



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatelky: **TAKEDAKODON, s. r. o.**, se sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, zastoupená Mgr. Václavem Brožem, advokátem se sídlem Heřmanova 408/12, Praha 7, 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 osoby zúčastněné na řízení: Ing. J. J., zastoupený JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 2. 7. 2020 č. 69/2020 – změny Z 2812/00 a Z 2822/00 vlny IV celoměstsky významných změn Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, a to v části změny Z 2822/00, týkající se využití pozemku parc. č. XA v katastrálním území T., o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, čj. 9 A 90/2021-184,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku **8 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Václava Brože, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V roce 2011 obdržel odpůrce podnět osoby zúčastněné na řízení (dále „OZNŘ“) k pořízení změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále „územní plán“) za účelem umožnění výstavby rodinného domu. Výsledkem podnětu bylo zahájení řízení o návrhu změny územního plánu v rámci vlny IV celoměstsky významných změn.

[2] Dne 2. 7. 2020 přijalo zastupitelstvo odpůrce usnesení č. 18/42, jímž vydalo opatření obecné povahy č. 69/2020 - změny územního plánu Z 2812/00 a Z 2822/00 vlny IV celoměstsky významných změn územního plánu (dále „usnesení č. 18/42“). Předmětem nyní projednávané věci je pouze změna Z 2822/00 spočívající ve změně funkčního využití ploch na části pozemku parc. č. XA v katastrálním území T. v obci hl. m. Praha, ve vlastnictví OZNR (dále „pozemek par. č. XA“), ze stávající funkce pozemku: sady, zahrady a vinice (PS) na funkci: čistě obytná (OB) (dále „změna Z 2822/00“). Účelem této změny bylo umožnění výstavby rodinného domu, neboť na části uvedeného pozemku již byla vymezena plocha s funkčním využitím OB. Touto změnou byl celoměstský systém zeleně zmenšen o 920 m². Celá plocha změny se nachází v Přírodním parku Drahaň – Troja, převážná část změny představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma přírodní památky Havránka. Změna přímo nezasahuje do evropsky významné lokality (EVL) ani ptačí oblasti, ale nachází se cca 20 metrů od hranice EVL Havránka a Salabka.

[3] Navrhovatelka, jako vlastníka sousedních pozemků parc. č. 365, parc. č. 366/2 a podílu ve výši ¼ na pozemku parc. č. XB, vše v k. ú. T. (pozn. NSS: podíl ve výši ¼ vlastní i OZNR), aktivně vyjadřovala nesouhlas s návrhem změny Z 2822/00 již v průběhu pořizování prostřednictvím námitek ze 4. 7. 2019 (dále „námitky“). Následně podala Městskému soudu v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 69/2020 (dále „OOP č. 69/2020“) v části změny Z 2822/00 (dále „napadená část OOP“).

I.A Původní rozsudek městského soudu a zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

[4] Městský soud rozsudkem z 25. 2. 2022, čj. 9 A 90/2021-94 (dále „původní rozsudek městského soudu“), návrhu vyhověl a napadenou část OOP ke dni právní moci rozsudku zrušil z důvodu její nepřezkoumatelnosti, neboť odpůrce při jejím vydávání nedodržel zákonem stanovené procesní podmínky. Konkrétně shledal nepřezkoumatelným rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jež je součástí odůvodnění napadené části OOP, a to pro nesrozumitelnost výrokové části a nedostatek důvodů samotného odůvodnění. Vzhledem k závěru o nepřezkoumatelnosti napadené části OOP se městský soud již nezabýval dalšími návrhovými body, neboť by to bylo předčasné.

[5] Ke kasační stížnosti odpůrce Nejvyšší správní soud rozsudkem z 27. 9. 2023, čj. 8 Afs 305/2021-98 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), zrušil původní rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neztotožnil se s paušálním náhledem městského soudu, který považoval rozhodnutí o námitkách za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Uvedl, že ačkoli je reakce odpůrce v některých případech stručná, nelze paušálně říci, že je bez dalšího nedostatečná. Městský soud proto zavázal, aby v dalším řízení posoudil, zda budou odpůrcem uvedené důvody (odůvodnění napadené části OOP) skutečně dostatečné při jejich konfrontaci s konkrétní návrhovou argumentací směřující do věcného řešení.

I.B Nové posouzení věci městským soudem

[6] Městský soud v záhlaví uvedeným, nyní napadeným, rozsudkem návrhu opět vyhověl a napadenou část OOP ke dni právní moci rozsudku zrušil. Nejprve uvedl, že navrhovatelka byla k podání návrhu aktivně procesně legitimována, a že neshledal překročení pravomoci odpůrce k vydání napadené části OOP ani mezi zákonem vymezené

pokračování

působnosti. Vázán závěry zrušujícího rozsudku NSS městský soud konstatoval, že napadené OOP obstálo z hlediska procesního postupu při jeho vydávání.

[7] V rámci věcného přezkumu však městský soud shledal rozpor napadené části OOP, představující rozšíření zastavitelné plochy s funkcí OB-A na území přírodního parku Drahaň – Troja, s právními předpisy. Městský soud uznal, že § 15 odst. 2 a 3 nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy, o zřízení přírodních parků na území hlavního města Prahy (dále „nařízení“), jímž byl mimo jiné zřízen přírodní park Drahaň – Troja, a které bylo vydáno k ochraně krajinného rázu podle § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, reguluje (zapovídá) „až“ umístování nových staveb. Proto nedopadá na přijímání změn územního plánu jako opatření obecné povahy. Dále nicméně uvedl, že nařízení na území přírodních parků, včetně přírodního parku Drahaň – Troja, kde se nachází pozemek OZNŘ dotčený změnou Z 2822/00, umístování nových staveb (až na specifikované výjimky, kam stavba rodinného domu nespadá) v zásadě zakazuje a umožňuje toliko dostavbu stávajícího sídelního útvaru, která je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Pokud tedy OZNŘ žádala o změnu plochy na OB-A za účelem stavby rodinného domu, je zjevné, že taková změna územního plánu se přičí smyslu nařízení 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, tedy, že je tato dostavba „*prováděná v souladu s platnou územně plánovací dokumentací*“. Podle městského soudu tak šlo o účelovou změnu provedenou kvůli následnému naplnění výjimky v § 15 odst. 3 nařízení, a tedy o případ zjevného obcházení zákona.

[8] V projednávaném případě jde podle městského soudu o izolovanou stavbu rodinného domu v zalesněném svahu v rámci přírodního parku, který je třeba 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. Nemůže tedy jít ani o dostavbu stávajících sídelních útvarů ve smyslu § 15 odst. 3 nařízení, který upravuje jednu z výjimek ze zákazu nových staveb.

[9] Návazně městský soud dospěl k závěru, že je-li napadená část OOP v rozporu s nařízením, je tím spíše naplněn zásah do krajinného rázu v rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajinný ráz území je totiž nad rámec uvedeného ustanovení pro účely nyní projednávané věci konkretizován a specificky chráněn právě (i) speciální právní úpravou obsaženou v nařízení.

[10] Dále městský soud shledal, že napadená část OOP je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť neobsahuje náležité vysvětlení, proč je vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky Havránka, resp. proč je taková výstavba v ochranném pásmu možná. Městský soud zde vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 7. 5. 2020, čj. 4 As 360/2019-42, který se zabýval ochranným pásmem přírodní památky Dolní Šárka v kontextu 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, ve znění nařízení hl. m. Prahy č. 17/2002 Sb. HMP, kterým se mění vyhláška č. 4/1982, tedy

ve znění účinném od 1. 11. 2002 (dále „vyhláška“). Podle tohoto ustanovení *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.*

[11] V návaznosti na uvedené se městský soud pro úplnost zabýval i otázkou, zda byl v souladu s § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dán souhlas orgánu ochrany přírody (dotčeného orgánu orgánu) ke změně způsobu využití pozemků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území. Dospěl k závěru, že nikoli. Podle městského soudu totiž odbor ochrany prostředí (dříve životního prostředí) Magistrátu hlavního města Prahy, jako dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny (dále „dotčený orgán OPK“), v průběhu pořízování napadené části OOP, v rámci společného jednání 17. 2. 2017, podle § 50 odst. 2 již neúčinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále „stavební zákon 2006“), uplatnil ke změně Z 2822/00 nesouhlasné stanovisko (městským soudem označované jako druhé nesouhlasné stanovisko – bod 69 napadeného rozsudku). Jelikož po tomto nesouhlasném stanovisku nedošlo k žádné změně či úpravě návrhu změny Z 2822/00 (podmínky ani poměry v území se nezměnily), dotčený orgán podle § 4 odst. 4 stavebního zákona 2006 nemohl své (nesouhlasné) stanovisko změnit, resp. nahradit novým. Městský soud proto pozdější souhlasné i nesouhlasné stanovisko (body 70 až 73 napadeného rozsudku) posoudil jako irelevantní. Napadená část OOP je proto nezákonná i z důvodu chybějícího souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak je podle městského soudu nezákonné též vypořádání námitek navrhovatele, které odpůrce podložil výsledkem (druhého) dohodovacího jednání konaného 21. 9. 2017, k němuž však z výše uvedených důvodů nebylo možno přihlížet.

[12] Městský soud neshledal rozpor napadené části OOP se Zásadami rozvoje hlavního města Prahy (dále „ZÚR Prahy“) ani s územně analytickými podklady hlavního města Prahy (dále „ÚAP Prahy“).

[13] Vzhledem ke zjištěným pochybením se městský soud již nezabýval dalšími výhradami navrhovatele, týkajícími se proporcionality, neboť je za daného stavu považoval za předčasné.

II. Obsah kasační stížnosti

[14] Odpůrce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Stěžovatel předně uvedl, proč podle jeho názoru není opakovaná kasační stížnost nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[16] K závěru městského soudu o rozporu napadené části OOP s § 15 nařízení a o jeho zjevném obcházení stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně zjistil skutkový stav. Již před změnou Z 2822/00 totiž v dané lokalitě existoval sídelní útvar ve smyslu § 15 odst. 3 nařízení, resp. existovaly spojené plochy OB a OB-A o rozloze 20 140 m². Podle stěžovatele se v žádném případě nejedná o nezastavěnou oblast, v níž by případná budoucí stavba rodinného domu představovala izolovanou stavbu v zalesněném svahu, jak nesprávně uvedl městský soud v bodu 112 napadeného rozsudku.

pokračování

[17] Chybné zjištění skutkového stavu následně vedlo k nesprávné aplikaci právních norem a k nesprávnému posouzení navazujících právních otázek. Podle stěžovatele nařízení v žádném z přírodních parků, které zřídilo, tedy ani v přírodním parku Drahaň – Troja, obecně do budoucna nezakazuje pořízení a vydání nového územního plánu ani změny toho stávajícího, kterými by došlo k drobnému rozšíření, resp. dotvoření existujících zastavitelných ploch a zastavěného území v přírodním parku. Cílem nařízení totiž nebyla jakási stavební uzávěra na úrovni územně plánovací dokumentace. Podle stěžovatele je změnou Z 2822/00 nově zastavitelná plocha vymezena tak, aby nové potenciální využití daného území neznamenal zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území (§ 1 nařízení).

[18] Stěžovatel rovněž uvedl, že ze zákona o ochraně přírody a krajiny i z § 15 odst. 2 a 3 nařízení jednoznačně vyplývá, že těžištěm posouzení případného zásahu do krajinného rázu jsou až postupy, při kterých jsou umístovány a povolovány konkrétní stavební záměry. Změna Z 2822/00 však neumístila ani nepovolila žádný konkrétní stavební záměr. Vytvořila pouze možnost pro budoucí podání žádosti o umístění a povolení konkrétního stavebního záměru, potenciálnímu žadateli však nezaručuje kladný výsledek. Napadená část OOP proto není v rozporu s § 15 nařízení.

[19] Závěr městského soudu, že je-li napadená část OOP v rozporu s § 15 nařízení, je tím spíše naplněn zásah do krajinného rázu v rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, je podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nadto, napadená část není v rozporu s § 15 nařízení, a proto nemůže být optikou městského soudu ani v rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[20] Právě naopak, cílem napadené části OOP je mj. i ochrana krajinného rázu, neboť rozšíření plochy OB-A na západní část pozemku OZNŘ má umožnit budoucí vhodnější umístění rodinného domu dále od velkých hmot stávající zástavby na okolních pozemcích. Tím zabraňuje nepříznivému zahuštění lokality, a naopak umožňuje její rozvolnění, což bude korespondovat s charakterem dané obytné lokality, kterou logicky dotváří, uzavírá a stabilizuje. Kód míry využití území OB-A současně zaručuje, že na významné části pozemku zůstane zeleň, tzn., že i po případném umístění a realizaci rodinného domu bude faktické využití většiny pozemku odpovídat regulativu PS: sady, zahrady a vinice. Možná budoucí výstavba vycházející z obsahu napadené části OOP je proto souladná s charakterem okolního území a nepůsobí narušení zeleného horizontu trojských a kobylických svahů.

[21] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že pořízením a vydáním napadené části OOP obcházel zákon, resp. nařízení vydané na základě zákona o ochraně přírody a krajiny. Městským soudem citovaný nálezn Ústavního soudu z 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 119/01 (N 47/30 SbNU 9) je pro nyní projednávanou věc nerelevantní, jelikož se týkal posouzení platnosti ujednání tzv. propadné zástavy dle historických právních předpisů. Navíc, změna Z 2822/00 se z hlediska krajinného rázu v lokalitě jednak nikterak neprojevila, jednak v případě budoucí snahy na jejím základě umístit a povolit konkrétní stavební záměr bude mít mj. i navrhovatel možnost obrany v příslušných správních řízeních. Závěr městského soudu o zjevném obcházení zákona je podle stěžovatele přepjatě formalistický a porušuje zásady zdrženlivosti a proporcionality, jimiž se mají správní soudy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídit. Napadený rozsudek je proto nezákonný.

[22] Dále stěžovatel brojil proti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené části OOP z důvodu chybějícího náležitého vysvětlení, proč je vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky Havránka, resp. proč je taková výstavba v ochranném pásmu možná. Podle stěžovatele na nyní projednávaný případ nedopadají městským soudem aplikované závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 360/2019-42, který se zabýval přírodní památkou Dolní Šárka, jejíž ochranné pásmo je v čl. 4 vyhlášky speciálně (výslovně) upraveno, a proto na ni toto ustanovení dopadá. Oproti tomu ochranné pásmo nyní řešené přírodní památky Havránka v uvedeném ustanovení upraveno není, a proto na ni nedopadá. Proto nejsou ani kladeny zvláštní požadavky na odůvodnění změny Z 2822/00 ohledně jejího zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka, a změna Z 2822/00, potažmo napadená část OOP tak není nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Navíc, pozemek OZNŘ, jehož část byla dotčena změnou Z 2822/00, je od přírodní památky Havránka oddělen veřejnou pozemní komunikací v ulici Pod Havránkou, která tak tvoří přirozenou hranici mezi touto přírodní památkou a existující obytnou lokalitou na jihovýchod od této komunikace. Není tedy pravdou, že by změnou Z 2822/00 mělo dojít, slovy napadeného rozsudku, „*k obnažení hranice přírodní památky*“. V tom se liší skutkové okolnosti nyní projednávané věci od věci řešené výše odkazovaným rozsudkem čj. 4 As 360/2019-42. Posouzení možnosti umístění a povolení konkrétního stavebního záměru bude provedeno až v případných navazujících řízeních.

[23] Stěžovatel napadl i závěr městského soudu o nezákonnosti napadené části OOP z důvodu chybějícího souhlasu orgánu ochrany přírody ke změně způsobu využití pozemků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území, jak vyžaduje § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i závěr o nezákonnosti rozhodnutí o námitkách. Stěžovatel předně namítl, že uvedené ustanovení míří až do tzv. navazujících řízení, kterými je umístěn nebo povolen konkrétní stavební záměr, případně povolena změna způsobu využití pozemků, nikoliv do procesu pořizování a vydání změny územního plánu.

[24] Vedle toho též uvedl, že nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu OPK ze 17. 2. 2017, které městský soud považoval za rozhodující (bod [11] výše), bylo následně kompletně přehodnoceno v rámci dohodovacího jednání mezi odborem územního rozvoje (dříve územního plánu) Magistrátu hlavního města Prahy (dále „pořizovatel OOP“) a dotčeným orgánem OPK, jež se konalo 21. 9. 2017 (městským soudem označované jako druhé dohodové jednání – bod 70 napadeného rozsudku). Na něm se dotčený orgán OPK vyjádřil tak, že „[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“. Stěžovatel je přesvědčený, že zápis z uvedeného dohodovacího jednání týkající se změny Z 2822/00 představuje souhlas dotčeného orgánu OPK s návrhem této změny jako s celkem. Následující nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu OPK uplatněné v návaznosti na veřejné projednání podle § 52 odst. 1 stavebního zákona 2006 konané 3. 7. 2019, jež bylo obsahově shodné s nesouhlasným stanoviskem ze 17. 2. 2017, bylo podle stěžovatele v rozporu jednak s § 52 odst. 3 věty druhé stavebního zákona 2006, a jednak se zásadou kontinuity závazných stanovisek podle § 4 odst. 4 téhož zákona. Proto k němu při pořizování a vydání napadené části OOP nebylo přihlédnuto. Potvrzuje to rovněž stanovisko dotčeného orgánu OPK z 24. 2. 2020, podle § 53 odst. 1 stavebního zákona 2006, jímž z hlediska ochrany přírody a krajiny bez připomínek souhlasil s návrhem rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení stanovisek a připomínek k navrhované změně Z 2822/00 (městským soudem označované jako čtvrté souhlasné stanovisko – bod 73 napadeného rozsudku).

pokračování

[25] Stěžovatel poukázal také na bod 63 zrušujícího rozsudku NSS, podle nějž Nejvyšší správní soud bere jako fakt, že v rámci dohodovacího jednání z 21. 9. 2017 bylo ustoupeno od nesouhlasného stanoviska ze 17. 2. 2017, aniž v tom spatřuje problém. Tímto postupem byl naplněn smysl dohodovacích jednání. Naopak, závěr městského soudu, založený na kategorické aplikaci § 4 odst. 4 stavebního zákona 2006, znemožňuje účinné uskutečňování dohodovacích jednání jako zákonného institutu pro řešení sporů a nalézání kompromisního řešení.

[26] Podle stěžovatele tak napadená část OOP byla vydána v souladu se zákonem a s dohodnutými požadavky dotčeného orgánu OPK. Nezákonné pak není ani rozhodnutí o námitkách.

III. Vyjádření navrhovatelky

[27] Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Napadená část OOP by měla zůstat zrušena, neboť by podle ní právě pro její rozpor s právními předpisy nebylo možné postupovat v řízení o povolení stavebního záměru. Umístění domu na vrcholu svahu je nepochybně v rozporu s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny (krajinného rázu v dané oblasti a přírodního parku, konkrétně na ochraně kompaktní viditelné linie souvislého zeleného horizontu), přičemž tento veřejný zájem sleduje i navrhovatelka.

[28] Navrhovatelka nesouhlasí s kasační argumentací stěžovatele, že v dané lokalitě již existuje rozvinutá zástavba objemově rozsáhlými až mohutnými vilami. Stávající výstavba tvoří oblouk, který byl stanoven tak, aby výstavba zůstala pohledově zakryta, tedy při pohledu na horizont dominuje zalesněný a zatravněný svah. Výstavba na dotčeném pozemku OZNŘ však takovou možnost nedává, neboť pozemek je na samém vrcholu svahu, popř. těsně pod jeho vrcholem. Cílem napadené části OOP je podle navrhovatelky umožnění výstavby konkrétního rodinného domu, který bude přírodnímu horizontu dominovat. Daná lokalita není součástí sídelního útvaru, kde se předpokládá další rozvoj výstavby ve smyslu § 15 odst. 32 nařízení. O izolovanosti plánované stavby rodinného domu na části pozemku OZNŘ svědčí i to, že nemá žádnou stavební přípravu, resp. připojení na komunikaci a pro její zastavění by bylo nezbytné vytvořit nové připojení z ulice Pod Havránkou, tedy přímo v místě přírodní památky a přes část pozemku, jež by nadále měla plnit funkci sadů, zahrad a vinic (PS). Připojení z existující vnitroareálové komunikace na pozemku parc. č. XA není možné z důvodu podzemní stavby. Pozemek je tak k jakékoliv zástavbě, včetně výstavby rodinného domu nevhodný.

[29] Dále navrhovatelka poukázala na to, že pro umístění právě jedné konkrétní stavby v přírodním parku byla přijata *ad hoc* změna územního plánu účelově měnící využití území, a to v přírodním parku. Nepřípadná je proto argumentace stěžovatele, že změna Z 2822/00 nijak nezasahuje do krajinného rázu, neboť neumísťuje ani nepovoluje žádný konkrétní stavební záměr. Napadená část OOP umožňující výstavbu rodinného domu je podle navrhovatelky v příkrém rozporu s nařízením a jeho účelem. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by toto nařízení zcela bezúčelné.

[30] Ohledně zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka navrhovatelka souhlasí se závěrem městského soudu, že na ni dopadá čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky obsahující přísnou regulaci výstavby. Opačnou argumentaci stěžovatele považuje za

účelovou. Rovněž poukázala na Plány péče o přírodní památku Havránka na období 2010 – 2021, a na období 2022 – 2031, vydané stěžovatelem. Plyne z nich, že nadměrná okolní výstavba je škodlivá, resp. že by v ochranném pásmu v žádném případě nemělo docházet ke stavební činnosti. Navrhovatelka se ztotožnila se závěry městského soudu stran kontinuity stanovisek a chybějícího souhlasného stanoviska dotčeného orgánu OPK.

[31] Dále navrhovatelka uvedla, že napadená část OOP je nezákonná, neboť neobsahuje řádné posouzení a vyhodnocení dopadů na veškeré zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny a dalšími předpisy. Takové posouzení neobsahuje ani žádné stanovisko dotčeného orgánu OPK. Přestože posouzení zásahu do krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je předmětem zejména případných následných řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu, je v tomto případě posouzení negativních dopadů zásahu do krajiny již při vydání napadené části OOP zcela nezbytné, neboť změna již umístění stavby fakticky předurčuje a stěžovatel by svým postupem při vydání napadené části OOP umožnil, že v následném řízení o povolení záměru již posouzení zásahu do krajinného rázu s ohledem na § 12 odst. 4 uvedeného zákona požadováno nebude.

[32] Navrhovatelka nesouhlasí se závěry městského soudu, že napadená část OOP není v rozporu se ZÚR Prahy a ÚAP Prahy. Oba dokumenty podle ní jednoznačně vylučují zastavitelnost pozemku OZNŘ v části dotčené změnou Z 2822/00.

[33] Pro úplnost zmínila své přesvědčení, že napadená část OOP je z hlediska proporcionality sledovaných zájmů zcela nepřiměřená, neboť upřednostňuje soukromý zájem na zájmem veřejným, jenž je sledován právními předpisy. Ostatně, stěžovatel v procesu pořizování a vydání napadené části OOP žádný test přiměřenosti ani neprovedl, resp. není součástí jejího odůvodnění. Napadená část OOP je proto podle navrhovatelky bez dalšího nepřezkoumatelná, což je důvod pro její zrušení.

IV. Další vyjádření účastníků

Replika stěžovatele

[34] Stěžovatel v replice poukázal na skutečnost, že navrhovatelka je vlastníkem nově rozšířeného a přestavěného, a s ohledem na poměry lokality rozsáhlého, bytového domu č. p. 896 na pozemku parc. č. 365. Dům je situován výše nežli pozemek OZNŘ dotčený v části změnou Z 2822/00, je realizován v přírodním parku Drahaň – Troja, jakož i v ochranném pásmu přírodní památky Havránka. Všechna tvrzení navrhovatelky o ochraně veřejných zájmů v tomto světle významně účelově.

[35] Podle stěžovatele navrhovatelka předbíhá a v rozporu s právními předpisy stírá rozdíly mezi územním plánem, jako koncepčním nástrojem územního plánování, a na něj navazujícími postupy, na jejichž základě a v jejichž rámci je teprve posouzen a při splnění všech právními předpisy stanovených podmínek povolen konkrétní stavební záměr. Na základě skutečností uvedených již dříve stěžovatel nesouhlasí s argumentací navrhovatelky, že jde o izolovanou stavbu rodinného domu, resp. že nejde o nezastavěnou oblast. Kód míry využití území (OB-)A zaručuje, že na významné části pozemku OZNŘ zůstane zeleň, tedy že i po případném umístění a realizaci rodinného domu bude faktické využití většiny daného pozemku odpovídat regulativu PS: sady, zahrady a vinice. Rodinný dům pak bude z architektonického hlediska zakomponován do stávajícího charakteru zástavby s cílem nenarušení krajinného rázu dotčené lokality. Dotčený orgán OPK v rámci dohodovacího

pokračování

jednání z 21. 9. 2017 a svým stanoviskem z 24. 2. 2020 vyjádřil souhlas se změnou Z 2822/00, čímž shledal její soulad s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, resp. konkrétně i na ochraně krajinného rázu, který jako příslušný dotčený orgán státní správy chrání. Navíc, posouzení případného zásahu do krajinného rázu odvisí od konkrétního stavebního záměru a jako takové spadá především do případného navazujícího řízení o povolení takového stavebního záměru. Samotná změna Z 2822/00 je pouze jedním z předpokladů pro možné budoucí umístění, povolení a realizaci jakékoliv zástavby na dotčeném pozemku OZNŘ. Uvedená změna je podle stěžovatele řádně a logicky odůvodněna.

[36] Existence přírodního parku Drahaň – Troja podle stěžovatele nevylučuje možnost vydání napadené části OOP. Ta je proto zcela v souladu s nařízením i se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ve zbytku stěžovatel zopakoval část své kasační argumentace týkající se jednak smyslu a výkladu nařízení ve vztahu ke zřízení a regulaci uvedeného přírodního parku, a jednak přírodní památky Havránka a jejího ochranného pásma.

Duplika navrhovatelky a její doplnění

[37] Navrhovatelka zopakovala, že má zájem na zachování stávajícího krajinného rázu v dané oblasti a na tom, aby nebylo dále rozšiřováno území se zastavitelnými pozemky. V oblasti existuje prostorově výrazná hranice zastavitelných pozemků, za kterou se ale již nachází pás výlučně nezastavitelných a nezastavěných pozemků, mezi kterými je právě pozemek OZNŘ parc. č. XA a s ním sousedící pozemky parc. č. 346/2, 346/2, XC, XD, 347/5 nebo 347/4, vše v k. ú. T. Tyto nezastavěné pozemky tvoří souvislý zalesněný horizont svahů (trojských a kobylických), jehož zachování do budoucna je nepochybně ve veřejném zájmu. Navrhovatelka spekuluje, že změna územního plánu za účelem umožnění výstavby jednoho konkrétního domu (na pozemku OZNŘ) by působila precedenčně i pro jednání a očekávání ostatních vlastníků zmiňovaných pozemků. Tedy důsledkem napadené části OOP by byla obávaná postupná devastace celého chráněného území.

[38] Posouzení stavby na pozemcích navrhovatelky není předmětem tohoto řízení a není v dané věci nijak relevantní. Pozemek navrhovatelky se nadto nachází ještě v rámci oblasti souvisle zastavitelných pozemků, a stavba zároveň není na svahu zřetelná.

[39] Napadená část OOP představuje nekoncepční změnu, jež stírá rozdíl mezi zákonem předpokládanými důsledky územního plánu a správního rozhodnutí o povolení stavby.

[40] Nelze souhlasit s tím, že by komunikace Pod Havránkou tvořila jakoukoliv prostorovou hranici přírodní památky Havránka. Jde totiž o úzkou komunikaci z obou stran v rostlém přírodním terénu, která je svým charakterem určena k minimálnímu provozu pro místní obsluhu.

[41] Ve zbytku dupliky zopakovala svoji předchozí argumentaci o izolované stavbě, rozšíření zastavitelného území v přírodním parku a rozporu napadené části OOP s právními předpisy.

[42] V doplnění dupliky pak navrhovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 11. 2024, čj. 3 As 54/2024-103, jenž se podle ní týkal obdobné věci ve stejném území, konkrétně změny funkčního využití ploch z funkce PS: sady, zahrady a vinice na funkci čistě obytnou u pozemků parc. č. XE a části pozemku parc. č. XF v k. ú. T.,

nacházejícími se u ulice Pod Havránkou. Z uvedeného rozsudku citovala pasáže týkající se závěru o nepřezkoumatelnosti tehdy napadené části změny územního plánu pro nedostatečné odůvodnění odchýlení se od ZÚR Prahy a potřeby nových zastavitelných území (body 31, 33, 38, 39 a 45 uvedeného rozsudku). Podle navrhovatelky jsou uvedené závěry plně použitelné i na nyní projednávanou věc, jelikož odůvodnění (nyní) napadené část OOP trpí stejnými nedostatky, na něž poukazovala již námitkami v procesu pořizování.

Vyjádření OZNŘ

[43] OZNŘ navrhla zrušení napadeného rozsudku. Nesouhlasí s použitelností závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 54/2024-103, neboť skutkové okolnosti tehdy projednávané věci se v mnoha ohledech liší od okolností nyní projednávané věci. Předně jde o skutečnost, že prvotním podnětem k provedení změny Z 2822/00 byla iniciativa městské části Praha – Troja učiněná po konzultaci s architekty, a to s ohledem na optimálnější využití území a urbanistické dotvoření lokality. Oproti tomu ve věci sp. zn. 3 As 54/2024 šlo o přímou iniciativu vlastníků dotčených pozemků, přičemž důvodem bylo faktické umožnění další výstavby v ploše, v níž to za dosavadního stavu možné nebylo.

[44] Dále OZNŘ v souladu se stěžovatelem uvedla, že důvodem změny Z 2822/00 bylo umožnění lepšího umístění eventuální stavby než na stávající zastavitelné části pozemku, a to právě s ohledem na veřejné zájmy týkající se ochrany zeleného horizontu trojských a kobylických svahů a vhodného urbanistického dotvoření lokality s několika již umístěnými (mohutnými) stavbami. Kód míry využití území OB-A současně zajišťuje ponechání potřebné plochy zeleně na pozemku. Změnu Z 2822/00 jednoznačně nelze hodnotit tak, že umožňuje narušit zelený horizont a odchyluje se od ZÚR Prahy. Veškerá navrhovatelkou opakovaně předkládaná argumentace je přesvědčivě vyvrácena vyjádřeními stěžovatele učiněnými v průběhu celého sporu.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[45] Kasační stížnost není důvodná.

V.A Přípustnost opakované kasační stížnosti

[46] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *je kasační stížnost dále nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[47] Ačkoli městský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem, není tato kasační stížnost nepřípustná ve smyslu citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud totiž zrušil původní rozsudek městského soudu „pouze“ proto, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru o nepřezkoumatelnosti výrokové části i odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky, jež je součástí odůvodnění napadené části OOP. Z povahy věci se tedy Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku nemohl zabývat věcnou správností vypořádání námitek navrhovatelky (bod 59 zrušujícího rozsudku NSS). Stejně tak předmětem předchozího řízení o kasační stížnosti logicky nemohla být ani otázka zákonnosti napadené části OOP, jelikož se jí městský soud ve svém původním rozsudku pro předčasnost nezabýval (bod 59 původního rozsudku městského soudu) [srov. nálezn Ústavního soudu z 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU

pokračování

519), a usnesení rozšířeného senátu NSS z 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24].

[48] Opakovaná kasační stížnost je tedy přípustná.

V.B Ochrana přírodního parku Drahaň – Troja podle § 15 nařízení

[49] Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *krajinný 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.*

[50] Podle § 12 odst. 3 téhož zákona *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.*

[51] Podle § 77a odst. 2 uvedeného zákona *kraje mohou vydávat pro svůj správní obvod, nejde-li o národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a ochranná pásma těchto zvláště chráněných území anebo o vojenské újezdy, nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků a o omezení využití jejich území podle § 12 odst. 3 ...*

[52] Podle § 2 písm. b) nařízení se *zřizují tyto přírodní parky: Drahaň – Troja.*

[53] Podle § 15 odst. 2 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, a dále s výjimkou dostavby podle odstavce 3.*

[54] Podle § 15 odst. 3 nařízení *se na území přírodních parků 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.*

[55] Městský soud dospěl k závěru o rozporu napadené části OOP s právními předpisy (bod 113 napadeného rozsudku), respektive shledal, že šlo o účelovou změnu provedenou kvůli následnému naplnění výjimky v § 15 odst. 3 nařízení, a tedy o případ zjevného obcházení zákona, resp. nařízení jako podzákonného právního předpisu (bod 111 napadeného rozsudku); Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro zjednodušení dále užívá zaužívaná spojení „rozpor se zákonem“ a „obcházení zákona“.

[56] Stěžovatel proti tomu namítl jednak nesprávně zjištěný skutkový stav a jednak to, že nařízení na pořizování změny územního plánu nedopadá, neboť těžištěm posouzení při případného zásahu do krajinného rázu jsou až postupy, při kterých jsou umístěny a povolovány konkrétní stavební záměry. Nesouhlasí ani se závěrem o obcházení zákona.

[57] Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že (výše stručně shrnuté) závěry městského soudu nejsou vzájemně zcela kompatibilní, resp. vnitřně konzistentní. Městský soud totiž shledal napadenou část OOP v rozporu se zákonem (*contra legem*). Současně však shledal, že šlo o případ zjevného obcházení zákona. Podstatou obcházení zákona (jednání *in fraudem legis*) je však „jednání ne v doslovném rozporu s právní normou (*contra legem*), ale takové, které chce dosáhnout cíle právem nepředpokládaného“ (rozsudek NSS z 2. 7. 2019, čj. 5 Afs 242/2018-36, bod 24). „Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího“ (nálezní ÚS sp. zn. II. ÚS 119/01). Z uvedeného je evidentní, že tyto dvě kategorie se vzájemně vylučují a v konkrétním případě může jít o jednu, nebo druhou; nikoli jejich kombinaci.

[58] Popsaná formulační nepřesnost při identifikaci zrušovacího důvodu však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť z celkového kontextu odůvodnění je podle Nejvyššího správního soudu zřejmá podstata tohoto zrušovacího důvodu, jež spočívá v účelovosti změny Z 2822/00. Na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v této části nelze usuzovat ani proto, že stěžovatel s úvahami a závěry městského soudu rozsáhle polemizuje, aniž měl problém identifikovat podstatu zrušovacího důvodu.

[59] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i stěžovatelem, že § 15 odst. 2 a 3 nařízení se přímo nevztahuje na fázi územního plánování, neboť v přírodních parcích reguluje „až“ umístění nových staveb, což je předmětem územního řízení, tedy procesu odlišného (a na zcela jiné úrovni podrobnosti) od pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace. Je totiž třeba rozlišovat mezi smyslem územního plánování a smyslem územního řízení (rozsudky NSS z 9. 12. 2024, čj. 8 As 215/2023-109, bod 76, či z 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 112). Již z toho důvodu je zřejmé, že rozpor napadené části OOP s nařízením, konkrétně jeho § 15 odst. 2 a 3, nepřichází v úvahu.

[60] Z úvah městského soudu, jakož i celkového kontextu odůvodnění tohoto zrušovacího důvodu v bodu 111 napadeného rozsudku plyne, že městský soud v posledně uvedených ustanoveních nařízení spatřuje překážku (v podobě veřejnoprávních limitů) pro případné umístění plánovaného rodinného domu na části pozemku parc. č. XA dotčeného změnou Z 2822/00. Tedy překážku ve svém důsledku vylučující realizaci tohoto (případného) stavebního záměru. Proto se podle městského soudu napadená část OOP „příčí smyslu nařízení č. 10/2014, jakožto i zákonu o ochraně přírody a krajiny“ (tamtéž).

[61] Nejvyšší správní soud se otázkou realizovatelnosti budoucího stavebního záměru jako důvodem pro nemožnost regulace území na úrovni územního plánování opakovaně zabýval ve vztahu k zásadám územního rozvoje (dále „ZÚR“).

[62] V rozsudku čj. 1 Ao 7/2011-526, bodu 112, a na něj navazujícím rozsudku ze 4. 4. 2023, čj. 7 As 88/2021-88, bodech 40 a 41, Nejvyšší správní soud konkrétně dospěl k závěrům, že smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního

pokračování

rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Z toho však nelze dovozovat povinnost prověřit, že konkrétně definovaný záměr tyto limity splní. To je až úkolem územního řízení. Při pořizování ZÚR (jejich změny) je tak třeba koncepčně prověřit, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány, aby nebyly plochy blokovány pro jiný způsob využití a nebyly vynakládány další prostředky na nižších úrovních územního plánování a přípravy projektové dokumentace konkrétní podoby záměru, jestliže lze již na úrovni podrobnosti ZÚR uzavřít, že záměr, pro nějž mají být plocha či koridor vymezeny, nelze (bez ohledu na skutečnosti jako jsou jeho přesné umístění v území, parametry záměru a kompenzační opatření, včetně např. opatření organizačních) povolit. Vypustit návrh plochy či koridoru z obsahu ZÚR lze však pouze za podmínky, že již na této úrovni územního plánování je spolehlivě prokázáno, že záměr (bez ohledu na výše uvedené skutečnosti) nebude možné v (navazujícím) územním řízení povolit. Taková situace je vzhledem k relativní obecnosti ZÚR spíše ojedinělá.

[63] Uvedené úvahy a závěry vyslovené ve vztahu k ZÚR podle Nejvyššího správního soudu musí tím spíše (*argumentum a fortiori*) dopadat na územní plán jako nižší, a tedy konkrétnější územně plánovací dokumentaci (§ 43 odst. 3 stavebního zákona 2006), jež je v hierarchii blíže územním a stavebním řízením.

[64] Městský soud nerealizovatelnost budoucího záměru v podobě rodinného domu spatřoval v tom, že jeho uskutečnění (umístění) je vyloučeno v důsledku zákazu umísťování nových staveb, až na specifické výjimky, podle § 15 odst. 2 a 3 nařízení. V tomto ohledu podle městského soudu rodinný dům nespadá pod výjimky uvedené v § 15 odst. 2 nařízení (*stavby, zařízení a jiná 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*; bod 111 napadeného rozsudku) ani § 15 odst. 3 nařízení (*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*; bod 112 napadeného rozsudku).

[65] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu o (zjevné) nerealizovatelnosti budoucího stavebního záměru v podobě stavby rodinného domu na pozemku parc. č. XA. Regulace umísťování nových staveb v přírodních parcích, včetně přírodního parku Drahaň – Troja, zavedená § 15 odst. 2 a 3 nařízení, totiž nepředstavuje překážku, v důsledku níž by byl případný stavební záměr nepřijatelným a nerealizovatelným extrémem, resp. realizace daného záměru není zcela vyloučena veřejnoprávními limity, a uskutečnění daného záměru ani není vyloučeno již na první pohled (rozsudek NSS č. 8 As 215/2023-109, bod 76).

[66] Stěžejní pro výše uvedený opačný závěr je podle Nejvyššího správního soudu právě to, že samotné nařízení zavádí výjimky z jinak kategorického zákazu umísťování nových staveb v přírodních parcích. Pokud by výjimek nebylo, bylo by namísto skutečně uvažovat o zjevné nerealizovatelnosti budoucího záměru (umístění nové stavby v přírodním parku).

Nicméně, vzhledem k existenci výjimek, především výjimky uvedené v § 15 odst. 3 nařízení týkající se *dostavby stávajících sídelních útvarů*, podle Nejvyššího správní soudu nejde na úrovni územního plánu o nerealizovatelnost „na první pohled“, ani není možné spolehlivě prokázat, že záměr (bez ohledu na jeho přesné umístění v území, parametry záměru a kompenzační opatření, včetně např. opatření organizačních) nebude možné v územním řízení (či jeho období) za žádných okolností povolit. Regulace území na úrovni územního plánu (zde v podobě zastavitelnosti území s kódem míry využití území OB-A) totiž neumožňuje dospět k jednoznačnému závěru o nenaplnění žádné z výjimek (především *dostavby stávajících sídelních útvarů*) a tedy o kategorickém vyloučení umístění případné stavby rodinného domu na dotčené části pozemku parc. č. XA. Jak plyne ze závěrů výše citovaného rozsudku čj. 7 As 88/2021-88, bodu 41, vztažených na nyní projednávanou věc, pro fázi pořizování územního plánu postačí prověřit, zda má záměr, pro nějž se funkční využití plochy vymezuje, šanci být povolen. Závěr, že tato šance existuje, znamená, že lze na úrovni územního plánu funkční využití plochy vymezit a dále jej podrobněji prověřit v územním řízení. Kompletní prověření, zda konkrétně definovaný záměr veřejnoprávní limity skutečně splňuje, je totiž úkolem právě až územního (či jemu obdobného) řízení (bod [62] výše).

[67] V okolnostech nyní projednávané věci podle Nejvyššího správního soudu tedy nelze na úrovni pořizování územního plánu zcela vyloučit, že případný budoucí stavební záměr (stavba rodinného domu) může naplnit jednu z výjimek ze zákazu umísťování nových staveb v přírodním parku Drahaň – Troja, výslovně předpokládaných samotným nařízením v § 15 odst. 2 a 3. Ostatně, mezi navrhovatelkou na jedné straně a stěžovatelem a OZNR na druhé straně je spor právě o to, zda případná stavba rodinného domu na pozemku parc. č. XA může představovat *dostavbu stávajícího sídelního útvaru*, resp. zda stávající, již existující vilová zástavba v dané lokalitě představuje sídelní útvar. Otázka naplnění výjimky, resp. (ne)porušení veřejnoprávních limitů v podobě regulace umísťování nových staveb proto v nyní projednávané věci může být předmětem až případného územního řízení (společného územního a stavebního řízení), v němž bude posuzován již konkrétně vymezený stavební záměr. Právě tam dojde rovněž k posouzení, zda by v případě budoucí stavby šlo o stavbu izolovanou. Tím Nejvyšší správní soud samozřejmě nikterak nepředjímá ani nenaznačuje výsledek takových případně vedených navazujících řízení. V nynější fázi mu to totiž vůbec nepřísluší.

[68] Z výše uvedených důvodů nemůže obstát ani závěr městského soudu o obcházení zákona, resp. nařízení, založený na účelovosti změny Z 2822/00, aby došlo k „vejítí“ se do výjimky podle § 15 odst. 3 nařízení. Městský soudem popisované „vejítí“ se do výjimky se totiž vztahuje pouze k té části § 15 odst. 3 nařízení, jež stanoví, že případná *dostavba stávajících sídelních útvarů* musí být prováděná v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Samotné nařízení ani nemůže (do budoucna) blokovat jakékoli změny územního plánu, jak správně poukázal stěžovatel v bodu 27 na str. 13 doplnění kasační stížnosti z 16. 4. 2024 (bod [17] výše). Ostatně, umísťování stavebních záměrů musí být v souladu s územním plánem, i kdyby nařízení tuto podmínku neobsahovalo. Podstatou výjimky podle § 15 odst. 3 nařízení je proto posouzení toho, zda jde o *dostavbu stávajícího sídelního útvaru*, což však bude předmětem až případného územního řízení, jak uvedeno výše. V tomto řízení bude moci plnohodnotně bránit svá práva i navrhovatelka jako účastnice z titulu souseda [§ 85 odst. 2 písm. b), resp. § 94k písm. e) stavebního zákona 2006]. Takový stavební záměr tedy nebude z hlediska pozitivního práva nenapadnutelný (bod 36

pokračování

na str. 14 až 15 doplnění kasační stížnosti). Ani proto nemohlo jít v nyní projednávané věci, ve fázi územního plánování, o obcházení zákona (nález ÚS sp. zn. II. ÚS 119/01 *a contrario*).

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

[69] Městský soud dospěl dále k závěru, že napadená část OOP zasahuje v rozporu s § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny do krajinného rázu. Svůj závěr zdůvodnil stručně tak, že je-li napadená část OOP v rozporu s nařízením, je tím spíše naplněn zásah do krajinného rázu v rozporu s § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajinný ráz území je totiž nad rámec uvedeného ustanovení pro účely nyní projednávané věci konkretizován a specificky chráněn právě (i) speciální právní úpravou obsaženou v nařízení.

[70] Vzhledem k výše učiněnému závěru, že napadená část nemůže být v rozporu s § 15 nařízení, neboť ten se nevztahuje na fázi územního plánování (bod [59] výše), nemůže z logiky věci obstát ani závěr městského soudu o rozporu napadené části OOP s § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jelikož je založený výhradně na nesprávném závěru o rozporu napadené části OOP s § 15 nařízení.

[71] Nejvyšší správní soud však považuje za možné a vhodné zodpovědět stěžejní otázku, zda napadená část OOP i přes nesprávně odůvodněný závěr městského soudu zasahuje do krajinného rázu, resp. zda se stěžovatel otázkou zásahu do krajinného rázu řádně zabýval, tj. zda se dostatečně vypořádal s konkurujícími zájmy, jak požaduje judikatura i komentářová literatura, a zda tedy budou stěžovatelem uvedené důvody skutečně dostatečné při jejich konfrontaci s konkrétní návrhovou argumentací směřující do věcného řešení (bod 59 zrušujícího rozsudku NSS).

[72] Byť je to zásadně krajský (městský) soud jako soud přezkumný, který by se měl v první řadě věcně zabývat jednotlivými návrhovými body, je za splnění zákonných podmínek možno (až) v řízení o kasační stížnosti řešit právní otázky neřešené v řízení před krajským soudem. Podmínkou je však i to, že nedojde v podstatné míře k nahrazení činnosti krajského soudu, neboť by tím byla popřena odlišná (kontrolní) role kasační instance a v neúnosné míře posunuta k instanci „první“ přezkumné. Jinak řečeno, doplňovat řízení a s konečnou platností posoudit sporné otázky může Nejvyšší správní soud jen tehdy, zůstává-li program sporu i v řízení před ním v podstatných ohledech v mezích vytýčených řízením před krajským soudem. Za těchto podmínek je naopak tato aktivní role instance rozhodující o kasační stížnosti žádoucí, neboť napomáhá rychlosti a hospodárnosti řízení, aniž snižuje kvalitu a důkladnost přezkumu sporných otázek. Otázky krajským soudem neřešené může Nejvyšší správní soud s konečnou platností vyřešit tehdy, nepřicházela-li aktivita krajského soudu z povahy věci v úvahu (např. posuzování podmínek řízení o kasační stížnosti či vad řízení před krajským soudem), nebo tehdy, jde-li o otázky vycházející z otázek krajským soudem již řešených nebo s nimi v podstatných ohledech související či na ně navazující (usnesení rozšířeného senátu NSS z 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 25). Obdobné úvahy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil již v usnesení ze 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, z jehož bodu 71 zároveň plyne, že limitem pro uvedený postup vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí.

[73] V nyní projednávané věci se městský soud otázkou zásahu napadené části OOP do krajinného rázu chráněného § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně zabýval

(viz výše). Skutečnost, že jeho závěr z výše uvedených důvodů neobstál, je v tomto ohledu irelevantní. Není tak pochyb, že otázka krajinného rázu byla vytyčena již v řízení před městským soudem, neboť představovala jeden z návrhových bodů (body 6.1 až 6.8 na str. 6 a 7 návrhu). Stěžovatel i OZNR tak měli v řízení před městským soudem možnost se k otázce krajinného rázu vyjádřit, což také tu více tu méně učinili. Proto pro účastníky ani OZNR nemůže být posouzení této otázky Nejvyšším správním soudem nikterak překvapivé.

[74] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dále posoudil napadenou část OOP z hlediska ochrany krajinného rázu. Tento postup je vhodný i s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť městský soud se nyní projednávanou zabýval již dvakrát a nyní se jí podruhé zabývá rovněž Nejvyšší správní soud. Kategorické lpění na tom, aby se otázkou ochrany krajinného rázu ve všech relevantních ohledech poprvé zabýval výhradně městský soud by tak zbytečně a nerozumně jen dále protahovalo soudní řízení, jež již nyní trvá tři a půl roku. Samotné pořizování napadené změny OOP pak začalo dokonce již v roce 2011 a trvá tak již přes třináct let.

[75] Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*

[76] Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny *se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje zejména spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.*

[77] Podle § 44a téhož zákona, ve znění účinném od 1. 6. 2017, *orgány územního plánování a stavební úřady vykonávají svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost. Urbanistické a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel.*

[78] Obecné požadavky na zohlednění ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých součástí, tedy včetně krajiny a krajinného rázu, dále plynou i z cílů a úkolů územního plánování, jak byly formulovány v § 18 a § 19 stavebního zákona 2006. Konkrétně lze poukázat například na § 18 odst. 4 stavebního zákona 2006, podle něž platilo, že *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*

[79] Podle § 53 odst. 4 písm. b), c) a d) stavebního zákona 2006 platilo, že *pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu zejména ... b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů⁴⁾, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.* V písmenu d) uvedená poznámka pod čarou č. 4 odkazuje mimo jiné na zákon o ochraně přírody a krajiny.

pokračování

[80] Podle § 54 odst. 5 písm. a) a e) téhož zákona platilo, že je součástí odůvodnění územního plánu kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména a) výsledek přezkoumání územního plánu podle odstavce 4, ... e) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty.

[81] Uvedená zákonná východiska pro úvahy orgánů územního plánování při pořizování územně plánovací dokumentace byla konkretizována mimo jiné vyhláškou č. 500/2006. Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále „vyhláška o územně analytických podkladech“). Podle bodu 1 písm. f) přílohy č. 7 k této vyhlášce platilo, že *textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití (hlavní využití), pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití (včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro účely uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona), popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a stanovení podmínek prostorového uspořádání, **včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu** (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a intenzity jejich využití)* [zvýraznění provedl NSS].

[82] Jak plyne z výše uvedeného, stavební zákon 2006 v rámci konkrétně stanovených cílů a úkolů územního plánování neopomíná ani ochranu krajiny včetně ochrany krajinného rázu. Ochranou krajinného rázu při tvorbě územního plánu se ve své judikatuře Nejvyšší správní soud již zabýval. V rozsudku z 2. 10. 2013, čj. 9 Ao 1/2011-192, v rámci posuzování otázky souladu územního plánu obce s hmotným právem uvedl, že z § 18 odst. 1 a 4 stavebního zákona 2006 vyplývá, že ochrana přírody a krajinného rázu je zájmem, který je pořizovatel při tvorbě územního plánu povinen zohlednit a při zohlednění v odpovídající míře se jedná o veřejný zájem souladný s cíli územního plánování. Územní plán proto nelze považovat za nezákonný pouze z důvodu, že pořizovatel při vymezení funkčních ploch přihlížel k ochraně přírody a krajinného rázu a tento zájem použil jako kritérium pro určení funkčního využití jednotlivých ploch. A dále Nejvyšší správní soud obecně dodal, že výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Ke stejnému závěru, že při vytváření územně plánovací dokumentace je nutné se vypořádat s konkurujícími zájmy a hodnotami, dospěl Nejvyšší správní soud i v novějším rozsudku z 20. 7. 2023, čj. 1 As 301/2021-150, bodech 38, 42 a 67, týkajícím se mimo jiné i ochrany krajinného rázu na úrovni ZÚR v rámci regulace výstavby vysokých větrných elektráren. Nejsou-li však v tomto směru uplatněny konkrétní námitky, postačuje obecné vypořádání se s konkurujícími zájmy (VOMÁČKA, V. § 12 [Ochrana krajinného rázu a přírodní park]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 140, marg. č. 24).

[83] Z uvedeného jednoznačně plyne, že potřeba ochrany krajinného rázu má v procesu tvorby územního plánu své nezastupitelné místo. Tomu nebrání skutečnost, že těžiště posouzení případného zásahu do krajinného rázu konkrétním stavebním záměrem se nachází až v dalších fázích, tj. především při rozhodování o umístování a povolování staveb.

[84] Ostatně, nezastupitelné místo ochrany krajinného rázu v procesu tvorby územního plánu je dáno i s ohledem na § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle nějž se *krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.*

[85] „Krajinný ráz je souhrnem znaků, vlastností, jevů a hodnot určité krajiny, které vytvářejí její celkový charakter“ (rozsudek NSS z 1. 7. 2016, čj. 8 As 2/2016-56, bod 24). „Krajinný ráz je také velmi často označen za charakteristiku životního prostředí, která by mohla být uplatněním územního plánu významně ovlivněna. Z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a z textové části územního plánu a z odůvodnění územního plánu musí být v takovém případě zřejmé, že se pořizovatel problematikou degradace krajinného rázu a vlivem na území, turistiku, rekreaci a kvalitu života v obci zabýval, zvláště pak na podkladě uplatněných připomínek a námitek“ (VOMÁČKA, V. § 12 [Ochrana krajinného rázu a přírodní park]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 140, marg. č. 25).

[86] K otázce poměřování konkurujících zájmů Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „[z]ohlednění ekonomického přínosu je tedy namístě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Je však samozřejmě na místě hledání kompromisního řešení“ (rozsudek NSS z 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75, č. 1498/2008 Sb. NSS).

[87] Z hlediska požadavků na kvalitu vypořádání konkurujících zájmů je v nyní projednávané věci podle Nejvyššího správního soudu významné, že nařízení obsahuje v § 4 odst. 3 vcelku podrobný popis toho, v čem spočívá význam území přírodního parku Drahaň – Troja, tedy v podstatě krajinný ráz: *Význam území spočívá v harmonicky utvářené krajině 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 bulžníkové 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 relikty 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 nívy Vltavy. Určitou hodnotou území je vegetační clona Vltavy, která je tvořena pásy břehových porostů. Relativně málo se krajinný ráz dochoval v rámci zastavěného území ve vlastní Troji a Pod Kazankou“.*

[88] To svým způsobem představuje ulehčení práce v procesu pořizování územního plánu, neboť pořizovatel i dotčený orgán mají jasně specifikováno, v čem krajinný ráz v konkrétním území spočívá, a tedy s jakými jeho konkrétními prvky je třeba se řádně a

pokračování

dostatečně vypořádat při vyvažování veřejného zájmu na ochraně krajinného rázu s jinými, konkurujícími zájmy.

[89] Textová část odůvodnění změny Z 2822/00 ovšem neobsahuje k zásahu do krajinného rázu nic. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách je uvedeno pouze následující: *Návrh změny byl v souladu s platným zákonem č. 114/1992 Sb. posouzen příslušným orgánem ochrany přírody (OOP), a to, mimo jiné, v místním kontextu, tedy s přihlédnutím k poloze změny v přírodním parku Drahaň - Troja. V rámci dohodovacího jednání OOP svým souhlasem seznal, že zmenšený rozsah změny není v rozporu s předmětným nařízením hl. m. Prahy o zřízení přírodních parků. ... Rozsah zastavitelné plochy změny byl na základě stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody a následného dohodovacího jednání zredukován. Zmenšená plocha OB-A umožní stavbu stávající skupiny domů na sousedních parcelách tak, aby tato skupina jako celek nezpůsobila narušení zeleného horizontu trojských a kobylických svahů.... Snížení kódu míry využití ploch zajistí při vlastní realizaci záměru z důvodu vyššího koeficientu zeleně ponechání výrazné nezastavěné části, která bude plnit obdobnou funkci jako sady a zahrady, tedy původní využití ploch. Veřejný zájem touto změnou není ohrožen. Orgány hájící veřejný zájem na základě zákona neshledaly žádný rozpor s ochranou veřejného zájmu. ... Dle požadavku dotčeného orgánu, Odboru životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy (v současnosti Odbor ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy), byl rozsah změny ve fázi zadání redukován. Změna byla upravena tak, aby zůstal zachován ÚSES a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice).*

[90] A v odůvodnění vyhodnocení připomínek je ke krajinnému rázu uvedeno v podstatě jen toto: *„Celoměstský systém zeleně nebude změnou plochy s rozdílným způsobem využití přerušen ani výrazně redukován a nebude tak jako celek ohrožen, zůstane spojitý. Zároveň s odkazem na výše uvedenou změnu kódu míry využití ploch bude tato redukce minimálního rozsahu. Veřejný zájem touto změnou není ohrožen. Orgány hájící veřejný zájem na základě zákona neshledaly žádný rozpor s ochranou veřejného zájmu“.*

[91] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vypořádání konkurujících zájmů pro účely vyhodnocení zásahu napadené části OOP do krajinného rázu nelze považovat za dostatečné. Je tomu tak především s ohledem na to, že v nyní projednávané věci jednak navrhovatel podal vcelku podrobné námitky týkající se částečně i zásahu do krajinného rázu, pročez nepostačuje jen obecné vypořádání se s konkurujícími zájmy (bod [82] výše), a jednak nařízení v § 4 odst. 3 dosti podrobně vymezuje krajinný ráz přírodní rezervace Drahaň – Troja, na jehož území se nachází celá plocha zasažená změnou Z 2822/00. Neméně významná je i neodůvodněnost souhlasného (kladného) stanoviska dotčeného orgánu OPK (k tomu dále kapitola V.E *Souhlasné (kladné) stanovisko dotčeného orgánu*), jelikož na souhlasné stanovisko stěžovatel opakovaně odkazuje v rozhodnutí o námitkách.

V.D Zásah do ochranného pásma přírodní památky Havránka

[92] Městský soud rovněž shledal, že napadená část OOP je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť neobsahuje náležité vysvětlení, proč je vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky Havránka, resp. proč je taková výstavba v ochranném pásmu možná. Vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 360/2019-42, který se zabýval ochranným pásmem přírodní památky Dolní Šárka v kontextu čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky, podle něž *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.

[93] Stěžovatel namítl nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Svůj nesouhlas s uvedeným závěrem vystavěl na argumentaci, že na nyní projednávaný případ nedopadají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 360/2019-42, který se zabýval přírodní památkou Dolní Šárka, jejíž ochranné pásmo je v čl. 4 vyhlášky speciálně (výslovně) upraveno, a proto na ni toto ustanovení dopadá. Oproti tomu ochranné pásmo nyní řešené přírodní památky Havránka v uvedeném ustanovení upraveno není, a proto na ni nedopadá. Proto nejsou ani kladeny zvláštní požadavky na odůvodnění změny Z 2822/00 ohledně jejího zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka, a změna Z 2822/00, potažmo napadená část OOP tak není nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[94] Podstatou stěžovatelovy námitky tak je tvrzení, že zvláštní odůvodnění vůbec není třeba, nikoli to, že napadená část požadavky zvláštního odůvodnění splňuje.

[95] Podle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *je-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 chráněné 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 chráněné území vyhláší bez ochranného pásma* [zvýraznění provedl NSS].

[96] Podle čl. 1 odst. 8 vyhlášky, ve znění účinném do 31. 10. 2002, *se chráněnými přírodními výtvy určují: 8. Havránka – společenstva vřesoviště a teplomilné pastviny na výchozech proterozoických hornin. Katastrální území – Troja, parcelní čísla 1218/1, 1218/2, 1219, 1220/1 část, 1238, 1239, 1240, celková výměra 4,2049 ha. S účinností do 31. 10. 2002 citované ustanovení obsahovalo ještě větu třetí, podle níž ochranné pásmo pro toto území není stanoveno, tvoří jej areál Pražské botanické zahrady. Nařízením hl. m. Prahy č. 17/2002 Sb. HMP byla třetí věta z citovaného ustanovení vypuštěna (bod [10] výše). Chráněný přírodní výtvar Havránka vyhlášený ve smyslu § 6 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, byl podle § 90 odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 22 odst. 2 vyhlášky ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, prohlášen za přírodní památku (ve smyslu § 36 zákona o ochraně přírody a krajiny), a jako taková je nadále chráněna.*

[97] Článek 4 odst. 1 vyhlášky obsahuje určení konkrétních ochranných pásem u deseti z celkem dvanácti přírodních památek, jimž dala vyhláška vzniknout. Chybí pouze přírodní památky Salabka a Havránka.

[98] Z výše citovaných ustanovení plyne, že podle vyhlášky ve znění účinném do 31. 10. 2002 tvořil ochranné pásmo přírodní památky Havránka „pouze“ areál Pražské botanické zahrady. S účinností od 1. 1. 2002 ochranné pásmo této přírodní památky není vyhlášeno, aniž však orgán ochrany přírody výslovně stanovil, že se přírodní památka vyhláší bez ochranného pásma. Podle § 37 odst. 1 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny je proto

pokračování

ochranným pásmem přírodní památky Havránka *území do vzdálenosti 50 m od jejích hranic*, o čemž ostatně není sporu ani mezi účastníky.

[99] V nyní projednávané věci není sporu ani o tom, že převážná část změny Z 2822/00, resp. napadené části OOP, představuje rozšíření zastavitelných ploch do ochranného pásma přírodní památky Havránka. To výslovně plyne již z kapitoly G. textové části odůvodnění změny Z 2822/00, přičemž uvedené nijak nespornuje ani stěžovatel.

[100] Podle Nejvyššího správního soudu z výše citovaných ustanovení neplyne závěr prosazovaný stěžovatelem, že regulace obsažená v čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky (zákaz, resp. přísné omezení výstavby) dopadá pouze na ta ochranná pásma přírodních památek, která jsou výslovně upravena v čl. 4 odst. 1 vyhlášky, tedy nikoli na přírodní památku Havránka.

[101] Regulace výstavby v čl. 4 odst. 3 písm. a) vyhlášky není výslovně nijak omezena. Chtěl-li by autor vyhlášky takové omezení provést, zvolil by jednoduše jinou, jednoznačně zužující formulaci. Například, „*v ochranných pásmech podle odst. 1 ...*“. Pokud tak však neučinil, nelze z ničeho dovozovat, že takové zúžení bylo dotčeným ustanovením zamýšleno. Neplyne to ani z žádného jiného ustanovení vyhlášky, resp. z jejího celkového kontextu, ani z § 37 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi způsobem, jímž dochází k určení, vymezení ochranného pásma ve smyslu § 37 odst. 1 uvedeného zákona, na jedné straně (čl. 4 odst. 1 vyhlášky), a regulací dovolených/zakázaných činností v ochranném pásmu na straně druhé (čl. 4 odst. 3 vyhlášky). Skutečnost, že vyhláška ve vztahu k deseti památkovým rezervacím v čl. 4 odst. 1 vyhlásila konkrétně vymezené ochranné pásmo, zatímco ve vztahu ke zbylým dvěma, včetně Havránky, mlčí, pročež u nich vzniklo ze zákona do vzdálenosti 50 m od jejich hranic, bez dalšího neznamená, že konkrétní vyhláškou nastavená regulace výstavby dopadá pouze na ochranná pásma vyhlášená, nikoli však již na ta vzniklá ze zákona.

[102] Z pohledu smyslu a účelu existence ochranných pásem zvláště chráněných území, ať již na základě obecné zákonné úpravy v posledně uvedeném ustanovení či podle vyhlášky jako (zvláštního) prováděcího předpisu, Nejvyšší správní soud neshledal žádný racionální a rozumně obhajitelný důvod pro rozlišování mezi ochrannými pásmy v závislosti na způsobu jejich vzniku, není-li výslovného a jasného úmyslu autora regulace (zde vyhlášky) takto mezi nimi v konkrétním případě rozlišovat.

[103] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že regulace výstavby v ochranném pásmu v čl. 4 odst. 3 vyhlášky plně dopadá i na ochranné pásmo přírodní památky Havránka, v němž tak *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*. Z pohledu této regulace tak není rozdíl mezi výslovně vyhlášeným ochranným pásmem přírodní památky Dolní Šárka, jež byla předmětem posouzení Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 4 As 360/2019, a ze zákona vzniklým padesátimetrovým ochranným pásmem nyní řešené přírodní památky Havránka. Z toho důvodů jsou i na nyní projednávanou věc přílehlavé závěry formulované v bodu 43 rozsudku čj. 4 As 360/2019-42, jež městský soud citoval a aplikoval v bodech 118 a 119 napadeného rozsudku.

[104] I nyní tak byly, slovy stěžovatele, kladeny zvláštní požadavky na odůvodnění změny Z 2822/00 ohledně jejího zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka. Proto

mělo být v napadené části OOP náležitě vysvětleno, proč je vymezena nová zastavitelná plocha v ochranném pásmu přírodní památky, kde je to z důvodu její ochrany v podstatě zakázáno, resp. proč je taková výstavba možná (rozsudek NSS čj. 4 As 360/2019-42, bod 43).

[105] Tato nutnost dostatečného zdůvodnění přímo souvisí rovněž s otázkou potřeby koncepčního prověření budoucí realizovatelnosti plánovaných záměrů (body [60] a násl. výše). Vzhledem k podobnosti regulace obsažené v čl. 4 odst. 3 vyhlášky s regulací v § 15 nařízení je namístě realizovatelnost prověřit i optikou této vyhlášky.

[106] V kapitole G. textové části odůvodnění změny Z 2822/00 je uvedeno: *„Změna požaduje výstavbu rodinného domu na úkor stávající nezastavitelné plochy sady, zahrady a vinice /PS/. Představuje nárůst obytné funkce v rozsahu 920 m² na úkor nezastavitelných ploch. Ve vnějším pásmu města změna navrhuje nárůst obytné funkce o 0,92 ha [pozn. NSS: jde-li o výše uvedených 920 m², jde správně o 0,092 ha], což představuje nárůst daného typu ploch v MČ Praha - Troja o 0,52 %. V MČ Praha - Troja je nenaplněnost rozvojových ploch vymezených územním plánem pro obytné funkce 30 % (2 ha), rozloha ploch pro obytné funkce zde ve vnějším pásmu od roku 2000 stoupla o 0,53 ha, tj. 3,08%. Nárůst zastavitelných ploch je odůvodnitelný zanedbatelnou rozlohou navrhované změny v rámci celého města i městské části a přímou návazností na stávající zástavbu.“*

[107] Tyto důvody městský soud z hlediska výše uvedených požadavků na zdůvodnění zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka posoudil v bodu 119 napadeného rozsudku jako mimoběžné a irelevantní. Stěžovatel tento závěr v kasační stížnosti nikterak nezpochybnil. Čistě pro inspiraci však lze i zde stručně poukázat na závěry opakovaně citovaného rozsudku čj. 4 As 360/2019-42, body 37 až 42, v nichž Nejvyšší správní soud posoudil v podstatě shodně formulované odůvodnění změny Z 2778/00 jako nedostatečné z hlediska nezbytnosti vymezení nových zastavitelných ploch.

[108] Argumentace, že v nyní projednávané věci jde o zanedbatelnou rozlohu navrhované změny, jež přímo navazuje na stávající zástavbu, je rovněž mimoběžná, a tedy nedostatečná a nepřiléhavá pro zdůvodnění zásahu do ochranného pásma, neboť regulace stanovená vyhláškou je v tomto ohledu dosti striktní a nezná žádné výjimky týkající se velikosti rozlohy či návaznosti na stávající zástavbu.

[109] Ohledně zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka dále stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval tím, že pozemek OZNŘ, jehož část byla dotčena změnou Z 2822/00, je od přírodní památky Havránka oddělen veřejně přístupnou pozemní komunikací v ulici Pod Havránkou, která tak tvoří přirozenou hranici mezi touto přírodní památkou a existující obytnou lokalitou na jihovýchod od této komunikace. Není tedy pravdou, že by změnou Z 2822/00 mělo dojít, slovy napadeného rozsudku, *„k obnažení hranice přírodní památky“*. V tom se podle stěžovatele také liší skutkové okolnosti nyní projednávané věci od věci řešené výše odkazovaným rozsudkem čj. 4 As 360/2019-42.

[110] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto argumentaci nelze považovat za odůvodnění napadené části OOP ohledně zásahu do ochranného pásma Havránka, jelikož ji stěžovatel poprvé použil teprve v řízení o kasační stížnosti v reakci na úvahy městského soudu v bodu 117 napadeného rozsudku. Z judikatury však plyne, že dodatečné zdůvodňování v řízení před soudem nemůže vést k nápravě nedostatku odůvodnění opatření

pokračování

obecné povahy – územního plánu (rozsudek NSS z 22. 11. 2024, čj. 3 As 54/2024-103, bod 34).

[111] Argumentace přirozenou hranicí pak neobstojí ani jako kasační námitka. Samotnou imanentní podstatou ochranných pásem je, že nejsou přímou součástí zvláště chráněného území, nýbrž na něj navazují, a to v místě, kde má zvláště chráněné území svoji hranici, jež může vcelku běžně být tvořena i přirozenou hranicí jako je např. okraj lesa, úpatí kopce, řeka či právě komunikace. Má-li ochranné pásmo plnit svoji ochrannou (přechodovou či nárazníkovou) funkci, bylo by podle Nejvyššího správního soudu absurdní činit rozdíl mezi ochrannými pásmy jen podle toho, zda je „odděleno“ od zvláště chráněného území přirozenou hranicí. K tomu totiž slouží právě možnost ochranné pásmo buď vůbec nestanovit (§ 37 odst. 1 věta čtvrtá zákona o ochraně přírody a krajiny), případně možnost nastavit konkrétní regulaci v ochranném pásmu, ať již výslovně vyhlášeném či vzniklém ze zákona. Důsledkem umožnění zakázané výstavby v ochranném pásmu tak z podstaty věci bude do té či oné míry obnažení hranice zvláště chráněného území, neboť se výstavba jeho hranici přiblíží, což však popírá smysl a účel ochranného pásma.

[112] Kasační argumentace, že posouzení možnosti umístění a povolení konkrétního stavebního záměru v ochranném pásmu přírodní památky Havránka bude provedeno až v případných navazujících řízeních, je nepřípustná podle § 104 odst. 4. Městský soud se totiž s touto okolností, prostřednictvím citace bodu 43 rozsudku čj. 4 As 360/2019-42 v bodu 118 napadeného rozsudku, vypořádal. Stěžovatel však toto vypořádání nikterak nezpochybnil, natož kvalifikovaně (rozsudek NSS z 20. 7. 2023, čj. 8 As 368/2021-51, body 24 a 26).

[113] Kasační námitky proti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadené části OOP ohledně zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka nejsou s ohledem na výše uvedené důvodné. Tento důvod městského soudu pro zrušení napadené části OOP proto ob stojí.

[114] Závěru o nepřezkoumatelnosti napadené části OOP v části týkající se zásahu do ochranného pásma přírodní památky Havránka nebrání zrušující rozsudek NSS, resp. jeho závazný právní názor, jelikož Nejvyšší správní soud se v řízení o první kasační stížnosti zabýval přezkoumatelností rozhodnutí o námitkách, přičemž odmítl paušální závěr původního rozsudku městského soudu, že je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné (bod [4] výše). Ostatně, Nejvyšší správní soud v bodu 59 zrušujícího rozsudku výslovně uvedl, že v tehdejší fázi nemohl předjímat, zda budou důvody obsažené primárně v rozhodnutí o námitkách „skutečně dostatečné při jejich konfrontaci s konkrétní argumentací směřující do věcného řešení“. Nejvyšší správní soud tedy předpokládal, že městský soud může v dalším řízení dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti napadené části OOP.

V.E Souhlasné (kladné) stanovisko dotčeného orgánu

V.E.1 Rozhodná právní úprava

[115] Městský soud posuzoval, zda v nyní projednávané věci existuje souhlasné (kladné) stanovisko dotčeného orgánu přírody a krajiny. Nutnou podmínku existence takového stanoviska dovodil z § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (body 120 a 129 napadeného rozsudku). Toto ustanovení se však vůbec netýká fáze územního plánování, nýbrž až navazujících řízení.

[116] Dospěl-li proto městský soud k závěru o porušení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, opřel svůj závěr o nepřiléhavé zákonné ustanovení. Městský soud nicméně dospěl ke správnému závěru o nutnosti souhlasného (kladného) stanoviska dotčeného orgánu OPK jako závazného podkladu pro vydání napadené části OOP.

[117] Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2017 (tj. v době, kdy v nyní projednávané věci dotčený orgán OPK uplatnil své nesouhlasné stanovisko podle § 50 odst. 2 tohoto zákona – bod [11] výše) platilo, že *orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů⁴⁾. Dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona* [zvýraznění provedl NSS]. Uvedená poznámka pod čarou č. 4 odkazuje mimo jiné na zákon o ochraně přírody a krajiny.

[118] Podle § 50 odst. 2 stavebního zákona 2006 platilo, že *pořizovatel 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, újezdnímu úřadu sousedícího vojenského újezdu 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 nepřihlíží* [zvýraznění provedl NSS].

[119] Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2020 (tj. v době, kdy zastupitelstvo stěžovatele vydalo mimo jiné i napadenou část OOP – bod [2] výše) platilo, že *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu* [zvýraznění provedl NSS].

[120] Stanovisko dotčeného orgánu podle výše citovaného § 50 odst. 2 stavebního zákona 2006 je tak závazným podkladem, bez něž nelze územní plán vydat (rozsudky NSS ze 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, a na něj navazující z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 126, či z 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 46).

[121] Závaznost stanovisek dotčeného orgánu OPK v procesu územního plánování, jakož i nutnost existence souhlasného (kladného) stanoviska jako podmínky pro vydání územního plánu, resp. nemožnost územní plán vydat při existenci nesouhlasného (záporného) stanoviska, tak sice neplynula z § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jako zvláštního zákona chránícího přírodu a krajinu i v procesu územního plánování, jak nesprávně uvedl městský soud. Nicméně, plynula přímo ze stavebního zákona 2006.

[122] Skutečnost, že městský soud v tomto ohledu vyšel z nepřiléhavého právního předpisu, tak nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť v konečném důsledku šlo toliko o formální pochybení bez vlivu na správnost základní úvahy o nutnosti existence stanoviska dotčeného orgánu OPK jako závazného podkladu pro vydání napadené části OOP.

pokračování

V.E.2 Věcné posouzení závěru městského soudu

[123] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami mířícími do závěru městského soudu o neexistenci souhlasného (závazného) stanoviska.

[124] Předně je třeba odmítnout úvahu stěžovatele, že Nejvyšší správní soud v bodu 63 svého zrušujícího rozsudku bere jako fakt, že v rámci dohodovacího jednání z 21. 9. 2017 bylo ustoupeno od nesouhlasného stanoviska ze 17. 2. 2017, aniž v tom spatřuje problém (bod 79 na str. 32 doplnění kasační stížnosti).

[125] Nejvyšší správní soud v uvedeném bodu zrušujícího rozsudku pouze identifikoval konkrétní nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu OPK a následné dohodovací jednání, a to na základě popisu stěžovatele v tehdejší kasační stížnosti. Právě proto také odkázal na bod 13 zrušujícího rozsudku shrnující tehdejší kasační argumentaci. V žádném případě však nesouhlasné stanovisko ze 17. 2. 2017 ani výsledek dohodovacího jednání z 21. 9. 2017 nikterak věcně nehodnotil. Ani nemohl, jelikož předmětem předchozího kasačního řízení byla toliko otázka (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách, přičemž v bodu 63 zrušujícího rozsudku se NSS vyjadřoval konkrétně k nepřezkoumatelnosti v části vypořádání se stanoviskem dotčeného orgánu OPK.

[126] Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona 2006 platilo, že *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 změnilы 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 nepřihlíží.*

[127] Citované ustanovení upravuje tzv. kontinuitu (závazných) stanovisek dotčených orgánů. Nutnost kontinuity znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnilы podmínky nebo poměry v dotčeném území. Podle judikatury lze za změnu poměrů považovat jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor. Pokud se však okolnosti týkající se (složky) životního prostředí promění, lze vydat taková navazující (závazná) stanoviska, jejichž závěr se liší od stanoviska původního. Zároveň je na místě požadovat, aby v navazujícím (závazném) stanovisku bylo náležitým způsobem zdůvodněno, proč takto dotčený orgán postupoval a že nastaly uvedené okolnosti, za nichž lze navazující stanovisko nebo navazující závazné stanovisko vydat. To klade zvýšené nároky na dotčené orgány a odůvodnění jejich (závazných) stanovisek (rozsudky NSS z 24. 10. 2013, čj. 2 As 40/2013-32, z 22. 6. 2022, čj. 5 As 98/2019-82, bod 85, z 29. 6. 2022, čj. 7 As 75/2022-52, bod 17, či z 9. 3. 2023, čj. 3 As 318/2021-46, bod 20).

[128] Byť požadavek kontinuity podle citovaného ustanovení primárně míří na vydávání (závazných) stanovisek v různých stupních procesů územního plánování a stavebního řádu, dopadá i na konsekutivně probíhající (tj. dílčí po sobě jdoucí) procesy a správní řízení stejného stupně (rozsudek Krajského soudu v Praze ze 14. 5. 2019, čj. 43 A 101/2018-42, bod 40). Uplatní se tedy i v rámci procesů územního plánování, zde pořizování územního plánu. Takto s požadavkem kontinuity (závazných) stanovisek běžně pracuje i judikatura

Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS čj. 5 As 98/2019-82, body 72. 85, 86 a 89, z 1. 2. 2024, čj. 3 As 201/2022-34, body 16 a 17, z 30. 1. 2020, čj. 2 As 187/2017-327, body 87 a násl., či z 20. 12. 2016, čj. 5 As 94/2015-79).

[129] V průběhu pořizování napadené části OOP uplatnil dotčený orgán OPK několik vyjádření a stanovisek, často opakovaně protichůdných:

- Návrh zadání změny Z 2822/00, zahrnující vedle pozemku parc. č. XA i pozemky parc. č. 346/2 a 346/7 (pozn. NSS: ve vlastnictví jiné právnické osoby), byl v reakci na **nesouhlasné vyjádření dotčeného orgánu OPK z 26. 11. 2012**, uplatněné podle § 47 odst. 2 stavebního zákona 2006, a na základě výstupu z **dohodovacího jednání podle § 136 odst. 6 správního řádu konaného 15. 3. 2013** [se závěrem: „*Byla dohodnuta úprava změny tak aby zůstal zachován ÚSES a změnou byla dotčena pouze plocha PS (sady, zahrady a vinice)*], upraven tak, aby se týkal výlučně pozemku parc. č. XA, čímž zůstane nedotčen územní systém ekologické stability (dále „ÚSES“) (podrobněji body 63 až 68 napadeného rozsudku).
- V návaznosti na společné jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona 2006 však dotčený orgán OPK **uplatnil 17. 2. 2017 opět nesouhlasné stanovisko**, jež bylo s výjimkou otázky ÚSES obsahově shodné s vyjádřením z roku 2012 (bod 69 napadeného rozsudku).
- Následovalo **dohodovací jednání pořizovatele OOP s dotčeným orgánem OPK konané 21. 9. 2017**. Ve vyjádření dotčeného orgánu OPK uvedeném v zápisu z dohodovacího 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*“. (bod 70 napadeného rozsudku).
- V návaznosti na veřejné projednání upraveného návrhu změny Z 2822/00 podle § 52 odst. 1 stavebního zákona 2006 konané 27. 6. 2019 dotčený orgán OPK podle § 52 odst. 3 téhož zákona 3. 7. 2019 **znovu uplatnil obsahově shodné nesouhlasné stanovisko** s projednávaným návrhem změny Z 2822/00 (bod 72 napadeného rozsudku).
- V návaznosti na toto veřejné projednání zároveň byly 10. 7. 2019 doručeny námítky navrhovatele, které vedly k **úpravě návrhu změny Z 2822/00**: kód míry využití ploch byl na základě podané námítky v rámci veřejného projednání a souhlasu koncepčního pracoviště (Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy) **snížen z kódu OB-B na OB-A**. V celém řešeném území proto byla navržena plocha s rozdílným způsobem využití OB-A.
- **Stanoviskem podle § 53 odst. 1** stavebního zákona 2006 z 24. 2. 2020 dotčený orgán OPK vyslovil: „*K návrhům změn územního plánu Z 2812/00 a Z 2822/00 - rozhodnutí o námítkách a návrhem vyhodnocení připomínek k uvedeným návrhům změn souhlasíme bez připomínek*.“ (bod 73 napadeného rozsudku).
- Dne 2. 7. 2020 přijalo zastupitelstvo odpůrce usnesení č. 18/42, jímž byla **vydána mimo jiné i napadená část OOP**.

pokračování

[130] Uvedené stručné shrnutí podle Nejvyššího správního soudu poukazuje na to, že přístup dotčeného orgánu OPK k návrhu změny Z 2822/00 nebyl v průběhu několik let trvajícího procesu pořizování napadené části OOP úplně konzistentní. S ohledem na výše citovaný § 4 odst. 4 stavebního zákona 2006 upravující nutnost kontinuity (závazných) stanovisek je otázkou, zda pro změny stanovisek byly splněny přísné podmínky, resp. zda dotčený orgán OPK svá souhlasná stanoviska, i ve vztahu ke splnění uvedených podmínek, náležitě odůvodnil.

[131] Jde-li o nesouhlasné vyjádření dotčeného orgánu OPK z 26. 11. 2012, lze souhlasit s městským soudem, že podle rozsudku čj. 1 Ao 5/2010-169, bodů 100 a 126, nejsou požadavky, které uplatňují k návrhu zadání změny územního plánu dotčené orgány dle § 47 odst. 2 stavebního zákona 2006, stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání změny územního plánu (bod 65 napadeného rozsudku). Toto vyjádření tak nepředstavuje stanovisko, jež by dotčený orgán OPK zavazovalo k nemožnosti změny posouzení návrhu změny Z 2822/00.

[132] Takovým stanoviskem jistě není ani výstup z dohodovacího jednání konaného 15. 3. 2013, a to již jen proto, že se netýkalo návrhu územního plánu, nýbrž „toliko“ návrhu zadání územního plánu v předchozí fázi, k němuž předtím dotčený orgán OOP uplatnil podle § 47 odst. 2 stavebního zákona 2006 nesouhlasné vyjádření. Nadto, výstupem z uvedeného dohodovacího řízení fakticky žádné stanovisko dotčeného orgánu ani nebylo. Šlo jen o dohodnutí úpravy návrhu zadání změny Z 2822/00.

[133] Nesouhlasné stanovisko uplatněné 17. 2. 2017 podle § 50 odst. 2 stavebního zákona 2006 však již je závazným podkladem pro případné vydání územního plánu (bod [120] výše). Ve smyslu § 4 odst. 4 uvedeného zákona jím tak dotčený orgán OPK byl vázán a navazující stanovisko mohl v téže věci uplatnit *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.*

[134] Jak správně uvedl městský soud v bodech 124, 126 a 127 napadeného rozsudku, od tohoto nesouhlasného stanoviska do dohodovacího jednání konaného 21. 9. 2017 nedošlo k žádné změně či úpravě návrhu změny Z 2822/00. Ostatně, opak netvrdí ani stěžovatel či OZNŘ. Dotčený orgán OPK v rámci dohodovacího jednání konaného dne 21. 9. 2017 tedy sice vydal souhlasné stanovisko, resp. změnu dřívějšího nesouhlasného stanoviska (v tomto je závěr městského soudu o jeho neexistenci nesprávný), avšak učinil tak za zcela shodného skutkového stavu a nezměněné zákonné úpravy, a to bez náležitých důvodů (k požadavkům na odůvodnění stanovisek dotčených orgánů rozsudky NSS z 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, body 80-85, a z 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, body 73 a 95). Na jedné straně tu tak stojí nesouhlasné stanovisko uplatněné dotčeným orgánem OPK 17. 2. 2017 podle § 50 odst. 2 stavebního zákona 2006, které předvídatelným způsobem interpretuje a hájí veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Na straně druhé tu je změna tohoto stanoviska v podobě stručného výstupu z dohodovacího jednání konaného 21. 9. 2017, která je z pohledu zákonných požadavků na ochranu přírody a krajiny, hájených výše uvedeným nesouhlasným stanoviskem, nedostatečně odůvodněná a značně překvapivá, protože nemůže obstát. V důsledku toho pak nelze akceptovat způsob

odůvodnění změny funkčního využití ploch na části pozemku parc. č. XA ze stávající funkce pozemku: sady, zahrady a vinice (PS) na funkci: čistě obytná (OB) (s kódem míry využití ploch A). Souhlasné stanovisko dotčeného orgánu OPK z 21. 9. 2017 je tedy nezákonné a tato nezákonnost se v rozsahu změny Z 2822/00 přenáší i na napadenou část OOP (rozsudek Krajského soudu v Praze ze 14. 11. 2019, čj. 43 A 201/2018-105, bod 48).

[135] Stěžovatel má tedy pravdu jen potud, že výstup z uvedeného dohodovacího jednání představuje souhlasné (kladné) stanovisko dotčeného orgánu OPK s návrhem změny Z 2822/00 (resp. změnu dřívějšího nesouhlasného stanoviska). Jak naznačeno výše, v tomto je závěr městského soudu o neexistenci souhlasného stanoviska nesprávný, a proto jej Nejvyšší správní soud korigoval. Nicméně, toto souhlasné stanovisko je nezákonné. Krom toho k němu nelze přihlížet ani proto, že bylo vydáno, aniž byly splněny výše popsané podmínky pro změnu dřívějšího (závazného) stanoviska.

[136] Jedinou úpravou návrhu změny Z 2822/00, k níž došlo po nesouhlasném stanovisku ze 17. 2. 2017, bylo snížení kódu míry využití ploch z OB-B na OB-A. K tomu došlo nejen po dohodovacím jednání konaném 21. 9. 2017, ale dokonce až po nesouhlasném stanovisku uplatněném 3. 7. 2019, po veřejném projednání, podle § 52 odst. 3 stavebního zákona 2006. Nelze vyloučit, že taková změna by mohla představovat objektivní důvod k přehodnocení stanoviska dotčeného orgánu. Jak však plyne z výše uvedených úvah ohledně potřeby kontinuity (závazných) stanovisek, jakož i judikatury k požadavkům na odůvodnění stanovisek dotčených orgánů, odlišné stanovisko by muselo obsahovat dostatečné zdůvodnění toho, proč takto dotčený orgán postupoval – tedy co se změnilo, jaký to má význam a proč je změna dostatečná k jinému posouzení ze strany dotčeného orgánu.

[137] V nyní projednávané věci po úpravě návrhu změny Z 2822/00 snížením kódu míry využití ploch na OB-A však dotčený orgán uplatnil již pouze 24. 2. 2020 stanovisko podle § 53 odst. 1 stavebního zákona 2006, jímž souhlasil s návrhem rozhodnutí o námitkách a návrhem vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu napadené části OOP. Svůj souhlas však nikterak neodůvodnil (bod [129] předposlední odrážka).

[138] Ani stanovisko z 24. 2. 2020, stejně jako souhlasné stanovisko z dohodovacího jednání konaného 21. 9. 2017, neobsahuje žádné odůvodnění, natož náležité vysvětlení významné změny („otočky o 180°“) náhledu na posuzovaný návrh změny Z 2822/00. Pokud měl dotčený orgán OPK za to, že provedená úprava spočívající ve snížení kódu míry využití ploch takovou změnu představovala, není to v tomto stanovisku náležitě zdůvodněno.

[139] Nejvyšší správní soud tak v souladu s městským soudem (bod 129 napadeného rozsudku) dospěl k závěru o nezákonnosti změny Z 2822/00, resp. napadené části OOP. Tento důvod městského soudu pro zrušení napadené části OOP proto také ob stojí, byť Nejvyšší správní soud částečně korigoval hodnocení dílčí právní otázky a důvody shledané nezákonnosti.

[140] S ohledem na výše uvedené nejsou kasační námitky mířící do závěru městského soudu o neexistenci souhlasného (závazného) stanoviska důvodné.

[141] Na základě uvedených důvodů ob stojí rovněž závěr městského soudu v bodu 129 napadeného rozsudku, že vypořádání námitek navrhovatelky je nezákonné v částech, jimiž stěžovatel odkazuje na souhlasné stanovisko v podobě výstupu z dohodového jednání konaného 21. 9. 2017.

pokračování

VI. Závěr a náklady řízení

[142] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[143] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovatelka naopak úspěch měla, a proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení přiznal.

[144] Náklady navrhovatelky v řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně zástupce za dva úkony právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti a v duplice (včetně jejího stručného doplnění toliko poukazujícího na rozsudek NSS čj. 3 As 54/2024-103), přičemž oba úkony byly učiněny před 1. 1. 2025 [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (advokátní tarif), a čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif]. Odměna tak činí v dané věci 2 x 3 100 Kč (6 200 Kč) [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč (600 Kč). Zástupci navrhovatelky tak náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tedy celkem představují 8 228 Kč (6 200 Kč + 600 Kč + 1 428 Kč).

[145] Stěžovatel je povinen navrhovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Václava Brože, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

[146] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení o kasační stížnosti nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. března 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu