeno již shora ve vztahu k přírodnímu parku, i v případě ochranného pásma přírodní památky se běžně posuzují uvedené podmínky až v rámci následných řízení (územní, stavební), je ale zcela zřejmé, že v posuzovaném případě nelze zamýšlenou stavbu rodinného domu podřadit pod žádnou z výjimek dle čl. 4 odst. 3 psím. a) vyhlášky č. 4/1982, tudíž změna na plochu OB-A (tedy čistě obytnou) je zcela nelogická, když vyhláška č. 4/1982 výstavbu v ochranném pásmu přírodní památky zapovídá a z toho důvodu lze sotva očekávat udělení nezbytného povolení k výstavbě v dalších fázích (například ve stavebním řízení).

117. Nadto odpůrce přijetím změny ÚP nerespektuje klíčový význam ochranného pásma přírodní památky. Smyslem ochranného pásma je zakotvit jakési přechodové (v praxi ochrany přírody se uvádí i přívlastek „nárazníkové“) pásmo mezi konkrétním zvláště chráněným územím a vnější (zvláště nechráněnou) povětšinou kulturní/urbánní krajinou. Pokud bude dotčený pozemek zastavitelný, otevře se prostor pro výstavu v ochranném pásmu a hranice přírodní památky zůstane obnažena. Z hlediska ochrany přírodního bohatství pokládá Městský soud v Praze takový stav za nepřijatelný.
118. Argumentace odpůrce, že uvedené má být řešeno až v rámci navazujícího stavebního řízení, není relevantní. NSS v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42, uzavřel, že „*Bod F. textové části odůvodnění změny Z 2778/00 totiž uvádí, že se nově vymezená zastavitelná plocha nachází v ochranném pásmu přírodní památky Dolní Šárka, jak již bylo zmíněno. Tato skutečnost přitom není z hlediska uvedeného požadavku vyplývajícího z obecně závazného právního předpisu stěžovatele ničím zdůvodněna. Je pravdou, že tento rozpor by měl být meritorně řešen až v navazujícím územním a stavebním řízení. Nicméně pokud je napadenou částí opatření obecné povahy vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky, kde je to z důvodu její ochrany zakázáno, mělo by být již ve změně územního plánu náležitě vysvětleno, proč je taková výstavba možná. Městskému soudu tedy není možné vytknout zmatečnost argumentace spočívající na jedné straně ve zdůraznění řešení souladu napadené změny územního plánu s vyhláškou hl. m. Prahy č. 4/1982 v navazujících řízeních a na straně druhé v úsudku o obtížné obhajitelnosti výstavby v ochranném pásmu i přes výslovný zákaz obsažený v tomto právním předpise. Souhlas orgánu ochrany přírody s dotyčnou změnou územního plánu nemůže zhojit její rozpor s obecně závazným právním předpisem obce. Závěr městského soudu je proto nutné korigovat jen v tom smyslu, že změna Z 2778/00 není nezákonná pro její nesoulad s čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky hl. m. Prahy č. 4/1982, nýbrž je v tomto směru nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.*“
119. Ani v nyní posuzované věci nebylo ve změně ÚP náležitě vysvětleno, proč je taková výstavba v ochranném pásmu přírodní památky možná. Argumentace odpůrce, že *navrhovaná změna Z 2822/00 představuje nárůst obytné funkce v rozsahu 920 m² na úkor nezastavitelných ploch a že ve vnějším pásmu města změna navrhuje nárůst obytné funkce o 0,92 ha, což představuje nárůst daného typu ploch v Městské části Praha – Troja o 0,52 %, je z hlediska úvah ve vztahu k obtížné obhajitelnosti výstavby v ochranném pásmu přírodní památky i přes výslovný zákaz obsažený v obecně závazném právním předpisu obce, zcela mimoběžná. Stejně jako je zcela irrelevantní sdělení odpůrce, že v městské části Praha – Troja je nenaplněnost rozvojových ploch vymezených územním plánem pro obytné funkce 30 % (2 ha) a že rozloha ploch pro obytné funkce zde ve vnějším pásmu od roku 2000 stoupla o 0,53 ha, tj. 3,08%. S ohledem na shora uvedený rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42, soud uzavírá, že v tomto rozsahu je změna Z 2822/00 pro absenci náležitého vysvětlení, proč je vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky Havránka, nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.*
120. Nadto soud poznamenává, že dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke změně způsobu využití pozemků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území nutný souhlas orgánu ochrany přírody. Proto se soud pro úplnost zabýval i otázkou, zda byl takový souhlas dotčeným orgánem dán.

Existence souhlasného stanoviska dotčeného orgánu

121. V prvním nesouhlasném stanovisku (resp. požadavcích vydaných dle § 47 odst. 2 stavebního zákona k návrhu zadání územního plánu, tedy k původnímu návrhu, který zahrnoval i pozemky parc. číslo 346/2, 346/7, jak je vymezeno na mapě shora) dotčený orgán vyjádřil svůj nesouhlas se zamýšlenou změnou z důvodu, že toto území:

- 1) zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny;
- 2) se nachází se v přírodním parku Drahaň-Troja;
- 3) náleží dle územně analytických podkladů k územnímu plánu (ÚAP) do oblasti Holešovicko-Trojské údolí;
- 4) je v blízkém kontaktu s EVL Havránka;
- 5) zasahuje do ochranného pásma přírodní památky Havránka;
- 6) zahrnuje část systému ÚSES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., jehož ekologicko-stabilizační funkci není možno narušit.

122. Poté, co došlo ke zúžení návrhu změny Z 2822/00 pouze na pozemek parc. č. XA, dotčený orgán zopakoval ve druhém nesouhlasném stanovisku (vydaném dle § 50 odst. 2 stavebního zákona po provedeném společném jednání) argumenty, které již uvedl v prvním nesouhlasném stanovisku, a to s výjimkou bodu 6) (zásahu do systému ÚSES (prvek L 1/70), ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), neboť bod (zásah do systému ÚSES) byl zúžením změny pouze na pozemek parc. č. XA vyřešen. Ve druhém nesouhlasném stanovisku tedy dotčený orgán nesouhlasil s touto (již zúženou) změnou ÚP z důvodu, že předmětné území:

- 1) zasahuje do celoměstského systému zeleně, hájeného ve smyslu ochrany ekologicky a esteticky vyvážené krajiny dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny;
- 2) se nachází se v přírodním parku Drahaň-Troja;
- 3) náleží dle územně analytických podkladů k územnímu plánu (ÚAP) do oblasti Holešovicko-Trojské údolí;
- 4) je v blízkém kontaktu s EVL Havránka;
- 5) zasahuje do ochranného pásma přírodní památky Havránka.

123. Následně proběhlo druhé dohodové jednání, v rámci kterého dotčený orgán uvedl: „S ohledem na skutečnost, že návrh změny je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny žádné připomínky.“
124. Ze spisové dokumentace soud ověřil, a mezi účastníky o tom ani není sporu, že mezi vydáním druhého nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu ze dne 17. 2. 2017 a druhým dohodovým jednáním, konaným dne 21. 9. 2017, nedošlo k žádné další změně či úpravě návrhu změny Z 2822/00. Z obsahu druhého nesouhlasného stanoviska je zjevné, že změnu ÚP (tj. již zúženou verzi změny Z 2822/00 pouze na pozemek parc. č. XA, nezasahující do ÚSES) vzal dotčený orgán v potaz již dne 17. 2. 2017, když v druhém nesouhlasném stanovisku původní argument, že předmětné území dotčené změnou zahrnuje část systému ÚSES, jehož ekologicko-stabilizační funkci není možno narušit, obsažen již nebyl.
125. Ze shora uvedeného je evidentní, že zúžením návrhu změny Z 2822/00 pouze na pozemek parc. č. XA došlo toliko k vyřešení připomínky dotčeného orgánu, uvedené shora pod bodem 6) prvního nesouhlasného stanoviska, kterou dotčený orgán v druhém nesouhlasném stanovisku již ani neuváděl, neboť její vyřešení reflektoval.
126. K vyřešení připomínek dotčeného orgánu ke změně ÚP uvedených pod body 1) – 5) druhého nesouhlasného stanoviska však nedošlo, proto ve vztahu k nim ani nemohl dle § 4 odst. 4 stavebního zákona dotčený orgán své stanovisko změnit (resp. nahradit novým), když dotčený orgán je „vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.“
127. Odkaz odpůrce na dohodové jednání ze dne 21. 9. 2017 u vypořádání většiny námitek navrhovatele je proto nezákonný pro rozpor s § 4 odst. 4 stavebního zákona, protože od druhého nesouhlasného stanoviska již nedošlo k dalším změnám, které by se vztahovaly k bodům 1) – 5) tohoto nesouhlasného stanoviska. Jak uvedl s odkazem na odbornou judikaturu rovněž NSS v rozsudku 5 As 98/2019–82 ze dne 22. 6. 2022, „[k]ontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnilly podmínky nebo poměry v území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku, a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů.“
128. S argumentací odpůrce se proto soud ztotožnil, toliko co do tvrzení o irelevantnosti třetího nesouhlasného stanoviska, neboť dle § 52 odst. 3 stavebního zákona mohou být stanoviska dotčených orgánů po veřejném projednání znovu uplatněna jen k těm částem řešení, které se změnilly od společného jednání. Ze stejného důvodu je ale irelevantní i „stanovisko“ dotčeného orgánu z druhého dohodového jednání, na něm odpůrce založil svou argumentaci v napadené části OOP.

129. Lze proto uzavřít, že ani souhlas orgánu ochrany přírody dle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke změně způsobu využití pozemků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území nebyl dán. Změna územního plánu Z 2822/00 je proto i pro absenci tohoto souhlasu nezákonná, stejně jako je nezákonné vypořádání Námitky navrhovatele, které odpůrce podložil výsledkem druhého dohodového jednání konaného dne 21. 9. 2017, neboť jediné relevantní je v daném případě druhé nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu, jelikož od 17. 2. 2017, kdy bylo toto druhé nesouhlasné stanovisko dotčeným orgánem vydáno, se podmínky ani poměry v území nikterak nezměnily.
130. Nadto soud poznamenává, že druhé dohodové jednání, na něž odpůrce odkazoval při vypořádání Námitky navrhovatele, se vztahovalo toliko k původně vytýkanému zásahu řešeného území do ÚSES [uvedeného pod bodem 6) prvního nesouhlasného stanoviska]. Dle vyjádření odboru územního rozvoje MHMP při druhém dohodovém jednání *„řešené území změny bylo dle požadavku dotčeného orgánu změněno tak, aby zůstal zachován ÚSES a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice).“* Uvedené je patrné rovněž z textu vypořádání Námitky, kdy odpůrce u téměř všech Námitky uvedl, že: *„V rámci společného jednání o návrhu změny bylo ve věci ochrany přírody a krajiny řešeno a dohodnuto s dotčeným orgánem (Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy) následující: „S ohledem na skutečnost, že návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny ÚP SÚ HMP žádné připomínky. Zadání změny ÚP SÚ HMP bylo s dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny dohodnuto při dohodovém jednání dne 15. 3. 2013 - řešené území změny ÚP SÚ HMP bylo dle požadavku dotčeného orgánu zmenšeno tak, aby zůstal zachován ÚSES a byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice). Takto upravené zadání bylo schváleno Zastupitelstvem HMP (usn. č. 18/22 ze dne 16. 6. 2016). Předložený návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného zadání. Pořizovatel akceptuje výsledek dohodovacího jednání s dotčeným orgánem: S ohledem na skutečnost, že návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny ÚP SÚ HMP žádné připomínky.“* Uvedená argumentace (a druhé dohodové jednání) se proto vztahovalo toliko k zásahu do ÚSES.
131. Další problematický aspekt se vztahuje k zápisu z druhého dohodového jednání, ve kterém je uvedeno:

„Z 2822/00 (Umístění rodinného domu, k. ú. X)

Bylo projednáno stanovisko odboru ochrany prostředí MHMP č. j. MHMP 2195506/2016 ze dne 17. 2. 2017, vydané v rámci společného jednání k návrhu změny č. Z 2822.

Vyjádření odboru územního rozvoje (tj. pořizovatel – pozn. soudu)

Pořizovatel při jednání uvedl, že návrh změny č. Z 2822 je zpracován na základě schváleného zadání. Zadání bylo s dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny dohodnuto při dohodovém jednání dne 15. 3. 2013 - řešené území změny bylo dle požadavku dotčeného orgánu zmenšeno tak, aby zůstal zachován ÚSES a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice). Takto upravené zadání bylo schváleno Zastupitelstvem HMP (usn. č. 18/22 ze dne 16.6.2016). Předložený návrh změny je zpracován dle schváleného zadání.

Vyjádření odboru ochrany prostředí

S ohledem na skutečnost, že návrh změny je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany a krajiny nemá k návrhu změny žádné připomínky.

132. Do textu vypořádání většiny Námitek navrhovatele přitom odpůrce převzal standardizovaný odkaz:

„V rámci společného jednání o návrhu změny bylo ve věci ochrany přírody a krajiny řešeno a dohodnuto s dotčeným orgánem (Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy) následující: „S ohledem na skutečnost, že návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny ÚP SÚ HMP žádné připomínky. Zadání změny ÚP SÚ HMP bylo s dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny dohodnuto při dohodovém jednání dne 15.3.2013 - řešené území změny ÚP SÚ HMP bylo dle požadavku dotčeného orgánu zmenšeno tak, aby zůstal zachován ÚSES a byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice). Takto upravené zadání bylo schváleno Zastupitelstvem HMP (usn. č. 18/22 ze dne 16.6.2016). Předložený návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného zadání. Pořizovatel akceptuje výsledek dohodovacího jednání s dotčeným orgánem: S ohledem na skutečnost, že návrh změny ÚP SÚ HMP je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny nemá k návrhu změny ÚP SÚ HMP žádné připomínky.“

133. Jak vidno ze shora uvedeného, vypořádání Námitek odpůrcem směřuje vyjádření odboru územního rozvoje MHMP a vyjádření odboru ochrany prostředí MHMP, formulované v zápisu z druhého dohodového jednání, a navozuje dojem, že celá tato pasáž je vyjádřením dotčeného orgánu. Dotčený orgán však dle zápisu z druhého dohodového jednání uvedl pouze: *„S ohledem na skutečnost, že návrh změny je zpracován dle schváleného dohodnutého zadání, dotčený orgán na úseku ochrany a krajiny nemá k návrhu změny žádné připomínky.“*

Zásah do krajinného rázu chráněného § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

134. Námitku zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož ochrana je specifikována v nařízení č. 10/2014, shledal soud též důvodnou. Dle 4 odst. 3 nařízení č. 10/2014 *„[v]ýznam území spočívá v harmonicky utvářené krajinné pravobřežních zelených svahů Vltavy s výraznou morfologií a v pozůstatcích historického hospodaření v krajině. Specifickým fenoménem přírodního parku jsou pozůstatky vinic a sadů včetně několika vřesovišť s vysokou přírodně-estetickou hodnotou. Výjimečně dobře dochovaný krajinný ráz zahrnuje buližníkové skalnaté svahy vltavského kaňonu v místech, kde řeka opouští hlavní město, a několik přilehlých roklí (Bohnické, Čimické a Drahaňské údolí). Dominantou kulturní krajiny v rámci Trojské kotliny je vinice a kaple svaté Kláry a usedlost Sklenářka. Jedná se o relikt staré krajiny Trojských svahů s vinicemi, extenzivními sady, pastvinami, stepními lody a skalnatými stepmi. Dobře dochovaný krajinný ráz představují bývalé ovocné sady a navazující areál botanické zahrady. Tyto minimálně zastavěné plochy společně dotvářejí zelený pás Trojských svahů. Z bočních údolí a roklí jsou dobře dochovány závěry údolí Čimického a Drahaňského potoka, které přecházejí do otevřené polní krajiny Bohnické plošiny. Částečně dochovaný je krajinný ráz areálu zoologické zahrady a občasné zastavěné nivy Vltavy. Určitou*

hodnotou území je vegetační clona Vltavy, která je tvořena pásy břehových porostů. Relativně málo se krajinný ráz uchoval v rámci zastavěného území ve vlastní Troji a Pod Kazankou.“ Krajinný ráz území je v daném případě konkretizován a specificky chráněn nad rámec § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny i speciální právní úpravou uvedenou v nařízení č. 10/2014. Pokud je změna Z 2822/00, kterou je vymezena nová zastavitelná plocha v přírodním parku Drahaň – Troja, v rozporu s nařízením č. 10/2014 (viz shora), je předmětnou změnou ÚP tím spíše naplněn zásah do krajinného rázu podle pravidla obecného, tj. podle § 12 zákona o ochraně přírody.

Rozpor změny ÚP se ZÚR

135. V podaném návrhu navrhovatel dále namítal rozpor změny ÚP se ZÚR. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, *„[z]ásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby (srov. op. cit. Stavební zákon, Komentář, str. 93 - 97). Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce. Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které tedy musí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a).“*
136. Dle § 36 odst. 5 stavebního zákona jsou ZÚR závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Bod 4.2.1 (Podmínky pro následné rozhodování o změnách v území) písm. f) ZÚR zní: *„zachování zeleného horizontu trojských a kobylických svahů, [...]“*. Soud v tomto návrhovém bodu nemohl přisvědčit navrhovateli, neboť pokud by uvedeným způsobem měly být chráněny trojské a kobylické svahy jako území nezastavitelné, byla by použita formulace obdobně jako v následujícím písm. g) téhož bodu ZÚR, které stanovuje jako podmínku: *„zachování Královské obory (Stromovky) jako nezastavitelného území vůči okolním obytným čtvrtím a výstavišti v Holešovicích, [...]“*.
137. Soud proto dospěl výkladem citovaných ustanovení ZÚR k závěru, že zatímco vymezit nová zastavitelná území je dle bodu 4.2.1 písm. g) ZÚR v Královské oboře zakázáno bez dalšího, tento absolutní zákaz vymezení zastavitelných ploch pro trojské a kobylické svahy dle bodu 4.2.1 písm. f) ZÚR neplatí, když ZÚR pouze uvádí, že musí být zachován jejich zelený horizont. Bude proto záležet na posouzení každého jednoho konkrétního případu, zda k zásahu do tohoto „zeleného horizontu“ dojít může či nikoliv, a to až v závislosti na konkrétním provedení případné stavby s ohledem na její velikost, střešní krytinu, použité materiály, úpravu okolí stavby apod. Vzhledem k tomu, že ze znění bodu 4.2.1 písm. f) ZÚR nelze vyvodit paušální zákaz vymezení nových zastavitelných ploch v předmětném území, není změna ÚP v rozporu se ZÚR a tento návrhový bod tak soud neshledal důvodným.

Rozpor změny ÚP se ÚAP

138. Dále navrhovatel napadal rozpor změny ÚP s ÚAP. V kapitole 3. 2. 2. nazvané Limity ochrany přírody ÚAP je uvedeno, že *„[k]e krajinařsky nejatraktivnějším partiím Prahy patří*

i údolí Šáreckého potoka a Vltavy na severním okraji města, chráněné jako PřP Šárka – Lysolaje a Drahaň – Troja. V Šárce se zástavba vyvíjela především jen v údolní poloze, zato v Troji místy vystoupila i do svahů.“ V kapitole 2. 1. 2 části 100 Krajina – podmínky a životní prostředí ÚAP se konstatuje, že „[m]ezi pohledově významné svahy patří v centru města především svahy vrchu Petřína, Letenských sadů, Troji, Baby, Bílé skály, vrchu Vítkova a Barrandova.“ Následně je v kapitole 3.2.3, části 100 Krajina – podmínky a životní prostředí ÚAP uvedeno: „[p]rotože se některé limity ochrany přírody nacházejí i v jinak zastavěné části města, je třeba k jejich hodnotám při územním rozvoji přihlížet.“

139. Soud se s argumentací navrhovatele v tomto bodě ztotožnil toliko co do tvrzení, že předmětná lokalita dotčená změnou Z 2822/00 je bezesporu významným územím, které je třeba chránit. Ze znění ÚAP ale - stejně jako ze ZÚR, jak bylo uvedeno shora - nelze vyvodit žádný paušální zákaz změny využití území. Pořizovateli ÚP poskytují ÚAP jistý přehled, jak se dané území vyvíjelo, jakým směrem je vývoj daného území zamýšlen a jakému scénáři je naopak třeba se vyhnout. Jak uvádí odborná komentářová literatura (MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 116.), „[ú]zemně analytické podklady poskytují přehled nejen o omezení změn v území, ale zároveň je na jejich základě možné vyvodit, jaké dotčené orgány budou v řešeném území hájit veřejné zájmy.“ Přesto ale ÚAP nezakládají zákaz změny konkrétního území z nezastavěného na zastavěné (jakkoliv by bylo vhodné takovou změnu v kontextu cílů zamýšlených v ÚAP v odůvodnění OOP náležitě zdůvodnit), a proto soud neshledal ani tuto návrhovou námitku důvodnou.
140. Argumentace odpůrce založená na doplnění již stávajícího zastavěného území a navázání na již existující stavby v předmětné lokalitě, kdy má dle jeho názoru na základě přijaté změny ÚP naopak dojít k rozvolnění této zástavby, nemůže nic změnit na rozporu napadeného OOP s právními předpisy, jak bylo rozebráno shora. Soud rovněž připomíná, že předmětem změny ÚP je posouzení změny funkčního využití ploch na části pozemku parc. č. XA v k. ú. X z funkce pozemku: sady, zahrady a vinice (PS) na funkci: čistě obytná s kódem míry využití území A (OB-A), nikoliv posouzení návaznosti zamýšlené stavby rodinného domu osoby zúčastněné na řízení (jejíž plánovaný vzhled není soudu ostatně ani znám) na stavby již v dané lokalitě existující.
141. Soud si je přitom vědom judikatury Nejvyššího správního soudu a také Ústavního soudu, která (zpravidla však na podkladě přezkumu územně plánovací dokumentace) obecně varuje před přehnanými požadavky stran detailnosti a rozsahu odůvodnění opatření obecné povahy, u něhož mohou hrát roli i jiné (např. politické) otázky (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Ke zrušení změny územního plánu v části Z 2822/00 soud v daném případě přistoupil, jelikož došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře a v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).
142. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy již ve čtvrtém kroku algoritmu neuspělo, nezabýval se soud dalšími výhradami navrhovatele (hlediskem proporcionality), neboť je za daného stavu považoval za předčasné. Pro úplnost soud uvádí, že test proporcionality by měl provést již správní orgán při přijímání OOP, a to takovým způsobem, aby jej bylo možno následně podrobit přezkumu.

XI. Závěr a náklady řízení

143. S ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že napadené OOP bylo vydáno v rozporu se zákonem, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty první zrušil ke dni nabytí právní moci tohoto rozsudku.
144. V řízení měl plný úspěch navrhovatel, proto soud dle o § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli do rukou jeho zástupce na nákladech řízení částku 31 922,50 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě se sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. b) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem za šest úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu na zrušení OOP, podání repliky ze dne 17. 12. 2021, podání vyjádření ke kasační stížnosti, doplnění vyjádření ze dne 18. 1. 2024 a účast na jednání před soudem dne 24. 1. 2024) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“) a jednoho úkonu právní služby (účast při jednání, při kterém došlo pouze k vyhlášení rozhodnutí dne 31. 1. 2024) po 1 550 Kč za úkon dle § 11 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, včetně sedmi režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tvoří odměna za zastoupení advokátem 22 250 Kč bez DPH. Zástupce navrhovatele doložil, že je plátcem DPH, proto mu soud přiznal též částku odpovídající výši 21 % DPH z vyčíslené odměny za zastoupení, kterou je povinen jako plátce odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., tj. 4 672,50 Kč. Celkem tvoří náklady řízení částku ve výši 31 922,50 Kč.
145. Osobě zúčastněné na řízení soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož jí neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí takové náklady mohly vzniknout, a soud ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, na základě kterých by jí měla náležet náhrada jiných nákladů řízení (srov. § 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 31. ledna 2024

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu