



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

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

proti
odpůrci: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti: **1. J. J.**
bytem X
zastoupen JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 791/41, 110 00 Praha 1

2. O. R.
bytem X

3. P. R.
bytem X

4. S. Š.
bytem X

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy z 8. 9. 2022, č. 174/2022 – změna Z 3267/17 –
změna vlny 17 územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy

takto:

- I. Opatření obecné povahy z 8. 9. 2022, č. 174/2022 – změna Z 3267/17 – změna vlny 17 územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, se v celém rozsahu ruší dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen navrhovateli uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Navrhovatel je enviromentálním spolkem. Na soud se obrátil, neboť nesouhlasí s opatřením obecné povahy (OOP), kterým odpůrce změnil funkční využití ploch u několika pozemků z funkce sady, zahrady a vinice na funkci čistě obytnou.
2. Pro přehlednost soud níže uvádí dva ilustrační výřezy změny z grafické části OOP:



Návrh změny, výkres č. 4 – Plán využití ploch

M 1 : 10 000



Návrh změny, výkres č. 37 – Vymezení zastavitelného území

M 1 : 25 000

2. Dosavadní průběh a napadené opatření

3. Vydání OOP iniciovaly osoby zúčastněné na řízení (OZNR) 2 a 3, které jsou vlastníky dvou ze čtyř pozemků, již se změna týká, a vlastníci sousedního pozemku s rodinným

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

domem. Na pozemcích, které doposud měly funkci sady, zahrady a vinice, si chtějí postavit rodinný dům.

4. OZNŘ 2 a 3 požádaly o změnu územního plánu zkráceným postupem dle § 55a a § 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zastupitelstvo odpůrce schválilo návrh na pořízení změny zkráceným postupem 6. 9. 2018. Následně bylo vypracováno vyhodnocení vlivů návrhu změny na udržitelný rozvoj území a opatřením z 6. 11. 2020 oznámil příslušný odbor odpůrce zahájení řízení o vydání OOP. Ve veřejné vyhlášce, kterou odpůrce oznámil zahájení řízení, též nařídil veřejné projednání na 11. 12. 2020 a sdělil, že stanoviska, připomínky a námitky lze uplatnit nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání.
5. K návrhu změny byla podána pouze jedna připomínka od pana I. P. Odbor ochrany přírody předložil ke změně nesouhlasné stanovisko, které však bylo vypořádáno v rámci dohodovacího jednání. Změna byla schválena zastupitelstvem odpůrce usnesením z 8. 9. 2022, č. 39/42. Napadené OOP nabylo účinnosti 1. 12. 2022.

3. Návrhové body

6. Navrhovatel uvádí, že je napadeným OOP zkrácen na svém právu na životní prostředí, včetně práva na ochranu přírody a krajiny v místě, kde sídlí a působí. Účelem navrhovatele je ochrana životního prostředí zejména v okolí městských částí Praha-Troja a Praha-Bohnice. Do rejstříku byl navrhovatel zapsán 18. 7. 2022, nicméně jeho činnost navazuje na dlouhodobou činnost iniciativy stejného názvu, která vznikla v roce 2011. Tato iniciativa zaslala na podzim 2021 radě odpůrce svůj nesouhlas s likvidací zeleně v Troji a žádala, aby v lokalitě dotčené napadeným OOP již nebyla umožňována další obytná zástavba. Předseda navrhovatele podal 30. 6. 2022 námitky k návrhu nového územního plánu odpůrce (Metropolitní plán), v nichž požadoval mj. zajištění nezastavitelnosti zahrad v trojském svahu. V souvislosti s projednáváním nyní napadeného OOP se předseda navrhovatele opakovaně obracel též na odpůrcovi zastupitele.
7. Navrhovatel formuloval dva okruhy námitek.
8. Předně namítá, že OOP je nepřezkoumatelné, a to z těchto důvodů:
 - a) Odpůrce nedostatečně odůvodnil, proč se odchýlil od Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, které si za cíl kladou zvyšovat podíl zeleně, chránit přírodní parky, zachovat a rozvíjet zelené klíny a zachovat zelený horizont trojských a kobyliských svahů. Z odůvodnění nejsou zřejmé důvody pro odpůrcův závěr, že je napadené OOP v souladu se zásadami.
 - b) Odpůrce nedostatečně odůvodnil potřebu nových zastavitelných ploch. V odůvodnění chybí výčet nevyužitých zastavitelných ploch na území městské části Praha-Troja a vysvětlení, proč je nelze využít k nové zástavbě. Odpůrce naopak uvádí, že je zde dostatečná kapacita a nenaplněnost rozvojových ploch pro obytnou funkci.
 - c) Nedostatečně odůvodněný je též soulad s požadavky zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ten vyžaduje, aby pro nezemědělské účely byla použita zejména nezemědělská půda. Odůvodnění odpůrce je v tomto směru zcela obecné bez vazby na konkrétní lokalitu.
9. Navrhovatel dále namítá, že OOP je z následujících důvodů nezákonné:

- a) V opatření je nepravdivě uvedeno, že se na pozemcích dotčených změnou nachází skládka evidovaná v Systému evidence kontaminovaných míst. Skládka se však nachází na jiných pozemcích.
 - b) Opatření nesprávně uvádí, že nemění základní koncepci dopravní ani technické infrastruktury. Limit dopravní infrastruktury je v lokalitě vyčerpán a rozšíření zástavby bude vyžadovat vybudování nové přístupové komunikace. Odpůrce měl proto v podkladech jasně uvést, jakým způsobem je dopravní napojení nové zástavby plánováno. Vyčerpání kapacity plyne z urbanistické analýzy prostoru „Velká skála“ z března 2007.
10. Z uvedených důvodů navrhovatel požaduje, aby soud napadené OOP zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

4. Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhl, aby ho soud odmítl, případně zamítl.
12. Odpůrce podrobně zrekapituloval průběh projednání a vydání napadeného OOP. Zdůraznil, že k návrhu byla podána pouze jedna připomínka, která byla řádně vypořádána. Má za to, že napadené OOP je podrobně a přezkoumatelně odůvodněno. I přes nepatrný rozsah území, kterého se změna dotýká, bylo vypracováno rozsáhlé vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Změnu považuje za logické zakončení postupného urbanistického rozvoje území.
13. Odpůrce namítl, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován. Poukázal na skutečnost, že navrhovatel byl založen a vznikl v červenci 2022, tudíž se neúčastnil procesu pořizování a vydání napadeného OOP. Absenci aktivity navrhovatele nebo jeho členů v rámci procesu pořizování OOP nelze nahrazovat v soudním řízení. Ze stanov navrhovatele navíc plyne, že jeho účelem je ochrana životního prostředí „v okolí“ městských částí Praha-Troja a Praha-Bohnice, z čehož plyne, že se nezaměřuje na prostředí uvnitř těchto lokalit.
14. Pokud by soud shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele, má odpůrce za to, že jeho návrh není důvodný. Na odůvodnění OOP je třeba nahlížet jako na jeden celek. Už ze samotné skutečnosti, že navrhovatel cituje pasáže odůvodnění OOP, s nimiž polemizuje, je zřejmé, že je OOP přezkoumatelné. OOP je v souladu se zásadami územního rozvoje, což jasně plyne z jeho odůvodnění i z jednotlivých podkladů. OOP je též v souladu s požadavky stavebního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Změna provedená OOP logicky dotváří obytnou lokalitu, uzavírá ji a stabilizuje. Pozemky dotčené změnou jsou ohraničeny pozemními komunikacemi a stávající výstavbou. Námitka týkající se limitu dopravní infrastruktury je dle odpůrce nepřijatelná, neboť se nedotýká navrhovatelovy právní sféry. Nadto je nedůvodná, neboť případná výstavba jednoho rodinného domu nemá na stávající dopravní infrastrukturu žádný vliv. Připojení případné budoucí stavby na dopravní infrastrukturu je předmětem až navazujících řízení.

5. Další vyjádření účastníků

15. Navrhovatel zaslal k vyjádření odpůrce repliku.
16. Ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že jeho formální i faktické sídlo je v Troji. Na tuto lokalitu se též prioritně zaměřuje jeho činnost, což je odpůrci známo z jeho úřední činnosti, neboť členové navrhovatele i sám navrhovatel adresovali odpůrci řadu podání, z nichž je zaměření jejich činnosti zřejmé. Skutečnost, že navrhovatel vznikl až po

veřejném projednání napadeného OOP, automaticky neznamená, že není aktivně procesně legitimován k podání návrhu.

17. Navrhovatel dále oponoval odpůrcovu tvrzení, že dotčené orgány a odpůrce nemohly předjímat všechny skutečnosti, které bude navrhovatel považovat za nezákonné nebo nepřiměřené zásahy do své právní sféry. Metropolitní plán navrhoval oblast trojského svahu u ulice Pod Havránkou nově vymezit jako zastavitelnou. Tato navrhovaná změna obsahovala i pozemky dotčené nyní napadeným OOP. Pan K., současný předseda navrhovatele, podal k této navrhované změně připomínku a odpůrce obdržel i řadu dalších připomínek. Nesouhlasné stanovisko podalo i Ministerstvo životního prostředí. Pana K. psal ohledně napadeného OOP opakovaně členům výboru pro územní rozvoj, zastupitelům odpůrce i členům jeho rady. Odpůrci proto muselo být zřejmé, že s napadeným OOP nesouhlasí. To vyplývá i z toho, že napadené OOP bylo projednáváno opakovaně a několikrát k němu některý z orgánů zaujal nesouhlasné stanovisko. Proti napadenému OOP navíc vznesla jiná osoba připomínky, které obsahovaly podobnou argumentaci, jako nyní předkládá navrhovatel. Návrhové body se týkají porušení kogentní norem upravujících náležitosti odůvodnění. Jsou tudíž důvodem pro zrušení i při pasivitě navrhovatele.
18. Navrhovatel dále zopakoval, že odpůrce opakovaně nepravdivě informoval o skutkových okolnostech regulace. Nesprávně uváděl, že napadeným OOP dojde k pozitivnímu dopadu v podobě odstranění stávající skládky. Tuto informaci uvádí vyhodnocení vlivů změny na udržitelný rozvoj území, na který odpůrce opakovaně odkazuje. Vyjádření proto nemůže sloužit jako odborný podklad pro vydání OOP, neboť obsahuje nesprávné informace. Nepravdivé jsou též informace o stavu dopravní infrastruktury v lokalitě záměru. Dopravní limit je zde totiž vyčerpán. Navrhovatel požádal Magistrát hlavního města Prahy a další orgány o sdělení, zda byl pro uvedený úsek pozemní komunikace vypracován audit bezpečnosti pozemních komunikací. Orgány, jež navrhovateli doposud odpověděly, sdělily, že takovým posouzením nedisponují.
19. Na závěr navrhovatel zopakoval, že lokalita byla postupně zastavována jednotlivými domy. Takovýmto postupným ukrajováním zeleně nelze postupovat. V Metropolitním plánu je navíc navrhováno další rozšiřování zástavby v ulici Pod Havránkou.
20. Odpůrce podal stručnou dupliku. V ní sdělil, že setrvává na své argumentaci, kterou shrnul do čtyř bodů. Vzhledem k tomu, že tato duplika neobsahovala žádnou novou argumentaci, nezasílal ji soud navrhovateli a osobám zúčastněným na řízení (obdobně postupuje Ústavní soud – viz např. nálezy z 5. 9. 2019, sp. zn. II. ÚS 1608/19, bod 15, z 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 124/20, bod 15, z 16. 11. 2021, sp. zn. III. ÚS 2667/21, bod 15, a z 16. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 233/23, bod 12).

6. Osoby zúčastněné na řízení

21. Soud oslovil potenciální osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).
22. Osoby uvedené v záhlaví tohoto rozsudku sdělily soudu, že budou uplatňovat svá práva osob zúčastněných na řízení. K věci samé se nevyjádřily.

