



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **Proti-plotu, z. s.**, se sídlem Hnězdenská 767/4a, Praha 8, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, za účasti: **I) Ing. J. J.**, zastoupený JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, **II) MUDr. O. R.**, **III) MUDr. P. R.**, **IV) S. Š.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, č. j. 11 A 137/2023 – 114,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Opatřením obecné povahy ze dne 8. 9. 2022, č. 174/2022 – změna Z 3267/17 – změna vlny 17 územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále jen „OOP“), změnil odpůrce funkční využití ploch u několika pozemků z funkce sady, zahrady a vinice na funkci čistě

obytnou. Změna se týkala pozemku parc. č. XA a části pozemku parc. č. XB, které jsou ve spoluvlastnictví osob zúčastněných na řízení II) a III), a částí pozemků parc. č. 1661/11 a parc. č. 1686, které jsou ve vlastnictví hl. m. Prahy, vše v k. ú. T., obec P. Vydání OOP iniciovaly osoby zúčastněné na řízení II) a III), neboť na pozemcích, které doposud měly funkci sady, zahrady a vinice, si chtějí postavit rodinný dům. Osoby zúčastněné na řízení I) a IV) jsou vlastníci sousedních pozemků.

[2] Navrhovatel (environmentální spolek) s OOP nesouhlasil a podal k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) návrh na jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 29. 2. 2024, č. j. 11 A 137/2023 – 114, návrhu vyhověl a zrušil OOP v celém rozsahu.

[3] Městský soud přisvědčil navrhovateli, že OOP je nepřezkoumatelné, neboť odpůrce nedostatečně odůvodnil, (1) proč se odchýlil od Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (dále také „*ZÚR*“), které si za cíl kladou zvyšovat podíl zeleně, chránit přírodní parky, zachovat a rozvíjet zelené klíny a zachovat zelený horizont trojských a kobylických svahů, (2) potřebu nových zastavitelných ploch.

[4] K namítané nepřezkoumatelnosti OOP nejprve městský soud uvedl, že navrhovatel nevznesl proti návrhu OOP námitky ani připomínky a tuto skutečnost bylo třeba zohlednit při posuzování dostatečnosti odůvodnění OOP. Po odpůrci nelze požadovat, aby předjímal nevyslovené námitky a připomínky, které navrhovatel uplatnil teprve v řízení před městským soudem. Městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Praze dodal, že v případě pasivity navrhovatele má soud povinnost OOP zrušit tehdy, pokud odůvodnění napadeného OOP je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině, a fakticky tak zcela chybí. Těmto požadavkům na odůvodnění OOP odpůrce dle městského soudu nedostál.

[5] Co se týče nedostatků při odůvodnění souladu OOP se ZÚR, městský soud poukázal na to, že odpůrce se touto otázkou zabýval v bodu B písm. a) textové části odůvodnění. Tam 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, že návrh tento princip významným způsobem nenarušuje a za účelem minimalizace zásahů došlo „*ke zmenšení území, které je měněno*“. Odpůrce rovněž poukázal na to, že územní změny jsou součástí oblasti osvětové, vzdělávací a kulturní, rekreačně společenské, sportovní SO/1 (přírodní rekreační plochy – pozn. NSS), nicméně dodal, že úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci stanovené pro oblast SO/1 nejsou pro změnu relevantní.

[6] Shora popsané odůvodnění souladu OOP se ZÚR považoval městský soud za nedostatečné. Předně uvedl, 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*“, změna není v rozporu se ZÚR. Z odůvodnění OOP dle městského soudu není rovněž patrné, zda má odpůrce za to, že se dotčené pozemky nenachází v zeleném klínu, a proto zde nedochází k rozporu se ZÚR, nebo zda k tomu dospěl z jiných důvodů. Za nevysvětlený označil městský soud též závěr odpůrce, že pro změnu nejsou relevantní úkoly stanovené zásadami pro oblast SO/1. Ze ZÚR se přitom podává, že jedním z úkolů je

pokračování

„zachování zeleného horizontu trojských a kobyliských svahů“ (bod 4.2.1). Podle městského soudu není z odůvodnění zřejmé, proč se tento úkol na napadené OOP nevztahuje.

[7] Městský soud rovněž přisvědčil navrhovateli, že OOP vykazuje nedostatky odůvodnění ohledně potřeby nových zastavitelných ploch. Poukázal na to, že odpůrce k této otázce uvedl, že dotčené území přímo navazuje na stávající zastavitelné plochy a změnou dojde k umožnění výstavby rodinného domu. Odpůrce dále 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 a nárůst zastavitelných ploch je zanedbatelný oproti v současnosti vymezeným plochám se stejnou funkcí. Uzavřel pak, že vzhledem k tomu, že navrhovaný obytný způsob využití v celopražském měřítku vykazuje výrazné deficity, je po něm velká celospolečenská poptávka a s ohledem na rozlohu nově vymezované zastavitelné plochy lze nárůst zastavitelných ploch v navrhovaném rozsahu považovat za odůvodnitelný.

[8] Na základě shora uvedeného městský soud konstatoval, že v odůvodnění chybí jakákoliv konkretizace k přijatému OOP a chybí též vysvětlení, proč má být nová zástavba právě na dotčených pozemcích. Skutečnost, že pozemky navazují na stávající zástavbu, dle městského soudu nestačí, neboť tak by šlo zástavbu rozšiřovat donekonečna – každý další vedlejší pozemek by po zastavění předchozího pozemku navazoval na stávající zástavbu. Nic konkrétního dle městského soudu neodůvodňuje ani přehled využití a nevyužití zastavitelné plochy. Závěr odpůrce - dle nějž vzhledem k tomu, že navrhovaný obytný způsob využití v celopražském měřítku vykazuje výrazné deficity, je po něm velká celospolečenská poptávka a s ohledem na rozlohu nově vymezované zastavitelné plochy, lze nárůst zastavitelných ploch v navrhovaném rozsahu považovat za odůvodnitelný - by dle městského soudu bylo možné použít pro jakoukoliv změnu nezastavitelného pozemku na zastavitelný, a proto ani ten nelze považovat za dostatečné odůvodnění.

[9] Městský soud uzavřel, že z grafické části změny územního plánu je patrné, že jižní část ulice P. (u níž se nachází dotčené pozemky) 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 dle městského soudu 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 P. Městský soud tak uvedl, že napadené OOP není přezkoumatelné ani v části týkající se potřeby nových zastavitelných ploch.

[10] Proti rozsudku městského soudu podává odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel v podstatné části kasační stížnosti rekapituluje dosavadní průběh řízení přijetí napadeného OOP a cituje závěry napadeného rozsudku a části napadeného OOP.

[12] Dále stěžovatel namítá, že ačkoli městský soud správně shrnul východiska pro posuzování dostatečnosti odůvodnění OOP v situaci, kdy navrhoval nepodal proti OOP námitky ani připomínky, tato východiska v napadeném rozsudku nezohlednil. Stěžovatel je přesvědčen, že odůvodnění OOP je dostatečné; respektive nevykazuje natolik

závažné nedostatky, o nichž hovoří rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, č. j. 55 A 128/2020 - 128, a další městským soudem citovaná judikatura, aby byly důvodem ke zrušení OOP pro nepřezkoumatelnost.

[13] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že odůvodnění OOP, proč se odchýlil od ZÚR, je nedostatečné. Dle něj je přesvědčivé, logické a dostatečně podrobné. Namítá rovněž, že závěr městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti OOP je založen na subjektivním hodnocení a nezohledňuje specifika posuzovaného OOP. Těmi dle něj je to, že pro plochu vymezenou OOP nebyl stanoven kód míry využití ploch, což znamená, že se jedná o stabilizované území, kde není možný větší rozvoj, a významná část plochy by i v případě budoucí realizace stavby rodinného domu musela zůstat zelení. Městskému soudu pak vytýká, že shora uvedené nevzal v potaz. Namítá rovněž, že městský soud nezohlednil, že napadené OOP nemění funkční využití ploch velkého rozsahu, a tudíž ani jeho odůvodnění nemusí být příliš podrobné, jedná se o lokalitu s rozsáhlou zástavbou rodinných domů a změna obytnou lokalitu „*logicky dotváří, uzavírá a stabilizuje*“. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, také tvrdí, že městský soud zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu (do níž se řadí právě schvalování územně plánovací dokumentace), a neřídil se zásadou zdrženlivosti a proporcionality při přezkumu územního plánu.

[14] Co se týče nedostatečného odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch, stěžovatel namítá, že městský soud v této souvislosti odkázal na § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), s tím, že dle tohoto ustanovení lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Stěžovatel tvrdí, že zmiňované ustanovení ke dni vydání napadeného OOP stanovilo, že další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Městský soud tudíž dle něj vycházel z neúčinné právní úpravy, jelikož zmiňované ustanovení stavebního zákona účinné ke dni vydání napadeného OOP neupravovalo povinnost prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy. Tato povinnost byla zrušena novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb.

[15] Stěžovatel je přesvědčen, že také vymezení zastavitelných ploch je v OOP řádně odůvodněno a je v souladu s požadavky stavebního zákona na prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V této souvislosti cituje relevantní části OOP a Vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny OOP, v nichž se touto otázkou zabýval. Opakuje rovněž, že změna OOP obytnou lokalitu dotváří a jedná se o stabilizované území, kde je budoucí výstavba značně limitována a že významná část pozemků dotčených změnou OOP by i po případné realizaci rodinného domu zůstala zelení. Nakonec stěžovatel uzavírá, že městský soud v důsledku závěru o nedostatečném odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, a postupoval v rozporu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality při přezkumu územního plánu.

[16] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku je dostatečné a věcně správné. Uvádí, že městský soud netvrdil, že stěžovatel nemohl změnou OOP vymezit nové zastavitelné plochy, ale vysvětlil, že měla být dodržena pravidla stanovená stavebním zákonem a měl být srozumitelně odůvodněn i vztah změny

pokračování

územního plánu k ZÚR. Dle navrhovatele neobstojí ani námitka stěžovatele ohledně novelizace stavebního zákona, neboť § 55 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, nadále stanoví povinnost prokázat potřebu vymezení nových zastavitelných ploch u změn územního plánu.

[17] Dále navrhovatel nesouhlasí se stěžovatelem, že „běžné požadavky“ na odůvodnění změny územního plánu z hlediska prokázání potřeby vymezení nové zastavitelné plochy a souladu se ZÚR nemají být vztahovány na případy, kdy předmětem změny je vymezení území pro stavbu jednoho domu. Je přesvědčen, že i „menší změna“ OOP musí být patřičně odůvodněna, což platí o to více, že jde o velmi lukrativní lokalitu a při změně na zastavitelnou plochu dojde ke značnému zhodnocení pozemků. Nakonec navrhovatel uvádí, že je nedostatečně odůvodněn též rozpor změny územního plánu s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, a i v tomto ohledu je OOP nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Absence takového konstatování nemá dle navrhovatele vliv na správnost napadeného rozsudku, avšak Nejvyšší správní soud by měl tuto dílčí nesprávnost korigovat.

[18] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) ve vyjádření ke kasační stížnosti namítají, že městský soud posoudil přezkoumatelnost OOP formalisticky a izolovaně, bez provázanosti na další obsah textové i grafické části OOP a jeho příloh. Jsou přesvědčeny, že ačkoli se jedná co do rozlohy o změnu zanedbatelnou, byla jí věnována náležitá pozornost. Tvrdí také, že městský soud rozhodl „neproporčně“, neboť zasáhl do práva stěžovatele jako pořizovatele územního plánu na určení vlastního rozvoje. Poukazují také na to, že reálně je dotčené území urbanisticky již nyní řešeno jako část zahrady náležející k jejich rodinnému domu, který se v lokalitě nachází již dlouhá desetiletí, aniž by zatěžoval životní prostředí, zasahoval do panoramatu atd. Osoby zúčastněné na řízení II) a III) mají pouze zájem na dotvoření této urbanistické koncepce vybudováním další stavby rodinného domu na vlastní oplocené zahradě.

[19] Navrhovatel v reakci na vyjádření osob zúčastněných na řízení II) a III) uvádí, že jimi zdůrazňovaný zájem na vybudování rodinného domu na jejich zahradě není ničím výjimečným a nesvědčí o potřebě změny území na zastavitelné. Obdobně jako osoby zúčastněné na řízení II) a III) mohou uvažovat všichni vlastníci zahrad v dané lokalitě a v konečném důsledku by stěžovatel mohl postupně rušit velkou část zeleně lemující ulici P.

[20] Stěžovatel v reakci na vyjádření osob zúčastněných na řízení II) a III) a vyjádření navrhovatele opakuje námitky, které vznesl v doplnění kasační stížnosti. Dále uvádí, že námitka navrhovatele, dle níž je nedostatečně odůvodněn též rozpor změny územního plánu s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, je nepřípustná. Stěžovatel nakonec doplňuje (nad rámec argumentace obsažené v doplnění kasační stížnosti), že jinou vadu řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) spatřuje v tom, že „*městský soud nejprve učinil správné obecné právní závěry, avšak následně k nim při hodnocení jednotlivých návrhových bodů navrhovatele nesprávně nepřihlédl, resp. nepřiložil jim náležitou váhu, čímž dospěl k nesprávným právním závěrům o nepřezkoumatelnosti Změny Z 3267/17 (napadeného OOP – pozn. NSS) v předmětných částech a zatížil tak napadený rozsudek nezákonností*“, a dále při přezkumu OOP postupoval příliš formalisticky a v rozporu se zásadou proporcionality.

[21] Osoby zúčastněné na řízení I) a IV) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[22] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejprve Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel mu zaslal obsáhlé doplnění kasační stížnosti (celkem 36 stran textu). Jeho obsahem je však převážně obsírný popis přijímání OOP a dotčeného území. Zbylou část doplnění kasační stížnosti tvoří citace částí OOP, závěrů městského soudu a různým způsobem vyjádřený obecný nesouhlas se závěrem městského soudu, že OOP je nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění, proč se stěžovatel odchýlil od ZÚR a z jakého důvodu shledal potřebu nových zastavitelných ploch. Celková kasační argumentace působí nesourodě a chaoticky, čímž znesnadňuje soudní přezkum. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud reaguje jen na klíčové argumenty, které stěžovatel uplatnil a které jsou pro posouzení věci relevantní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 10 Afs 120/2020 - 118, nebo ze dne 15. 2. 2024, č. j. 3 As 220/2023 - 91; všechna zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz).

[25] Stěžovatel tvrdí, že napadá rozsudek městského soudu mimo jiné též z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Teprve ve svém vyjádření ze dne 2. 8. 2024 (tedy po lhůtě k doplnění blanketní kasační stížnosti, která uplynula dne 15. 4. 2024) však stěžovatel rozvedl, v čem tuto vadu spatřuje (viz odst. [20] shora). Jak ale vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, č. 161/2204 Sb. NSS, stěžovatel je povinen kromě označení kasačních důvodů též uvést kasační námitky, v nichž spatřuje naplnění těch kterých kasačních důvodů. To stěžovatel v případě kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. včas neučinil.

[26] Nejvyšší správní soud přesto opodstatněnost tohoto kasačního důvodu posuzoval, neboť vady, jež jsou pod něj podřaditelné (nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost; nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů; jiná vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozsudku), jsou vadami natolik závažnými, že je k nim kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), i kdyby je stěžovatel nenamítal. Jejich existence totiž brání věcnému přezkumu napadeného rozsudku z ostatních kasačních důvodů.

[27] Napadený rozsudek dle Nejvyššího správního soudu nevykazuje vady, které lze podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je srozumitelný a pečlivě odůvodněný, městský soud výstižně shrnul skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předesl relevantní a ucelené právní závěry, kterými argumentaci navrhovatele vypořádal. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku

pokračování

nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Napadený rozsudek tedy netrpí ani nedostatkem důvodů. To je ostatně zjevné již ze skutečnosti, že stěžovatel proti němu brojí věcnými argumenty v rozsáhlém doplnění kasační stížnosti, což by v případě rozsudku nepřezkoumatelného pro nedostatek důvodů nebylo možné. Nejvyšší správní soud současně neshledal ani jinou vadu řízení, jež by mohla založit nezákonnost rozsudku městského soudu, uvedený kasační důvod tedy není naplněn. Nad rámec nutného lze dodat, že ani opožděně rozvedené námitky jiné vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz odst. [20] shora) by nebylo možné přisvědčit, nadto se dle jejího obsahu jedná o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (k tomu viz níže).

[28] Co se týče vlastního právního posouzení věci, argumentace stěžovatele by se dala shrnout tak, že městský soud byl příliš přísný, pokud shledal nepřezkoumatelnost OOP s ohledem na nedostatečné odůvodnění jeho souladu se ZÚR a potřeby nových zastavitelných ploch. Dle stěžovatele sice městský soud správně shrnul, že v případě pasivity navrhovatele (kdy nepodal proti OOP námitky ani připomínky, jako tomu bylo v nynějším případě) má soud povinnost OOP zrušit pouze v případě, že pro to existují závažné důvody (odůvodnění napadeného OOP je natolik nedostatečné, že nedává o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v té nejobecnější rovině), přesto postupoval opačně, tedy přestože OOP nevykazuje závažné nedostatky, městský soud jej zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[29] Nejvyšší správní soud tento názor stěžovatele nesdílí.

[30] K odůvodnění souladu OOP se ZÚR městský soud uvedl, že stěžovatel se touto otázkou zabýval v bodu B písm. a) textové části odůvodnění. Městský soud nosné argumenty stěžovatele k této otázce shrnul v odstavci 41 napadeného rozsudku (viz také odstavce [5] shora) a vysvětlil, z jakých důvodů je považoval za nedostatečné (viz odstavce 42 a 43 napadeného rozsudku nebo rekapitulaci jeho závěrů v odstavci [6] výše).

[31] Dospěl pak ke správnému závěru, že pokud ZÚR mimo jiné stanoví za cíl zvyšovat podíl zeleně a systém zeleně rozvíjet, bylo nezbytné, aby stěžovatel v odůvodnění OOP dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu je s nimi v souladu změna funkčního využití pozemků z funkce sady, zahrady a vinice na funkci čistě obytnou. Této povinnosti ovšem stěžovatel nedostál. Odůvodnění OOP k této otázce je vskutku příliš obecné a nelze z něj dovodit, proč má stěžovatel za to, že ačkoli se jedná o změnu v oblasti, kde má být dle ZÚR rozšiřována a zachovávána zeleň, přesto její úbytek v důsledku změny území na zastavitelné nebude se ZÚR v rozporu. Jinak řečeno, pokud stěžovatel připustil, že jednou z obecných zásad je zachovat a rozvíjet zelené klíny, pak bylo jeho povinností vysvětlit, proč projednávanou změnou tento cíl nebude narušen, ačkoli v důsledku něho logicky dojde k úbytku zeleně v dané oblasti. Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítá, že odůvodnění souladu OOP se ZÚR je přesvědčivé, logické a dostatečně podrobné, na konkrétní výtky městského soudu vůči odůvodnění OOP, které jsou shrnuty v odstavcích 42 a 43 napadeného rozsudku, nicméně nereaguje.

[32] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že městský soud konstatoval nepřezkoumatelnost OOP kvůli nedostatečnému odůvodnění jeho souladu se ZÚR na základě „subjektivního hodnocení“, aniž by zohlednil specifika posuzovaného OOP. Jak

již bylo řečeno výše, městský soud na základě konkrétně vymezených nedostatků odůvodnění shledal nepřezkoumatelnost OOP a svůj závěr rovněž podpořil četnými odkazy na judikaturu správních soudů. Nelze mu tedy vytýkat, že jeho rozhodnutí je založeno na „subjektivním hodnocení“.

[33] Jakkoli má stěžovatel pravdu, že v nynějším případě je posuzována změna malého rozsahu, i za takových okolností bylo třeba změnu nezastavitelného území na zastavitelné odůvodnit konkrétními skutečnostmi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS). O to více je tato potřeba naléhavá, pokud má být funkční využití dotčených pozemků zásadně změněno, jako tomu bylo nyní (viz odstavec [1] tohoto rozsudku). V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají, ať už z titulu jeho vlastnických práv nebo jako environmentálního spolku tvrdícího dotčení práva na příznivé životní prostředí. Proto je nezbytné zásadní funkční změny pozemků odůvodnit přesně, jasně, určitě a srozumitelně, aby nebylo možno mluvit o zneužití práva a svévoli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 2 As 295/2015 - 83, či ze dne 31. 7. 2024, č. j. 3 As 314/2022 - 79).

[34] Stěžovatel městskému soudu dále vytýká, že nezohlednil, že OOP se týká stabilizovaného území a významná část plochy by i v případě budoucí realizace stavby rodinného domu musela zůstat zelení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že jelikož stěžovatel tuto okolnost při odůvodňování souladu OOP se ZÚR nezmínil [viz bod B písm. a) textové části odůvodnění], nemohl ji vzít v potaz ani městský soud. Tuto skutečnost stěžovatel zdůraznil jako významnou při posouzení souladu OOP se ZÚR teprve v soudním řízení. Jakékoliv dodatečné zdůvodňování v řízení před soudem však nemůže vést k nápravě nedostatku odůvodnění OOP (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).

[35] Dále stěžovatel tvrdí, že městský soud příliš přísnými nároky na odůvodnění OOP zasáhl do jeho práva na samosprávu, do nějž spadá také schvalování územně plánovací dokumentace. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, z nějž se podává, že v případě územních plánů vydávaných v samostatné působnosti obcí musí soudy být obzvlášť zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu. Jak bylo výše vysvětleno, závěr městského soudu ohledně nedostatečného odůvodnění souladu OOP se ZÚR je správný. S ohledem na to, že odůvodnění napadeného OOP v této otázce je přes míru nedostatečné, Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud nepřipustně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu (jak tomu bylo v případě posuzovaném Ústavním soudem), pokud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti OOP.

[36] Co se týče odůvodnění OOP z hlediska potřeby vymezit novou zastavitelnou plochu, stěžovatel předně tvrdí, že městský soud tuto otázku posuzoval na základě neúčinné právní úpravy stavebního zákona. Konkrétně městskému soudu vytýká, že s odkazem na § 55 odst. 4 zmíněného předpisu uvedl, 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*. Dle stěžovatele však znění § 55 odst. 4 stavebního zákona, účinné ke dni vydání napadeného OOP, už nevyžaduje prokázání

pokračování

nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[37] Stěžovatel má sice pravdu v tom, že městský soud nesprávně citoval § 55 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017. Nepřesná citace městského soudu ovšem nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Městský soud ve svém závěru o nutnosti náležitého objasnění změny územního plánu z hlediska nezbytnosti vymezení nových zastavitelných ploch sice vycházel z dříve účinné úpravy, ta ale odpovídá pro věc relevantnímu znění § 18 odst. 4 věty čtvrté, § 53 odst. 5 písm. f) a § 55 odst. 4 stavebního zákona (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019 - 42). Podle § 18 odst. 4 věty čtvrté stavebního zákona *zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území*. Podle § 53 odst. 5 písm. f) stavebního zákona *součástí odůvodnění územního plánu je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch*. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona *další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*.

[38] Lze tedy shrnout, že povinnost prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy platí i pro nynější případ a z tohoto důvodu je možné na věc aplikovat judikaturu vycházející z dříve účinné právní úpravy (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 214/2017 - 69, nebo č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, na které odkázal také městský soud). Z ní vyplývá, že při vymezení další zastavitelné plochy změnou územního plánu je třeba v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky k tomuto účelu nevyužité.

[39] Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že vymezení zastavitelných ploch není v OOP dostatečně odůvodněno, neboť chybí jakákoliv konkretizace k přijatému OOP a absentuje též vysvětlení, proč má být nová zástavba právě na dotčených pozemcích. Městský soud nosné argumenty stěžovatele k této otázce shrnul v odstavcích 46 a 47 napadeného rozsudku (viz také odstavec [7] shora) a vysvětlil, z jakých důvodů je považoval za nedostatečné (viz odstavce 49 až 51 napadeného rozsudku nebo rekapitulaci stěžejních argumentů městského soudu v odstavcích [8] a [9] výše).

[40] Stěžovatel potřebu nových zastavitelných ploch v OOP odůvodnil tím, že na území Městské části Praha-Troja je nevyužito 28,1 % zastavitelných ploch s obytnou funkcí z celkově vymezených 6,8 ha takovýchto ploch a že nárůst zastavitelných ploch je zanedbatelný oproti v současnosti vymezeným plochám se stejnou funkcí. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že odůvodnění potřeby nové zastavitelné plochy s odkazem na procentuální přehled nevyužité zastavitelné plochy na území této městské části vskutku není dostatečné; stěžovatel totiž nevysvětlil, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je nelze použít k nové výstavbě, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 Ao 6/2011 - 87).

[41] Ani zájem osob zúčastněných na řízení II) a III) na vybudování nového rodinného domu na dotčených pozemcích není relevantní. Vlastník pozemku totiž nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle svého požadavku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17, nebo ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010 - 68.) Jak správně uvedl navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti, obdobně jako osoby zúčastněné na řízení II) a III) mohou uvažovat všichni vlastníci zahrad v dané lokalitě a v konečném důsledku by stěžovatel mohl postupně rušit velkou část zeleně lemující ulici P.

[42] S městským soudem je třeba také souhlasit v tom, že není dostatečné stěžovatelem zdůrazňované odůvodnění potřeby nové zastavitelné plochy spočívající v tom, že OOP obytnou lokalitu dotváří, neboť pozemky navazují na stávající zástavbu, jelikož takto by šlo zástavbu rozšiřovat donekonečna (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 214/2017 - 69).

[43] Důvodné nejsou ani námitky, dle kterých městský soud v důsledku závěru o nedostatečném odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, a postupoval v rozporu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality při přezkumu územního plánu.

[44] Co se týče tvrzeného zásahu do práva stěžovatele na samosprávu, Nejvyšší správní soud odkazuje na vypořádání prakticky identické kasační námitky v souvislosti s nedostatečností odůvodnění souladu OOP se ZÚR (viz odstavec [35] shora). Stejně tak nelze přisvědčit stěžovateli, že městský soud rozhodl v rozporu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality při přezkumu územního plánu. Jak je popsáno výše, Nejvyšší správní soud shledal závěr městského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti OOP v otázce potřeby nové zastavitelné plochy správným; nedostatky v odůvodnění OOP jsou natolik závažné, že vskutku nezbylo městskému soudu než konstatovat nepřezkoumatelnost OOP. S ohledem na to Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani kasační námitku, dle níž městský soud rozhodl v rozporu se zásadou zdrženlivosti a proporcionality při přezkumu územních plánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nadto městský soud stěžovateli nepřikázal, jak má být území využito (respektive nevyloučil vymezení nové zastavitelné plochy). Pouze stěžovateli vytkl, že v OOP nedostatečně odůvodnil, proč se odchýlil od ZÚR, a nedostatečně vysvětlil potřebu nových zastavitelných ploch.

[45] Nejvyšší správní soud nepřehlédl tvrzení navrhovatele, že napadené OOP je rovněž nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečného odůvodnění jeho možného rozporu s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy. Dle zmíněného ustanovení *na území přírodních parků* (v nynějším případě jde o přírodní park Drahaň – Troja) *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.* Jakkoli se uvedené ustanovení vztahuje na umísťování staveb, podle navrhovatele měl stěžovatel i při změně územního plánu vysvětlit vymezení nové zastavitelné plochy v oblasti, ve které je to z důvodu její ochrany zakázáno. Pokud tak neučinil, jedná se o další důvod nepřezkoumatelnosti OOP.

pokračování

[46] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že navrhovatel tuto námitku v návrhu na zrušení OOP nevznesl. Současně je třeba zdůraznit, že stěžovatel (nikoli navrhovatel) je tím procesním subjektem, který vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku. Právem navrhovatele pak bylo vyjádřit se ke kasačním námitkám stěžovatele, nikoli vznášet novou argumentaci proti OOP. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud věcně nezabýval otázkou souladu OOP s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy.

[47] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Navrhovatel byl ve věci úspěšný, a tudíž má právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by mu v řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly. S ohledem na to Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

[49] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, popřípadě jim soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě Nejvyšší správní soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a tyto osoby přiznání náhrady nákladů řízení nepožadovaly. Proto jim (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 22. listopadu 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu