

Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 6
657 40 Brno

Datovou schránkou

Praha, 18. 11. 2025

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

**Odpůrce –
stěžovatel:** **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1, IČO:
00064581

Zastoupen: Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem a společníkem Frank Bold Advokáti, s.r.o.,
se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, ev. č. ČAK 16406, ID DS: c856xp8

Kasační stížnost

proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2025, č. j. 18 A 66/2025-77

Soudní poplatek bude uhrazen na výzvu soudu

Přílohy:

- plná moc právního zástupce,
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2025, č. j. 18 A 66/2025-77,
- dle textu.



I Úvod

- [1] Zastupitelstvo hlavního města Prahy vydalo svým usnesením ze dne 23. 5. 2024, č. 14/15, opatření obecné povahy („**OOP**“) č. 208/2024 – aktualizaci č. 5 Zásad územního rozvoje hlavního města („**AZÚR 5**“), které nabylo účinnosti dne 2. 9. 2024.
- [2] Navrhovatel podal k Městskému soudu v Praze („**městský soud**“) návrh na zrušení AZÚR 5 v rozsahu, v němž byl z Výkresu uspořádání území Prahy Z 01 („**výkres Z 01**“) odstraněn prvek Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny.
- [3] Městský soud rozsudkem ze dne 3. 11. 2025, č. j. 18 A 66/2025-77 („**rozsudek**“), zrušil dnem právní moci rozsudku AZÚR 5 v rozsahu, v němž byl v grafické části Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy („**ZÚR**“) změněn výkres Z 01 vypuštěním prvku Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny ve vztahu k těm plochám, u nichž nebyl tento prvek nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny (výrok I), ve zbytku návrh zamítl (výrok II) a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok III).
- [4] Písemné vyhotovení rozsudku městského soudu bylo právnímu zástupci stěžovatele doručeno dne 4. 11. 2025. Lhůta pro podání kasační stížnosti tedy končí dne 18. 11. 2025.
- [5] **Stěžovatel s rozsudkem nesouhlasí a považuje ho za nesprávný. Tímto proto proti uvedenému rozsudku podává kasační stížnost.**

II Napadené výroky

- [6] Stěžovatel napadá touto stížností rozsudek městského soudu v rozsahu výroku I.

III Důvody kasační stížnosti

- [7] Stěžovatel podává kasační stížnost **z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jakož i z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.**
- [8] Městský soud zrušil část AZÚR 5 proto, že je napadené OOP dle jeho názoru nepřezkoumatelné v části, v níž byl ve výkresu Z 01 ve vztahu k částem území hlavního města Prahy vypuštěn prvek Základní směry rozvoje zeleně – zelené klíny a nebyl nahrazen prvkem enklávy otevřené krajiny (tedy v částech, kde se vypuštěný a nový prvek nepřekrývají).



- [9] Stěžovatel má za to, že městský soud se při svém rozhodování dopustil několika pochybení. Jednak se dopustil procesních pochybení, dále nesprávně přihlédl k připomínkám osob odlišných od navrhovatele a nesprávně vyhodnotil též podstatu AZÚR 5 a v návaznosti na to nesprávně dospěl k závěru, že je část AZÚR 5 nepřezkoumatelná.

III.1 Procesní pochybení související s neprovedením dokazování

- [10] Městský soud ve svém rozsudku vyšel z toho, že AZÚR 5 je provázena návrhem vymezit nově zastavitelnou plochu v územním plánu mj. v těch částech území hl. m. Prahy, ve kterých je odstraněn zelený klín, a to i ve vztahu k lokalitám Botanická zahrada a Džbán (bod 89 rozsudku). Závěr o existenci takového návrhu a změně regulace na úrovni územního plánu v daných lokalitách založil městský soud na plausibilních tvrzeních navrhovatele, která považoval za osvědčená. K tíži stěžovatele pak přičetl, že tato tvrzení navrhovatele nezpochybnil.
- [11] Odkaz městského soudu se vztahuje k novému územnímu plánu hl. m. Prahy (Metropolitnímu plánu), který ještě nebyl schválen a v listopadu 2025 prochází teprve fází opakovaného veřejného projednání. **Městský soud tedy nemohl vyjít z platného opatření obecné povahy, a proto měl k otázkám týkajícím se Metropolitního plánu provést dokazování, pokud z nich činil jakékoliv závěry.** Navrhovatel přitom sám navrhl k důkazu krycí listy lokalit z návrhu Metropolitního plánu pro veřejné projednání z roku 2022, které by byly způsobilé prokázat otázky navrhované regulace v lokalitách Botanická zahrada a Džbán, jež jsou pro posouzení věci dle městského soudu zjevně podstatné. **Městský soud však tyto důkazní návrhy neprovedl a rozhodl toliko na základě tvrzení navrhovatele bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 5 s. ř. s., čímž stěžovateli upřel právo se v rámci dokazování k důkazním návrhům vyjádřit.** Možnost vyjádřit se ke všem provedeným důkazům přitom není samoučelným požadavkem, neboť plyne přímo z práva na spravedlivý proces. Danému právu účastníka řízení zase odpovídá povinnost soudu vytvořit účastníkovi řízení prostor k uplatnění jeho námitek a vyjádření ve vztahu k provedeným důkazům (např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. II. ÚS 323/07).
- [12] **S ohledem na nedostatečné odůvodnění tohoto postupu a další problémy, které z něj vyvstávají, se jedná o vadu s možným vlivem na zákonnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která sama stačí na jeho zrušení.**
- [13] Zdůvodnění, proč městský soud krycími listy lokalit Botanická zahrada a Džbán nedokazoval, je přitom nekoherentní a problematické. Městský soud totiž označil důkazní návrhy za nadbytečné, aby následně vysvětlil, že stěžovatel nezpochybnil plausibilní tvrzení navrhovatele o tom, jak s některými plochami pracuje Metropolitní plán (body 38 a 39 rozsudku). Městský soud jinými slovy převzal tvrzení navrhovatele, aniž by k nim provedl důkazy, a stěžovateli vytkl, že tato tvrzení nevyvrátil. Takový závěr je pro stěžovatele velmi překvapivý, protože stěžovatel **nemohl předpokládat, že městský soud vtáhne do řízení regulaci lokalit a ploch z návrhu Metropolitního plánu pro veřejné projednání, aniž by k tomu provedl jakýkoliv důkaz.**



S uvedeným je zároveň neslučitelná teze, že by byl důkazní návrh kartami lokalit nadbytečný, neboť ze žádného jiného podkladu nelze dovodit nic k regulaci zastavitelnosti ploch na úrovni územního plánu, resp. obsah návrhu Metropolitního plánu. Tím založil městský soud vnitřní rozpor svého rozhodnutí.

- [14] Fakt, že městský soud učinil závěry ze skutečností, které nejsou součástí správního spisu ani nebyly v řízení prokázány, nemůže zhojit ani argumentace uvedená v bodu 39 rozsudku. Jde totiž o neudržitelnou snahu pokrýt, že **městský soud činil závěry bez toho, aby měly oporu ve spisu, což je i dle judikatury Nejvyššího správního soudu („NSS“) vada, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. takový postup zakládá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů** (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 Azs 20/2009-68).
- [15] Úvahy městského soudu založené čistě na tvrzeních a domněnkách navrhovatele jsou navíc zavádějící a nesprávné i z toho důvodu, že vůbec nezohledňují, jak jsou relevantní lokality z hlediska zastavitelnosti a ochrany zeleně regulovány v aktuálně platném územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy („územní plán“), jaký vztah k této problematice vůbec měl zákres prvku zelených klínů coby základních směrů rozvoje zeleně v ZÚR a jak je koncipováno členění lokalit Metropolitním plánem dle zastavitelnosti (k tomu viz blíže dále). **Městský soud v tomto ohledu presumuje negativní změnu či její možnost, aniž by jakkoliv (byť základně) zanalyzoval současný (dosavadní) stav regulace stanovený relevantní územně plánovací dokumentací.**
- [16] Předpoklad městského soudu je založen čistě na tvrzeních uvedených navrhovatelem, která jsou pochopitelně účelová, neboť každý navrhovatel či žalobce usiluje o to, aby bylo jeho podání procesně úspěšné. Je potom úkolem soudu, aby přebíral „zrno od plev“ a rozhodl na základě prokázaného stavu v souladu s relevantní regulací. V tomto ohledu rozsudek městského soudu neobstojí. Při podrobnějším pohledu na regulaci stanovenou územním plánem a jejím srovnáním s regulací navrhovanou Metropolitním plánem je zjevné, že k omezení rozsahu ochrany zelených ploch či zeleně obecně nedochází. Výchozí myšlenka vedoucí ke zrušení části AZÚR 5 je proto nesprávná a vychází z nedostatečného posouzení věci. **Nedochází-li ke snížení standardu ochrany zeleně, není dán ani zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele.**
- [17] Stěžovatel přitom již ve svých vyjádřeních v řízení před městským soudem (především v duplice, např. v jejím bodu 17) akcentoval, že úroveň ochrany systému zeleně se v návaznosti na AZÚR 5 nijak nesnížila. K tomu stěžovatel odkazoval na konkrétní místa v textové části, z nichž to plyne, a vysvětloval, že ZÚR před aktualizací č. 5 neuvádí žádné opatření, které by území zelených klínů popisovalo jako přírodně hodnotnější z hlediska biodiverzity než otevřenou krajinu po okrajích města, a že ZÚR ani nevymezují navrhovatelem označené části území jako urbanizované, ale jako běžnou součást městské krajiny Prahy, která samozřejmě obsahuje nestavební plochy a parky. V tomto ohledu poukazuje stěžovatel na to, že **městský soud v rozporu se zněním ZÚR nekriticky přijal rovněž tezi navrhovatele, že lokality, které byly ve výkresu Z 01 dříve pokryty zelenými klíny, se nově stávají urbanizovaným územím.** Tak tomu ale není, neboť regulace ZÚR stojí od AZÚR 5 na vymezení krajin – městské krajiny Prahy a příměstské krajiny, přičemž urbánní charakter městské krajiny Prahy je toliko popisem



existujícího stavu území (město tam zkrátka stojí), který ZÚR popisují, nikoliv vytvářejí. Uvedené argumenty, které stěžovatel uvedl zejména v duplice, městský soud v důvodech rozsudku pominul.

- [18] Stěžovatel v duplice podané k městskému soudu (bod 20) upozornil rovněž na to, že lokality Botanická zahrada a Džbán, k nimž se vztahovalo těžiště návrhové argumentace, čemuž odpovídá také intenzivní pozornost městského soudu, jsou návrhem Metropolitního plánu vymezeny jako tzv. nestavební. To má s ohledem na logiku členění lokalit Metropolitním plánem dle zastavitelnosti na (Z) zastavitelné stavební, (zN) zastavitelné nestavební a (N) nezastavitelné a jejího členění na zastavitelné a nezastavitelné podstatný význam pro závěr, zda hrozí snížení ochrany daných ploch a jejich případně zastavení (k tomu viz blíže dále). **Městský soud však argumenty vznesené stěžovatelem bagatelizoval, aniž by se obsahem Metropolitního plánu jakkoliv sám zabýval, a nedůvodně a nepodloženě se přiklonil na stranu navrhovatele.**
- [19] Stěžovatel tedy shrnuje, že městský soud nekriticky přejal řadu navrhovatelových tvrzení, pro něž však není opora ve spisové dokumentaci, aniž k těmto skutečnostem provedl dokazování. Tím zatížil řízení vadami s možným vlivem na zákonnost a svůj rozsudek nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.2 Nesprávné přihlížení k připomínkám osob odlišných od navrhovatele a nepřípustné rozšíření argumentace v replice

- [20] Městský soud založil svůj závěr o nepřezkoumatelnosti části AZÚR 5 z podstatné části také na domněnce o nedostatečném vypořádání obsahově odpovídající připomínky vznesené jiným subjektem v rámci pořizování AZÚR 5, jak plyne výslovně např. z bodu 84 *in fine* napadeného rozsudku.
- [21] Stěžovatel namítá, že takový postup městského soudu je v přímém rozporu s koncepcí soudního řádu správního, jak plyne z § 2, popř. § 65 a 101a s. ř. s. a ustálené judikatury NSS. Viz např. bod 18 rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS: „**Soudní řád správní je obrannou, nikoliv kontrolní normou, slouží tudíž k tomu, aby žalobce či navrhovatel mohl chránit proti zásahům orgánů veřejné moci svou vlastní, nikoliv cizí právní sféru.** Podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) ve prospěch jiných osob umožňuje soudní řád správní pouze zákonem stanoveným subjektům, konkrétně nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Tyto obecné zásady uznává dlouhodobě jak judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. března 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS), tak i odborná literatura (srov. např. KÚHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 523).“ Skutečnost, že žaloby k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*) nejsou dle současné koncepce správního soudnictví možné, plyne dále např. z



rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, nebo z usnesení NSS ze dne 3. 2. 2022, č. j. 9 Ao 40/2021-71.

- [22] Stěžovatel na to, že navrhovatel vztahuje svou argumentaci z velké části k vyhodnocení připomínek podaných jinými osobami, upozorňoval jak ve vyjádření k návrhu (bod 8), tak v duplice (bod 5) konkrétně k připomínkám spolku Arnika, na nichž, resp. na jejichž vyhodnocení městský soud staví své závěry o nepřezkoumatelnosti části AZÚR 5.
- [23] Městský soud přitom svůj odklon od stabilního přístupu judikatury i odborné literatury nijak relevantně neodůvodnil. Jediný náznak zdůvodnění tohoto postupu je odkaz městského soudu na nálezy Ústavního soudu („ÚS“) ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, který uváděl ve své replice rovněž navrhovatel a z něhož má dle městského soudu plynout, že *„pokud v rámci projednávání ZÚR vznese jiná osoba námitky či připomínky k návrhu ZÚR, nelze ani logicky vycházet z toho, že odpůrci nebyla tato argumentace známa“* (bod 59 napadeného rozsudku). **Stěžovatel je však toho názoru, že ani popsání teze neznámá, že lze popřít základní východiska soudního řádu správního tak, jak to učinil městský soud.**
- [24] Závěry ÚS z citovaného nálezu totiž nelze aplikovat odtrženě od okolností tehdy řešeného případu a učinit z nich obecné pravidlo, jak k tomu přistoupil městský soud. ÚS totiž přihlídnutím k námitkám tří obcí odlišných od tehdejší stěžovatelky vyvracel konkrétní skutkové tvrzení uvedené v rozsudku NSS, že se Ústecký kraj *„neměl možnost v průběhu procesu pořizování ZÚR se zájmy navrhovatelů seznámit, zvážit je, a porovnat je se zájmy svými“*. Věcně se námitky týkaly rozporu Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje s Územní energetickou koncepcí Ústeckého kraje, která výslovně stanoví, že nejvýhodnější oblastí z hlediska využití energie větru na území kraje jsou planiny Krušných hor. Tři obce ve svých námitkách, ve shodě s námitkami uplatněnými tehdejší stěžovatelkou před NSS, poukázaly rovněž na rozpor regulace ploch pro velké větrné elektrárny a ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (viz body 18 a 19 nálezu).
- [25] **Na rozdíl od případu řešeného ÚS nenastala v nynější věci situace, že by kdokoliv nevěděl či snad že by stěžovatel tvrdil, že si není vědom toho, že jsou zelené klíny z grafické části ZÚR vypouštěny.** Stěžovatel tuto okolnost věděl, v AZÚR 5 ji obecně vysvětlil a na připomínky související s danou změnou adekvátně reagoval. Městský soud zároveň nic jako ÚS v odkazované věci netvrdí, nýbrž **nepřiléhavě užívá uvedené závěry k tomu, aby mohl stěžovateli přičíst k tíži, že nevyhodnotil připomínky subjektů odlišných od navrhovatele tak, jak si navrhovatel představoval.** Stěžovatel poukazuje též na to, že na nepřípadnost odkazu na citovaný nálezy ÚS upozornil již v bodu 10 své dupliky k replice navrhovatele v řízení před městským soudem, přičemž městský soud opět nekriticky přebírá pouze pohled navrhovatele.
- [26] S uvedenými výtkami je provázáno také to, že **městský soud připustil a věcně řešil argumentaci navrhovatele, kterou uplatnil až v replice k vyjádření stěžovatele, tedy až po koncentraci řízení ve smyslu § 101b odst. 3 s. ř. s.** I tato okolnost je přitom vadou s vlivem na zákonnost rozsudku, neboť právě z argumentů uvedených v replice městský soud dovodil nepřezkoumatelnost části AZÚR 5. Konkrétně se jedná o odkazy na konkrétní části připomínky spolku Arnika (směřující mj. k lokalitám Džbán a Botanická zahrada), a vůbec argumentace připomínkami spolku Arnika, a o argument provázanosti regulace na úrovni územního plánu a



zásad územního rozvoje (viz také bod 75 napadeného rozsudku). S koncentrací řízení souvisí též to, že soud je při přezkumu OOP vázán rovněž důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatel podal úplný (perfektní) návrh bez vad, a proto nemohl v žádném případě doplňovat jeho důvody takovým způsobem, jak aproboval městský soud (k problematice srov. např. body 27 a 28 rozsudku NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39 a tam citovanou další judikaturu a odbornou literaturu).

- [27] Městský soud svůj závěr o přípustnosti nových návrhových bodů či důvodů návrhu opřel o to, že jde pouze o možné rozhojnění již uplatněné argumentace ve smyslu rozsudku NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62. V citované věci přitom NSS dovodil, že pokud tehdejší navrhovatel v návrhu namítal, že se nemohl zasedání zastupitelstva dne 18. 6. 2012 zúčastnit a zastupitelé se nemohli na hlasování o schválení územního plánu připravit pro nedostatečnost formulace bodu 7 programu pozvánky, je argumentace napadající neseznámení zastupitelů s jednou z listin již mimo hranice přípustného rozšíření. NSS tedy považoval za nový návrhový bod (důvod) doplnění otázky, která se také týkala řádného procesního postupu (procedure), avšak v jiných aspektech.
- [28] Podobně jsou novými návrhovými body či důvody návrhu argumenty založené na připomínce spolu Arnika, s níž navrhovatel v návrhu nijak nepracoval a nepřezkoumatelnost AZÚR 5 s ní nespojoval, nebo argumenty tím, jak je ta či ona lokalita řešena návrhem Metropolitního plánu. Obě otázky zdánlivě také souvisejí se žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti, avšak to pro závěr o tom, že jde o rozvinutí již uplatněného návrhového bodu nepostačuje. **Podle stěžovatele tedy jde o zcela nové návrhové body, které měl městský soud hodnotit jako nepřípustné, neboť byly uplatněny až po koncentraci řízení.** Opačný závěr by vedl k absurdnímu důsledku, že by bylo přípustné jakékoliv doplnění návrhového bodu týkajícího se nepřezkoumatelnosti či obecně nesprávnosti, což určitě není zamýšleným důsledkem dané právní úpravy a citované judikatury.
- [29] **Stěžovatel k této části kasační stížnosti shrnuje, že uvedené argumenty, na kterých městský soud založil své závěry o nepřezkoumatelnosti části AZÚR 5, vůbec neměl zohlednit pro jejich uplatnění po koncentraci řízení dle § 101b odst. 3 s. ř. s. Městský soud zároveň v rozporu se základními východiskem s. ř. s. v podobě ochrany subjektivních veřejných práv žalobce či navrhovatele a v rozporu se související ustálenou judikaturou navrhovateli umožnil, aby se domohl ochrany před zásahy do právní sféry cizích osob. I z tohoto důvodu je napadený rozsudek nesprávný a nezákonný.**

III.3 Nesprávný a překvapivý závěr o snížení ochrany území před zastavením a podstata AZÚR 5 v kombinaci s Metropolitním plánem

- [30] I kdyby stěžovatel odhlédl od všech výše uvedených vad rozsudku městského soudu, z nichž každá zakládá jeho nezákonnost a je důvodem pro jeho zrušení, stále zůstává nesprávnost závěru městského soudu, že je AZÚR 5 částečně nepřezkoumatelná. Městský soud totiž v rozporu se skutečností vyšel z teze, že odstranění zelených klínů z výkresu Z 01 znamená



zásah do existující zeleně, snížení ochrany dotčeného území, jeho urbanizaci a umožnění jeho pokrytí zastavitelnými plochami.

- [31] Stěžovatel považuje za zásadní právě otázku členění lokalit Metropolitním plánem dle zastavitelnosti v návaznosti současný územní plán a vztah těchto regulací k ZÚR. Návrh Metropolitního plánu pro opakované veřejné projednání zveřejněný 20. 10. 2025 definuje zastavěné, zastavitelné a nezastavitelné území v návaznosti na logiku vymezení ploch dle zákona č. 183/2006 Sb., **stavební zákon**, a nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze („**pražské stavební předpisy**“ či „**PSP**“). Zastavitelné území je tak vymezeno na základě zastavěného území s úpravami ve vztahu k několika typům ploch a při vymezování zastavitelnosti a nezastavitelnosti vychází Metropolitní plán z toho, že nabývají řady podob a škála mezi dvěma krajními polohami značícími úplnou nezastavitelnost a úplnou zastavitelnost je plynulá. Proto jsou v Metropolitním plánu zastavitelné lokality dále členěny na stavební, které jsou převážně určeny pro zástavbu, a nestavební, které jsou tvořeny velkými městskými parky a dalšími komponenty města, u nichž je význam budov více či méně potlačen (jsou pouze doplňkové). Městské parky tak jsou sice zařazeny do zastavitelného území, což je nutné vzhledem k tomu, že se jedná o veřejná prostranství, avšak jejich regulace přísně omezuje umístování budov. V zastavitelném území se tedy nacházejí nestavební plochy dotvářející prostředí města, a to především tehdy, pokud je stavební zákon řadí do zastavěného území (viz zejm. § 58 stavebního zákona). K této problematice viz především čl. 6, 7, 8, 38 a 39 textové části Metropolitního plánu a jejich odůvodnění v kapitole 9 (*Komplexní zdůvodnění navrhovaného řešení*) textové části odůvodnění.¹
- [32] Za účelem vyjasnění těchto otázek, které jsou vzhledem k argumentaci v rozsudku městského soudu podstatné pro posouzení důvodnosti návrhu, stěžovatel **navrhuje k důkazu celý návrh Metropolitního plánu pro opakované veřejné projednání**, především jeho textovou část, textovou část odůvodnění a krycí listy lokalit a jejich odůvodnění pro lokality 805 (Botanická zahrada) a 803 (Džbán).²
- [33] Obě uvedené lokality, na které odkazuje i navrhovatel a konkrétně jimi argumentuje i městský soud, jsou z hlediska zastavitelnosti lokalitami zastavitelnými nestavebními a z hlediska struktury parkovým areálem (Botanická zahrada)³ a parkovým prostranstvím (Džbán)⁴. Ke strukturám

¹ Čl. 39 odst. 2 textové části Metropolitního plánu: Metropolitní plán vymezuje zastavitelné stavební lokality pro regulaci stávající nebo navržené zástavby a zastavitelné nestavební lokality, zpravidla pro ochranu velkých parků a areálů nestavebních bloků uvnitř městské krajiny.

² Návrh Metropolitního plánu je dostupný zde: <https://praha.eu/web/metropolitniplan/ke-stazeni>, případně ho lze prohlížet v aplikaci zde: <https://plan.praha.eu/>.

³ Parkovým areálem je dle čl. 51 odst. 1 Metropolitního plánu nestavební urbánní struktura, v níž jsou výrazně zastoupeny plochy s nelesní vegetací a v níž se též nacházejí budovy a jiné stavby zpravidla související s účelem areálu. Parkový areál je určen zpravidla pro účely naučně-vzdělávací (např. zoologická nebo botanická zahrada), rekreační (např. zahrádková osada), sportovní (např. golfové hřiště), případně pietní (hřbitovy) nebo pro historické komponované areály. Areál je obvykle ohraničen oplocením či zdí. Odst. 2 pak stanoví zásady prostorového uspořádání, v nichž je uvedeno také to, že budovy a jiné stavby doplňují parkový areál, jeho primárně nestavební charakter je zachován.

⁴ Parkové prostranství je dle čl. 52 odst. 1 Metropolitního plánu nestavební urbánní struktura typická pro městské parky, v níž jsou převážně zastoupeny plochy s nelesní vegetací zpravidla uspořádané do uceleného kompozičního celku. Výjimečně se vyskytují budovy a jiné stavby zpravidla sloužící účelu



obecně viz čl. 40 Metropolitního plánu a k uvedeným konkrétním typům čl. 51 a 52. Dle dalších základních vlastností jsou obě lokality z hlediska způsobu využití zastavitelné rekreační a z hlediska míry stability stabilizované. To zjednodušeně řečeno znamená, že obě lokality mají ustálený charakter (cílový charakter je odvozený od toho stávajícího) a zároveň jejich regulace směřuje k ochraně a rozvoji využití pro sport, rekreaci nebo relaxaci. Možnost umísťování staveb je tedy silně omezena (viz čl. 64 a 69 textové části Metropolitního plánu). Ke všemu uvedenému dále přistupují cílové charakteristiky lokality uvedené na jejich krycích listech, které v obou případech akcentují zachování (posílení) charakteru existujících parků v kombinaci s rekreační funkcí (Džbán).

- [34] **Skutečnost, že lokality mají nestavební charakter, proto není bez významu, jak zkratkovitě dovedl městský soud, nýbrž představuje v kontextu další robustní regulace Metropolitním plánem záruku, že bude jejich parková povaha (povaha zeleně) zachována.**
- [35] Současný územní plán obě lokality řadí mezi částečně urbanizované rekreační plochy – Botanickou zahradu do ploch SO6 a Džbán do ploch SO3. V případě těchto ploch je přípustné či podmíněně přípustné umísťování celé řady staveb – od těch pro provoz a údržbu související s hlavním využitím až po obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou do 250 m², restaurace a ubytovací zařízení.
- [36] **Způsob regulace navrhovaný Metropolitním plánem tedy v mnoha aspektech poskytuje vyšší úroveň ochrany „zelenému“ charakteru uvedených lokalit, ačkoliv je formálně – v návaznosti na požadavky relevantní právní úpravy – oproti územnímu plánu řadí do zastavitelného území.** Jak je totiž patrné z porovnání obou plánů, závěr lze učinit až z konkrétní analýzy využitých regulativů a jejich obsahu, jelikož formální kategorizace zastavitelnosti nemusí být v rámci tak členitého území, jako je území hl. m. Prahy, plně vypovídající.
- [37] Uvedené vysvětlení stěžovatel v takové míře detailu nevzněl v řízení před městským soudem proto, že návrhový bod související s Metropolitním plánem nebyl uplatněn v podaném návrhu (šlo o doplnění až v replice navrhovatele, k tomu viz výše) a stěžovatel považoval argumentaci založenou na doposud neschváleném OOP jako nerelevantní pro posouzení otázky přezkoumatelnosti jiného OOP. To stěžovatel ostatně městskému soudu sdělil také v bodu 20 své dupliky. **Zahrnutí otázky regulace zastavitelnosti území podle návrhu Metropolitního plánu mezi rozhodovací důvody městského soudu je proto pro stěžovatele s ohledem na neprovedení souvisejících důkazů – k nimž by stěžovatel potřebná vysvětlení doplnil a navrhl provedení dalších důkazů – překvapivé.**
- [38] Dle judikatury NSS, která úzce navazuje na judikaturu ÚS, lze za tzv. překvapivá označit rozhodnutí, v nichž nebylo možné na základě zjištěného skutkového stavu předvídat rozhodnutí soudu. Takovým přístupem soud odepře účastníkovi řízení možnost právně i skutkově argumentovat k otázce, která se jeví jako významná pro rozhodnutí soudu (pro stručnost stěžovatel odkazuje na bod 23 rozsudku NSS ze dne 20. 9. 2024, č. j. 7 As 218/2023-24, který

parkového prostranství. Parkové prostranství je veřejně přístupné, případně veřejně přístupné ve své hlavní části. Odst. 2 pak stanoví zásady prostorového uspořádání, v nichž je uvedeno také to, že budovy a jiné stavby rozšiřují možnosti pro obsluhu a zabezpečení návštěvnických služeb v souladu s cílovým charakterem lokality, jeho primárně nestavební charakter je zachován.



danou judikaturu obsáhle cituje a shrnuje). Přesně taková situace nastala z výše popsaných důvodů v této věci. **Městský soud vykročil mimo okruh zjištěného skutkového stavu a za jeden z podstatných důvodů pro závěr o nepřezkoumatelnosti části AZÚR 5 označil otázku, o které stěžovatel soud vysloveně informoval, že ji považuje za nerelevantní, aniž k ní městský soud provedl dokazování a umožnil stěžovateli reagovat.** Následně městský soud aproboval nesprávné domněnky navrhovatele o zhoršení stavu ochrany „zelených“ lokalit a stěžovateli paradoxně vytkl, že tyto domněnky nevyvrátil.

- [39] Z pohledu samotných ZÚR je podstatné, že **před AZÚR 5 ani po ní nestanovovaly pro zelené klíny z hlediska ochrany před zastavitelností žádný privilegovaný režim, resp. neobsahovaly a neobsahují žádnou regulaci, které by z nich činily plochy jakýmkoliv způsobem chráněné v tom smyslu, jak s tím pracuje v rozsudku městský soud.** Stěžovatel zároveň trvá na tom, že úprava režimu nástrojů, které vymezují otevřenou krajinu, stávající stav a rozvoj zeleně, včetně odstranění prvku zelených klínů z grafické části, kterou provedla AZÚR 5, nijak nesnížila úroveň ochrany systému zeleně. Stěžovatel to ostatně s konkrétními odkazy na jednotlivé části úplného znění ZÚR po aktualizaci uváděl nejpozději již ve své duplice.
- [40] V tomto ohledu stěžovatel zdůrazňuje, že ZÚR před AZÚR 5 neuváděly žádné opatření, které by území zelených klínů popisovalo jako přírodně hodnotnější z hlediska biodiverzity než otevřenou krajinu po okrajích města. Textová část ZÚR i po AZÚR 5 na několika místech jasně deklaruje, že počítá se zachováním a rozšiřováním dosavadního systému zeleně, byť pracuje s novou terminologií. Úplné znění ZÚR po aktualizaci např. v kapitole d) 1 *Urbanistická koncepce* pod písm. o) výslovně uvádí, že urbanistická koncepce je mj. založena „**na doplňování stávajících nezastavitelných a nestavebních ploch „zelených klínů“, směřujících z otevřené krajiny do celoměstského centra, o nově definované parky a na zajištění jejich tangenciálních propojení.**“ Na to navazuje bod 17 v kapitole e) *Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje*, který ukládá „*koncipovat plochy otevřené krajiny v krajinném rozhraní tak, aby v návaznosti na dochované segmenty příměstské krajiny rozvíjely možnosti rekreačního využití; zachovat a chránit tzv. zelené klíny, zajistit propojení významných krajinných a parkových ploch.*“ S tím souvisejí také úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci v některých rozvojových plochách [kapitola d)2] nebo stanovení podmínek pro následné rozhodování o změnách v území v některých transformačních plochách v otevřené krajině [kapitola d)4]. K tomuto stěžovatel opakuje, že ZÚR nevymezují označené části území jako urbanizované, ale jako běžnou součást městské krajiny Prahy, která samozřejmě obsahuje nestavební plochy a parky.
- [41] AZÚR 5 zároveň v míře odpovídající relativně abstraktnímu charakteru ZÚR jako OOP a obecnosti odůvodnění OOP (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198), která plyne z jejich koncepční povahy, odůvodnila zcela dostatečně veškeré změny spočívající v zavedení Městské krajiny Prahy a jednotlivých příměstských krajin spolu s enklávami otevřené krajiny, krajinným rozhraním a sídly v Přípraží.
- [42] Stěžovatel připomíná ustálenou judikaturu NSS, že u odůvodnění OOP se počítá s tím, že je v zásadě obecné, což platí zejména u koncepčních dokumentů, kterými jsou územní plány či zásady územního rozvoje. Zásadní nezákonnost odůvodnění související s obecností nastává až v krajních případech, je-li odůvodnění natolik nedostatečné, že „fakticky zcela chybí“



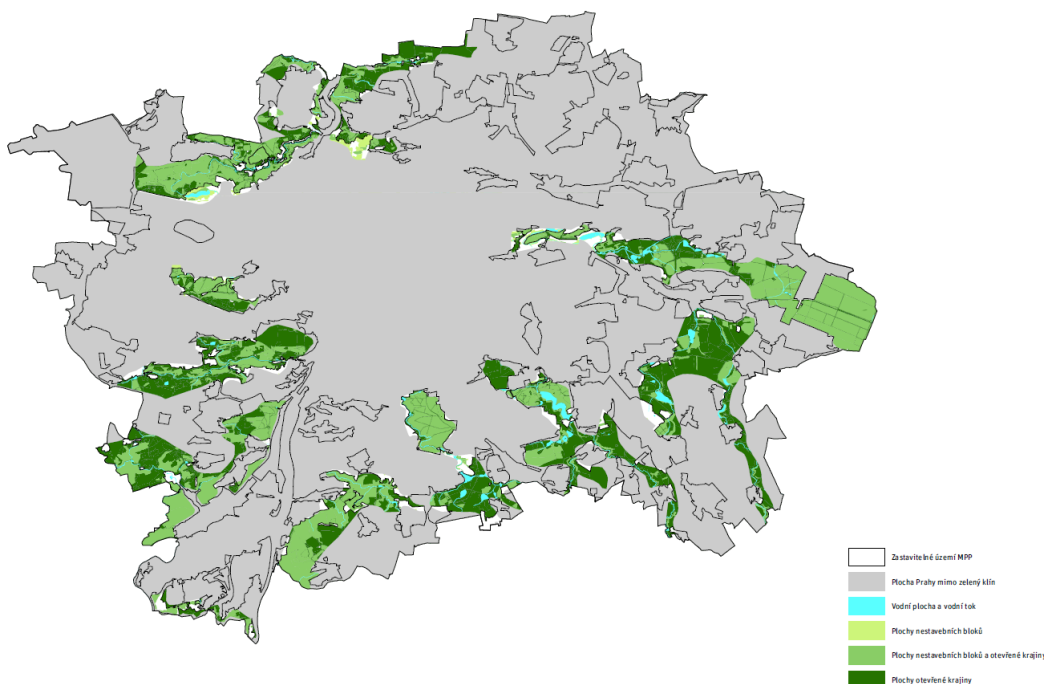
(rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 1 As 226/2021-70). Míra potřebné konkrétnosti odůvodnění územně plánovací dokumentace zároveň klesá s rozsáhlostí území, k němuž se vztahuje (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, a ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38). K těmto východiskům přistupuje ještě okolnost, že pokud dotčený subjekt neuplatní k OOP připomínky či námitky, odpůrce nemusí na jeho situaci v OOP konkrétně reagovat. Daná problematika tak může být odůvodněna pouze obecně, resp. na odůvodnění jsou kladeny nižší nároky (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023-63, bod 21 a tam citovaná další judikatura).

- [43] Stěžovatel na tomto místě poukazuje také na nespornou skutečnost, že navrhovatel proti AZÚR 5 v procesu jejího pořizování nijak nebrojil – nevzněl námitky ani připomínky, což ostatně uznal včetně důsledků z toho plynoucích v bodech 59 a 60 rozsudku i městský soud.
- [44] Odůvodnění změny nástrojů na úrovni ZÚR, jež v kombinaci s enklávami otevřené krajiny komplexně pokrývají otázky jednotlivých krajin v rámci hlavního města a realizují systém zeleně, je obsaženo především v textové části odůvodnění AZÚR 5, Odůvodnění vymezení krajin a krajinného rozhraní, str. 30-31, nebo v Odůvodnění vymezení vnitřního uspořádání území Prahy, str. 29-30. Předmětné části odůvodnění vysvětlují, že od propojení krajinných a rekreačních ploch kolem středu Prahy, resp. od jeho obklopení krajinnými parky, nebylo upuštěno, neboť spolu s enklávami otevřené krajiny totiž bylo doplněno také krajinné rozhraní coby pás kolem města. Jeho podstatným znakem je souvislost krajinných a rekreačních ploch, které poskytnou rekreační zázemí obyvatelům Městské krajiny Prahy a navzájem propojí existující zelené klíny. Městská krajina Prahy a jednotlivé příměstské krajiny dle Výkresu krajin jsou zároveň doplněny podrobnějšími prvky vnitřního uspořádání území Prahy, městská krajina vymezením enkláv otevřené krajiny a příměstské krajiny vymezením krajinného rozhraní a sídly v Přípraží, které nahrazuje vymezení rozvoju osídlení ve vnějším pásmu.
- [45] Odůvodnění AZÚR 5 dále konkretizuje, že „V podrobnosti ZÚR se jedná o vymezení městské krajiny a ploch vnitřního členění území, které není vymezením zastavitelného území, resp. zastavitelných ploch ve smyslu § 2 stavebního zákona. Pro městskou krajinu Prahy je charakteristické kontinuálně urbanizované území, které je doplněno enklávami otevřené krajiny. V příměstských krajinách naopak převažuje území s charakterem otevřené krajiny, které je doplněno sídly v Přípraží. **Úkolem pro podrobnější dokumentaci (zejména územní plán) je zpřesnění hranic krajin a jejich vnitřního členění vymezením hranice zastavitelného území a lokalit dle Pražských stavebních předpisů.** V rámci upraveného návrhu pro veřejné projednání jsou z pojmů vypuštěny definice pojmů zastavitelné a nezastavitelné území a v návaznosti na to upraveny definice ostatních pojmů. Zároveň dochází k úpravě označení na výkresu uspořádání území ze „zastavitelných území v Přípraží“ na sídla v Přípraží.“
- [46] Pro přehlednost stěžovatel dodává, že pojem *městská krajina* znamená prostor od středu města po jeho okraj, který má charakter městského prostředí, a enklávy otevřené krajiny, které tento prostor obklopuje; v ZÚR je pro městskou krajinu také užíván název „Městská krajina Prahy“. Pojem *krajinné rozhraní* znamená pás otevřené krajiny obklopující městskou krajinu; krajinné rozhraní svojí vnitřní hranicí definuje okraj města (textová část odůvodnění, str. 28)
- [47] Vše uvedené výše k odůvodnění AZÚR 5 stěžovatelka uváděla již ve svém vyjádření a duplice v řízení před městským soudem, který to však v zásadě zcela přešel. Především vůbec nevzal



v potaz, že popsaná změna užitých nástrojů je komplexním krokem a jednotlivé prvky spolu souvisejí a fungují dohromady. Zjednodušené nahlížení pouze na enklávy otevřené krajiny bez zohlednění členění území na krajiny a zavedení krajinného rozhraní spolu s ponecháním odkazu na zelené klíny v textu ZÚR vedlo městský soud k nesprávnému závěru o nepřezkoumatelnosti AZÚR 5.

- [48] Stěžovatel k tomu opakuje (což uvedl už v duplice v řízení před městským soudem), že závazný text ZÚR i přes změny v užitých nástrojích a terminologii, které provedla AZÚR 5, v maximální možné míře garantuje svým adresátům zachování dosažené úrovně propojení města se zelení. Závazný text ZÚR ani neumožňuje odstraňování otevřené krajiny z území Prahy, jak v několika případech tvrdil navrhovatel. **Výtky navrhovatele a následný rozsudek městského soudu jsou proto výsledkem hodnocení AZÚR 5 pouze z hlediska úprav výkresů bez zohlednění dalšího kontextu. Takto však postupovat nelze, neboť opatření obecné povahy – územně plánovací dokumentaci – vnímá ustálená judikatura NSS jako obsáhlý dokument, jehož odůvodnění tvoří jeden celek a argumenty k určité otázce lze čerpat z jeho různých částí** (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, nebo ze dne 17. 12. 2020, č. j. 6 As 225/2019-43). Závěr o obsahu regulace proto lze učinit až ze souhrnu všech součástí opatření obecné povahy, a tedy je nutné zohlednit také jeho textovou část, která skutečnosti dovozované navrhovatelem, na základě nichž městský soud zrušil část AZÚR 5, vyvrací.
- [49] Pro lepší orientaci a dokreslení vztahu mezi AZÚR 5 a regulací obsaženou v návrhu Metropolitního plánu stěžovatel přikládá soutisk, který znázorňuje „vyplnění“ míst po zelených klínech plochami vymezenými Metropolitním plánem. Z grafiky je zřejmé, že ve všech lokalitách, které byly dříve ve výkresu Z 01 „překryty“ zelenými klíny, je chráněný jejich nestavební charakter i prvky otevřené krajiny. Soutisk je přiložen též jako příloha ke kasační stížnosti.



- [50] Stěžovatel tedy shrnuje, že změnu spočívající ve vypuštění zelených klínů z grafické části ZÚR a doprovodné úpravy, které je nutné vnímat komplexně, AZÚR 5 odůvodňuje dostatečným způsobem, a to včetně vyhodnocení relevantních připomínek. Požadavky městského soudu na odůvodnění AZÚR 5, které formuloval v napadeném rozsudku, jsou proto – rovněž s přihlédnutím k judikatuře NSS a tomu, že navrhovatel nevznnesl v procesu pořizování OOP žádné námitky či připomínky – zjevně přehnané. Zároveň není pravdivý argument, že by změna znamenala ohrožení zeleně či otevřených a parkových ploch – regulace obsažená v návrhu Metropolitního plánu v kombinaci s regulací v současném územním plánu totiž prokazuje opak. Garance zachování těchto ploch a lokalit bude díky jejich robustní regulaci Metropolitním plánem ještě vyšší, než byla dříve (před AZÚR 5 a Metropolitním plánem). Z uvedeného plyne, že jelikož AZÚR 5 nijak nezpůsobila negativní důsledky tvrzené navrhovatelem, nemohly provedené změny ani zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele.

IV Závěrečný návrh

- [51] Stěžovatel s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal následující rozsudek:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2025, č. j. 18 A 66/2025-77, se ruší v rozsahu výroku I a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

hlavní město Praha
zastoupeno
Mgr. Jiřím Nezhybou
advokátem