7. Posouzení soudem

23. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž navrhovatel souhlasil konkludentně a odpůrce výslovně (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud nepovažoval za nutné nařizovat jednání ani

za účelem provedení dokazování. Ač navrhovatel předložil řadu důkazních návrhů, žádný z nich nebylo třeba s ohledem na závěry soudu provést (viz v podrobnostech dále u jednotlivých závěrů).

24. Navrhovatel podal návrh poslední den lhůty pro podání návrhu na zrušení OOP, tedy včas (§ 101b odst. 1 a § 40 odst. 2 s. ř. s.). Soud má na rozdíl od odpůrce též za to, že navrhovatel je k podání návrhu aktivně procesně legitimován.
25. Dle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je návrh *oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*
26. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (NSS) jsou podmínky aktivní procesní legitimace splněny tehdy, tvrdí-li navrhovatel „logicky konsekventně a myslitelně možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Podmínkou není podání námitek či připomínek v průběhu přípravy OOP (usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 24). Pasivita navrhovatele se však promítá do šancí, které má navrhovatel na to, že jeho návrh bude úspěšný (rozsudky NSS z 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29, bod 10 a násl., a z 7. 2. 2023, čj. 7 As 232/2022-25, bod 24).
27. K závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace nemůže vést ani to, že navrhovatel vznikl v průběhu projednávání OOP. NSS již dovedl, že aktivně procesně legitimován může být spolek, který vznikl dokonce až poté, co bylo OOP přijato a nabylo účinnosti (rozsudek NSS z 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS). Dodal k tomu, že: *„tento závěr přirozeně neznamena automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoli ad hoc později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech sp. zn. I. ÚS 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající ve zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných ad hoc až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však a priori každý ad hoc vzniklý spolek ze soudní ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít“.*
28. Navrhovatel tvrdí dotčení svého práva na příznivé životní prostředí. Napadené OOP se přitom týká, zjednodušeně řečeno, změny pozemků z nezastavitelných, které byly doposud součástí zeleně, na zastavitelné. Možnost dotčení na právu na příznivé životní prostředí zde tedy je. Z ničeho přitom neplyne, že se jednalo o judikaturou zmiňovaný krajní případ, kdy by navrhovatel byl založen za účelem šikanózního uplatnění práva. Ostatně ani odpůrce tímto směrem neargumentuje.
29. V posuzované věci je též dán vztah navrhovatele k dotčenému území. Navrhovatel i odpůrce se shodli na znění rozhodné části stanov navrhovatele, soud proto nepovažoval za nutné jimi provádět dokazování [§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.), ve spojení s § 64 s. ř. s.]. Sídlem navrhovatele je Praha a jedním z jeho cílů je zlepšení stavu životního prostředí „zejména, avšak nikoliv výlučně, v okolí městských částí

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Praha-Troja a Praha-Bohnice“. Definice území zájmu navrhovatele je výslovně demonstrativní, a dle soudu do ní proto spadá i území uvnitř vyjmenovaných městských částí. V těchto městských částech i v jejich okolí je totiž řada přírodních památek a zeleně, které tvoří logický předmět zájmu navrhovatele, který je spolkem zabývajícím se ochranou životního prostředí.

30. Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru o tom, že navrhovatel je aktivně procesně legitimovaný považoval za nadbytečné provádět dokazování listinami [důkazní návrhy v části II návrhu a důkazní návrhy a) až g) uvedené v navrhovatelově replice], které navrhovatel k této otázce navrhl.
31. Podmínky řízení jsou splněny, soud proto přistoupil k samotnému přezkumu napadeného opatření.
32. Napadené opatření přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.).
33. Jak nedávno vysvětlil rozšířený senát NSS, je soud při přezkumu OOP vázán rozsahem a důvody návrhu, vyjma výjimek plynoucích z právní úpravy. Dříve využívaný algoritmus přezkumu OOP již pro soudy není závazný (usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57). Soud proto posoudil namítanou nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného OOP a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

7.1 K přezkoumatelnosti OOP

34. Navrhovatel namítal nepřezkoumatelnost ze tří důvodů shrnutých výše (bod 8).
35. V odůvodnění OOP je nutno uvést důvody jeho výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení a při výkladu právních předpisů (rozsudek NSS z 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Další náležitosti odůvodnění plynou z § 53 odst. 5 stavebního zákona (zde ve spojení s § 55 odst. 2 a § 55b odst. 10 tohoto zákona) a přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.
36. Soud již výše uvedl, že navrhovatel nevznesl proti návrhu OOP námitky ani připomínky. Odpůrce proto neměl prostor na jeho argumentaci reagovat, což se projevuje i při posuzování dostatečnosti odůvodnění OOP. Po odpůrci totiž nelze požadovat, aby předjímal nevyslovené námitky a připomínky, které nyní navrhovatel namítá před soudem. Odpůrce tak například nemusel (protože ani nemohl) reagovat na navrhovatelovy současné odkazy na judikaturu a stačilo, pokud své závěry srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnil. Odhlédnout nelze ani od toho, že odpůrce při vydávání a změnách územního plánu vykonává své ústavně zaručené právo na samosprávu. To se v kontextu odůvodňování OOP projevuje tak, že zásah soudu musí být podložen dostatečně závažnými nedostatky odůvodnění (nález Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).
37. Jak nicméně správně poukázal navrhovatel, platí, že i v případě pasivity navrhovatele má soud povinnost OOP zrušit v případě, že pro to existují závažné důvody. Těmi je porušení „*kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy*“ (rozsudek NSS čj. 6 Aos 3/2013-29, bod 17 a judikatura tam citovaná). Kdy jsou takto závažným

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

důvodem nedostatky odůvodnění, shrnul nedávno Krajský soud v Praze tak, že: „*Závažným důvodem pro zrušení (části) OOP i přes procesní pasivitu navrhovatele nemůže být pouhá obecnost odůvodnění, může jím však být jeho naprostá absence. Jde o případ, kdy odůvodnění je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí*“ (rozsudek z 10. 5. 2023, čj. 55 A 128/2020-128, bod 47 a judikatura tam citovaná; obdobně též rozsudek NSS z 15. 2. 2024, čj. 3 As 220/2023-91, bod 28).

38. Zároveň má navrhovatel pravdu též v tom, že pokud v rámci projednávání OOP vznese jiná osoba námitky či připomínky k návrhu OOP, nelze logicky vycházet z toho, že odpůrci nebyla tato argumentace známa. V tomto ohledu navrhovatel přílehavě odkázal na závěr Ústavního soudu v nálezu z 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (srov. jeho body 18 a 19).
39. Pro projednávanou věc z právě uvedených závěrů plyne, že v případě pasivity navrhovatele jsou nároky na odůvodnění OOP nižší, i přesto však musí být přezkoumatelné. Odpůrce měl navíc povinnost vypořádat se s argumentací, která v rámci pořizování OOP zazněla. Tyto nároky napadené OOP nesplňuje.
40. Navrhovatel první důvod nepřezkoumatelnosti spatřoval v nedostacích při odůvodnění souladu se zásadami územního rozvoje. Na rozpor se zásadami územního rozvoje upozorňoval též P. ve svých připomínkách ze 17. 12. 2020.
41. Odpůrce se touto otázkou zabýval v bodu B písm. a) textové části odůvodnění. Zde uvedl, že návrh změny se nachází v oblasti základního směru rozvoje tzv. zelených klínů směřujících z volné krajiny do centra města, přičemž jednou z obecných zásad územního rozvoje Prahy je zachovat a rozvíjet zelené klíny. Uzavřel však, že návrh tento princip významným způsobem nenarušuje a za účelem minimalizace zásahů došlo ke zmenšení území, které je měněno. Dále uvedl, že území změny je součástí oblasti osvětové, vzdělávací a kulturní, rekreačně společenské, sportovní SO/1, nicméně dodal, že úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci stanovené pro oblast SO/1 nejsou pro změnu relevantní.
42. Toto odůvodnění není dostatečné. Předně je třeba dát za pravdu navrhovateli, že není zřejmé, jak mohl odpůrce na jednu stranu dojít k závěru, že obecnou zásadou územního rozvoje Prahy je „*zachovat a rozvíjet zelené klíny*“, a na druhou stranu uvést, že ačkoliv se změna nachází v „*oblasti základního směru rozvoje tzv. zelených klínů*“, není změna v rozporu se zásadami. Z odůvodnění není patrné, zda má odpůrce za to, že se dotčené pozemky nenachází v zeleném klínu, a proto zde nedochází ke rozporu se zásadami územního rozvoje, nebo zda k tomu dospěl z jiných důvodů. Nevysvětlený je též závěr odpůrce, že pro změnu nejsou relevantní úkoly stanovené zásadami pro oblast SO/1. Ze zásad územního rozvoje se přitom podává, že jedním z úkolů je „*zachování zeleného horizontu trojských a kobyliských svahů*“ (bod 4.2.1 zásad). Z odůvodnění opět není nijak zřejmé, proč se tento úkol na napadené OOP nevztahuje.
43. Z judikatury NSS plyne, že při odůvodňování zásahu do zeleně je třeba tento zásah „*podložit věcně i formálně logicky správnou argumentací, opírající se o konkrétní skutečnosti*“, a to bez ohledu na to, zda se jedná o změnu, která je lokální a týká se pouze jednoho pozemku (rozsudek NSS z 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, bod 75 a 76). Stejně jako ve věci, kterou posuzoval NSS v právě citovaném rozsudku, nadále platí, že prioritami územního plánování odpůrce je mj. „*Zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do*

uceleného systému“ [bod 1 bod 10) zásad] a „Rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí“ [bod 8.1 písm. f) zásad]. Odchýlení se od těchto zásad odpůrce dostatečně neodůvodnil, a napadené OOP je proto nepřezkoumatelné.

44. Navrhovatel dále namítal nedostatky odůvodnění ohledně potřeby nových zastavitelných ploch.
45. Odůvodnění územního plánu musí obsahovat *vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch* [§ 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona]. Tento požadavek je ještě posílen v případě, že má dojít ke změně platného územního plánu, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona říká, že *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*. To opakovaně potvrzuje též judikatura (např. rozsudky NSS čj. 8 Ao 6/2011-87, bod 67 a násl., z 12. 3. 2014, čj. 7 Aos 2/2013-49, a z 20. 12. 2017, čj. 6 As 214/2017-69, bod 21 a násl.).
46. Potřebě nových zastavitelných ploch se odpůrce věnoval v bodu G textové části odůvodnění. Uvedl, že dotčené území přímo navazuje na stávající zastavitelné plochy a změnou dojde k umožnění výstavby rodinného domu. Konstatoval, že k 1. 1. 2018 bylo na území Městské části Praha-Troja nevyužito 28,1 % zastavitelných ploch s obytnou funkcí z celkově vymezených 6,8 ha takovýchto ploch. Nárůst zastavitelných ploch je zanedbatelný oproti v současnosti vymezeným plochám se stejnou funkcí. Uzavřel, že: *„Vzhledem k tomu, že navrhovaný obytný způsob využití v celopražském měřítku vykazuje výrazné deficity, je po něm velká celospolečenská poptávka a rozloze nově vymezované zastavitelné plochy, lze nárůst zastavitelných ploch v navrhovaném rozsahu považovat za odůvodnitelný“*.
47. V bodu K textové části odůvodnění odpůrce opět uvedl, že změna umožní vybudování nového rodinného domu a dodal, že lokalita se nachází v zastavěném území a změna navazuje na území se stejným způsobem využití.
48. Toto odůvodnění soud za dostatečné opět nepovažuje.
49. NSS již v obdobných věcech označil za nepřezkoumatelné odůvodnění, že žadatel požaduje urbanistické doplnění bytové zástavby podél komunikace (rozsudek čj. 8 Ao 6/2011-87, bod 68) a že nárůst zastavitelných ploch je přípustný, neboť jde o vyplňování uličního prostoru při západní hranici ulice a logicky doplňuje existující zástavbu (rozsudek čj. 6 As 214/2017-69, bod 22 a 23). Nepřezkoumatelné je dle NSS též odůvodnění, které vůbec neodůvodňuje potřebu vymezení nové zastavitelné plochy, ani to, proč nová zástavba má být právě na dotčených pozemcích (rozsudek ze 7. 5. 2020, čj. 4 As 360/2019-42, bod 39 a 40), nebo které se omezuje v podstatě pouze na statistické shrnutí procentních změn v jednotlivých typech ploch (rozsudek z 28. 2. 2017, čj. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS, bod 64).
50. Všechny tyto závěry vyslovil NSS přímo ve vztahu k současnému odpůrci a jsou plně použitelné na nyní posuzovanou věc. V odůvodnění chybí jakákoliv konkretizace k přijatému OOP a chybí též odůvodnění, proč má být nová zástavba právě na dotčených pozemcích. Skutečnost, že pozemky navazují na stávající zástavbu nestačí, neboť tak by šlo zástavbu rozšiřovat donekonečna – každý další vedlejší pozemek by totiž po zastavění předchozího pozemku navazoval na stávající zástavbu. Nic konkrétního neodůvodňuje ani

přehled využití a nevyužití zastavitelné plochy. Jde-li o výše citovaný závěr odůvodnění, ten by bylo možné použít pro jakoukoliv změnu nezastavitelného pozemku na zastavitelný, a proto ani ten nelze považovat za dostatečné odůvodnění.

51. Navrhovatel v této souvislosti trefně upozornil, že postupem, který nyní zvolil odpůrce, jenž opakovaně zdůrazňoval omezení změny jen na jednu parcelu, by postupně šlo ukrajovat z okolní zeleně kousek po kousku po jednotlivých parcelách. Obdobně se vyjádřil i P. v závěru svých připomínek. S tímto postřehem soud souhlasí. Z grafické části změny územního plánu (srov. např. výřezy výše v bodu 2) je patrné, že jižní část ulice Pod Havránkou je lemována malými parcelami obdobnými těm, které jsou předmětem nyní napadeného OOP. Zároveň jde o ostrůvek zastavitelného území v území jinak nezastavitelném. Rozšiřující zásah do zeleně nelze odůvodnit v zásadě pouze tím, že jde o změnu, která umožní výstavbu rodinného domu, po čemž je velká poptávka. Tak by totiž odpůrce mohl postupně zrušit velkou část zeleně lemující ulici Pod Havránkou.
52. Soud proto uzavírá, že napadené OOP není přezkoumatelné ani v části týkající se potřeby nových zastavitelných ploch.
53. Navrhovatel dále spatřoval nepřezkoumatelnost v nedostatečném odůvodnění souladu s požadavky zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.
54. Nároky na odůvodnění této části upravuje § 4 a § 5 uvedeného zákona a na to navazující vyhláška č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.
55. Této otázce se odpůrce věnoval v části M textové části odůvodnění. Zde uvedl, že změna předpokládá zábor zemědělského půdního fondu třídy ochrany IV., druhu pozemku sad o velikosti 486 m² a druhu pozemku zahrada o výměře 116 m². Stejně jako v části G konstatoval, že změna umožní výstavbu rodinného domu a uzavřel shodnou větou jako je citovaná výše (bod 46). V navazující tabulce odpůrce uvedl svůj odhad, že na 301 m² ze záboru bude provedena rekultivace na zemědělskou půdou a na zabírané půdě se nevyskytuje závlaha, odvodnění, stavba k ochraně pozemku před erozní činností vody ani se zde nenachází půda I. nebo II. třídy ochrany.
56. Navrhovatel v tomto ohledu odkazoval na rozsudek NSS z 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS. Jeho závěry však zkresluje. Z první právní věty tohoto rozsudku plyne, že: „Vymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel“. Z odůvodnění pak plyne, že nároky na odůvodnění se liší podle třídy ochrany zemědělské půdy. Tomu odpovídá i zákonná úprava, která pro zemědělskou půdu I. a II. třídy stanoví, že ji lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu), přičemž u IV. třídy ochrany (o kterou jde v nyní posuzované věci) lze hovořit o běžném využití půdy k výstavbě a i NSS konstatoval, že: „Obecné zdůvodnění záboru zemědělského půdního fondu, jak je obsaženo v textové části odůvodnění opatření obecné povahy, by bylo možno akceptovat ve vztahu k zemědělské půdě s nízkým až velmi nízkým stupněm ochrany (třídy IV. a V.), nikoliv však ve vztahu k II. třídě ochrany“.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

57. Obecné odůvodnění odpůrce považuje soud v tomto ohledu za dostatečné. Zabírána je půda IV. třídy ochrany, a to ve velmi malém rozsahu. Je proto možné akceptovat i relativně obecné odůvodnění napadeného OOP.
58. V této části proto soud shledal OOP přezkoumatelným.

7.2 K zákonnosti OOP

59. Nepřezkoumatelnost napadeného OOP nebrání soudu, aby se vypořádal i s námitkami, které navrhovatel vznesl ohledně jeho zákonnosti. Navrhovatel namítal, že napadené OOP nepravdivě uvádí, že na pozemcích dotčených změnou se nachází skládka. Zároveň namítal, že OOP nesprávně posoudilo dopravní vytížení, které změna přinese.
60. Předně je třeba uvést, že i pokud by soud s navrhovatelovými námitkami souhlasil, nepředstavuje žádná z namítaných vad závažné důvody, pro které by musel OOP zrušit za situace, kdy byl navrhovatel pasivní (viz výše bod 37). Pasivitu navrhovatele přitom nemůže napravit to, že aktivní byli jeho členové (dosud nesdružení do spolku) či jiné osoby v jiných řízeních (týkajících se Metropolitního plánu) či neformálně v rámci řešení napadeného OOP. Soud proto nepovažoval za nutné provádět dokazování k těmto navrhovatelovým námitkám [důkazní návrhy v části IV návrhu a důkazní návrhy i1) až i4) v navrhovatelově replice], neboť i pokud by se navrhovatelova tvrzení prokázala, nebyl by to důvod pro zrušení napadeného OOP pro nezákonnost.
61. Soud k námitkám nezákonnosti stručně uvádí následující.
62. Napadené OOP skutečně na str. 3 textové části odůvodnění hovoří o tom, že „*dojde k pozitivnímu dopadu odstranění stávající skládky*“, nicméně z odůvodnění je zřejmé, že tento závěr není pro napadené OOP nijak zásadní. Jeho nesprávnost proto nemůže mít na zákonnost napadeného OOP vliv, tím méně, pokud tuto námitku vznáší navrhovatel až před soudem. Stejně tak nemůže toto případné pochybení zneplatnit vyhodnocení vlivů návrhu změny na udržitelný rozvoj území. Z celého OOP je zřejmé, že změna není přijata proto, aby byla odstraněna skládka, ale proto, aby mohly OZNŘ 2 a 3 postavit rodinný dům.
63. Napadené OOP v bodu F textové části odůvodnění uvádí, že změna nemění *základní* koncepci dopravní infrastruktury. Takový závěr není v rozporu s kogentními normami, aby v případě jeho nesprávnosti šlo o závažný důvod k zrušení OOP. Navíc z částí urbanistické analýzy, které navrhovatel citoval, neplyne, že by dospěla k závěru, že je limit dopravní infrastruktury vyčerpán.

8. Závěr a náklady řízení

64. Návrh je důvodný, neboť napadené OOP je nepřezkoumatelné v části odůvodnění týkající se odchýlení od zásad územního rozvoje a potřeby nových zastavitelných ploch. Soud proto výrokem I. napadené OOP zrušil postupem dle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.
65. O nákladech účastníků řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl ve věci plně úspěšný, má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Ty sestávají pouze ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.
66. Výrokem III. rozhodl soud o nákladech řízení OZNŘ. Ty nemají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na jejich náhradu, neboť jim soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil.

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 29. února 2024

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu