



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelů: **a) Městská část Praha - Suchdol**, se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, Praha - Suchdol, zastoupená Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, **b) Mgr. K. K.**, **c) Ing. P. B.**, **d) JUDr. F. P.**, navrhovatelé ad b) až d) zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Pplk. Sochora 4, Praha 7, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, **se z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dne 3. 10. 2008 se shora uvedení navrhovatelé a) až d) domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „změna Z 1000/00“), schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, případně zrušení opatření obecné povahy v části týkající se Silničního okruhu kolem Prahy v úseku Ruzyně – Březiněves v hranicích hlavního města Prahy včetně přivaděče Rybářka a v části týkající se letové dráhy Letiště Ruzyně RWY 06R/24L.

Navrhovatelé se v úvodu návrhu nejprve vyjadřují k otázce své aktivní legitimity k podání návrhu.

Navrhovatel a) v této souvislosti uvádí, že je městskou částí hlavního města Prahy vymezenou podle § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném pro projednávanou věc, ve spojení s § 1 a s přílohou č. 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále též „Statut“). Poukazuje na skutečnost, že v procesu vydávání územně plánovací dokumentace je povinností hlavního města Prahy ve smyslu § 25 Statutu [a na podkladě ustanovení § 17 odst. 1 písm. g) zákona o hlavním městě Praze] projednat s jednotlivými městskými částmi zadání, koncept a návrh územního plánu a městské části mají právo ve stanovených lhůtách jednotlivé fáze pořizování územního plánu připomínkovat. Na základě těchto ustanovení pak patří do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje a oprávnění vystupovat jako účastník v navazujících územních řízeních, v nichž se vydávají rozhodnutí týkající se území městské části. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že městská část má v procesu pořizování a vydání územního plánu jednoznačně vymezené postavení a může být vydanou změnou územního plánu hlavního města Prahy dotčena na svých právech.

Navrhovatelé b) až d) uvádějí, že jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. 181/1, 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20 v kat. území Praha - Sedlec a bytů č. 245/331 [navrhovatel b)], č. 245/311 [navrhovatel c)] a č. 247/536 [navrhovatel d)], v bytových domech nacházejících se na pozemcích parc. č. 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20 v katastrálním území Praha - Sedlec. Dále upozorňují, že podle grafické části změny Z 1000/00 je zřejmé, že pozemek parc. č. 181/1 je dotčen návrhem veřejně prospěšné stavby Silniční okruh kolem Prahy, úsek Ruzyně – Březiněves v hranicích hlavního města Prahy včetně Rybářky, konkrétně přivaděčem Rybářka, a to dokonce tak, že část této stavby dle změny Z 1000/00 leží přímo na pozemku parc. č. 181/1.

K vlastní důvodnosti návrhu, tj. že předmětná změna územního plánu je ve smyslu ustanovení § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozporu se zákonem a že zároveň nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, navrhovatelé namítají následující:

Navrhovatel a) předně poukazuje na skutečnost, že ke změně Z 1000/00 podal v řádných termínech své připomínky, které označil jako „zásadní“, a jak vyplývá z přílohy č. 4 usnesení Zastupitelstva č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008 nazvané jako „Rozhodnutí o zásadních připomínkách městských částí“, prakticky všechny takto uplatněné připomínky byly odmítnuty. Navrhovatel a) se s tímto posouzením odpůrce neztotožňuje. Má zato, že jím uplatněné připomínky nebyly náležitě vypořádány, což dokládá na následujících příkladech.

Navrhovatel a) namítá, že odpůrce se vůbec nevypořádal s jím uplatněnou připomínkou, že grafická část změny Z 1000/00 mění pouze některé výkresy grafické části územního plánu, přestože textová část odkazuje i na výkresy další, čímž dochází k nesrozumitelnosti a zmatečnosti. Dále upozorňuje na skutečnost, že uvedená změna nepodává výčet vad, které měla odstranit, a že výrazně mění vymezení funkčních ploch zejména v souvislosti s úpravou trasy Silničního okruhu a novou RWY 06R/24L Letiště Ruzyně, přestože tyto změny nikdy nebyly projednávány jako samostatné změny územního plánu. Poukazuje na rozpor změny Z 1000/00 s nadřazeným územním plánem velkého územního celku, přičemž nesouhlasí se závěrem odpůrce, že územní plán velkého územního celku rajónu Středočeské aglomerace od roku 2000 není pro území hlavního města Prahy platný. V této souvislosti namítá, že územní plán Středočeské aglomerace nebyl nikdy nahrazen plánem jiným, a tedy formálně je pro území hlavního města Prahy platným plánem. Nemůže proto obstát argumentace odpůrce, že změna Z 1000/00 je v souladu s územním plánem velkého územního celku Pražský region, neboť tento územní plán území hlavního města vynechává, není pro ně schválen, a tedy nemůže být územnímu plánu hlavního města Prahy nadřazen. Navrhovatel a) rovněž poukazuje na neposouzení změny Z 1000/00 z hlediska vlivů na životní prostředí jako koncepce dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném pro projednávanou věc, a dále na snahu odpůrce legalizovat takový stav územně plánovací dokumentace, který je v rozporu s předpisy na ochranu životního prostředí, zdraví obyvatel a dále se základními požadavky rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady Evropy č. 1692/96/ES, o rozvoji transevropské dopravní sítě TEN-T.

Navrhovatel a) dále uvádí, že k zásahu do jeho práv dochází také samotnou realizací do změny Z 1000/00 zahrnutého řešení Pražského okruhu ve variantě „J“, neboť tato trasa je v rozporu s programem rozvoje městské části schváleným dne 21.9.1995 usnesením Zastupitelstva městské části Praha - Suchdol č. j. 2/10, její realizací dojde ke zhoršení životního prostředí (doprava zeminy středem městské části, přerušení podzemních pramenů vod a narušení stávající zástavby trhacími pracemi) a jejím provozem dojde k zatažení transevropské dálnice do zastavěného území, k ohrožení zdraví obyvatel prachovými částicemi a hlukem a taktéž k rozdělení městské části, které zablokuje využití rozvojových oblastí rezidenční zástavbou.

Navrhovatelé b), c) a d) své procesní a hmotněprávní námitky blíže rozvádějí následovně:

1/ Podle názoru navrhovatelů jsou napadené opatření obecné povahy i samotná změna Z 1000/00 územního plánu *konceptí*, u které měly být posouzeny vlivy na životní prostředí. Navrhovatelé namítají, že podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy mělo být stanovisko k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí, jak to vyžaduje ustanovení § 10g

odst. 4 zákona o posuzování vlivů, a bez tohoto stanoviska nemůže být koncepce schválena. Navrhovatelé dále v této souvislosti uvádějí, že změny územního plánu podléhají posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Navrhovatelé se však domnívají, že závěr zjišťovacího řízení byl vydán v rozporu se zákonem a směrnicí č. 2001/42/ES, pokud posuzování vlivů neproběhlo až do fáze vydání stanoviska, přestože změna územního plánu a opatření obecné povahy přináší množství změn v dotčeném území, které samostatně a zejména při svém synergickém působení v území představují závažné vlivy na životní prostředí. Navrhovatelé jsou toho názoru, že v předmětném případě se nejedná o „menší změnu plánu“, ale o celkovou revizi územního plánu zahrnující velké množství změn, z nichž některé jsou velmi významné, např. právě RWY Letiště Ruzyně a změny týkající se Silničního okruhu kolem Prahy. Navrhovatelé namítají, že nemůže obstát argumentace odpůrce, podle níž se jedná převážně o formální (a nikoli obsahové) změny územního plánu, které navíc byly již dříve Zastupitelstvem hlavního města Prahy schváleny.

Navrhovatelé rovněž poukazují na skutečnost, že v rámci změny územního plánu Z 1000/00 došlo v grafické části územního plánu ke změnám ve vymezení mnohých staveb, které jsou součástí Silničního okruhu kolem Prahy (např. tunel a přivaděč Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Ústecká, mimoúrovňová křižovatka Čimice, mimoúrovňová křižovatka Ruzyně, mimoúrovňová křižovatka Výhledy a mimoúrovňová křižovatka Rybářka). Dále dochází v podstatné části Silničního okruhu k rozšíření koridoru pro vedení stavby. Tyto změny však nebyly projednávány a schvalovány jako samostatná změna územního plánu - byly pouze překresleny výkresy územního plánu v rámci změny Z 1000/00. Uvedené změny trasování s sebou přináší úpravu funkčního vymezení ploch a v mnoha případech budou znamenat přiblížení automobilové dopravy obytným částem města (např. Rybářka, Výhledy, Čimice, Dolní Chabry). Nadto navrhovatelé upozorňují, že vzhledem k absenci jakékoli informace o tom, k jakým změnám v rámci Z 1000/00 vlastně došlo, je v zásadě nemožné udělat si celkový a jednoznačný přehled o rozsahu a charakteru jednotlivých provedených změn.

Pokud se jedná o závažnost uskutečněných změn, pak navrhovatelé namítají, že oproti původnímu územnímu plánu došlo k úpravám situování přivaděče a tunelu Rybářka (zkrácením tunelu a rozšířením koridoru přivaděče), čímž nepochybně dojde ke zhoršení hlukové situace a nárůstu hlukového zatížení nad rámec limitů stanovených právními předpisy. Navíc součástí portálu tunelu Rybářka v těsné blízkosti nemovitostí navrhovatelů je situován výduch, který bude odvádět a uvolňovat znečištění ovzduší z celého tunelu Rybářka. Ani tyto skutečnosti však nebyly při schvalování opatření obecné povahy posouzeny.

Všichni navrhovatelé dále poukazují na novou letovou dráhu Letiště Ruzyně, jejíž zařazení do uvedené změny Z 1000/00 má dle názoru navrhovatelů významný vliv nejen na obyvatele přímo sousedících lokalit, ale také na ně samotné, a to z důvodu negativního působení synergických a kumulativních vlivů z letecké a silniční dopravy, které se bezpochyby projeví také na území městské části Praha - Suchdol včetně území Sedlec.

K procesní stránce posuzování vlivů na životní prostředí navrhovatelé namítají, že ve vztahu k předmětné změně Z 1000/00 navíc žádné zjišťovací řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů neproběhlo. Odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy (později změněn na odbor ochrany prostředí) totiž na úřední desce, internetových stránkách ani

jiným vhodným způsobem nezveřejnil informaci o oznámení koncepce tak, jak to požaduje zákon o posuzování vlivů v ustanovení § 10c, ve spojení s § 16 zákona, čímž znemožnil veřejnosti zaslat písemná vyjádření k oznámení koncepce ve lhůtě podle zákona. V rámci svého stanoviska jako dotčeného orgánu státní správy ze dne 17. 3. 2005 pak uvedený odbor pod bodem II. vyslovil, že „provedl zjišťovací řízení“ a že „návrh nebude posuzován“. Navrhovatelé však v této souvislosti upozorňují, že od 17. 3. 2005 nebylo ke změně Z 1000/00 (potažmo k opatření obecné povahy) vydáno žádné jiné vyjádření příslušného správního úřadu podle zákona o posuzování vlivů. Proto namítají, že vyjádření odboru životního prostředí ze dne 17. 3. 2005 logicky nemůže platit pro ty části změny Z 1000/00, které zahrnují změny územního plánu provedené po tomto datu, přičemž jako nejvýraznější příklad uvádějí změnu Z 939/05 týkající se paralelní RWY Letiště Ruzyně, kterou v sobě změna Z 1000/00 (resp. opatření obecné povahy č. 1/2008) obsahuje. Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že vyjádření odboru životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17. 3. 2005 ke změně Z 1000/00 bylo vydáno před prvním schválením změny Z 939/05 dne 20. 10. 2005. Přestože toto první schválení změny Z 939/05 jako nezákonné zrušil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, Magistrát hlavního města Prahy stejnou změnu předložil Zastupitelstvu a toto ji schválilo navzdory uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by byly vytýkané nezákonnosti odstraněny. Na podporu svých tvrzení navrhovatelé uvádějí, že ačkoli nedošlo k posouzení změny Z 1000/00 z hlediska vlivů na životní prostředí jako koncepce, v mezidobí již proběhlo posouzení vlivů na životní prostředí u záměru (projektu) Silničního okruhu kolem Prahy, stavby 518 a 519, Ruzyně – Březiněves, jehož výsledkem je stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 4. 2002, č. j. NM700/1327/2020/OPVŽP/02 e.o. Ze závěrů tohoto stanoviska vyplývá, že tzv. varianta „J“, s níž počítají schválené změny územního plánu i vydané opatření obecné povahy, *je krajním řešením, jehož realizaci lze připustit pouze v případě, že projednání konceptu územního plánu velkého územního celku Pražského regionu vyloučí možnost realizace varianty Ss*. Shora popsáním postupem odpůrce tak došlo k zásahu do práva navrhovatelů na příznivé životní prostředí a práv vyplývajících ze zásady zákonnosti (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dále jen „správní řád“), zásady souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a zásadou součinnosti s dotčenými osobami (§ 4 odst. 4 správního řádu).

2/ Navrhovatelé b), c) a d) dále namítají, že změna územního plánu Z 1000/00 a vydané opatření obecné povahy jsou v rozporu se zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a nařízením vlády č. 14/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Konkrétně navrhovatelé předmětnému opatření obecné povahy vytýkají, že umožňuje povolení a realizaci záměrů, které prokazatelně povedou k překračování limitů stanovených pro hluk i po realizaci navržených protihlukových opatření (protihlukové stěny), což mimo jiné vyplývá z hlukové studie, zpracované pro potřeby územního řízení pro umístění stavby Silničního okruhu kolem Prahy, stavba 518 Ruzyně – Suchdol.

3/ Navrhovatelé rovněž poukazují na skutečnost, že Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) jako pořizovatel změn územního plánu i správního orgánu vydávajícího opatření obecné povahy nedostál své povinnosti minimalizovat zásahy do práv a zájmů dotčených osob tak, jak mu ukládá ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu. Vycházejí z toho, že pokud by byly posouzeny vznesené námitky v souladu se zákonem, muselo by dojít k úpravě změn územního plánu i návrhu opatření obecné povahy tak, aby zásahy do práva na příznivé životní prostředí (nadlimitní hladina hluku) a vlastnického práva (zábor a demolice některých

stavebních objektů obytného areálu ve spoluvlastnictví navrhovatelů) byly co nejmenší. Není totiž pravdou, že by bylo možné tyto úpravy provést až v navazujícím územním řízení, pokud územní plán i opatření obecné povahy jsou pro návazné rozhodování v území závazné a jejich schválená podoba již změny neumožňuje.

4/ Další z námitek navrhovatelů se týká rozporu vydaného opatření obecné povahy s ustanoveními § 51 a § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“). Navrhovatelé konstatují, že podle ustanovení § 51 odst. 1, ve spojení s § 8 citovaného zákona, byl Magistrát povinen předložit zprávu o projednání změny územního plánu nadřízenému orgánu – ministerstvu pro místní rozvoj, které má povinnost sdělit ke zprávě své stanovisko. Navrhovatelé namítají, že Magistrát v rozporu se zákonem použil stanovisko ministerstva ze dne 13. 9. 2006 (č. j. MMR 29846/2006-64/511), které nebylo a ani nemohlo být vydáno ke změně Z 1000/00 se zahrnutím změny Z 939/05, neboť v době od 18. 7. 2006 (tj. zrušení této změny Nejvyšším správním soudem) až do 14. 9. 2006 (tj. znovuschválení změny), tato nebyla součástí změny Z 1000/00.

5/ Pod bodem 5. svého návrhu navrhovatelé poukazují na rozpor trasování koridoru Silničního okruhu kolem Prahy Ruzyně – Březiněves s evropskou legislativou, konkrétně rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, které ve svém čl. 9 odst. 1 stanoví, že transevropské dopravní komunikace (komunikace zahrnuté do transevropské sítě TEN-T) mĕjí hlavní sídelní útvary na trasách stanovených na síti. Navrhovatelé namítají, že koridor Pražského silničního okruhu je trasován přes městskou část Praha - Suchdol, a tedy v rozporu s citovaným rozhodnutím prochází obytným územím sídelního útvaru hlavního města Prahy.

6/ Navrhovatelé b) a c) dále upozorňují, že o jejich námitkách nebylo Zastupitelstvem hlavního města Prahy vůbec rozhodnuto. V této souvislosti uvádĕjí, že návrh rozhodnutí o námitkách byl přílohou č. 3 usnesení č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, ovšem v této příloze nejsou námitky navrhovatelů b) a c) obsaženy. Všichni navrhovatelé rovnĕž poukazují na skutečnost, že odpůrce nevypořádal jimi uplatněné námitky způsobem, který zákon předpokládá, neboť rozhodnutí Zastupitelstva o námitkách nebylo řádnĕ zveřejněno. Podle informace na str. 53 zveřejněného opatření obecné povahy má být rozhodnutí o námitkách součástí samostatné přílohy E odůvodnění předmĕtného opatření obecné povahy. Tato příloha však nebyla zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup, a dle názoru navrhovatelů lze proto důvodně pochybovat o tom, zda tato příloha vůbec existuje.

Navrhovatelé svůj návrh uzavírají námitkami o formálním přístupu odpůrce k pořizování změny Z 1000/00 a nepřehlednosti celého procesu schvalování a vydávání opatření obecné povahy, která všem dotčeným osobám znemožnila možnost efektivní obrany jejich práv. Ohledně možnosti podání návrhu na přezkoumání opatření obecné povahy soudem se navrhovatelé domnívají, že podání návrhu nebrání dikce ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., dle kterého *„pokud je (ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy) podle zákona současnĕ oprávnĕn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, mĕže navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“*. Přestože navrhovatelům je známo, že dne 28. 8. 2008 bylo vydáno územní rozhodnutí na umístĕní stavby „Silniční okruh kolem Prahy – SOKP, stavba Ruzyně – Suchdol“, sp. zn. S-MHMP

45914/2007/OST, a územní rozhodnutí na umístění stavby „Silniční okruh kolem Prahy – SOKP, stavba 519 Suchdol – Březiněves“, sp. zn. S-MHMP 45912/2007/OST, nejsou tato rozhodnutí pravomocná, a proto nebylo možno postupovat jinak, než napadnout změnu územního plánu Z 1000/00 vydanou jako opatření obecné povahy č. 1/2008.

II.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 14. 10. 2008 navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Je toho názoru, že navrhovatelé nesplnili podmínky pro podání návrhu dle ustanovení § 101a s. ř. s., neboť napadají pouze proces přijímání a projednávání opatření obecné povahy a nevyužili možnosti domoci se v zákonem stanovených lhůtách zrušení rozhodnutí o námitkách samostatnými určovacími žalobami. Odpůrce dále poukazuje na skutečnost, že návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008 v části týkající se letové dráhy Letiště Ruzyně nemá právní relevanci, neboť o této veřejně prospěšné stavbě bylo rozhodnuto schválením samostatné změny Z 939/05, která je toliko podkladem pro změnu Z 1000/00. Odpůrce se domnívá, že změny zákresů v grafické části návrhu změny Z 1000/00 respektují schválené znění zadání a ve své podstatě představují aktualizaci dokumentace vyplývající z obsahu již platných změn územního plánu; dále že navrhovaná trasa silničního okruhu neprochází stávajícím obytným územím a že rozhodnutí o námitkách vlastníků k projednávanému návrhu změny, stejně jako vypořádání připomínek jednotlivých městských částí, bylo jako příloha D a E připojeno k výrokové části opatření obecné povahy. Odpůrce tak má zato, že v procesu vydávání opatření obecné povahy postupoval v souladu s platnou legislativou a pokyny nadřízených orgánů.

III.

Při ústním jednání, konaném dne 30. října 2008, účastníci řízení setrvali na obsahu svých dosavadních podání.

Zástupce navrhovatele a) zopakoval, že v projednávaném případě došlo ze strany odpůrce k řadě pochybení, která jsou obsahem vlastního návrhu na zahájení řízení, přičemž za nejzávažnější považuje tu skutečnost, že zadání předmětné změny znělo jako revize územního plánu, a tedy neměly být měněny funkční plochy území. Tyto změny však byly provedeny, zejména mezi účastníky není sporu o tom, že do změny územního plánu byla zahrnuta změna Z 939/05 týkající se letové dráhy Ruzyně. Zástupce navrhovatele a) rovněž upozornil na závaznost rozhodnutí č. 1692/96/ES, které stanoví zákaz procházení transevropské komunikace sídelním útvarem, jakož i na skutečnost, že v průběhu procesu schvalování a vydávání předmětné změny nebyly vypořádány připomínky městské části, ani námitky mnoha dalších subjektů. K žalobní legitimaci navrhovatele a) doplnil, že dotčení městské části předmětnou změnou je nepochybné, neboť plánovanou trasou silničního okruhu dochází k rozdělení jejího území, a území městské části zasahuje také ochranné hlukové pásmo letové dráhy Ruzyně.

Zástupce navrhovatelů b), c) a d) při jednání doplnil svůj písemný návrh následujícím způsobem. Zdůraznil, že v předmětné věci neproběhlo posuzování vlivů schvalované změny na

životní prostředí, nebyl vydán žádný závěr zjišťovacího řízení a předložené stanovisko příslušného odboru Magistrátu založené ve spisu nesplňuje náležitosti závěru zjišťovacího řízení. Rovněž upozornil na skutečnost, že navrhovatelé b) a c) podali k návrhu změny Z 1000/00 námitky, o nichž nebylo zastupitelstvem řádným způsobem rozhodnuto a toto rozhodnutí nebylo zákonem předpokládaným způsobem zveřejněno, přičemž ani sami zastupitelé neměli možnost při schvalování změny Z 1000/00 zjistit obsah prováděných změn územního plánu, neboť v jejich podkladech nebylo založeno porovnání původního stavu územního plánu a tyto změny nebylo možno zjistit ani z grafických příloh.

Zástupce odpůrce odkázal na své vyjádření ze dne 14. 10. 2008, přičemž zdůraznil, že v dané věci nejsou splněny podmínky dle ustanovení § 101a s. ř. s. Namítl, že navrhovatelé svými námitkami brojí proti procesu přijímání opatření obecné povahy, ačkoli se ve smyslu ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu měli domáhat zrušení rozhodnutí o námitkách samostatnými žalobami. Této možnosti však nevyužili a v současné době, kdy již uplynuly lhůty pro podání těchto žalob, se marně snaží napravit toto své pochybení.

IV.

Nejvyšší správní soud se před meritorním posouzením věci nejprve musel zabývat splněním procesních podmínek řízení:

Mezi účastníky není sporu o tom, že napadené usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008 skutečně představuje opatření obecné povahy. V tomto směru postačuje odkázat na ustanovení § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění (dále jen „stavební zákon“), podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, což platí dle § 55 odst. 2, věty první, stavebního zákona i pro změny územního plánu. Přejícné ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona upravuje situace, kdy změna územního plánu obce byla pořízena a schválena do 31. 12. 2006, nicméně nebyla vydána obecně závaznou vyhláškou, pro tyto případy výslovně stanoví povinnost projednat a vydat takový návrh změny územního plánu dle nového stavebního zákona, tj. formou opatření obecné povahy.

V rámci ověření podmínek řízení byl Nejvyšší správní soud povinen vypořádat se s námitkou odpůrce ohledně nedostatku žalobní legitimace navrhovatelů.

Žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem (odst. 1). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra (odst. 2). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec (odst. 3). Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno (odst. 4).

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Městská část Praha – Suchdol jako navrhovatel a) byla řádným účastníkem řízení o změně územního plánu v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., ve spojení s § 25 Statutu (vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy), její účastenství nebylo odpůrcem zpochybnováno. V tomto řízení podávala zásadní připomínky ve smyslu § 25 odst. 9 Statutu, o kterých odpůrce rozhodl, a toto rozhodnutí je přílohou E napadeného opatření obecné povahy. Vzhledem k tomuto postavení v řízení o vydání opatření obecné povahy je zřejmé, že i městská část může tvrdit ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, pokud splní další podmínky žalobní legitimace. Městská část je dle zákona č. 131/2000 Sb. a Statutu nositelem procesních i hmotných práv, která je oprávněna v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit.

Navrhovatelé b), c), d) jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. 181/1, 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20 v katastrálním území Praha - Sedlec a bytů v bytovém domě č. p. 243 umístěném na pozemcích parc. č. 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20 v katastrálním území Praha – Sedlec. Dle přílohy č. 2 – veřejně prospěšné stavby je součástí územního plánu též stavba č. 3: „Pražský (silniční) okruh Ruzyně – Březiněves v hranicích hl. m. Prahy, včetně Rybářky“. Z grafické části územního plánu je zřejmé, že změnou územního plánu Z 1000/00 byly u výše uvedených pozemků v místě přivaděče Rybářka upraveny hranice a změněny názvy funkčních ploch, přičemž přivaděč Rybářka je v přímém sousedství pozemků navrhovatelů b), c), d), část této veřejně prospěšné stavby leží přímo na pozemku parc. č. 181/1. Vzhledem k tomu není pochyb o tom, že uvedení navrhovatelé mohou tvrdit zkrácení na svých právech napadenou změnou územního plánu.

Odpůrce k žalobní legitimaci navrhovatelů namítá, že se dle § 172 odst. 5 správního řádu mohou domáhat zrušení rozhodnutí o námitkách v rámci samostatných určovacích žalob, pokud se domnívají, že správní orgán rozhodl o jejich námitkách v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud k takto formulované námitce zdůrazňuje, že předmětem posouzení z jeho strany může být pouze ověření, zda nevyčerpání některé případně přípustné možnosti ochrany vylučuje podání žaloby ve správním soudnictví. Pro posouzení důvodnosti této námitky je určující zákonné vytyčení aktivní legitimace v § 101a s. ř. s. (citace viz výše). Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., není v § 101a s. ř. s. výslovně stanovena podmínka předchozího vyčerpání veškerých opravných prostředků. Správní soud tedy nemá v § 101a s. ř. s. oporu k posuzování aktivní legitimace navrhovatelů dle toho, zda se pokusili využít i další prostředky ochrany, které jim dle odpůrce poskytuje správní řád.

Způsob rozhodnutí o uplatněných námitkách k návrhu opatření obecné povahy může být předmětem přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, stejně tak jako lze opatření obecné povahy (včetně rozhodnutí o námitkách) napadnout žalobou ve správním soudnictví dle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. Je nutno konstatovat, že přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu zahajují zpravidla správní orgány z úřední povinnosti, mají-li pochybnosti o zákonnosti vydaného rozhodnutí, účastník řízení může dát pouze podnět k jeho zahájení, který sám o sobě není způsobilý řízení zahájit. V případě, že správní orgán důvod k zahájení přezkumného řízení neshledá, nevydává o podaném podnětu rozhodnutí a tuto skutečnost pouze sdělí podateli. Z uvedeného je zřejmé, že postavení navrhovatele v přezkumném řízení dle správního řádu a v řízení o žalobě proti opatření obecné povahy dle s. ř. s. je rozdílné.

Podstatné však je, že s. ř. s. neumožňuje navrhovatele odmítnout z důvodu, že zvolil řízení poskytující větší rozsah ochrany. Určovací žaloby pak institucionálně náleží do oblasti civilního soudnictví, z vyjádření odpůrce není zcela zřejmé, jakým způsobem měly být v prostoru práva veřejného využity. Výše uvedené závěry lze shrnout tak, že navrhovatelům nelze upírat žalobní legitimaci v řízení dle § 101a s. ř. s. s odkazem na mimořádné opravné prostředky dle správního řádu.

V.

1)

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrzích, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, zveřejněného pod č. 740/2006 Sb. NSS, tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej ostatně užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, zveřejněný pod č. 968/2006 Sb. NSS).

Takto přistoupil Nejvyšší správní soud také k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva hl. m. Prahy změnu územního plánu dle § 54 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s § 55 odst. 2 téhož zákona, vydat.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nezpochybnili.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného

testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Právě splnění tohoto kritéria je navrhovateli zpochybňováno, bylo tedy nutno se vyjádřit k důvodnosti jimi vznesených námitek.

2)

Před rozbořem jednotlivých námitek však Nejvyšší správní soud považuje za nutné stručně objasnit používání a vývoj některých pojmů územního plánování, neboť předmětem přezkumu je změna územního plánu, který byl pořízen a vydán za účinnosti starého stavebního zákona, některé zde uvedené pojmy se od stávajícího stavebního zákona mění.

Stavební zákon č. 50/1976 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 1998, stanovil v § 8 tři kategorie územně plánovací dokumentace: územní prognóza, územní plán a územní projekt, které se dle § 12 tohoto zákona zpracovávaly pro tři stupně území: velký územní celek, sídelní útvar, zóna. Po uvedeném datu byla tato složitá struktura zákonem č. 83/1998 Sb. zjednodušena a nahrazena třemi druhy územně plánovací dokumentace s novým vymezením (obsahem), a to územním plánem velkého územního celku, územním plánem obce a regulačním plánem. V důvodové zprávě k zákonu č. 83/1998 Sb. je uvedeno, že územní plán obce odpovídá územnímu plánu sídelního útvaru, regulační plán pak územnímu plánu či projektu zóny. Pod pojmem „Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy“, jehož změna Z 1000/00 je předmětem tohoto řízení, je tedy nepochybně nutno ve stávajícím pojmosloví stavebního zákona rozumět územní plán obce.

Do 31. 12. 2006 byl územní plán (či jeho změna) po dokončení zákonem upraveného procesu jeho pořízení schvalován zastupitelstvem obce a poté byla jeho závazná část (či její změny) vyhlášena dle § 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb. obecně závaznou vyhláškou. Po tomto datu, tj. po nabytí účinnosti nového stavebního zákona, je usnesení zastupitelstva obce o schválení územního plánu obce (jeho změny) vydáváno formou opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Dle již výše citovaného přechodného ustanovení § 188 odst. 3 stavebního zákona se při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 postupuje podle tohoto (rozuměj nového stavebního) zákona. Pro projednávanou věc tedy platí, že změna Z 1000/00 (včetně včleněné změny Z 939/05) byla za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. dne 14. 9. 2006 schválená, avšak vzhledem k tomu, že nebyla též platně vydaná, byl Magistrát povinen postupovat v souladu s novými právními předpisy (novým stavebním zákonem a správním řádem) a tuto změnu vydat formou opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud se nově zavedený institut opatření obecné povahy pokusil definovat v již zmíněném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, dle něhož: „*Opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem*“. Vládní návrh (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003) uváděl, že opatřením obecné povahy je „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Z tohoto vymezení vyplývá beze vší pochybnosti

konkrétní vymezení předmětu („v určité věci“) a obecné označení adresátů („blíže neurčeného okruhu osob“) opatření obecné povahy.

Jak již bylo opakovaně konstatováno v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz výše citovaná rozhodnutí), opatření obecné povahy tak tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí. Důvodová zpráva k uvedenému sněmovnímu tisku k tomuto konstatovala, že „*opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zabráněním zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání významnosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.*“

Dle výše uvedeného je zřejmé, že pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně, v opačném případě by z neurčitého okruhu adresátů nemohla být vybrána množina dotčených osob, tyto osoby by pak neměly možnost domáhat se ochrany v případě, že se předmětný úkon týká jejich práv. Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu obce, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu opatření obecné povahy splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny), zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu.

3)

Na srozumitelnosti a jednoznačnosti obsahu každé změny územního plánu je nutno trvat, zvláště pak v případě územního plánu hlavního města Prahy, a to vzhledem k problematickému postavení hlavního města Prahy v územním plánování. Dle § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze je Praha obcí i krajem ve smyslu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., toto postavení má i dle stavebního zákona (starého i nového). Tato „dvojhlavost“ však není zcela jednoznačně řešena v ustanoveních týkajících se územního plánování, konkrétně při vztahu územního plánu obce a jemu nadřazených zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) v podmínkách hl. města Prahy.

Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, jsou územně plánovací dokumentací nadřazenou územnímu plánu obce. Dle § 36 odst. 4 a 5 stavebního zákona se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. V souladu s § 48 odst. 5 stavebního zákona se krajský úřad vyjadřuje k souladu navrhovaného územního plánu obce (či jeho změny) s územně plánovací

dokumentací kraje. Přestože ustanovení § 8 stavebního zákona upravuje zvláštní působnost na území hlavního města Prahy [„*Pořizuje-li územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, vykonává působnost krajského úřadu ministerstvo* (pozn: Ministerstvo pro místní rozvoj). *Pořizuje-li územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy úřad městské části, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy.*“], tato úprava se týká pouze „institucionálního“ zajištění zde uvedených činností. Jestliže v ustanovení § 43 odst. 4 stavební zákon jednoznačně uvádí, že „územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy“, pak ustanovení stavebního zákona upravující tvorbu a vydávání zásad územního rozvoje používají pouze pojem „kraj“ bez zvláštní úpravy pro hlavní město Prahu (která je dle výše uvedeného krajem i obcí). Tato situace je ostatně hlavnímu městu Praha známa, neboť na svých internetových stránkách týkajících se územně plánovací dokumentace (na několika místech) specifickou pozici hlavního města Prahy, které plní roli samosprávného územního celku kraje a zároveň obce, zmiňuje.

Naznačený problém se u hlavního města Prahy promítá zejména při realizaci povinnosti porovnání souladu územního plánu obce ve fázi jeho pořizování s nadřazenou územní dokumentací, tj. se zásadami územního rozvoje kraje. Je zřejmé, že v případě hlavního města Prahy nelze dostat praktickému účelu uvedené povinnosti, tj. nastolení funkčního kontrolního mechanismu ve stadiu pořizování územního plánu (změny), a to nejen cestou prověření jeho obsahu jiným (nadřazeným) správním orgánem, ale též ověřením vlivů a důsledků schvalovaného územního plánu v širším území. Tento prvek je při územním plánování nezbytný, neboť žádný územní plán obce neovlivňuje striktně pouze území této obce, bez přesahů svých vlivů a různých emisí do okolí. V žádném případě to pak nelze tvrdit o územním plánu hlavního města Prahy, která má 1,2 milionu obyvatel, jedná se o největší obytné, dopravní a industriální centrum státu. Přestože dle § 8 stavebního zákona vykonává v případě tvorby či změny územního plánu pro území hlavního města Prahy působnost krajského úřadu jakožto nadřízeného správního orgánu Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „Ministerstvo“), tato kontrola může být účinná ve vztahu k prověření obsahu územního plánu (jeho změny) a dodržení zákonného postupu při jeho pořizování, nemůže však obsahovat funkční složku kontroly spočívající v ověření souladu územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací vypracovanou jiným správním orgánem, hájícím zájmy vyššího územněsprávního celku.

Výše uvedené lze tedy shrnout následovně:

Hlavní město Praha pořizuje územní plán obce i zásady územního rozvoje. Zásady územního rozvoje kraje hlavního města Prahy, jakožto nadřazenou územně plánovací dokumentaci územnímu plánu obce, pořizuje stejný správní orgán (Magistrát hl. města Prahy) a pro totožné území (území hl. města Prahy), jako u územního plánu obce. Ověření souladu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy s nadřazenou územně plánovací dokumentací není možno vzhledem k totožnosti pořizovatele a obsahu účelně provést. V případě pořizování územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy tak nelze beze zbytku vyhovět povinnostem stanoveným např. v § 48 odst. 5, § 49 odst. 2 písm. b), § 51, § 53 odst. 4 písm. a), § 54 odst. 2, 5 stavebního zákona.

Na základě výše uvedeného však nelze dospět k závěru, že územní plán hlavního města

Praha musí být shledán vždy nezákonným pro neporovnání (případně neúčinné porovnání) jeho obsahu se zásadami územního rozvoje. Tato situace je dána zákonem a nesoulad zákona č. 131/2000 Sb. a ústavního zákona č. 247/1997 Sb., které vymezují hlavní město Prahu jako obec i kraj, se stavebním zákonem, který při územním plánování každému z těchto celků územní samosprávy svěřuje jiné postavení a úkoly, nemůže být přičítán k tíži odpůrce. Ze strany pořizovatele územního plánu hlavního města Prahy je však nutné si toto složité a ojedinělé postavení uvědomit a tím spíše postupovat při pořizování, schvalování a vydání územního plánu zcela v souladu s ostatními zákonem danými povinnostmi (pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že neopominul skutečnost, že změna Z 1000/00 byla pořizována a schválena za účinnosti starého stavebního zákona; výše popsané rozpory vyplývaly z postavení hl. města Prahy jako obce i kraje i za minulé právní úpravy). Požadavek srozumitelnosti a transparentnosti schvalovaných a vydávaných změn je zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu.

4)

Magistrát byl jako pořizovatel změny územního plánu v souladu s § 47 odst. 1 stavebního zákona na základě rozhodnutí Zastupitelstva povinen vypracovat návrh zadání změny územního plánu. Toto zadání vyjadřuje hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu změny územního plánu, případně vymezí řešené území u územního plánu pro vymezenou část území hlavního města Prahy. „Zadání územního plánu“ je tedy zákonný pojem, obsah zadání územního plánu je stanoven v příloze č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Prakticky shodně bylo upraveno zadání územního plánu i ve starém stavebním zákoně (§ 20 zák. č. 50/1976 Sb.), za jehož účinnosti byla Z 1000/00 pořizována. Ze zadání formulovaného pořizovatelem územního plánu vycházejí dotčené orgány a další osoby při zvážení uplatnění případných připomínek. Dle vymezení zadání změny územního plánu dotčené orgány a krajský úřad (v případě Magistrátu Ministerstvo) zvažují, zda je namístě uplatnit požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu (změny) na životní prostředí dle zák. č. 100/2001 Sb. Na základě zadání změny územního plánu může být uloženo zpracování konceptu územního plánu ověřující variantní řešení (§ 47 odst. 2 – 5 stavebního zákona, dříve obdobně § 20 zákona č. 50/1976 Sb.). Význam jednoznačného a srozumitelného zadání změny územního plánu je tedy nezpochybnitelný, neboť po jeho schválení Zastupitelstvem ovlivňuje veškeré další dílčí kroky související s jejím pořízením.

Odpůrce opakovaně v textu opatření obecné povahy deklaroval, že *„cílem změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele. Nejde v žádném případě o změnu celkové urbanistické koncepce“*. Zadání změny pak bylo výslovně formulováno následovně:

- *„maximální možná agregace funkčních ploch a území bez narušení celkové urbanistické a inženýrské koncepce Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy;*
- *jednodušší, přehlednější a srozumitelnější vyjádření limitů a regulativů na základě principů užitých v dokumentaci ÚP SÚ hl. m. Prahy;*
- *odstranění zjevných nepřesností v soumístnosti hranic funkčních ploch ve vztahu ke katastrálním hranicím, umožněné postupem digitalizace výkresové dokumentace územního plánu;*

- aktualizace polohopisu dle současného stavu ve smyslu zanesení realizovaných staveb, zejména dopravní a technické infrastruktury;
- zpracování změn ÚP SÚ hl. m. Prahy do grafické části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy s využitím upravené legendy ÚP SÚ hl. m. Prahy“.

V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je konstatováno, že požadavky citovaného zadání byly v zásadě splněny, změnou Z 1000/00 dochází k:

- „výrazné redukci počtu položek legendy, vedoucí k obecnější charakteristice některých z nich;
- umožnění případné pružnější reakce na nové názory na využití ploch v rozvojových územích;
- omezení počtu potenciálních požadavků na pořízení změn územního plánu;
- neměnnosti kódového označení funkcí, vymezených v konkrétních územích oproti původnímu změně územního plánu, z důvodů zachování přehlednosti;
- nově navrženému kódovému označení agregovaných funkcí a těch funkcí, pro které je navrhována významná změna regulativů funkčního využití;
- časový horizont vztahující se k závažné platnosti ÚP SÚ hl. m. Prahy již není vyjádřen konkrétním datem 2010, ale označen v souladu s platným zněním stavebního zákona (v projednaném návrhu změny Z 1000/00 jako návrh a výhled, ve vydávaném znění pouze návrh/územní rezerva)“.

Nejvyšší správní soud zde považoval za nutné z opatření obecné povahy výše uvedené doslovně citovat, aby bylo zřejmé, v jaké podobě bylo zadání změny územního plánu předkládáno dotčeným orgánům, zastupitelům i veřejnosti při projednávání této změny. Toto zadání a následné shrnutí obsahu Z 1000/00 však neodpovídá tvrzením navrhovatelů, dle nichž jsou v grafické části změny Z 1000/00 měněna funkční využití pozemků a byla sem zahrnuta i nová letová dráha letiště Ruzyně. V případě, že by uvedená tvrzení navrhovatelů byla prokázána, pak by bylo nutno konstatovat závažný rozpor skutečně prováděných změn s deklarovaným zněním Z 1000/00.

Změnu funkčního využití některých pozemků navrhovatelé prokazovali předložením kopií zakreslení ploch v okolí staveb Přivaděč Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Ruzyně, Tunely Zámky, mimoúrovňová křižovatka Ústecká, mimoúrovňová křižovatka Čimice, mimoúrovňová křižovatka Výhledy, v grafické části územního plánu v podobě před změnou Z 1000/00 a po ní. Před zakreslením změny Z 1000/00 do grafické části územního plánu je funkční využití pozemku tvořícího „klín“ mezi komunikací Kamýcká a přivaděčem Rybářka označeno v celé ploše jako SVO (smíšené území obchodu a služeb). Po zakreslení změny Z 1000/00 je ve spodním cípu této plochy nově zakresleno funkční využití území IZ (izolační zeleň – zeleň s ochrannou funkcí, oddělující plochy technické a dopravní infrastruktury od jiných funkčních ploch), je přes něj nově vedena komunikace Kamýcká, pouze u zbytku plochy je označeno funkční využití SV (všeobecně smíšené polyfunkční území). Při porovnání zakreslení stavby Přivaděč Rybářka v grafické části územního plánu ve znění změny Z 1000/00 a před ní je na první pohled zřejmá změna tvaru (zmenšení) plochy s funkčním využitím původně SVO, nově SV – B (pozn: změnu označení SVO na SV – B Nejvyšší správní soud považuje za změnu pojmosloví, nikoliv změnu funkčního využití), u přivaděče Rybářka, jiné zakreslení napojení ulice Kamýcká k přivaděči a nové funkční využití

části plochy. Podobné změny jsou zjevné i u ostatních navrhovatelů předložených výkresů výše uvedených staveb.

Námítky změny funkčního využití území vneslo proti změně Z 1000/00 více osob, Magistrát tyto změny připustil, avšak rozporuplně setrval na stanovisku, že se jedná o nepodstatné změny. Přestože navrhovatelé námítky ohledně změn funkčního využití ploch u stavby Přivaděč Rybářka (a dalších) uplatnili písemně ve lhůtě k tomu určené a připojili výše zmíněné kopie výkresů daných ploch v grafické části územního plánu před změnou Z 1000/00 a po ní, pořizovatel ani odpůrce se k namítaným změnám ploch v písemném vyhotovení rozhodnutí o námítkách nevyjádřili, případně takové rozhodnutí trpí rozpory (viz níže). V každém případě však nebyly ze strany odpůrce zpochybněny navrhovatelé předložené výkresy dokládající změny ve tvaru některých staveb silničního okruhu a ve vymezení funkčního využití ploch v bezprostřední blízkosti těchto staveb v územním plánu před a po změně Z 1000/00.

Dle oddílu 7 Přílohy č. 1 napadeného opatření obecné povahy je „*funkční využití území závazné s výjimkami uvedenými v příloze A odůvodnění*“. Změna Z 1000/00 však mění funkční využití u výše uvedené plochy a u dalších ploch v okolí staveb Přivaděč Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Rybářka, mimoúrovňová křižovatka Ruzyně, Tunely Zámky, mimoúrovňová křižovatka Ústecká, mimoúrovňová křižovatka Čimice, mimoúrovňová křižovatka Výhledy, a to bez odůvodnění, zda se jedná o výjimku uvedenou v příloze A, případně o jakou konkrétně. V oddílu 7 Přílohy č. 1 je pod bodem 5 upraven případ, kdy se v územním plánu opravuje zřejmá nepřesnost kresby hranic funkčních ploch (odchylka 1,0 mm na obě strany od osy čáry v měřítku územního plánu), dle textu tohoto ustanovení se zjevně nejedná o případ namítaný navrhovatelem k pozemku parc. č. 181/1 (a dalších). Přitom změna funkčního využití plochy může mít vážné důsledky pro vlastníky předmětných pozemků (viz např. Příloha 1, Oddíl 3, bod 12, dle něhož u stávajících staveb kolaudovaných ke dni nabytí účinnosti územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, jejichž využití neodpovídá funkčnímu využití, ve kterém jsou umístěny, mohou být prováděny stavební úpravy bez posouzení výjimečně přípustné stavby jen za určitých, taxativně stanovených podmínek).

Po ověření námitek navrhovatelů bylo tedy bez pochybností zjištěno, že změnou Z 1000/00, která je vydávána napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2008, bylo v rozporu s vymezením zadání této změny územního plánu a změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změny nebyly promítnuty do textové části opatření obecné povahy.

Je nutno zdůraznit, že uvedený závěr Nejvyššího správního soudu nezahrnuje hodnocení, zda změny funkčního využití daných pozemků měly být provedeny, případně, jaké funkční využití mělo být zvoleno. Výhrady se týkají způsobu, jakým byly tyto změny realizovány. Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, je však povinen k návrhu dotčené osoby přezkoumat postup pořizovatele územního plánu (změny) při tomto procesu. V daném případě odpůrce popřel, že by došlo ke změnám ve vymezení funkčního využití namítaným navrhovatelé a s tímto odůvodněním se odmítl jejich námítkami věcně zabývat. Poté, kdy navrhovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem prokázali opak, je

třeba konstatovat, že odpůrce takovýmto postupem zasáhl do jejich práv, neboť zatížil předmětné řízení vadou, která v každém případě mohla vést (a vedla) k nezákonnosti vydané změny územního plánu.

5)

Navrhovatelé dále namítali, že oproti deklarovanému zadání změny Z 1000/00 do ní byla zahrnuta i velmi významná změna týkající se zpracování nové paralelní letové dráhy letiště Praha – Ruzyně do územního plánu hlavního města Prahy. Nejvyšší správní soud k této námitce z předložené spisové dokumentace zjistil následující:

Změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 939/05 (dále jen „Z 939/05“) byla původně schválena usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005. Předmětem Z 939/05 je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Původní změnou došlo k přesunutí stavby ze směrné části územního plánu do části závazné a ke zvětšení plošného rozsahu koridoru této stavby a s tím související změně navrhovaného funkčního využití některých ploch, dříve určených jako orná půda, louky, pastviny a přírodní nelesní zeleň, na dopravní a vojenská letiště. Uvedené usnesení bylo v části týkající se změny Z 939/05 zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74. Odpůrce se v souladu s § 51 zákona č. 50/1976 Sb. obrátil na nadřízený orgán územního plánování, tj. Ministerstvo, s žádostí o posouzení možnosti předložení uvedené změny Zastupitelstvu hl. města Prahy ke schválení. Ministerstvo ve své odpovědi ze dne 12. 9. 2006 vyslovalo závěr, dle něhož pro nové předložení této změny ke schválení požaduje doplnění textové i grafické části návrhu s odkazem na jednotlivé body odůvodnění rozsudku. V souhrnu bylo požadováno doplnění textové části o limity využití území vyplývající ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a z nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací; dále vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na životní prostředí, zvláště hluku z budoucí letecké dopravy, jejíž realizace by změna Z 939/05 umožnila. V grafické části mělo být doplněno vyznačení nepříznivých vlivů na životní prostředí. Pořizovateli změny územního plánu dále Ministerstvo uložilo vypracovat návrh rozhodnutí o námitkách vlastníků dotčených pozemků a staveb. Odpůrce však přes toto vyjádření Ministerstva jakožto nadřízeného orgánu územního plánování změnu Z 939/05 předložil v nezměněné podobě (tj. bez odstranění vytýkaných nedostatků) k opětovnému schválení Zastupitelstvu hl. města Prahy, které ji dne 14. 9. 2006 schválilo. Stejného dne byla schválena i změna Z 1000/00, přičemž Magistrát i odpůrce potvrdili, že změna Z 939/05 byla zahrnuta do změny Z 1000/00 a v této podobě byla vydána jako opatření obecné povahy č. 1/2008.

Zahrnutí změny Z 939/05 do napadeného opatření obecné povahy je pro jeho již vytýkanou nepřehlednost obtížně zjistitelné, nicméně odpůrce tuto skutečnost nečinil spornou, naopak ji opakovaně potvrdil. V příloze E napadeného opatření obecné povahy obsahující rozhodnutí o zásadních připomínkách městské části, ve vyhodnocení zásadní připomínky č. 8, jejímž obsahem byla námitka nesprávného zahrnutí změny Z 939/05 do Z 1000/00, je výslovně uvedeno, že do dokumentace návrhu změny Z 1000/00 byly zapracovány všechny platné změny, schválené do 14. 9. 2006, tedy i změna Z 939/05. Též

ve vyhodnocení připomínky č. 3 je konstatováno, že „*změna související s novou veřejně prospěšnou stavbou je zapracováním schválené změny Z 939/05. Návrhem nové paralelní dráhy a silničního okruhu, který je součástí ÚP SÚ hl. m. Prahy ode dne jeho schválení nejsou funkční plochy a zastavitelné území rušeny*“. Rovněž ve vyjádření ze dne 14. 10. 2008 k návrhu na zrušení opatření obecné povahy zástupce odpůrce (na straně páté) uvádí, že vzhledem k po sobě jdoucímu schválení změny Z 939/05 a Z 1000/00 musí být změna Z 939/05 ve změně Z 1000/00 obsažena. Z textové části napadeného opatření obecné povahy zahrnutí změny Z 939/05 nelze zjistit, naopak některé části jsou zcela zavádějící. Například v Příloze č. 1 – Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy, v Oddílu 2 – Urbanistická koncepce, bodu 9 písm. d) jsou u letiště Praha Ruzyně zmíněny 3 vzletové a přistávací dráhy, což odpovídá současnému stavu letiště, stejně jsou uvedeny letové dráhy i v regulativech původního územního plánu z roku 1999 [oddíl 2, bod 10 písm. d)].

Důsledky, které z uvedeného postupu vyplývají, budou níže rozebrány u dalších námitek, na tomto místě je však nutno konstatovat, že po zahrnutí Z 939/05 do Z 1000/00 nelze tuto změnu vydávat jako formální úpravu územního plánu.

6)

Dle výše uvedeného je zřejmé, že odpůrce si byl (či musel být) při projednávání změny územního plánu v roce 2008 vědom toho, že tato změna zahrnuje změny funkčního využití některých ploch a novou letovou dráhu, přesto obsah projednávané změny vymezil v odůvodnění opatření obecné povahy velmi obecně a nepřehledně („*cílem změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy nebylo přehodnocení plošného vymezení a obsahu jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava jejich celkového systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu pro jednotlivé uživatele. Nejde v žádném případě o změnu celkové urbanistické koncepce*“ – str. 47 napadeného opatření obecné povahy). Touto vadou byla změna Z 1000/00 zatížena již v době jejího schvalování, tj. za účinnosti starého stavebního zákona, neboť nesoulad zadání změny územního plánu a skutečně prováděných změn by byl důvodem pro vyslovení nezákonnosti i dle tehdy platné právní úpravy. V případě vydání změny územního plánu opatřením obecné povahy dle nového stavebního zákona je nutno konstatovat závažný rozpor s jedním z pojmových znaků opatření obecné povahy - jeho konkrétním předmětem. Odpůrce však v projednávané věci tento předmět vymezil tak, že neodpovídal skutečnému obsahu vydávaného opatření obecné povahy. Tento rozpor nebyl zjevný a nebylo možno jej s vynaložením obvyklého úsilí odhalit. Odpůrce stávající územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy z roku 1999 za účinnosti starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. několikrát měnil, konkrétně vydal celkem 13 změn formou obecně závazných vyhlášek. Nejvyšší správní soud z obsahu těchto vyhlášek ověřil, že je z nich bez potíží patrné, co je jejich předmětem, tj. jakým způsobem bude danou změnou zasaženo do stávajícího stavu územního plánu. Změna formy, kterou se vydává změna územního plánu (namísto obecně závaznou vyhláškou nyní opatřením obecné povahy) nemůže v žádném případě ovlivnit srozumitelnost vydávaných změn územního plánu. Nový institut opatření obecné povahy má naopak zajistit větší ochranu práv dotčených osob. To není zajištěno v případě, kdy není zřejmý předmět projednávaného opatření obecné povahy (jakých vztahů se úprava týká), na základě čehož logicky nelze správně definovat dotčené osoby.

Napadeným opatřením obecné povahy č. 1/2008 je zcela nahrazena Příloha č. 1 - Regulative funkčního a prostorového uspořádání územní hlavního města Prahy, z nového textu nelze definovat změny oproti předchozí příloze. Jsou zde popsány obecné zásady jako „cíl územního plánu“, „urbanistická koncepce“, nejobsáhlejší část této části tvoří oddíl 3 s názvem „struktura funkčního využití území“, kde jsou popsány názvy ploch území a jejich zkratky používané v územním plánu. V odůvodnění je k této části sděleno, že v tomto novém znění přílohy jsou provedeny příslušné úpravy a nové formulace původní přílohy č. 1, „*vyplyvající z povahy návrhu změny Z 1000/00 ÚP SÚHMP*“. Je zde výslovně konstatováno, že vzhledem k rozsáhlým úpravám nová příloha č. 1 územního plánu zcela nahrazuje tu původní. Přílohu č. 2 tvoří seznam několika set veřejně prospěšných staveb. Stavby nejsou rozlišeny na ty, které byly zahrnuty v původním územním plánu, a které jsou případně přidány či změněny. Za těmito dvěma částmi následuje odůvodnění. V úvodu je konstatováno, že důvodem pro pořízení změny byla 1) potřeba aktualizace výkresové části územního plánu, aby byly do této dokumentace zapracovány změny a úpravy pořízené před schválením změny Z 1000/00 v Zastupitelstvu hlavního města Prahy; 2) odstranění formálních nedostatků stávajícího územního plánu. K vymezení cíle změny je zdůrazněn jejich formální charakter (citace viz předchozí odstavec). K této deklaraci však působí rozporuplně následující výčet hlavních cílů změny Z 1000/00, mezi nimiž na prvním místě je uvedena „*aktualizace ÚP SÚHMP dle schválených změn a provedených úprav*“. Jestliže v úvodním vymezení cíle změny Z 1000/00 ÚP je zdůrazněno, že se jedná pouze o formální úpravy, pak citovaný první bod podrobnějšího výčtu otevírá otázku, o jaké schválené změny a provedené úpravy jde. Z obsahu Z 1000/00 to však zjistit nelze.

Nejvyšší správní soud připouští, že textová část územního plánu může být změněna vypuštěním celého původního obsahu a jeho kompletním nahrazením obsahem novým. Je však nutno trvat na tom, aby při pořizování takové změny územního plánu a jejím schvalování bylo jednoznačné, k jakým změnám oproti původnímu stavu územního plánu dochází. Pouze tak může být dodržen postup stanovený pro pořizovatele změny územního plánu stavebním zákonem. Dotčené orgány, nadřízený orgán i veřejnost nemohou uplatnit svá práva vyjadřovat se ve stanovených fázích pořizování a schvalování změny územního plánu, podávat připomínky a námítky, pokud nemají možnost z předkládané dokumentace zjistit, jakým způsobem a v jakém rozsahu se stávající územní plán bude měnit. Odpůrce předložil Nejvyššímu správnímu soudu v rámci správního spisu podklady, které měli k dispozici zastupitelé při schvalování předmětné změny územního plánu. Tyto podklady zahrnují text vydávaného opatření obecné povahy ve výše citované podobě. Z kompletní spisové dokumentace předložené odpůrcem Nejvyššímu správnímu soudu nevyplývá, že by při projednávání změny Z 1000/00 bylo jiným způsobem specifikováno, o jaké konkrétní změny se jedná. Nejvyšší správní soud považuje v případě napadeného opatření obecné povahy tento postup za nezákonný, neboť dotčené správní orgány, veřejnost i zastupitelé byli vymezením obsahu změny Z 1000/00 informováni, že cílem změny nebyla změna plošného vymezení a systému jednotlivých prvků funkční a prostorové regulace, ale úprava systému, vyladění jejich vzájemné provázanosti a zvýšení přehlednosti a vypovídací hodnoty celého dokumentu, z obsahu předkládané změny nebylo možno dovodit ani při vynaložení průměrného úsilí opak, přesto se tato změna územního plánu v rozporu s úvodním vymezením týkala změny funkčního využití některých pozemků a nové letové dráhy. Předmět napadeného opatření obecné povahy je vzhledem k výše uvedenému nesrozumitelný.

Znemožnění, ale též významné ztížení využití prostředků účinné právní ochrany

je přitom podstatným zásahem do práv osob, které mohou být dotčeny změnou územního plánu. Některé námitky a připomínky mohou být totiž vzneseny pouze ve fázi územního plánování, později by k nim nebylo přihlédnuto. Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98 (který se shodou okolností týkal námitek vznesených proti zvolené variantě silničního okruhu obce), kde vyslovil následující závěry: „Právě pořízování 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. V rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Není tedy ani možné, aby stěžovatelka, která nevznesla včas námitky proti změně územního plánu, toto své opomenutí „napravovala“ tím, že formálně brojí proti rozhodnutí o umístění stavby, a ve skutečnosti napadá územně plánovací dokumentaci. To ostatně i stěžovatelka přiznává, když v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje námitky proti schválené územně plánovací dokumentaci a de facto navrhuje zrušení rozhodnutí o změně územního plánu. Pokud tedy stěžovatelka při soudním přezkoumání rozhodnutí o umístění stavby brojí proti územně plánovací dokumentaci, jde o irelevantní námitky, které nejsou přípustné.“ Právě vzhledem k přísné zásadě „necht' si každý střeží svá práva“, je nutno v této fázi řízení přisvědčit navrhovatelům, že možnost obrany proti napadenému opatření obecné povahy byla znemožněna či ztížena nesprávným vymezením obsahu prováděných změn v textové části opatření obecné povahy.

7)

Odpůrce v důsledku nesprávného vymezení obsahu schvalovaných vydávaných změn územního plánu nedostal několika důležitým povinnostem pořizovatele změny územního plánu. Navrhovatelé zejména napadali skutečnost, že obsah předmětné změny Z 1000/00 v podobě vydané napadeným opatřením obecné povahy nebyl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí. Tato povinnost vyplývá ze zákona č. 100/2001 Sb., dle něhož musí být vliv na životní prostředí posuzován jak u jednotlivých záměrů, tak u koncepcí. Pro posouzení vlivu záměru na životní prostředí je mezinárodně zavedena zkratka „EIA“ (z anglického Environmental Impact Assessment), posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí je označováno „SEA“ (Strategic Environmental Assessment). Koncepce je ve vztahu k záměru obecnější, smyslem posouzení SEA je tedy provést posuzování vlivů ve fázi strategického plánování pro určité území, účelem EIA je provést detailní posouzení konkrétního záměru. Zákon č. 100/2001 Sb. je účinný od 1. 1. 2002, od 1. 5. 2004 do něj bylo novelou včleněno i posuzování koncepcí, které do té doby upravoval zákon č. 244/1992 Sb.

Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. stanovuje zvláštní postup pro posuzování územně plánovací dokumentace jako specifického druhu koncepce, který se liší jak obsahem, tak procedurou stanovenou pro jeho pořízení, projednávání a schvalování, od ostatních druhů koncepcí. Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. se proto použije právě u posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí jako ustanovení speciální a neaplikují se současně ustanovení pro postup (nikoliv pro obsahové náležitosti) vyhodnocení podle § 10c až 10h a § 10j, určená pro ostatní koncepce. Dle § 10i odst. 1 zák. č. 100/2001 Sb. *se při posuzování*

vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Ust. § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. dále stanovuje, že při posuzování vlivů územních plánů na životní prostředí musí být prvním krokem rozlišení, zda vůbec jde o koncepci nebo její změnu, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území nebo nikoliv. Od tohoto závěru se odvíjí, zda se na koncepci vztahuje postup podle tohoto ustanovení zákona, nebo lze zájmy a kompetence v ochraně životního prostředí uplatnit standardními postupy podle speciálních předpisů k ochraně životního prostředí a jeho složek. Zásadním pro uvedený závěr je obsah zadání, tj. definování toho, co chce pořizovatel v územním plánu řešit. Lze-li předpokládat, že územně plánovací dokumentace stanoví rámec pro umístění záměrů, podléhajících posouzení podle přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb., musí posouzení, resp. zjišťovací řízení, proběhnout vždy. Je to tak vždy u zásad územního rozvoje a územního plánu obcí. Jde-li o nepodstatné změny územně plánovací dokumentace ve funkčním a prostorovém uspořádání území, umístění takových staveb nebo opatření, u nichž nelze předpokládat závažné negativní vlivy na životní prostředí (tzn. nejsou obsaženy v příloze č. 1 zákona jako záměry podléhající posouzení EIA), nejde o územně plánovací dokumentaci jako „koncept“ podléhající SEA a ve vyjádření orgánu ochrany životního prostředí k zadání (kromě ostatních náležitostí podle zvláštních předpisů k ochraně životního prostředí) lze uvést bez dalšího zkoumání, že územní plán nepodléhá SEA. Při případném zjišťovacím řízení vychází příslušný úřad z věcného obsahu návrhu zadání, především z environmentální závažnosti navrhovaných problémů k řešení a navrhovaných změn v území, která jsou předmětem zadání. Zjišťovací řízení provádí příslušný úřad podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Pořizovatel v textu změny Z 1000/00 vydané napadeným opatřením obecné povahy při shrnutí postupu pořízení změny na str. 49 uvádí, že „*vzhledem k charakteru změny Z 1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy, neměnicím celkovou urbanistickou koncepcí, nebylo ve zjišťovacím řízení dle zákona č. 100/2001 Sb. uloženo provést vyhodnocení vlivů změny na životní prostředí*“. Tento závěr vyslovil odbor životního prostředí Magistrátu jako dotčený orgán státní správy dle § 22 písm. b) zák. č. 100/2001 Sb. ve stanovisku k návrhu zadání změny Z 1000/00 ze dne 17. 3. 2005. Jak je však výše uvedeno, dotčený orgán při stěžejním posouzení, zda jde o koncepci, u které se bude provádět zjišťovací řízení, neboť by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území či nikoliv, vychází z obsahu zadání předloženého územního plánu, jinak řečeno stanovisko dotčeného orgánu je vydáváno k zadání územně plánovací dokumentace. Jestliže tedy v dané věci bylo zadání změny územního plánu formulováno výše citovaným způsobem, což neodpovídalo skutečnému obsahu prováděných změn územního plánu, pak se tedy uvedené stanovisko dotčeného orgánu vztahuje k deklarovaným, avšak nikoli skutečně prováděným změnám územního plánu, naopak vliv ve skutečnosti prováděných změn územního plánu dotčeným orgánem posouzen nebyl. Nebylo tedy nejméně posouzeno, jaký vliv na životní prostředí mohou mít změny v uspořádání některých mimoúrovňových křižovatek a přivaděče Rybářka stavby silničního okruhu Ruzyně - Březiněves, přičemž vzhledem k již konstatované celkové nepřehlednosti vymezení obsahu změny územního plánu nelze zcela spolehlivě uvést, jaké další případné změny jsou jejím předmětem. V žádném případě pak nebylo v rámci stanoviska dotčeného orgánu ze dne 17. 3. 2005 provedeno posouzení změny Z 939/05 zahrnující novou letovou dráhu, neboť tato změna byla do Z 1000/00 včleněna až v září 2006.

U změny Z 939/05 je povinnost posouzení vlivů na životní prostředí nezpochybnitelná, neprovedení tohoto posouzení bylo jedním z důvodů zrušení obecně závazné vyhlášky o vydání

této změny Nejvyšším správním soudem v červenci 2006 (viz výše uvedený rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74), pořizovateli tato povinnost byla též zdůrazňována ve stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 12. 9. 2006. Dále byla Nejvyšším správním soudem konstatována povinnost vyhodnotit hluk a vibrace z budoucí letové dopravy. Je logické a samozřejmé, že uvedené povinnosti nemohly „zaniknout“ zahrnutím změny Z 939/05 do Z 1000/00. Naopak, tím, že se tyto změny staly součástí změny územního plánu vydávané jedním opatřením obecné povahy, vyvstala opět otázka, zda se po tomto spojení nebude jednat o koncepci, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území, a je proto nutno provést zjišťovací řízení k posouzení SEA. Nejvyšší správní soud zastává stejný názor s navrhovateli, dle něhož je nepřijatelné nechat záměrně u několika změn územního plánu provést posouzení jejich vlivů na životní prostředí samostatně, přestože v souhrnu se jedná o změnu územního plánu, u které lze důvodně předpokládat, že je koncepcí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Pouze při posouzení koncepce SEA je možno hodnotit vzájemné vlivy všech konkrétních záměrů umístěných v daném území. Pokud by pro posouzení SEA byly splněny zákonem stanovené podmínky, nelze toto posouzení neprovést s odkazem, že bude ke každému záměru provedeno posouzení EIA.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat závěr, že pořizovatel změny územního plánu Z 1000/00 vydávané opatřením obecné povahy č. 1/2008 porušil povinnosti vyplývající z § 10i zákona č. 100/2001 Sb., když nenechal posoudit vliv skutečně prováděných změn územního plánu na životní prostředí dle uvedeného zákona.

8)

Dle § 172 odst. 5 správního řádu mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určit-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou (§ 173 odst. 1 věta první správního řádu).

Povinnost odpůrce rozhodnout o námitkách navrhovatelů b), c) i o zásadních připomínkách navrhovatele a) je tedy výslovně zákonem stanovená. Z odpůrcem předloženého správního spisu vyplývá, že lhůta k podání námitek ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu byla všemi navrhovateli dodržena, tuto skutečnost ostatně odpůrce nezpochybňoval (námitka zmeškání lhůty vznesená ve vyjádření odpůrce ze dne 14. 10. 2008 se týkala lhůty k uplatnění případných určovacích žalob proti rozhodnutí o námitkách). Dle citovaného § 172 odst. 5 správního řádu byl odpůrce povinen své rozhodnutí o námitkách obsahující odůvodnění učinit součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a v této podobě jej oznámit veřejnou vyhláškou

(§ 173 odst. 1 správního řádu).

Navrhovatelé b) a c) podali námítky k řízení o vydání změny Z 1000/00 dne 20. 5. 2008, a to pod hlavičkou Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím, kde jsou v závěru podepsáni mezi ostatními členy tohoto společenství vlastníků. Dále však podali dne 22. 5. 2008 další námítky, ovšem nikoli již jako členové uvedeného společenství vlastníků, ale jako samostatné fyzické osoby, spoluvlastníci pozemků dotčených změnou.

Dle Usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008 a souvisejícího Tisku 6675 k návrhu na vydání změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, které je součástí správního spisu předloženého odpůrcem Nejvyššímu správnímu soudu, byly zásadní připomínky navrhovatele a) a námítky navrhovatelů b) a c) Radě hlavního města Prahy předloženy v plném rozsahu, jak byly navrhovateli uplatněny. Vyhodnocení stanovisek, námitek a připomínek k návrhu změny Z 1000/00 tvoří Přílohu č. 1 k uvedenému usnesení, připomínky navrhovatele a) jsou uvedeny pod č. 147, námítky navrhovatelů b) a c) pod č. 288. V textu usnesení je konstatováno, že Rada hlavního města Prahy bere na vědomí výsledky projednání návrhu změny Z 1000/00, včetně vyhodnocení připomínek a námitek, uvedených v příloze č. 1 tohoto usnesení, s tímto návrhem změny územního plánu i s návrhem rozhodnutí o námítkách a zásadních připomínkách souhlasí, ukládá pověřenému radnímu předložit tento návrh Zastupitelstvu hlavního města Prahy do 19. 6. 2008. Nejvyšší správní soud pro úplnost k usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008 konstatuje, že toto usnesení není číslováno, podepsáno, ani opatřeno jakýmkoli úředním razítkem.

Dle usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 6. 2008 byl vydán návrh změny Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, uvedený v příloze č. 2 tohoto usnesení včetně grafické části, formou opatření obecné povahy č. 1/2008; byl schválen návrh rozhodnutí o podaných námítkách uvedených v příloze č. 3 tohoto usnesení a návrh rozhodnutí o připomínkách městských částí podaných dle § 25 Statutu uvedených v příloze č. 4 tohoto usnesení. Usnesení je opatřeno ověřovací doložkou pro vidimaci. V příloze č. 3 citovaného usnesení jsou pod č. 287 – 289 shrnuty námítky podané Společenstvím vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím.

Navrhovatelé b) a c) ve svém návrhu poukazují na skutečnost, že přestože jejich námítky byly obsaženy ještě v příloze č. 1 k usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 10. 6. 2008, v příloze č. 3 usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 19. 6. 2008 již nejsou uvedeny, rovněž nejsou součástí přílohy D napadeného opatření obecné povahy č. 1/2008. K této námítce Nejvyšší správní soud podotýká, že z výše uvedených listinných dokumentů vyplývá, že odpůrce námítky uplatněné navrhovateli b) a c) zahrnul obsahově pod námítky pod č. 287 – 289 podané subjektem Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že navrhovatelé b) a c) podali námítky k řízení o vydání změny Z 1000/00 dne 20. 5. 2008, a to pod hlavičkou Společenství vlastníků jednotek objektu Nad Vltavským údolím, kde jsou v závěru podepsáni mezi ostatními členy tohoto společenství vlastníků. Dále však podali dne 22. 5. 2008 další námítky, ovšem nikoli již jako členové uvedeného společenství vlastníků, ale jako samostatné fyzické osoby, spoluvlastníci pozemků dotčených změnou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky podané navrhovateli b) a c) dne 22. 5. 2008, jakožto samostatnými vlastníky dotčených pozemků jsou obsahově podobné těm, které uplatnili dne 20. 5. 2008 jako členové Společenství vlastníků Nad Vltavským údolím, nelze je však označit za totožné. Vzhledem k zákonem výslovně stanovené povinnosti odpůrce rozhodnout o veškerých podaných námitkách dotčených vlastníků nemovitostí a učinit je součástí vydávaného opatření obecné povahy, je nutno přisvědčit námitce navrhovatelů, že uvedený způsob rozhodnutí o námitkách a jeho zveřejnění není dostatečný. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že námitky byly obsahově podobné. Odpůrce učinil rozhodnutí o námitkách navrhovatelů b) a c) nejasné, neboť nesprávně označil subjekt, který námitky podal, vzhledem k uvedeným okolnostem mohli navrhovatelé mít důvodné pochybnosti, zda o jejich námitkách bylo skutečně rozhodnuto. Jedná se tedy o vadu při přijímání opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud však shledává závažnějšími obsahové nedostatky, kterých se odpůrce dopustil při odůvodňování uplatněných námitek.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako důvodné námitky navrhovatelů vztahující se k nepřehlednosti změny Z 1000/00, rozporu deklarovaných a skutečně realizovaných změn územního plánu, neposouzení vlivů na životní prostředí, není nutno se vyslovovat samostatně k obsahu rozhodnutí odpůrce o námitkách, uplatněných navrhovateli před vydáním Z 1000/00 se stejným obsahem. Nejvyšší správní soud zde odkazuje k citovaným okruhům námitek na výše uvedené části odůvodnění tohoto rozsudku, kde jsou vytýkané nedostatky napadeného opatření obecné povahy podrobně rozebrány.

K námitce nedostatečného porovnání variant „J“ a „Ss“ Pražského silničního okruhu Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem přezkumu v dané věci bylo opatření obecné povahy o vydání změny Z 1000/00, jejímž předmětem nebylo určení trasy silničního okruhu. Varianta J byla v územním plánu zahrnuta již před schválením a vydáním změny Z 1000/00. Předmětem přezkumu v dané věci však navrhovatelé učinili pouze změnu Z 1000/00, tj. pouze ty skutečnosti, které tato změna zahrnuje. O ostatních nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení rozhodovat, neboť skutkovými důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy je vázán (§ 101d odst. 1 věta poslední s. ř. s., a contrario).

Ze strany pořizovatele územního plánu je však nanejvýš vhodné vzít v úvahu, že rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě je určeno členskými státy a je tak závazné i pro Českou republiku ve všech jeho částech. Pokud by trasa silničního okruhu byla v rozporu s tímto rozhodnutím, dle jehož článku 9 odst. 1 transevropské dopravní komunikace mají hlavní sídelní útvary, tato skutečnost může být v některém z případných dalších řízení týkajících se této stavby úspěšně namítána.

VI.

Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na všechny výše uvedené závěry za prokazané, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, vzhledem k závažnosti a charakteru těchto vad jej bylo nutno zrušit v celém jeho rozsahu.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. října 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu