



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci navrhovatele: **Proti-plotu, z. s.**, se sídlem Hnězdenská 767/4a, Praha 8, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 23. 5. 2024, č. 208/2024 – aktualizace č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2025, čj. 18 A 66/2025-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 23. 5. 2024, č. 14/15, vydalo zastupitelstvo hlavního města Prahy opatření obecné povahy č. 208/2024 - Aktualizace č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (dále též „AZÚR“ či „opatření obecné povahy“).

[2] Navrhovatel podal k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) návrh na zrušení grafické části AZÚR v rozsahu, v němž byly z Výkresu uspořádání území Prahy Z 01 (dále též „výkres“) odstraněny prvky „Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny“ (dále též „zelené klíny“).

[3] O tomto návrhu rozhodl městský soud v záhlaví označeným rozsudkem. Shledal, že navrhovatel je k podání návrhu aktivně procesně legitimován dle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Obdobně jako ve věci řešené v rozsudku městského soudu ze dne 29. 2. 2024,

čj. 11 A 137/2023-114, potvrzeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2024, čj. 3 As 54/2024-103, nelze ani v dané věci vyloučit tvrzení navrhovatele, že odstraněním zelených klínů bylo dotčeno jeho právo na příznivé životní prostředí. K závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace nemůže vést ani to, že navrhovatel vznikl v průběhu projednávání OOP. Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že aktivně procesně legitimován může být i spolek, který vznikl dokonce až poté, co bylo OOP přijato a nabylo účinnosti (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS). Z obsahu spisu přitom neplyne, že by se jednalo o judikaturou zmiňovaný krajní případ, kdy by snad byl navrhovatel založen za účelem šikanózního uplatnění práva. Ostatně ani odpůrce tímto směrem neargumentuje.

[4] Městský soud proto přistoupil k věcnému projednání návrhu a shledal jej částečně důvodným. Městský soud souhlasil s navrhovatelem, že v některých lokalitách byly z výkresu odstraněny zelené klíny, které nebyly nahrazeny prvkem enklávy otevřené krajiny. Tato změna se sice promítla do výkresu, který je součástí grafické části, avšak v textové části odůvodnění této změny chybí; důvody, které odpůrce vedly k přijetí této změny, nelze z AZÚR zjistit ani v té nejobecnější rovině. Z textové části tedy nelze dovodit, z jakých důvodů k ní došlo, resp. jaké regulaci podléhají ty části území, kde se původní zrušené prvky zelené klíny nepřekrývají s prvkem enklávy otevřené krajiny. Uvedená změna přitom může představovat zásah do existující zeleně a snížení ochrany dotčeného území. Na základě uvedeného městský soud dovodil, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné v části, ve které byl prvek zelené klíny vypuštěn, avšak nebyl nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny. V této části tak shledal návrh důvodným, a proto výrokem I. napadeného rozsudku rozhodl, že napadené opatření obecné povahy se ruší v rozsahu, v němž byl v grafické části zásad územního rozvoje hlavního města Prahy změněn výkres vypuštěním prvku zelené klíny ve vztahu k těm plochám, u nichž nebyl tento prvek nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny. Ve zbytku soud návrh jako nedůvodný zamítl. Neshledal důvodným další okruh námitek, dle kterého došlo k nedostatečnému odůvodnění souladu s Politikou územního rozvoje. Městský soud dodal, že při svých závěrech vycházel z podkladů, které jsou obsaženy ve správním spise, jímž se podle judikatury Nejvyššího správního soudu nedokazuje. S ohledem na nadbytečnost neprováděl dokazování listinami, které navrhovatel přiložil k replice a mezi které patří (dosud neschválený) územní plán hl. města Prahy (dále též „Metropolitní plán“), resp. v něm obsažené krycí listy. Provádění těchto důkazů nevyklučuje plausibilitu tvrzení navrhovatele, že původní zelené klíny budou méně chráněné (stanou se urbanizovanými územími), přičemž proces směřující k vydání Metropolitního plánu nebyl dosud ukončen. Ani k datu vydání rozsudku nebyl Metropolitní plán schválen ve finální podobě. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatele

[5] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně.

pokračování

[6] Stěžovatel předně vytýkal městskému soudu, že připustil návrh k věcnému projednání. Nesouhlasí s tím, že by byl navrhovatel k podání návrhu aktivně procesně (natož věcně) legitimován. Městský soud neměl vycházet z připomínek vznesených v rámci pořizování AZÚR spolkem odlišným od navrhovatele (spolek Arnika), které navrhovatel uplatnil až v replice k vyjádření stěžovatele, tedy až po koncentraci řízení ve smyslu § 101b odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel sám žádné námitky ani připomínky v procesu pořizování AZÚR nepodal. Dle stěžovatele městský soud pochybil rovněž v tom, že neprovedl dokazování Metropolitním plánem, ačkoliv z regulace v něm obsažené vycházel.

[7] V dalším okruhu námitek stěžovatel nesouhlasil s důvody, na kterých vystavěl městský soud zrušení napadeného opatření obecné povahy. Dle stěžovatele obsahuje opatření obecné povahy zcela dostatečné odůvodnění změn, ke kterým v území došlo. Městský soud měl nadto vzít v úvahu nejenom regulaci na úrovni zásad územního rozvoje, nýbrž měl věc posoudit komplexně i z hlediska regulace obsažené v Metropolitním plánu, dle kterého mají dotčené lokality nestavební charakter. Možnost umisťování staveb je tak silně omezena, což dává záruku, že povaha zeleně bude do budoucna zachována. V této souvislosti stěžovatel rovněž akcentoval, že před předmětnou aktualizací zásad územního rozvoje ani po ní nebyl pro zelené klíny stanoven žádný privilegovaný režim ochrany. Obsáhle polemizoval s dílčími závěry městského soudu a dovozoval jejich nepřipadnost.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby městský soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Navrhovatel podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Konstatoval, že zelené klíny jsou prvkem nadmístního významu a představují zásadní změnu regulace, která musí být odůvodněna. K argumentaci stěžovatele, že navržený Metropolitní plán údajně bude obsahovat regulaci garantující zachování dotčených ploch zelených klínů, navrhovatel uvedl, že označení plochy jako nestavební samo o sobě nebrání tomu, aby zde byly umisťovány budovy a jiné stavby. Stěžovatel nadto nemůže budoucí podobu územního plánu zaručit. Zdůraznil, že změnou výkresu uspořádání území by některé dotčené lokality byly nově částečně vymezeny jako městské prostředí na úkor původních zelených klínů. Mezi městským prostředím a zelenými klíny je však rozdíl v tom, že pro zelené klíny je dle ZÚR stanoven požadavek tyto plochy zachovat a chránit, zatímco v případě městského prostředí takový požadavek dán není. Navrhovatel by se proto nemohl aktivně dovolávat tohoto požadavku v řízeních o územně plánovacích dokumentacích a v řízeních o povolení záměrů v dané lokalitě (Troji). Navrhovatel setrval rovněž na tvrzení, že AZÚR je nepřezkoumatelná i z důvodu nedostatečného odůvodnění souladu s Politikou územního rozvoje.

[10] V replice k vyjádření navrhovatele ze dne 15. 1. 2026 stěžovatel setrval na svých předchozích tvrzeních, které v návaznosti na vyjádření navrhovatele dále rozvedl. Zdůraznil, že městský soud pochybil, pokud neprovedl důkaz Metropolitním plánem. Postup, při kterém městský soud mezi rozhodovací důvody zahrnul otázku regulace dotčených ploch podle návrhu Metropolitního plánu, aniž by k tomu provedl dokazování, shledává stěžovatel překvapivým. Stěžovatel proto setrval na svém návrhu na zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

[11] Ve vyjádření k replice odpůrce ze dne 28. 1. 2026 navrhovatel setrval na závěru, že stran odůvodnění AZÚR v části týkající se odstranění prvku zelených klínů z grafické části

ZÚR zcela absentuje odůvodnění. Tuto skutečnost přitom nelze odůvodnit tak, že zelené klíny jsou nahrazeny enklávami otevřené krajiny, neboť ve významných částech přírodních a polopřírodních území se prvky nepřekrývají (mj. v lokalitě Džbán a Botanická zahrada). AZÚR tak představuje významný zásah do životního prostředí. Důvodem ke zrušení rozsudku není ani to, že neprovedl dokazování Metropolitním plánem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

III. A Aktivní procesní legitimace a přípustnost argumentace navrhovatele

[13] Soud předesílá, že zásady územního rozvoje jsou nástrojem územního plánování, který se pořizuje povinně vždy pro celé území kraje. Stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje území kraje (§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále též „stavební zákon“). V hierarchii územně plánovacích dokumentací jsou zásady územního rozvoje relativně abstraktním aktem, jehož obsah je v dalších fázích územního plánování zpřesňován. Navrhovatele však nelze s ochranou jeho práv odkázat až na následná řízení v procesu územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526). Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro navazující další kroky v územním plánování, tj. při pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5 stavebního zákona).

[14] V nyní projednávané věci není mezi stranami sporné, že navrhovatel nevznnesl proti návrhu AZÚR námitky ani připomínky v procesu pořizování, neboť vznikl až v průběhu projednávání AZÚR, resp. byl do rejstříku zapsán teprve poté, co se konalo první i druhé veřejné projednání AZÚR. Tato skutečnost však navrhovateli nebrání v tom, aby podal návrh na zrušení opatření obecní povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Pro posouzení aktivní procesní legitimace je nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení irelevantní (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, zejména bod 16).

[15] Pokud pak stěžovatel namítá, že navrhovatel vztahuje svou argumentaci z velké části k vyhodnocení připomínek podaných jinými osobami a v tomto ohledu odkazuje na svá předchozí vyjádření k návrhu (resp. i k duplice) v řízení před městským soudem, konstatuje soud, že pro naplnění aktivní procesní legitimace navrhovatele postačí, aby navrhovatel (logicky, konsekventně a myslitelně) tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Podmínka aktivní procesní legitimace je proto dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele, přičemž z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodující, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-116). Navrhovateli tedy k dosažení věcného projednání návrhu zpravidla postačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014-85, či shora označený nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Jak správně dovodil městský soud, taková tvrzení navrhovatel uplatnil. Logicky a konsekventně poukazoval na to, že AZÚR v části spočívající v odstranění prvku

pokračování

zelené klíny představuje významný zásah do znaků a hodnot krajinného rázu Prahy. Odůvodnění AZÚR však neobsahuje žádné konkrétní důvody, proč ke změně dochází. Odpůrce sice do AZÚR doplnil prvky enklávy otevřené krajiny, avšak tyto prvky se s odstraněnými zelenými klíny překrývají pouze v některých částech, a nadto se s ohledem na vlastnosti enkláv a zelených klínů nejedná o zaměnitelné prvky. Navrhovatel rovněž obsáhle popisoval, jaké důsledky bude mít vypuštění zelených klínů. V tomto ohledu především uváděl, že odstranění zelených klínů by vedlo k podstatné fragmentaci krajiny v Praze, neboť velmi důležité plochy zeleně by byly nyní nově zcela odděleny od otevřené krajiny ležící vně městské krajiny. Argumentace navrhovatele tak odpovídá požadavkům pro splnění aktivní procesní legitimace subjektu vyplývajícím ze shora shrnuté judikatury.

[16] Nyní rozhodující senát nikterak nezpochybňuje ani závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 As 171/2019-37, na který odkázal ve své argumentaci stěžovatel. Pro nyní projednávanou věc však nejsou přílehlivé. V něm se soud zabýval otázkou, zda je obci svěřena pravomoc podat tzv. veřejnou žalobu, a nikoliv otázkou aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

III. B Koncentrace řízení a přípustnost námitek

[17] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by městský soud porušil zásadu koncentrace řízení.

[18] Podle ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s., jež zásadu koncentrace řízení zakotvuje, platí, že „*návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit*“ (dále např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 Aos 2/2012-27).

[19] Městský soud postupoval v souladu s výše uvedeným. Vyšel z tvrzení, která byla obsahem návrhu na zrušení AZÚR, resp. z jejich rozvedení obsažených v dalších podáních navrhovatele. Již samotný návrh na zrušení AZÚR obsahoval argumentaci, ve které navrhovatel zcela jasně zdůrazňoval, že se prvky enklávy otevřené krajiny překrývají se zelenými klíny jen v některých částech. V replice pak došlo k rozhojnění již uplatněné návrhové argumentace. Nejedná se tedy o zcela nový a dosud neuplatněný důvod, který by byl poprvé použit až v replice. Argumentace připomínkami spolku Arnika pak byla toliko pouze podpůrná; obsahově přitom připomínky upozorňovaly na stejný problém stran zelených klínů a enkláv otevřené krajiny jako námitky uváděné v návrhu na zrušení AZÚR. Argumentaci obsaženou v bodě 75 a násl. rozsudku pak nelze chápat tak, že by byl navrhovatel oprávněn hájit práva jiných subjektů, jak se mylně domnívá stěžovatel. V tomto směru chápe soud argumentaci městského soudu jako důraz na skutečnost, že stěžovateli byl na základě námitek spolku Arnika již v procesu pořizování AZÚR upozorněn na vady odůvodnění, a nelze proto tvrdit, že si jich nebyl vědom, což ostatně potvrzuje i judikatura Ústavního soudu (např. náleze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12). Postup městského soudu nelze hodnotit ani jako postup popírající základního východiska soudního řádu správního. Účelem této právní normy je chránit veřejná subjektivní práva dotčených osob, mezi které patří i environmentální spolky (náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

III.C Vady řízení

[20] V dalším okruhu námitek poukazoval stěžovatel na vady dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Primárně poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[21] Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí či opatření pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení rozsudků krajských (městských) soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského (městského) soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Nepřezkoumatelné tak není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, bod 29).

[22] Takto vymezenou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu kasační soud neshledal. Městský soud důkladně posoudil všechny relevantní námitky navrhovatele. Dostatečně odůvodnil, proč přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v předmětné části. Nejvyšší správní soud přitom není názoru, že městský soud pouze nekriticky převzal tvrzení navrhovatele. Městský soud objektivně hodnotil stanoviska obou stran, přičemž své závěry opřel o znění zákona a ustálenou rozhodovací praxi (viz dále).

[23] Nejvyšší správní soud neshledal ani namítané vady v dokazování. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. platí, že *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné*. Dle ustálené judikatury platí, že *„soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo však nezabavuje soud povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné“* (rozsudek NSS ze 28. 4. 2005 čj. 5 Afs 147/2004-89, a dále např. rozsudky ze dne 31. 5. 2007 čj. 2 Afs 105/2006-90, ze dne 9. 12. 2010, čj. 1 Aps 3/2010-86, ze dne 14. 11. 2023, čj. 7 Afs 221/2021-43 či ze dne 20. 12. 2018, čj. 7 As 391/2018-28). Shodný postoj zastává rovněž konstantní judikatura Ústavního soudu, podle níž soud *„musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. proč je nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění, považuje je např. za liché, mylné či vyvrácené“* (nález Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 1851/19, dále nedávná usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. III. ÚS 2359/22 či ze dne 22. 2. 2022, sp. zn. III. ÚS 2769/21). Z uvedené judikatury je zřejmé, že soud se musí k navrhovaným důkazům vyjádřit, resp. musí uvést, co jej vedlo k závěru, že navrhovaný důkaz neprovede, případně z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.

[24] Městský soud postupoval v souladu s uvedeným. Náležitě odůvodnil, proč neprováděl dokazování listinami, které navrhovatel přiložil k replice, resp. proč nepovažoval za nutné provádět dokazování zaměřené na přesné zjištění aktuálně uvažované (ne)zastavitelnosti územních ploch v navazující fázi územního plánování.

[25] K Metropolitnímu plánu soud dodává, že jeho finální podoba nebyla v době rozhodování městského soudu schválena (v době rozhodování městského soudu byla zveřejněna další verze Metropolitního plánu k opakovanému veřejnému projednání). V této souvislosti lze dodat i to, že předmětem nynějšího řízení byla regulace obsažená v aktualizaci

pokračování

zásad územního rozvoje, nikoliv regulace na úrovni územního plánu. I podle názoru Nejvyššího správního soudu tak bylo nadbytečné posuzovat důvodnost argumentace stran regulace obsažené v Metropolitním plánu, resp. vést za tímto účelem dokazování. Úvahy městského soudu stran nestavebního charakteru dotčených lokalit dle Metropolitního plánu pak byly pouze podpůrné a nestálo na nich zrušení napadeného opatření obecné povahy (viz dále).

III.D Důvody pro zrušení napadené AZÚR

[26] Nejvyšší správní soud plně souhlasí i s důvody, na kterých vystavěl městský soud zrušení předmětné části opatření obecné povahy. I podle Nejvyššího správního soudu je napadené opatření stíženo vadou nepřezkoumatelnosti v částech, ve kterých se odstraněné zelené klíny a nové enklávy otevřené krajiny nepřekrývají.

[27] Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně dovodil, že textová a grafická část územního plánu musí být ve vzájemném souladu; grafická část je totiž zobrazením části textové v mapových podkladech, a obě tyto části územně plánovací dokumentace musí být ve shodě (rozsudky ze dne 8. 1. 2010, čj. 2 Ao 1/2009-74, ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 Ao 1/2010-84, ze dne 30. 10. 2014, čj. 4 As 154/2014-28 nebo ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 30/2020-34). Tyto závěry lze přiměřeně aplikovat i na nadřazenou územně plánovací dokumentaci, tedy na zásady územního rozvoje. I na ně dopadá § 173 odst. 1 správního řádu, který ukládá, aby bylo opatření obecné povahy odůvodněno. Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pak přiměřeně užije též § 68 odst. 3, podle něhož odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Nesmí v něm tedy chybět důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se daný orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Absence odůvodnění přitom zakládá nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy a vede k jeho zrušení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, čj. 3 As 220/2023-91, bod 28). Je pravdou, že zásady územního rozvoje jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter (k povaze zásad územního rozvoje srov. § 36 stavebního zákona a dále např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, čj. 5 As 49/2016-198, bod 33). Nicméně i v případě ZÚR by dle názoru Nejvyššího správního soudu nemělo odůvodnění regulace předmětných lokalit zcela absentovat. Současně platí, že v některých případech judikatura dovodila, že míra konkrétnosti odůvodnění může být nižší, avšak i v takovém případě musí obsahovat důvody, které vedly k přijetí dané regulace (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2024, čj. 6 As 246/2023-38, body 15 a 16). Tyto závěry lze přiměřeně vztáhnout i na nyní projednávaný případ. Důvody, které odpůrce vedly k tak zásadní změně regulace této části území, přitom nelze z AZÚR zjistit ani v té nejobecnější rovině, což zakládá její nepřezkoumatelnost.

[28] Mezi stranami není sporné, že v důsledku předmětné aktualizace byly z grafické části AZÚR (konkrétně z Výkresu uspořádání hlavního města Prahy, Z01) odstraněny zelené klíny a byly nahrazeny enklávami otevřené krajiny. Z grafické části AZÚR však rovněž vyplývá, že enklávy otevřené krajiny, které mají zelené klíny nahradit, je nepřekrývají v celé původní ploše (příkladem jsou navrhovatelem uváděné lokality Džbán a Botanická zahrada). Tato změna se přitom promítla pouze do výkresu, který je součástí grafické části, a nebyla nikterak odůvodněna v textové části AZÚR, která nadto s pojmem zelené klíny i nadále pracuje. Tento rozpor ostatně nesporně nesporuje ani stěžovatel.

[29] Na základě uvedených vad proto městský soud správně přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy v předmětné části pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2024, čj. 3 As 220/2023-91, bod 28, či ze dne 30. 3. 2016, čj. 8 As 121/2015-53).

[30] Nejvyšší správní soud dodává, že na uvedené nedostatky byl stěžovatel výslovně upozorněn již v procesu pořizování AZÚR. V tomto ohledu odkazuje soud na připomínky spolku Arnika podané v procesu pořizování AZÚR, které bylo třeba zohlednit a vypořádat v odůvodnění (§ 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Tento názor zastává i ustálená judikatura, dle které platí, že „[s]tanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti“ (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48). Za dostatečné vypořádání připomínky spolku Arnika nelze považovat tvrzení, že se dle odpůrce jedná o obsahově obdobné pojmy. Ostatně tím by nebylo lze přezkoumatelným způsobem odůvodnit fakt, že se zelené klíny a enklávy otevřené krajiny v některých lokalitách nepřekrývají (viz výše).

[31] Na závěru o nepřezkoumatelnosti AZÚR nemůže nic změnit ani obsáhlá argumentace stěžovatele týkající se regulace obsažené v Metropolitním plánu. Jak již soud uvedl výše, finální podoba Metropolitního plánu nebyla dosud schválena (v době vydání napadeného rozsudku a ani dosud), a nadto v nyní projednávané věci je předmětem řízení regulace obsažená na úrovni zásad územního rozvoje, tedy dokumentu územnímu plánu nadřazenému. Argumentací poukazující na Metropolitní plán tak nelze zhojit výše popsané nedostatky aktualizace napadeného opatření obecné povahy.

[32] S městským soudem lze souhlasit i v tom, že navrhovatel se účinné ochrany proti regulaci obsažené v ZÚR může domáhat pouze v nynějším řízení. Jak vyplývá z § 52 odst. 4 (starého) stavebního zákona, *ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje nebo při vydání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem, se nepřihlíží*. Jednou z hlavních zásad (starého) stavebního zákona je totiž zásada, že jednou rozhodnuté věci se znovu neprojednávají a nezpochybňují. Pokud uplatněné námítky či připomínky směřují k věci, jež byly rozhodnuty již na úrovni zásad územního rozvoje kraje, které jsou v hierarchii nástrojů územního plánování nadřazené územnímu plánu, nelze je při pořizování územního plánu zohlednit (regulaci v ZÚR tak lze např. zpřesnit a ne z ní zcela vybočit, k tomu srov. § 52 In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon, 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 274-279). Jak již bylo uvedeno výše, zásady územního rozvoje jsou pro pořízení územního plánu závazné (§ 36 odst. 5 stavebního zákona) a územní plán řešení v nich obsažené zpřesňuje (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007-98, kde se uvádí, že „[p]rávě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním“ (k tomu dále např. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, čj. 6 As 188/2014-66). Ačkoliv se citované judikaturní závěry vztahují k regulaci obsažené v územním plánu, lze je přiměřeně vztáhnout i na zásady

pokračování

územního rozvoje. V procesu pořizování územního plánu by tak navrhovatel nebyl oprávněn se zpětně domáhat změny regulace obsažené na úrovni nadřazených zásad územního rozvoje.

[33] Výše uvedená argumentace poskytuje odpověď i na jádro repliky k vyjádření navrhovatele, ve které stěžovatel setrval na svých předchozích tvrzeních obsažených v kasační stížnosti. K námitce stěžovatele, dle které je napadený rozsudek překvapivý, neboť městský soud zahrnul mezi rozhodovací důvody rovněž otázku zastavitelnosti území podle návrhu Metropolitního plánu, kasační soud uvádí, že stěžejním důvodem pro zrušení AZÚR v předmětné části z důvodu nepřezkoumatelnosti byla absence jakéhokoli odůvodnění stran dotčených lokalit na úrovni AZÚR. Argumentaci stran regulace obsažené v Metropolitním plánu použil městský soud toliko podpůrně. Bez ohledu na regulaci obsaženou v návrhu Metropolitního plánu městský soud uvedl, že odůvodnění AZÚR zcela chybí ve vztahu k těm částem území, ve kterých nebyly původní zelené klíny nahrazeny enklávami otevřené krajiny.

[34] S ohledem na důvody, které vedly městský soud ke zrušení AZÚR, se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat věcnými námitkami, např. zda odstraněním zelených klínů dochází ke snížení ochrany před zastavěním, resp. zda enklávy otevřené krajiny zajišťují rovnocennou ochranu, či zda je možné plochy, které byly dříve zelenými klíny, označovat jako běžnou městskou krajinu. Navrhovatel v návrhu namítal nepřezkoumatelnost AZÚR pro nedostatečné odůvodnění, přičemž svou argumentaci a dotčení na právech spojoval právě jen s tím, že se prvky enklávy otevřené krajiny a zelené klíny v některých částech nepřekrývají, čímž dochází k fragmentaci krajiny. K tvrzení stěžovatele, že ZÚR neobsahovaly a ani neobsahují pro zelené klíny žádný režim ochrany, kasační soud uvádí, že v souladu s textovým (nikoliv grafickým) zněním AZÚR je pro zelené klíny stanoven požadavek tyto plochy zeleně zachovat a chránit [kap. e) č. 17 textové části AZÚR]. Taková ochrana je pak zaručena i pro navazující další řízení o územně plánovacích dokumentech a v řízeních o povolení záměrů.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesní úspěch je třeba přičíst navrhovateli, kterému by proto jinak příslušelo právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu v řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly (navrhovatel nebyl zastoupen advokátem, nezaplatil soudní poplatek, neboť nebyl stěžovatelem). Ostatně navrhovatel ani náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožaduje.

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

V Brně 31. března 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu