



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci navrhovatelů: a) **Ing. P. H.**, a b) **M. B.**, oba zastoupeni Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupeného advokátem prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005,

t a k t o :

- I. Usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, se v bodu II., v části, týkající se změny č. Z 939/05, **z r u š u j e** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Na náhradu nákladů řízení **n e m á** žádný z účastníků řízení právo.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Podstata návrhu

Navrhovatelé se návrhy ze dne 14. 06. 2006 domáhali zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z 939/05, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005. Předmětem této změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy je realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy, to vše před rokem 2010. Tato stavba je zároveň prohlášena za stavbu veřejně prospěšnou. Změnou dochází rovněž 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.

Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že návrhy obou navrhovatelů se domáhají zrušení téže změny územního plánu. Skutková tvrzení v obou podáních spolu úzce souvisejí, právní důvody návrhů jsou totožné. Oba navrhovatelé jsou zastoupeni stejným zástupcem. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud spojil z důvodů rychlosti a hospodárnosti řízení a v souladu s § 39 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů, obě věci ke společnému pojednání.

Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v katastrálním území Nebušice. Uvedli, že v případě výstavby plánované letové dráhy by se jejich nemovitosti ocitly uvnitř ochranného hlukového pásma letiště Ruzyně. Realizace změny Z 939/05 a výstavba letové dráhy by znamenala zásah do jejich práv, mimo jiné práva na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí. Navrhovatelé dovodili též zásah do práva vlastnického, a to tím, že by své nemovitosti nemohli nadále užívat v dosavadním rozsahu a kvalitě. Výstavbou letové dráhy v sousedství nemovitostí dochází navíc k jejich znehodnocení a v důsledku toho k výraznému poklesu tržní hodnoty. Druhý navrhovatel rovněž uvedl, že ve vztahu k jednomu z jeho pozemků znamená schválení územní změny ve spojení se zákonem č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, hrozbu vyvlastnění.

Územní plán stejně jako jeho změna jsou podle názoru navrhovatelů opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud je tudíž oprávněn k jejich přezkumu na základě § 101a a násl. s. ř. s. Navrhovatelé odkazují na materiální pojetí institutu opatření obecné povahy ve smyslu, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikován pod č. 740/2004 Sb. NSS. Obsahem územního plánu obce je totiž vymezení podmínek budoucího využití konkrétního území a v něm se nacházejících pozemků, které musí být respektováno kterýmkoliv jejich budoucím vlastníkem či investorem. Územní plán nebo jeho změna je tedy správním aktem s konkrétním předmětem (regulace využití konkrétního území) a obecně vymezeným okruhem adresátů. Z tohoto důvodu jsou navrhovatelé přesvědčeni, že územní plán splňuje definiční znaky opatření obecné povahy.

Na tomto závěru podle navrhovatelů nic nemění skutečnost, že závazná část územního plánu a její změny jsou podle ustanovení § 29 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění novel (dále „stavební zákon“) vyhlášovány obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje. Závaznost územního plánu totiž nevyplyvá z této vyhlášky, ale přímo ze stavebního zákona. Účelem vyhlášky je pouze zveřejnit závaznou část územního plánu, schváleného již dříve samostatným usnesením zastupitelstva kraje nebo obce. Územní plán jako celek právně existuje a působí zákonem předpokládané účinky samostatně a nezávisle na přijetí obecně závazné vyhlášky, kterou se navíc vyhláší pouze jeho závazné části.

Svůj návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05 navrhovatelé odůvodnili tím, že předmětná změna nebyla ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. vydána (tedy projednána a schválena) zákonem stanoveným způsobem. Nezákonnost dovodili z následujících tvrzení:

I.1.

Odpůrce nerozhodl o námitkách navrhovatelů podaných. Z ustanovení § 23 odst. 1 stavebního zákona a z § 16 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích

podkladech a územně plánovací dokumentaci, plyne, že povinnou součástí podkladů pro schválení územně plánovací dokumentace je návrh výroku o námitkách k návrhu dokumentace. Podle § 23 odst. 2 stavebního zákona je pak povinností pořizovatele dokumentace do 30 dnů od schválení návrhu sdělit vlastníkům nemovitostí, kteří uplatnili námitky k tomuto návrhu, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

Oba navrhovatelé tvrdí, že v zákonné lhůtě podali námitky k návrhu změny územního plánu č. Z 939/05. Jejich námitky však nebyly předmětem vypořádání v příloze č. 4 k usnesení č. 31/16 ze dne 20. 10. 2006, kterým Zastupitelstvo hl. m. Prahy změnu Z 939/05 schválilo. Jak dále uvádějí, do dne podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nedostali od pořizovatele změny žádnou odpověď či reakci na jimi vznesené námitky.

I.2.

Navrhovatelé dále uvedli, že odpůrce v rozporu se Statutem hlavního města Prahy nerozhodl o zásadních připomínkách městských částí, které podaly k návrhu změn územního plánu. Městské části Praha – Lysolaje, Praha – Suchdol a Praha – Nebušice se vyslovily proti stavbě letové dráhy. Svůj nesouhlas formulovaly jako zásadní připomínku ve smyslu § 25 odst. 9 Statutu hlavního města Prahy. O zásadní připomínce musí podle § 25 odst. 11 Statutu rozhodnout Zastupitelstvo hlavního města Prahy. Pořizovatel dokumentace je následně povinen do 30ti dnů od rozhodnutí Zastupitelstva vyrozumět danou městskou část o výsledku.

Odpůrce o zásadních připomínkách městských částí nerozhodl. Navrhovatelé v tomto ohledu odkázali na bod II.3. usnesení odpůrce č. 31/16 ze dne 20. 10. 2006, kde je uvedeno, že odpůrce „schvaluje“ rozhodnutí o připomínkách MČ, uvedené v příloze č. 1. Příloha č. 1 však dle názoru navrhovatelů žádné rozhodnutí o připomínkách městských částí neobsahuje; připomínky jsou tam pouze pořizovatelem dokumentace vyhodnoceny s tím, že u každé připomínky je uvedeno, že „Rozhodne ZHMP“. Obsah rozhodnutí však není z této formulace patrný.

Navrhovatelé navíc poukázali na to, že do dne podání projednávaného návrhu na zrušení části opatření obecné povahy nebylo Městské části Praha – Nebušice doručeno sdělení pořizovatele územního plánu o vypořádání jeho zásadní námitky.

Odpůrce proto měl svým postupem porušit § 25 odst. 11 Statutu hl. m. Prahy a zároveň ustanovení § 17 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

I.3.

Odpůrce se dále nevypořádal s protichůdným stanoviskem Ministerstva životního prostředí. Navrhovatelé dovodili, že Ministerstvo životního prostředí je v rámci projednávání změny územního plánu hl. m. Prahy dotčeným orgánem státní správy ve smyslu § 22 odst. 2 ve spojení s § 126 odst. 1 stavebního zákona. V příloze 2 k usnesení odpůrce č. 31/16 ze dne 20. 10. 2005 je u změny č. Z 939/05 uvedeno, že „Nedoporučuje MŽP“. Ministerstvo životního prostředí tedy uplatnilo jako dotčený orgán státní správy nesouhlasné stanovisko. Pokud následně nedošlo k postupu podle ustanovení § 136 stavebního zákona, tedy zahájení dohádovacího řízení, změna územního plánu byla schválena v rozporu s § 22 odst. 2 stavebního zákona.

I.4.

Navrhovatelé dále namítali, že odpůrce neprovedl povinné posouzení vlivu návrhu územního plánu na životní prostředí. Tuto povinnost odpůrci ukládal § 10a odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění novely provedené zák. č. 93/2004 Sb. Změna územního plánu rozsahu plánovaném návrhem změny Z 939/05, tedy stavba letové dráhy s délkou nad 2100 metrů, podléhá v souladu s bodem 9.2 přílohy č. I kategorie I zákona posouzení s ohledem na vliv na životní prostředí vždy.

Na povinnosti posoudit předmětnou změnu s ohledem na její vliv na životní prostředí nic nemění ani skutečnost, že zadání změny územního plánu bylo odpůrcem schváleno dne 29. 4. 2004, tedy o dva dny dříve, než vstoupila v účinnost novela provedená zák. č. 93/2004 Sb. Dle názoru navrhovatelů se nová procesní úprava vztahovala na všechny návrhy změn územních dokumentací, které nebyly do okamžiku vstupu v účinnost nové právní úpravy schváleny.

Dle názoru navrhovatelů však povinnost posoudit návrh změny územního plánu s ohledem na její dopad na životní prostředí vyplývala i z předchozí právní úpravy, jmenovitě z ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí na životní prostředí, ve znění účinném k okamžiku schválení zadání změny územního plánu.

I.5.

Odpůrce v rozporu s § 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ve spojení s bodem II.B. písm. a) přílohy č. 2 k vyhlášce č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, nevymezil v územním plánu ochranná hluková pásma navrhované letové dráhy RWY 06R/24L. Povinnost vymezit hluková pásma navrhovatelé dovedli také z § 31 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Navrhovatelé v tomto bodě odkázali také na stanovisko Hygienické stanice hlavního města Prahy, ke kterému příloha č. 2 usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 31/16 ze dne 20. 10. 2006 uvádí, že „*před vydáním stanoviska Hyg. st. HMP k územnímu řízení ... musí být na HS schváleno ochranné hlukové pásmo*“. Navrhovatelé byli však s ohledem na výše citovaná ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví toho názoru, že hlukové ochranné pásmo musí být vymezeno již ve stádiu schvalování změny územního plánu.

I.6.

Navrhovatelé dále uvedli, že při projednávání změny územního plánu nebyly zohledněny dopady změny na zatížení území, ochranu lidského zdraví a související zásahy do práv dotčených osob, mimo jiné navrhovatelů. Odpůrce se nezabýval otázkou dodržení či překročení nejvyšších přípustných hodnot (hygienických limitů) hluku, ani otázkou dopadů realizace nové letové dráhy na úroveň znečištění ovzduší, a ani zvýšením zatížením území osobní a nákladní dopravou, kterou bude nová vzletová dráha a navýšení kapacity letiště generovat. Tím se měl dopustit porušení § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním

prostředí, ve znění novel, které se promítají do cílů a účelů stavebního zákona, zakotvených v § 2 odst. 1 písm. d), f), k), l) stavebního zákona.

Zároveň tak došlo k porušení ústavně zaručených práv navrhovatelů na ochranu zdraví, soukromí a příznivé životní prostředí, neboť zákon č. 17/1992 Sb. v tomto ohledu provádí ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

I.7.

Poslední nezákonnost v postupu odpůrce při projednávání a schválení změny územně plánovací dokumentace spatřovali navrhovatelé v tom, že provedenou změnou došlo k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, a to v rozporu s § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ze znění novel.

Podle ustanovení § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je odnětí půdy z tohoto fondu možné pouze v případech nezbytných a v míře nejnutnější. Schválením změny Z 939/05 došlo ke změně plánovaného funkčního využití značného rozsahu pozemků. Tyto pozemky byly do té doby součástí zemědělského půdního fondu s určením orná půda, louky a pastviny. Po změně je jejich funkce dopravní a vojenská letiště. Navrhovatelé tvrdí, že tyto pozemky nemají sloužit pouze k výstavbě samotné letové dráhy, ale také k manipulaci v okolí dráhy. Předmětné pozemky tak budou využity k výstavbě obslužných staveb, jako jsou skladiště či prodejní zařízení, které bezprostředně nesouvisejí s provozem letové dráhy a pro které neměla být půda ze zemědělského půdního fondu vyňata.

II.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém poněkud strohém vyjádření ze dne 26. 6. 2006 uvedl, že závaznou část územního plánu obce vydává v případě hlavního města Prahy, které je v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, jak obcí, tak krajem, Zastupitelstvo hlavního města Prahy formou obecně závazné vyhlášky. Dále uvedl, že na projednávání územně plánovací dokumentace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Podle odpůrce není změna Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy opatřením obecné povahy, neboť jej za takové opatření platný stavební zákon neoznačuje. Ustanovení § 171 a následující zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jsou proto irelevantní.

Odpůrce proto soud vyzval, aby návrhy navrhovatelů odmítl v celém rozsahu. Poukázal přitom na to, že o zrušení obecně závazné vyhlášky územně samosprávného celku může rozhodnout jenom Ústavní soud ČR.

V dodatečném vyjádření odpůrce, které zdejší soud obdržel dne 30. 6. 2006, odpůrce dále rozvinul svoji argumentaci. Setrval na názoru, že Nejvyšší správní soud není oprávněn posuzovat změnu územního plánu v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a násl. s. ř. s. Odpůrce byl toho názoru, že navrhovatelé dostatečně neobjasnili, v čem spatřují splnění definičních znaků opatření obecné povahy v případě změny územního plánu. V této souvislosti odkázal na vymezení opatření obecné povahy způsobem,

jakým jej provedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

K jednotlivým bodům návrh odpůrce dále uvedl:

I.1. Navrhovatelé nejsou vlastníky žádných staveb nebo pozemků, které by byly předmětem navrhované změny územního plánu. Ustanovení § 24 odst. 4 stavebního zákona přiznává právo podat námitky pouze vlastníkům dotčených pozemků. Těmi navrhovatelé nejsou. V důsledku toho mohou podat pouze připomínky, ke kterým nemusí být odpůrcem přihlédnuto.

I.2. Z tvrzeného nevypořádání námitek městských částí nelze dovodit rozpor se zákonem, konkrétně § 17 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Případný rozpor se Statutem hlavního města Prahy ještě nezakládá nezákonnost, přičemž nezákonnost je jediným kritériem přezkumu opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s.

I.3. Ministerstvo životního prostředí nebylo v projednávaném návrhu změny územního plánu dotčeným orgánem státní správy. Ministerstvo životního prostředí je dotčeným orgánem pouze ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu. Z rozboru textu vyjádření Ministerstva životního prostředí odpůrce dále dovozuje, že stanovisko Ministerstva životního prostředí nebylo nesouhlasné, ale pouze nedoporučující.

I.4. K tvrzenému neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí odpůrce uvedl, že zadání změn územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy bylo schváleno Zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 29. 4. 2004. Povinné posouzení vlivů na životní prostředí ale vstoupilo v účinnost až po schválení návrhu zadání změny územního plánu, a proto se na řízení zahájené před jeho nabytím účinnosti nevztahuje.

I.5. S ohledem na vyznačení ochranných hlukových pásem odpůrce konstatoval, že ve výkresu č. 5 územního plánu hlavního města Prahy jsou vyznačena „*ochranná pásma provozních ploch letišť a ochranná pásma s výškovým omezením do výšky vodorovné roviny (ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb.)*“. Poukázal navíc na skutečnost, že po proběhnutém dohodovacím řízení vyslovila Hygienická stanice hlavního města Prahy se změnou souhlas, ovšem za podmínky, že před vydáním stanoviska Hygienické stanice k územnímu řízení na výstavbu vzletové dráhy musí být schválené ochranné hlukové pásmo.

I.6. K závěrečnému bodu pak odpůrce uvedl, že s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu vyslovil dotčený orgán státní správy, tedy Ministerstvo životního prostředí, souhlas.

III.

Přednesy a konečné návrhy účastníků při jednání

Při ústním jednání, konaném dne 11. 7. 2006, účastníci setrvali na obsahu svých podání. Nad rámec tvrzení obsažených v písemném vyjádření první navrhovatel ve svém závěrečném přednesu uvedl, že nerozumí vyhláске Magistrátu hlavního města Prahy č. 17/06 ze dne 29. 04. 2004. Z ní se dozvěděl, že může jako vlastník dotčeného pozemku podat námitku. Námitku, která je součástí spisu, včas podal. Nikdo o ní však nerozhodl.

První navrhovatel zdůraznil, že již stávající provoz letiště poškozuje jeho samého i jeho rodinu na zdraví. Zamýšlená výstavba letové dráhy tuto situaci ještě zhorší, neboť se přiblíží ke středu městské části Praha – Nebušice, a to přesně o 1525 m. Ohrožení hlukem a spady se dotkne nejenom něj, ale i ostatních občanů bydlících na jihu, západě a severu Prahy. Navrhovatel vyslovil rétorickou otázku, jakou mají občané šanci se k plánované změně vyjádřit. Dle jeho názoru lze předpokládat, že bude zpracována projektová dokumentace, vytýčí se ochranná pásma a otázka, zda či kdy se bude navrhovatel moci vyjádřit zůstane. Orgány města podle jeho názoru pomíjejí názor obyvatel velké části Prahy, zamýšlenou změnu s dotčenými osobami nikdo neprojednal, a to ani Magistrát hl. m. Prahy, ani státní podnik Letiště Praha. Uzavřel, že na závěr zřejmě už jenom přijde hygienik a sdělí mu, že jeho dům není s ohledem na hladinu hluku již nadále obytný a zruší kolaudační rozhodnutí.

První navrhovatel dále podotkl, že dlouhou dobu pracoval v investiční výstavbě a k takovým záměrům se vždy zpracovávala alternativní řešení. Všechna dosavadní měření v lokalitě vycházejí z předpokládaného hluku letadel v r. 2010. Podle jeho prognózy však v r. 2015 letiště odbaví 22 až 25 mil. cestujících oproti 11 až 12 mil. v uplynulém roce. Není vůbec jasné, kdy a kde se nárůst letecké přepravy zastaví. Věc podobného rozsahu není možné protlačovat násilím.

Druhý navrhovatel pak ve svém závěrečném vystoupení zdůraznil, že proti výstavbě letové dráhy se v referendu vyjádřili všichni občané městské části Praha – Nebušice, neboť mají zájem na zdravém životním prostředí. Navrhovatel dále upozornil na spád z letadel, který kontaminuje půdu a na hluk, který letadla způsobují.

Odpůrce ve svém vyjádření pouze odkázal na obsah svého písemného vyjádření k věci. Zdůraznil, že podle jeho názoru se nejedná o opatření obecné povahy a Nejvyšší správní soud není tedy věcně příslušný k projednání příslušného návrhu.

IV. Skutkový stav

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že zadání změny územně plánovací dokumentace bylo schváleno bodem II. usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 17/06 ze dne 29. 04. 2004 „*k návrhu zadání změn 05 Územního sídelního útvaru hl. m. Prahy*“. Příloha 2 tohoto usnesení, na kterou bod II odkazuje, stanoví pod pořadovým číslem 939 předmět změny „*realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r.2010/v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy/, vyhlášení veřejně prospěšné stavby*“. Zastupitelstvo hlavního města Prahy, tedy zadavatel změny, zároveň schválilo zkrácený postup pořízení změny.

Veřejnou vyhláškou ze dne 6. 1. 2005 oznámil Magistrát hlavního města Prahy jako pořizovatel územně plánovací dokumentace v souladu s § 22 odst. 1 stavebního zákona vystavení návrhů změn 05 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen Změna 05 ÚP SÚ hl. m. P.). K vystavení podle § 22 odst. 1 stavebního zákona došlo v období od 10. 1. 2005 do 8. 2. 2005 v podatelně Sekce útvaru rozvoje hlavního města Prahy.

Stejnou veřejnou vyhláškou svolal pořizovatel veřejné jednání o návrhu Změny 05 ÚP SÚ hl. m. P., a to na 20. 1. 2005. Vyhláška obsahovala rovněž poučení o možnosti podávat stanoviska, námítky nebo připomínky k návrhu. K podávání námítek pořizovatel ve vyhlášce

uvedl, že námitky mohou v souladu s § 21 odst. 4 a § 22 stavebního zákona podávat vlastníci dotčených pozemků. K podání námítky a jejímu posouzení vyžadoval pořizovatel výpis z listu vlastnictví, ze kterého bude patrné, že námitku podává skutečně vlastník dotčeného pozemku. Závěrem obsahovala vyhláška poučení, že pokud nebude námitka splňovat uvedené požadavky, bude vyhodnocena jako připomínka.

Podáním ze dne 23. 2. 2005, tedy učiněným v poslední den lhůty, formuloval první z navrhovatelů (společně s manželkou - spoluvlastníci pozemků v katastrálním území Nebušice) námitky podle § 22 odst. 4 stavebního zákona. V příloze svého podání doložil v originále výpis z katastru nemovitostí ze dne 19. 1. 2005, který potvrzuje jeho vlastnické právo k předmětným nemovitostem v katastrálním území Nebušice.

Druhý z navrhovatelů podal své námitky vůči změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 22. 2. 2006. Také on doložil vlastnictví vícero nemovitostí v katastrálním území Nebušice originálem výpisu z katastru nemovitostí ke dni 17. 2. 2005.

Přípisem ze dne 6. 1. 2006, č. j. SURM/140/2005vl.GP, obeslal pořizovatel změny 05 ÚP SÚ hl. m. P. dotčené orgány státní správy ve smyslu § 22 odst. 2 stavebního zákona a také další orgány, mimo jiné odbory Magistrátu hlavního města Prahy, ústřední orgány státní správy, městské části, orgány územního plánování sousedních urbanistických obvodů a státní a jiné organizace.

Pro účely přezkumu v projednávané věci jsou určující vyjádření následujících orgánů státní správy, které pořizovatel změny obdržel v reakci na svůj přípis:

- (i) **Ministerstvo životního prostředí** ve svém stanovisku ze dne 15. 2. 2005, č. j. 217/OPVI/05, došlým pořizovateli změny dne 24. 2. 2005, se ke změně Z 939/05 vyslovilo následovně: „*Změna Z 939 – v návrhu změny musí být vyznačena ochranná pásma. U záměru realizace letové dráhy lze předpokládat negativní dopady do životního prostředí, které budou předmětem posouzení v procesu EIA (posouzení vlivů záměrů na životní prostředí). Posun realizace před r. 2010 způsobí zhoršení negativních vlivů v dřívějším časovém horizontu v území. Z tohoto důvodu nepovažuje MŽP tuto změnu za přínosnou. Zařazení této stavby mezi stavby veřejně prospěšné považujeme za předčasné.*“ Ministerstvo životního prostředí dále uvedlo, že v dalším stupni projektové přípravy změn vlny 05 je důležité v daném území chránit povrchové i podzemní vody.
- (ii) **Odbor ekologie krajiny a lesa Ministerstvo životního prostředí** vyslovil dne 14. 2. 2005, č. j. OEKL/460/05, na základě § 17 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, souhlas se změnami 05 ÚP SÚ hl. m. P. z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.
- (iii) **Odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy** se jako dotčený orgán státní správy vyjádřil k změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 23. 2. 2005, č. j. MHMP-005438/2005/001/OZP/VI. Ve svém stanovisku konstatoval, že jako dotčený orgán státní správy hájí zájmy podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,

zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, všechny zákony ve znění pozdějších předpisů. Stanovisko Odboru životního prostředí obsahuje výčet změn, se kterými dotčený orgán státní správy souhlasí. Souhlas se změnou Z 939/05 však v tomto výčtu chybí.

- (iv) **Hygienická stanice hlavního města Prahy** podmínila ve svém stanovisku ze dne 10. 2. 2005, č. j. UP/51/232/210/215/05, souhlas se změnou Z 939/05 tím, že pořizovatel předloží hlukovou studii, která prokáže, že rozšířením ploch letiště nebude zasažena okolní obytná zástavba hlukem.

Nesouhlasné stanovisko Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále HS HMP) bylo předmětem dalšího jednání. V jeho rámci se dne 1. 6. 2005 konalo pracovní jednání ke změně Z 939/05, kde došlo k předložení zkrácené verze hlukové studie k výhledovému leteckému provozu, zpracované společností T. pro Českou správu letišť, s.p. HS HMP však i po tomto jednání trvala na zamítavém stanovisku, pokud nedojde při zpracování změny 05 ÚP SÚ hl. m. P. k vyhlášení ochranného hlukového pásma. Dohody bylo nakonec dosaženo na podnět Útvaru rozvoje hlavního města Prahy, který navrhl podmínit kladné stanovisko HS HMP včleněním podmínky o vyhlášení ochranného hlukového pásma podle oddílu 13 přílohy č. 1 k vyhlášce HMP č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, ve znění pozdějších novel.

HS HMP tuto podmínku posléze včlenila do svého konečného stanoviska ze dne 17. 6. 2005, č. j. UP543/3498/4536/215/05, kterým vydala souhlas se změnou Z 939/05 za předpokladu splnění podmínky, že „*před vydáním stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy k územnímu řízení na výstavbu paralelní dráhy RWY 06R/24L musí být na HS schváleno ochranné hlukové pásmo. Při předkládání žádosti pro umístění stavby na Magistrát hl. m. Prahy musí být současně předložena žádost na vyhlášení ochranného hlukového pásma.*“

K navrhované změně se vyjádřily též jednotlivé městské části hlavního města Prahy. Nesouhlasné stanovisko ke změně Z 939/05 formulovaly přípisem ze dne 18. 2. 2005, č. j. 23/05 MČ Praha – Nebušice; přípisem ze dne 22. 2. 2005, č. j. 23/05 MČ Praha – Suchdol; přípisem ze dne 23. 2. 2005, č. j. 21/05 MČ Přední Kopanina a konečně přípisem ze dne 23. 2. 2005, (bez č. j.) MČ Praha – Lysolaje.

Námítky výše uvedených městských částí byly meritorně obdobné. Městské části poukázaly na nedostatečné projednání navrhované změny; absenci vyznačení hlukových zón a ochranných pásem; absenci provedení posuzování dopadu změny na životní prostředí a celkový negativní dopad plánované stavby na kvalitu života a znečištění území jejich městských částí. MČ Praha – Nebušice navíc vyslovila nesouhlas s rozsahem nového vyhlášení veřejně prospěšné stavby, kdy jako veřejně prospěšné stavby jsou označeny též plochy, které bezprostředně nesouvisejí s potřebami letové dráhy. Tím je dle názoru městské části umožněno soukromému subjektu, kterým se Letiště Praha do roku 2010 stane, použít pozemky k jinému účelu než pro jaký by měla být veřejně prospěšná stavba určena. Městské části proto navrhly, aby bylo projednávání změny Z 939/05 přerušeno do té doby, než bude návrh doplněn o vyznačení ochranných pásem a výsledky posouzení vlivů na životní prostředí.

MČ Praha – Nebušice, MČ Praha – Suchdol a MČ Praha – Lysolaje označily svůj nesouhlas se změnou Z 939/05 za zásadní připomínku ve smyslu § 25 obecně závazné vyhlášky č. 12/2004 Sb. hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo jako nadřízený orgán ve smyslu § 25 stavebního zákona své stanovisko ke změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 12. 10. 2005, č. j. 33076/2005-2413/63. S výjimkou jednoho návrhu změny vysloveno se všemi navrhovanými změnami souhlas, a to včetně změny Z 939/05. V bodu 5 stanoviska, který je označen „Vyhodnocení procesu projednávání“ nadřízený orgán uvedl, že návrh na vyřízení včas uplatněných námitek vlastníků dotčených pozemků a staveb pořizovatel připravil jako součást předkladu schvalujícímu orgánu, který rozhodne o způsobu jejich vyřízení. Vlastníkům, kteří uplatnili námitky k návrhu změn, sdělí pořizovatel do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy schválilo návrh změn 05 ÚP SÚ hl. m. P. dne 20. 10. 2005, usnesením č. 31/16. Změny územního plánu hl. m. Prahy jsou obsaženy v příloze 2 k předmětnému usnesení, mezi nimi i změna č. Z 939/05. Předmětem této změny je *„realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010/v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy/, vyhlášení veřejně prospěšné stavby“*. Sloupec „vyjádření pořizovatele“ obsahuje následující poznámky: *„Návrh změny byl projednán. Doporučujeme ke schválení včetně doplňku k návrhu změny. Se změnou nesouhlasí MČ Lysolaje, Nebušice, Přední Kopanina a Suchdol, dále občanské sdružení, někteří místní obyvatelé a právnické osoby. Nedoporučuje MŽP ČR.“* Předmětným doplňkem změny je pak: *„Respektovat podmínku DOSS-HS HMP: Před vydáním stanoviska Hyg. st. HMP k územnímu řízení na výstavbu paralelní dráhy RWY 06R/24L musí být na HS schváleno ochranné hlukové pásmo. Při předkládání žádosti pro umístění stavby na MHMP musí být současně předložena žádost na vyhlášení ochranného hlukového pásma.“*

Zastupitelstvo bodem II.3 usnesení a přílohou č. 4 ke stejnému usnesení schválilo rozhodnutí o námitkách podaných ke změně 05 ÚP SÚ hl. m. P. V příloze č. 4 nejsou žádné námitky ke změně Z 939/05 uvedeny. Námitky tam uvedené se týkají pouze jiných návrhů změn.

Bodem II.3. stejného usnesení spolu s přílohou 1 pak Zastupitelstvo hl. m. Prahy schválilo rozhodnutí o připomínkách městských částí, podaných podle § 25 Statutu hl. m. Prahy. Obsahem připomínek městských částí byly výhrady uváděné již v souvislosti s podáním zásadního nesouhlasu ze strany městských částí, které byly shrnuty výše: nedostatečné projednání navrhované změny, absence vyznačení hlukových zón a ochranných pásem; absence provedení posuzování dopadu změny na životní prostředí; nevyhotovení seriózní dokumentace ze strany pořizovatele, která by ukázala budoucí zatížení z provozu letadel i rychlodráhy, příliš velký rozsah vyhlášení veřejně prospěšné stavby a celkový negativní dopad plánované stavby na kvalitu života a znečištění území dotčených městských částí. Pořizovatel ve sloupci „vyhodnocení připomínky“ ke všem těmto připomínkám uvedl svůj nesouhlas s tím, že o připomínkách „Rozhodne ZHMP“. Pořizovatel dokumentace tedy vyhradil rozhodnutí jako takové Zastupitelstvu. Bod II.3. usnesení samotného uvádí, že Zastupitelstvo hlavního města Prahy *„schvaluje rozhodnutí o připomínkách MČ, podaných podle § 25 Statutu hl. m. Prahy, uvedené v příloze č.1 tohoto usnesení“*.

Magistrát hlavního města Prahy následně vyrozuměl městské části, které uplatnily zásadní námitku ve smyslu § 25 Statutu hlavního města Prahy, sérií rozhodnutí ze dne 10. 11. 2005, č. j. SURM 1936/2005 (MČ Praha – Nebušice); č. j. SURM 2245/2005 (MČ Praha – Lysolaje); č. j. SURM 2125/2005 (MČ Praha – Suchdol). V nich městským částem v návaznosti na výše uvedené usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy sdělil, že jejich námitkám nebylo vyhověno. Magistrát v rozhodnutích uvedl, že o připomínkách městských částí rozhodlo Zastupitelstvo v příloze 1 k předmětnému usnesení.

V.

K přípustnosti návrhu a k žalobní legitimaci navrhovatelů

Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti opatření obecné povahy. Právě v této otázce existuje mezi účastníky rozpor, neboť zatímco navrhovatelé změnu územního plánu za opatření obecné povahy považují, odpůrce tento právní názor popírá tvrzením, že platný stavební zákon změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje. Odpůrce rovněž poukazuje na to, že o zrušení obecně závazné vyhlášky územního samosprávného celku může rozhodnout jenom Ústavní soud.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval přípustností návrhu.

Odpůrcův právní závěr, poukazující na výlučnou pravomoc Ústavního soudu rušit obecně závazné vyhlášky, není důvodný; nedostatečně totiž identifikuje, co je předmětem řízení v dané věci. V tomto směru soud připomíná, že navrhovatel se nedomáhá zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu (resp. jeho změna) ve smyslu § 29 odst. 3 stavebního zákona. Návrh směřuje nikoliv proti této vyhlášce, ale proti samotné změně územního plánu, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy. Navrhovatel nespatřuje opatření obecné povahy v obecně závazné vyhlášce, ale právě ve změně územního plánu, která byla formou obecně závazné vyhlášky toliko vyhlášena.

K tomu nutno podotknout, že mezi obecně závaznou vyhláškou na straně jedné a změnou územního plánu na straně druhé je třeba rozlišovat. Obecně závazná vyhláška v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům. Fakt, že je změna závazné částí územního plánu tímto způsobem vyhlášována, ještě z celku nečiní právní předpis; je proto zcela nezbytné zabývat se otázkou, zda má změna samotná povahu opatření obecné povahy či nikoliv.

V rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyložil, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitka odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, je proto lichá. Změna územního plánu je opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření.

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou jednak konkrétnost předmětu a jednak obecnost adresátů; oba uvedené znaky změna územního plánu – i za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – splňuje: územní plán obce podle § 10 odst. 1 stavebního zákona „*stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce.*“ Z tohoto vymezení je zjevná jak konkrétnost předmětu (územním plánem obce se řeší využití určitého území), tak i obecnost adresátů (řešení se vztahuje konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky).

Toto pojetí územního plánu není nijak nezvyklým, a to jak z hlediska historického, tak z hlediska právní úpravy, která teprve nabude účinnosti.

V této souvislosti lze poukázat např. na nález prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikovaného pod č. 1492 Bohuslavovy sbírky, v části A (rozhodnutí administrativní). V jeho právní větě I. se k regulačnímu plánu konstatuje: „*Plán polohy, stanově program budoucích regulací, není pouhou abstraktní normou, nýbrž generálním sice, avšak konkrétním opatřením, jímž se určují směrnice budoucích úprav závazně jak pro stavební úřady, tak i pro majitele pozemků plánem dotčených; proto stávají se dispozice jeho vůči interesentům ihned účinnými a jsou schopny nabytí proti nim právní moci.*“ V důvodech se k tomu konstatovalo: „*Opatření toto má sice ráz generelní úpravy zahrnující ve svoji dispozici všechny pozemky v upravovaném území i vztahující se na všechny majitele pozemků těchto. Nemá však charakter normy abstraktní, t. j. nařízení, jež by nemohlo býti předmětem samostatné stížnosti, nýbrž podržuje si svoji povahu opatření konkrétního, majíc za předmět konkrétní určitou plochu, upravujíc směr, polohu i šířku určitých ulic, určujíc způsob zastavení určitých ploch a pod.*“.

K tomuto pojetí územního plánu se ostatně znovu výslovně hlásí i nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., který v poslední větě § 43 odst. 4 stanovuje, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu konstatuje, že „*přístup k právní ochraně je kromě možnosti správních žalob podávaných občanskými sdruženími rozšířen i na zástupce veřejnosti. Nově byla novelou soudního řádu správního (zákon č. 127/2005 Sb.) upravena možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterým budou podle návrhu zákona vydávány územně plánovací dokumentace. Soudní přezkum opatření obecné povahy a rozhodnutí vydávaných podle stavebního zákona je zabezpečen podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a to nově podle § 101a a násl. s. ř. s. i opatření obecné povahy, přičemž návrhy mohou podávat ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni.*“

Z uvedených citací je zřejmé, že povaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopíratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který – jak vidno – nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

V neposlední řadě je pak nutné zdůraznit, že vnímání územního plánu a jeho změny jako opatření obecné povahy, a tím umožnění účinné soudní ochrany pro jeho pořizování či změnu, je nezbytné s ohledem na mezinárodně-právní a komunitární závazky České republiky.

Mezinárodní právní rámec je určován Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena v dánském Aarhusu dne 25. 6. 1998 (dále „Úmluva“). Česká republika Úmluvu podepsala dne 25. 6. 1998, ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka OSN, depozitáře Úmluvy, dne 6. 7. 2004. V souladu s čl. 20 odst. 3 Úmluvy vstoupila tato pro Českou republiku v platnost dne 4. 10. 2004. Publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Pro přezkum v projednávaném případě jsou klíčová následující ustanovení Úmluvy:

Čl.6 [Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech]

1. Každá strana bude

(a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

(b) uplatňovat ustanovení tohoto článku - v souladu se svým vnitrostátním právem - také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

[...]

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

[...]

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

Čl.7 [Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí]

Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytla nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může

účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

V příloze I Úmluvy, na který odkazuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy je v bodě 8 písm. a) jako jeden z povinných případů účasti veřejnosti podle Úmluvy stanovena „*Výstavba tras pro dálkovou železniční dopravu a letišť s délkou základní přistávací a vzletové dráhy 2 100 m a více*“.

Čl.9 [Přístup k právní ochraně]

Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný zájem, nebo

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy.

[...]

3. Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

Z výše citovaných ustanovení plyne, že s účinností od 4. 10. 2004 se Česká republika zavázala, že osobám z řad „dotčené veřejnosti“, které „mají dostatečný zájem“, umožní přístup k soudu a tím tedy soudní přezkum hmotných i procesních aspektů zákonnosti napadených rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti.

Územně plánovací dokumentace je, též s přihlédnutím k výše citovaným čl. 6 písm. odst. 1 a) čl. 6 odst. 4) a čl. 7 Úmluvy, aktem veřejné správy. Právě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizovaná 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. Účast veřejnosti na územních plánech, které se týkají životního prostředí, pak výslovně předvídá čl. 7 Úmluvy.

Kdo je „dotčenou veřejností“ pro potřeby Úmluvy definuje čl. 2 odst. 5 Úmluvy následujícím způsobem: *"dotčená veřejnost" je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*

Je nesporné, že vlastník pozemku, na kterém má určitá stavba být postavena a který proto může být v extrémním případě též vyvlastněn, je „dotčenou veřejností“. Dotčenou veřejností jsou však také všechny subjekty, které budou přímo zasaženy hlukem či spadem z letecké dopravy. Jejich zájem na ochraně jejich vlastnictví a zdravém životním prostředí je více než dostatečný. Rozbor relevantních ustanovení Úmluvy tak ukazuje, že nejpozději od 4. 10. 2004 měla Česká republika povinnost zajistit možnost soudní ochrany dotčených subjektů.

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva (čl. 10 Ústavy České republiky). Česká republika navíc dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). První citované ustanovení článku 10 Ústavy je základem pro aplikační přednost ustanovení mezinárodních smluv. Čl. 1 odst. 2 Ústavy pak dává ústavní základ souladnému výkladu norem vnitrostátního práva s právem mezinárodním.

Právě imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.

Ke stejnému výsledku lze dojít na půdorysu práva Evropských společenství (práva komunitárního): rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo také Evropské společenství k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1). Úmluva se tak stala součástí práva komunitárního, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Jedná se o smlouvy, kde existuje dělená pravomoc mezi Evropským společenstvím a členské státy a kde se signatáři příslušné mezinárodní úmluvy stávají jak Společenství, tak členské státy.

Problematika informace a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství (srov. článek 174 a článek 175 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství a četnou legislativu v této oblasti, mimo jiné též Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, Zvláštní vydání Úředního věstníku EU, kap. 15, sv. 07, str. 375).

Skutečnost, že se Úmluva stala součástí práva komunitárního jí propůjčuje systémové vlastnosti práva komunitárního, tedy především, za splnění příslušných podmínek předepsaných komunitárním právem, přednost a přímý účinek (srov. z bohaté judikatury Soudního dvora Evropských společenství k této otázce např. spojené věci 21 až 24/72,

International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit [1972] ECR 1219; věc C-149/96, *Portugalsko v. Rada* [1999] ECR I-8395 či věc C-93/02 P, *Biret International SA v Rada* [2003] ECR I-10497).

Nicméně i kdyby ustanovení Úmluvy přímého účinku v právních řádech členských států schopná nebyla, orgány členských států mají stále povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství (viz např. věc C-53/96, *Hermès* [1998] ECR I-3603, bod 35 a též spojené věci C-300/98 a C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* [2000] ECR I-11307, body 47 - 48). Lze tedy uzavřít, že meritorně stejné řešení, tedy povinnost vyložit vnitrostátní právní úpravu tak, aby byl umožněn soudní přezkum územního plánu či jeho změny, vyžaduje též komunitární právo a členství České republiky v Evropské unii.

Zvolit takový výklad „jednoduchého“ práva, který poskytne účinnou právní ochranu subjektivních práv jednotlivců vyžaduje v neposlední řadě též ústavní pořádek České republiky (srov. četnou judikaturu Ústavního soudu k této otázce, mimo jiné např. nálezy ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS. 48/95, publikován pod č. 121/1996 Sb. anebo nálezy ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 293/98, Sb. n. u. ÚS, sv. 13, č. 11, str. 71). Mezi základní práva a svobody, která jsou nemožností soudního přezkumu územního plánu či jeho změnou dotčena, bezpochyby patří právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou proto opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a n. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Návrhy jsou podány oprávněnými osobami. Aktivní žalobní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části spojuje § 101a s. ř. s. s tím, že navrhovatel tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. Oba navrhovatelé tvrdí, že byli schválením opatření obecné povahy – změnou územního plánu zkráceni na svých právech, a to především na právu vlastnickém. Je proto namístě, aby Nejvyšší správní soud jejich návrhy věcně projednal.

VI. Posouzení důvodů návrhu

Nejvyšší správní soud stanovil postup přezkumu opatření obecné povahy v bodě VII svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikováno jako č. 740/2004 Sb. NSS. Při přezkumu v rámci ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zjišťuje, zda:

- (i) Správní orgán měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat.
- (ii) Správní orgán nepřekročil při vydávání opatření obecné povahy zákonné meze své působnosti.
- (iii) Bylo při vydávání opatření obecné povahy postupováno zákonem stanoveným způsobem.
- (iv) Je opatření obecné povahy z hlediska hmotného práva v souladu se zákonem.

- (v) Je opatření obecné povahy přiměřené sledovanému cíli (test proporcionality).

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že pořizování územně plánovací dokumentace je komplexním úkolem, a to nejen s ohledem na technickou náročnost a vyžadovanou expertízu, ale též na nutnost provedení volby mezi určitými typy funkčního využití. K provedení této volby a stanovení jejich limitů jsou proto povolány orgány územního plánování, které mají nejen potřebné schopnosti, ale též detailní znalost lokálních poměrů a potřeb. Těmto orgánům by proto měla být při výběru funkčního využití území ponechána maximální míra úvahy.

Na druhou stranu je nesporné, že volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu musí být zároveň umožněno osobám, kterých se změna týká, se k ní vyjádřit. Právo vyjádřit se přirozeně neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat.

Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování (srov. § 1 a § 2 stavebního zákona) proto zůstává činností, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. V rovině aplikace výše uvedeného postupu přezkumu opatření obecné povahy to znamená, že Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití či zda by nebylo výhodnější vymezit oblast klidu jinde, než je tomu v územním plánu současném. Co mu však přezkoumávat přísluší je, zda změnu přijal pravomocný a kompetentní orgán a zda přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.

S ohledem na první dva kroky přezkumu opatření obecné povahy je možné konstatovat, že napadané opatření obecné povahy zákonné požadavky splňuje.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy má pravomoc vydat změnu územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Tato pravomoc plyne z § 12 stavebního zákona ve spojení s § 59 odst. 2 písm. e) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 59 odst. 2 písm. e) zákona o hlavním městě Praze vyhrazuje Zastupitelstvu hlavního města Prahy schvalovat po projednání s městskými částmi územně plánovací dokumentace pro území hlavního města Prahy a vyhlašovat jejich závazné části právním předpisem hlavního města Prahy.

Není rovněž patrné, že by odpůrce při přijímání změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy překročil svoji působnost. Působností je míněn okruh právních vztahů, které je daný orgán oprávněn regulovat, a v jejichž rámci může svoji pravomoc k vydání opatření obecné povahy realizovat. Působnost správního orgánu je možné detailněji analyzovat s ohledem na působnost věcnou (tedy okruh věcných otázek, které je daný orgán oprávněn regulovat), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým opatření správního orgánu působí), působnost prostorovou (na jakém území opatření správního orgánu působí) a konečně též působnost časovou (pokud by měl správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

Změna územního plánu hlavního města Prahy byla vydána v rámci věcné působnosti územního plánu, vymezené v § 10 odst. 2 stavebního zákona. Z definice změny územního

plánu coby opatření obecné povahy pak plyne, že změna působí vůči neurčitému okruhu osob. Její prostorová působnost je omezena na území hlavního města Prahy.

Pro účel dalšího přezkumu proto Nejvyšší správní soud považuje za prokázané, že změna Z 939/05 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy byla vydána k tomu pravomocným orgánem a v rámci jeho působnosti. Další přezkum k jednotlivým bodům návrhu se proto zaměří na otázku, zda byly splněny další náležitosti vydávání opatření obecné povahy, tedy především zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem.

VI.1.

Navrhovatelé předně tvrdili, že žalobce v rozporu s § 23 stavebního zákona nerozhodl o jejich námitkách. Odpůrce tvrdil, že o jejich námitkách nebyl povinen rozhodnout, neboť navrhovatelé nebyli vlastníky žádného pozemku či stavby, které by byly předmětem změny.

Ustanovení § 22 odst. 4 dává vlastníkům „dotčených nemovitostí“ právo uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky k návrhu územního plánu či jeho změny. Navazující § 23 stavebního zákona stanoví, že:

(1) Pořizovatel předloží schvalujícímu orgánu zprávu o projednání územně plánovací dokumentace spolu s vyhodnocením všech stanovisek a připomínek a s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasech s vyřízením námitek.

(2) Dotčeným orgánům územního plánování a vlastníkům, kteří uplatnili námitky k návrhu územně plánovací dokumentace nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení, sdělí pořizovatel do 30 dnů po schválení, že jim bylo vyhověno, nebo důvody, pro které jim vyhověno nebylo.

Obsah klíčového termínu „dotčená nemovitost“ není stanoven zákonem a v kontextu územního plánování ani novější českou judikaturou. Výkladu tohoto termínu se však věnoval Nejvyšší správní soud prvorepublikový, a to v již výše citovaném nálezu ze dne 13. září 1922 č. 12496, publikovaném pod č. 1492 Boh.A. V této věci dva stěžovatelé napadli změnu regulačního plánu, schváleného městským zastupitelstvem na Smíchově. Nejvyšší správní soud s ohledem na žalobní legitimaci rozlišil tři skupiny subjektů účastnících se změny plánu:

- (i) První skupinu tvoří ti, kteří mají na budoucí stavební úpravě obce zájem z titulu obecného blaha, např. z důvodů dobré komunikace a kanalizace, z ohledů estetických, z příčin zdravotních či požárních. Tato skupina má dle názoru Nejvyššího správního soudu postavení „*toliko publika povolaného k veřejné anketě*“. Má pomoci obecnímu zastupitelstvu nalézt nejlepší možné řešení. Tyto osoby však nemají v řízení o změně plánu postavení procesních stran. Nemají také nárok na to, aby „*o svých připomínkách dostaly vyřízení, nemohou si také do ignorování svých návrhů stěžovati*“.
- (ii) Druhou skupinu tvoří ti, kteří jako majitelé určitých pozemků zamýšlenou regulací dotčených z titulu svého vlastnického práva a z něho plynoucího subjektivního práva na libovolné zastavění své půdy mají zájem na tom, aby nebyli na tomto svém právu protizákonně zkracováni. Majitelé těchto „dotčených“ pozemků mají

v řízení o změně plánu postavení procesních stran. Dle Nejvyššího správního soudu „*toto oprávnění zakládá pro ně legitimaci ke stížnosti do každé dispozice regulačního plánu, již by bylo do jejich práv ze zákona jim na základě práva vlastnického příslušejících proti zákonu stavebnímu bylo zasaženo*“. Jinými slovy, tito vlastníci mají jednak právo plně se účastnit řízení vedoucí ke schválení změny plánu a v jeho rámci předkládat připomínky, o kterých musí dostat „vyřízení“. Dále mají právo namítat před soudem jakýkoliv nezákonný zásah do jejich vlastnického práva, především tedy nezákonnost změny, resp. její rozpor se stavebním zákonem.

- (iii) Do třetí skupiny pak patří všichni ti, kteří již pravoplatným výrokem stavebního úřadu nabyli určitého formalizovaného práva stavebního, což je zmocňuje jejich pozemek určitým způsobem zastavět a hájit toto své právo proti dispozicím regulačního plánu. Tyto osoby získaly určitá nabytá práva, která nový regulační plán nemůže ohrozit. Tyto osoby mohou na základě platného rozhodnutí vydaného na základě předchozího plánu svůj pozemek zastavět i tehdy, pokud je to v rozporu s územním plánem současným; jejich nabytá práva jsou chráněna. Tyto osoby ale na druhou stranu nemohou nový územní plán napadat, protože se jich v podstatě netýká.

V návaznosti na výše uvedené členění by navrhovatelé spadali do druhé zmiňované kategorie; jejich subjektivní právo na libovolné zastavění jejich půdy je změnou územního plánu dotčeno. V případě druhého z navrhovatelů, jehož pozemek se nalézá přímo na území plánované stavby letové dráhy, by se pak jednalo, *a fortiori*, o znatelně větší dotčení vlastnického práva - vyvlastnění.

Jistě inspirativní nálezy prvorepublikového Nejvyššího správního soudu je dále potřeba přizpůsobit moderním realitám. Nejpalčivější otázkou pro vlastníky pozemků nebývají dnes již problémy lokální (statické) výstavby, jako kupříkladu trasování nové příčné ulice v šířce 14 metrů a zřízení veřejného sadu za farní budovou (jak tomu bylo ve výše uvedeném nálezu Nejvyššího správního soudu), ale spíše problémy „mobilní“, jako je hluk, spad, znečištění, které nejsou omezeny striktně lokálně. Za těchto okolností nemusí být největší hrozbou pro vlastníky pozemků otázka, jak si budou moci zastavět pozemek vlastní, ale spíše jak bude využit pozemek sousední.

Tvrzení odpůrce, že z přibližně 170 fyzických a právnických osob (včetně obou navrhovatelů), vlastnicích nemovitosti v okolí zamýšlené letové dráhy, není ani jeden dotčenou osobou ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona, je naprosto neudržitelné. Tento závěr popírá smysl účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí v podobě podávání námitek dotčených subjektů a korelující povinnosti správního orgánu se s nimi kvalifikovaně vypořádat, zavedených právě za tímto účelem do stavebního zákona jeho novelou č. 83/1998 Sb.

Vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlastněn, je vždy dotčen ve smyslu § 22 odst. 4 a též § 21 odst. 4 stavebního zákona. Stejně tak jsou ale vlastníky dotčených pozemků také ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

S ohledem na skutečnost, že druhý navrhovatel vlastní pozemek, který se nalézá přímo pod budoucí letovou drahou, o jeho „dotčení“ ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona není pochyb. První z navrhovatelů však žádný takový pozemek nevlastní; své dotčení ve smyslu výše uvedeného ustanovení dovozuje ze svého práva vlastnického k nemovitostem ležícím v bezprostřední blízkosti plánované letové dráhy, a to především z hrozícího navýšení hlukového zatížení.

Z obsahu správního spisu a ani z podání účastníků řízení nelze jednoznačně určit, zda je tvrzení prvního navrhovatele korektní. Důvodem je skutečnost, že pořizovatel změny územního plánu nevyznačil ochranná hluková pásma, která by určovala, jaké by po uskutečnění změny bylo v jednotlivých lokalitách zatížení hlukem, stejně jako neprovedl posouzení vlivu na životní prostředí. Toto pochybení odpůrce však není možné přičítat k tíži navrhovatele. Pochybnost o vlastnictví „dotčeného pozemku“ ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona je naopak nutné přičíst k tíži odpůrce; v opačném případě by nastal v materiálním právním státě nepřijatelný závěr, totiž že by odpůrce mohl ze svého pochybení a porušení práva profitovat na úkor nevinné strany, která by tím navíc byla zbavena jediné možnosti uplatnit své právo.

Oba navrhovatele je proto za tohoto stavu nutné považovat za vlastníky dotčených pozemků ve smyslu čl. 22 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce se však ve svém usnesení ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, kterým schválil změnu územně plánovací dokumentace, s jejich řádně podanými námitkami v rozporu s § 23 odst. 1 stavebního zákona nevypořádal. Stejně tak jim v rozporu s § 23 odst. 2 stavebního zákona do 30 dnů po schválení dokumentace nesdělil žádné důvody, pro které nebylo jejich námitkám vyhověno. Postup odpůrce byl proto nezákonný.

VI.2.

Zákonné zmocnění k vydání Statutu hlavního města Prahy obsahuje § 17 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 17 zákona o hlavním městě Praze mimo jiné výslovně předvídá, a to v odst. 1 písm. g), že Statut upraví „*způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi*“.

Toto zákonné zmocnění bylo naplněnou obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění četných novel. Způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi stanoví § 25 Statutu, ve znění vyhlášky č. 12/2004 Sb. hl. m. Prahy, která s účinností od 1. 7. 2004 provedla následující úpravu podávání připomínek městských částí v rámci schvalování územně plánovací dokumentace:

(1) Územní plán velkého územního celku, pokud je jeho pořizovatelem hlavní město Praha, a územní plán obce projedná pořizovatel se všemi městskými částmi.

[...]

(9) Městské části jsou oprávněny podat své připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 nejpozději do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu. Pokud městská část ve svém vyjádření k návrhu územně plánovací dokumentace uplatňuje

připomínky, které považuje za zásadní, výslovně každou z těchto připomínek označí slovy „tuto připomínku považuje městská část za zásadní“.

(10) Na projednání změn územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 se obdobně vztahují ustanovení odstavců 2, 3, 8 a 9.

(11) Městské části, která podala připomínky podle odstavce 9, sdělí pořizovatel do 30 dnů od schválení územně plánovací dokumentace, zda bylo vyhověno připomínkám městské části, nebo sdělí důvody, pro které jim vyhověno nebylo. Pokud městská část ve svém vyjádření k návrhu územně plánovací dokumentace uplatnila připomínku, kterou považuje za zásadní, musí být při projednání návrhu územně plánovací dokumentace v zastupitelstvu hlavního města Prahy výslovně uvedena. Konečné rozhodnutí o zásadní připomínce městské části k návrhu územně plánovací dokumentace náleží zastupitelstvu hlavního města Prahy.

Ustanovení § 25 odst. 10 Statutu v podstatě rozšiřuje stejný způsob projednání, jako je předvídan pro pořizování územně plánovací dokumentace, i na její změny. Odstavec 10 sice výslovně neuvádí, že by zásadní připomínky městských částí musely být projednány zastupitelstvem, neuvedení odst. 11 ve výčtu odstavce 10 lze však připočíst legislativnímu opominutí a nikoliv úmyslu legislativního orgánu, a to ze dvou důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že by bylo mírně řečeno absurdní, kdyby se městské části mohly ke změnám vyjadřovat, své připomínky označit v souladu s § 25 odst. 10 Statutu za zásadní, a tím by projednání těchto jejich připomínek končilo. V takovém případě by navíc docházelo k obcházení nejen Statutu, ale i zákona o hlavním městě Praze, který vyžaduje, aby byly městské části konzultovány a mohly se vyjádřit. Druhým důvodem je pak praxe Zastupitelstva hlavního města Prahy, které se k připomínkám městských částí, označeným jako „zásadní“, vyjadřuje ve svých usneseních schvalujících změny územního plánu hlavního města Prahy.

Poslední věta ustanovení § 25 odst. 11 Statutu stanoví, že „Konečné rozhodnutí o zásadní připomínce městské části k návrhu územně plánovací dokumentace náleží zastupitelstvu hlavního města Prahy.“ Jinými slovy, je to jen a pouze Zastupitelstvo hlavního města Prahy, které je oprávněno v konečné fázi kvalifikovaným a srozumitelným způsobem projevit svoji vůli s ohledem na uplatněné zásadní připomínky. Svoji vůli může uplatnit v podstatě dvěma způsoby: buď zásadní připomínce nevyhoví a o tomto rozhodnutí vyrozumí pořizovatel změny, tedy Magistrát hl. m. Prahy, městskou část do 30 dnů od schválení dokumentace, anebo by mohlo také zásadní připomínku přijmout; v takovém případě by pak zřejmě následovala změna nebo zamítnutí změny územního plánu, proti které zásadní připomínka směřovala. V každém případě však musí Zastupitelstvo srozumitelným způsobem projevit svoji vůli, jak rozhodlo o každé jednotlivé zásadní připomínce městské části.

Tento požadavek usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, k návrhu změn 05 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, nesplňuje. Pořizovatel územně plánovací dokumentace vyhradil rozhodnutí o připomínkách Zastupitelstvu. Sám se k nim sice vyjádřil negativně, nerozhodl však. Jestliže za této situace Zastupitelstvo hlavního města Prahy uvedlo v bodě II. 3. svého usnesení, že „schvaluje rozhodnutí o připomínkách MČ, podaných podle § 25 Statutu hl. m. Prahy, uvedené v příloze č.1 tohoto usnesení“, jedná se o rozhodnutí nesrozumitelné; zastupitelstvo jednak nemůže schválit rozhodnutí, které neexistuje a dále pak nemůže takové rozhodnutí schválit, protože je povinno je samo učinit.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že Zastupitelstvo hlavního města Prahy v rozporu s § 25 Statutu hl. m. Prahy nerozhodlo o zásadních připomínkách podaných proti změně územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy městskými částmi Praha – Nebušice, Praha – Lysolaje a Praha – Suchdol. Porušením ustanovení § 25 Statutu mělo za následek též porušení § 17 odst. 1 písm. g) zákona o hlavním městě Praze, neboť Zastupitelstvo hlavního města Prahy nerespektovalo stanovený postup projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy s městskými částmi, předvídaný a vyžadovaný zákonem o hlavním městě Praze.

Na tomto zjištění nic nemění skutečnost, že zmiňované městské části byly připisem pořizovatele dokumentace „vyrozuměny“ o vyřízení připomínek ve smyslu § 25 odst. 11 Statutu. Z výše uvedeného je zjevné, že pořizovatel změny územně plánovací dokumentace nemohl městské části platně uvědomit o vyřízení jejich zásadních námitek v okamžiku, kdy o nich nebylo platně rozhodnuto. Přípis Magistrátu nemohl být pochopitelně ani samotným rozhodnutím, neboť rozhodnutí náleželo výlučně zastupitelstvu. Postup odpůrce byl proto nezákonný.

VI.3.

Dalším z bodů návrhu bylo tvrzení, že se odpůrce nevypořádal s protichůdným stanoviskem Ministerstva životního prostředí. K tomu odpůrce uvedl, že Ministerstvo životního prostředí nebylo v daném případě dotčeným orgánem státní správy. Dle jeho názoru jím byl Odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy. I kdyby však Ministerstvo životního prostředí dotčeným orgánem státní správy bylo, jeho stanovisko nebylo nesouhlasné, ale pouze nedoporučující.

Dotčené orgány státní správy (dále DOSS) jsou ty státní orgány, jímž zvláštní právní předpisy svěřují ochranu veřejných zájmů. Spolupráce pořizovatele územně plánovací dokumentace s DOSS je vyžadována stavebním zákonem. Chráněnými zájmy jsou zejména ochrana přírody a krajiny, ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek (vody, ovzduší, les, nerostné suroviny, půdní fond apod.), dále pak památková péče, požární ochrana či energetika a obrana státu apod. DOSS vydávají stanovisko ve všech fázích procesu pořizování územně plánovací dokumentace a také ve všech typech územního řízení.

Základní podmínkou, kterou stanoví zákon pro proces schvalování návrhu změny územně plánovací dokumentace, je dosažení shody mezi pořizovatelem dokumentace a příslušným DOSS (§ 22 odst. 2 stavebního zákona). Pokud ke shodě nedorazí, rozpor řeší orgány nadřízené (§ 136 stavebního zákona).

Ochrana životního prostředí se skládá z ochrany průřezové (srov. především zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění novel, a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů) a ochrany složkové (srov. jednotlivé tzv. „složkové zákony“, jako například zákon č. 289/1995 Sb., o lesích; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách; zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Alokovat na základě všech těchto složkových zákonů příslušnost jednotlivých DOSS je často problematické; lze nicméně konstatovat, že v daném případě bylo DOSS jednak Ministerstvo životního prostředí, jednak Odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, každý z nich však s ohledem na jiné složkové předpisy.

Ministerstvo životního prostředí vydalo z hlediska všech zákonů ve své gesci souborné stanovisko, kterým vyžádalo vyznačení ochranných pásem. Dále vyjádřilo, že „*nepovažuje změnu za přínosnou*“. Ač podobně cudně vyjádřený názor zrovna nevyniká svojí jednoznačností a formulační precizností, lze dovodit, že se nebude jednat o názor souhlasný. Takto ho navíc vnímal sám odpůrce, který ve svém interním dokumentu „*Vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny ÚPn HMP č. Z939/05*“, založeným ve správním spise, označil stanovisko Ministerstva životního prostředí jako „Nedoporučení“. Souhlasné bylo pouze stanovisko se změnami vlny 05 Územního plánu hlavního města Prahy z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, které bylo vyčleněno do samostatné přílohy přípisu Ministerstva životního prostředí.

Odbor životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy vydal k Návrhu změn vlny 05 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy souhrnné stanovisko, kde se jednotlivě vyjádřil ke všem změnám v paté vlně navrženým. Souhlas se změnou č. Z 939/05 však v tomto stanovisku chybí; neobsahuje jej ani jiný dokument ve správním spisu obsažený. Za těchto okolností je Nejvyšší správní soud nucen vycházet z toho, že souhlas se změnou č. Z 939/05 nebyl ze strany tohoto dotčeného orgánu státní správy udělen.

Lze tedy shrnout, že ani jeden z uvedených orgánů státní správy na úseku ochrany životního prostředí nevyslovil, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, se změnou č. Z 939/05 souhlas. Pokud tedy odpůrce i přes tuto skutečnost pokračoval dále s procesem pořizování územně plánovací dokumentace, aniž by oba dotčené orgány státní správy znovu vyzval ke sdělení (či zpřesnění) jejich stanoviska podle § 22 odst. 5 stavebního zákona, anebo aniž by se pokusil o dohodu s dotčenými orgány státní správy anebo zahájil dohádovací řízení podle § 136 stavebního zákona, byl jeho postup nezákonný.

VI.4.

Navrhovatelé dále namítali, že odpůrce neprovedl povinné posouzení vlivu návrhu územního plánu na životní prostředí. Povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. „EIA“, z anglického *Environmental Impact Assessment*) byla v českém právní řádu v průběhu posledních několika let upravena výlučně a souběžně dvěma předpisy:

- (i) v období od 1. 7. 1992 do 1. 1. 2002 výlučně zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí;
- (ii) v období od 1. 1. 2002 do 1. 5. 2004 platil pro posuzování záměrů nový zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, pro posuzování koncepcí však zůstal v účinnosti zákon č. 244/1992 Sb.;
- (iii) v období po 1. 5. 2004 platí již výlučně zákon č. 100/2001 Sb., do kterého bylo nově začleněno též posuzování koncepcí.

Touto poněkud nepřehlednou situací se musel ve své judikatuře zabývat i Ústavní soud ČR - srov. usnesení pléna Ústavního soudu z 12. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, Sb. n. u. US sv. č. 24 usnes. č. 37 str. 535, především s ohledem na vymezení smyslu a účelu posuzování vlivů na životní prostředí.

Pro posouzení projednávaného případu je klíčový přechod mezi fází (ii) a fází (iii). K němu došlo novelou zákona č. 93/2004 Sb., která vstoupila v platnost dne 3. 3. 2004

a účinnosti nabyla k 1. 5. 2004 (vstupem České republiky do Evropské unie). Tato novela začlenila posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, do té doby součástí zbytkových ustanovení zák. č. 244/1992 Sb., do nových ustanovení § 10a až 10j zákona č. 100/2001 Sb. Koncepcí rozuměl novelizovaný zákon [(§ 3 písm. b) zák. č. 100/2001 Sb.)] „strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané“.

Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. pak zavedlo zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Zde se mimo jiné stanoví:

(1) Při posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu stanoveném tímto ustanovením; předkladatelem je pořizovatel územně plánovací dokumentace.

(2) Příslušný úřad provede zjišťovací řízení na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu.

(3) Příslušný úřad ukončí zjišťovací řízení písemným závěrem, který je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace.

[...]

(9) Na základě veřejného projednání konceptu řešení územně plánovací dokumentace, vyjádření k němu podaných a na základě návrhu souborného stanoviska příslušný úřad vydá stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto stanovisko je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy ke konceptu řešení územně plánovací dokumentace.

(10) Pokud návrh územně plánovací dokumentace obsahuje variantu vyhodnocenou z hlediska vlivů na životní prostředí již v jejím konceptu řešení, návrh se znovu nevyhodnocuje.

(11) Schvalující orgán je povinen ve svém usnesení o schválení územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení je povinen zveřejnit.

Povinnost provést posouzení dopadu koncepce (územně plánovací dokumentace) na životní prostředí stanovil zák. č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, následujícím způsobem:

§ 14

(1) Koncepci se rozumí pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy (dále jen "schvalující orgán"), a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plánovací dokumentace a směrný vodohospodářský plán.

[...]

(5) Schvalující orgán neprojedná koncepci bez stanoviska příslušného orgánu.

Nové ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tak s účinností od 1. 5. 2004 stanovilo povinnost provést zjištění, na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace, zda předmětný návrh či návrh změny podléhá posouzení EIA. Toto zjištění mělo být dokončeno písemným závěrem, který je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace.

Návrh zadání změny byl v případě změny Z 939/05 schválen usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 29. 04. 2004. Zjišťovací řízení ohledně skutečnosti, zda je provedení posouzení vlivů na životní prostředí nutné, mělo tedy dle požadavků § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., který v té době ale ještě nebyl v účinnosti, proběhnout nejpozději ke dni 29. 04. 2004. Za těchto okolností je zjevné, že zjišťovací řízení nemohlo podle ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. proběhnout.

Na druhou stranu je nesporné, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí či schválení územní dokumentace. Bez jeho existence není možné vydat rozhodnutí či schválit změnu (§ 10 odst. 3 a odst. 4 zák. č. 100/2001 Sb., stejné ustanovení ve staré úpravě viz § 14 odst. 5 zák. č. 244/1992 Sb.). To znamená, že podle nadále platné úpravy nemohl odpůrce změnu územního plánu bez provedení posouzení vlivu na životní prostředí platně schválit, a to ani tehdy, pokud fáze pořizování územně plánovací dokumentace, ve které by normálně probíhalo zjišťovací řízení, uplynula před účinností zákona.

Za těchto okolností měl odpůrce na výběr ze dvou možností: buď mohl provést posouzení vlivu koncepce na životní prostředí podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb., které mu poslední větou odstavce 1 tuto povinnost ukládalo již před vstupem zákona č. 93/2004 Sb. v účinnost (tedy v okamžiku, kdy pořizování změny územně plánovací dokumentace zahájil), anebo mohl vrátit svůj proces pořizování změny územně plánovací dokumentace o fázi zpět, tedy do fáze návrhu zadání územně plánovací dokumentace, a pak provést posouzení navrhované změny na životní prostředí podle nového předpisu. Přejícné ustanovení čl. II zák. č. 93/2004 Sb. se na odpůrcovu situaci vztahovat nemohlo; týká se pouze posouzení záměrů zahájených přede dnem nabytí účinnosti zákona, tedy procesům v okamžiku nabytí účinnosti novely již probíhající. V případě odpůrce však v okamžiku nabytí účinnosti novely žádné posuzování neprobíhalo.

V každém případě však měl odpůrce na základě obou úprav, tedy před i po novele č. 93/2004 Sb., jasnou povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí. Oba předpisy dále stanoví, že bez posouzení vlivu na životní prostředí není možné změnu územně plánovací dokumentace schválit. Postup odpůrce byl proto nezákonný.

VI.5.

Dalším bodem návrhu je tvrzení, že odpůrce v rozporu se zákonem v návrhu změny územně plánovací dokumentace nevyznačil ochranná hluková pásma.

Co má být obsahem územně plánovací dokumentace stanoví na základě zákonného zmocnění, obsaženého v § 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů. Příloha č. 1 vyhlášky stanoví základní obsah

zadání územně plánovací dokumentace, příloha č. 2 pak základní obsah územně plánovací dokumentace.

Mezi nutné části územně plánovací dokumentace příloha č. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. řadí:

- v textové části – *limity využití území včetně stanovených záplavových území* (II.1.B písm. e))
- v grafické části – *návrh dopravního řešení s vyznačením ochranných pásem a nepříznivých vlivů dopravy na životní prostředí* (II.2.B písm. a))

Co je limitem využití území stanoví stavební zákon v § 139a odst. 1: „*Limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umístování staveb, využití území a opatření v území*“. Limity využití území tak představují jakési hranice pro využití území, a to hranice zpravidla nepřekročitelné. Limity vyplývají buď přímo ze zákona, anebo jsou, s ohledem na potřeby a možnosti daného území, stanoveny až v rámci územně plánovací dokumentace (či její změny).

Jedním z limitů využití území je také hladina hluku. Hranice přípustné hladiny hluku jsou stanoveny zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, samotné ukazatele a číselné hodnoty pak nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Toto nařízení je účinné teprve od 1. 6. 2006. Do té doby byly hodnoty stanoveny nařízením vlády č. 502/2000 Sb. Novější nařízení vlády je úpravou přísnější, která celkově snižuje nejvyšší přípustné hodnoty hluku.

Ustanovení § 31 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví pak stanoví, že „*Při překročení hygienických limitů hluku z provozu na veřejných mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 000 startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout ochranné hlukové pásmo. Ochranné hlukové pásmo zřídí rozhodnutím správní úřad příslušný podle zvláštního právního předpisu.*“

Jak bylo konstatováno výše, hluk je limitem využití území, který je pořizovatel změny územního plánu povinen při změně vyznačit. Tato obecná povinnost je gradována typem funkčního využití plochy, která je předmětem změny: dopravní a vojenská letiště. Navíc je zjevné, že se nejedná o malé regionální letiště; jedná se o největší letiště v České republice, které dalece přesahuje hranici 50 000 startů nebo přistání ročně, kterou zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví jako jednu z podmínek pro podání povinného návrhu na vyhlášení ochranného hlukového pásma ze strany provozovatele letiště. Podle „*Prognózy vývoje cestujících a pohybu letadel na letišti Praha – Ruzyně*“, uveřejněné na internetových stránkách Letiště Praha, s. p. (www.prg.aero), stoupne pohyb letadel v průběhu nejbližších 11 let z cca 150 000 v roce 2004 na cca 275 000 k roku 2015.

Schválit změnu územního plánu, která je prvním a nejzásadnějším krokem k umožnění nárůstu letecké dopravy podobného rozsahu, a přitom územním plánem nestanovit limit zatížení daného území hlukem je s ohledem na cíle a smysl územního plánování postupem stěžejí pochopitelným, v každém případě však nezákonným.

VI.6.

Další bod návrhu namítá nedostatečné posouzení změny územního plánu z četných hledisek; celkového zatížení území, ochranu lidského zdraví a související zásahy do práv dotčených osob, dodržení či překročení nejvyšších přípustných hodnot (hygienických limitů) hluku a jejich zvýšení zatížením území osobní a nákladní dopravou, kterou bude nová vzletová dráha a navýšení kapacity letiště generovat. Absence posouzení těchto hledisek vedla dle názoru navrhovatelů k porušení § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění novel, které se promítají do cílů a účelů stavebního zákona, zakotvených v § 2 odst. 1 písm. d), f), k), l) stavebního zákona a dále pak ke zkrácení na jejich ústavně zaručených právech.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění novel, je, též s ohledem na dobu a okolnosti svého vzniku, jakousi obecnou a programovou normou ochrany životního prostředí v České republice. Jeho účel je vymezen ustanovením § 1: „*Zákon vymezuje základní pojmy a stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů; vychází přitom z principu trvale udržitelného rozvoje.*“

Ustanovení zákona, o které se navrhovatelé opírají, znějí:

§ 12

(1) Přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.

(2) Mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.

§ 13

Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

Ustanovení § 12 především odkazuje na další, partikulární právní předpisy, které stanovují konkrétní hodnoty pro jednotlivé typy ochrany. Ustanovení § 13 pak zakotvuje obecný princip opatrnosti („*precautionary principle*“): v pochybnostech se má rozhodnout ve prospěch ochrany prostředí.

Tato a další rámcová a programová ustanovení zákona o životním prostředí pak nalézají svoji realizaci ve značném množství složkových zákonů, jejichž ustanoveními a prostřednictvím orgánů státní správy v nich určených jsou pak vymáhána. V oblasti průřezové ochrany jsou ustanovení zákona o ochraně životního prostředí realizována právě zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění novel, či jeho „předchůdcem“, zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Jak konstatoval Ústavní soud při posuzování smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve vztahu k jeho předchůdci, zákonu o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, „[...] Účelem zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo vytvořit účinný preventivní systém hodnocení vlivů na životní prostředí jako nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků navrhovaných projektů na životní prostředí a zajistit tak, aby v rozhodovacích procesech

byly zvažovány zájmy ochrany životního prostředí.“ (In: usnesení pléna Ústavního soudu z 12. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, Sb.n.u.US sv. č. 24 usnes. č.37 str. 535).

Ustanovení zákona o životním prostředí, kterých se navrhovatelé dovolávají, je proto nutné vnímat jako normy programové, které definují zásadní pojmy ochrany životního prostředí. Samy o sobě však, s ohledem na existenci jednak složkových zákonů, jednak průřezovou ochranu v podobě posuzování vlivů na životní prostředí, nezakládají soudně vymahatelná práva a povinnosti. Tento závěr ostatně plyne též ze struktury argumentace navrhovatelů k tomuto bodu návrhu; do značné míry se jedná o opakování témat, se kterými by se za normálních okolností byl odpůrce povinen vypořádat v rámci posouzení vlivů na životní prostředí či při řádném splnění svých povinností vyplývajících z jednotlivých složkových zákonů.

Tento bod návrhu proto není důvodný.

VI.7.

Závěrečným bodem návrhů je nepřiměřený rozsah půdy odňaté ze zemědělského půdního fondu (dále ZPF). Ochrana ZPF je upravena zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis předně definuje, v § 1 odst. 2, obsah výrazu ZPF: zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. ZPF je „základním přírodním bohatstvím naší země“ a jeho ochranou je také zajišťována ochrana životního prostředí.

Pro vyjímání půdy z fondu, tedy pro její účelové využití jiným způsobem, je stanovena série omezujících podmínek, které mají zabránit zbytečnému odnímání půdy ze ZPF. Ustanovení § 4 zákona o ochraně ZPF předně vyžaduje, aby bylo pro nezemědělské účely přednostně využito nezemědělské půdy. Není-li to možné, lze půdu ze ZPF odnímat jen v míře nezbytně nutné (§ 4 písm. b) zákona o ochraně ZPF).

Promítnutí těchto podmínek do územního plánování obsahuje § 5 zákona o ochraně ZPF. Ten v odstavci 1 stanoví, že „*Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle zvláštních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením.*“

V projednávaném případě vyslovil dotčený orgán státní správy, kterým je podle § 17 písm. a) zákona o ochraně ZPF Ministerstvo životního prostředí, s rozsahem vynětí v rámci tzv. páté vlny změn územního plánu hlavního města Prahy souhlas. I když § 5 zákona o ochraně ZPF ukládá povinnost pořizovatele územně plánovací dokumentace šetřit ZPF, lze jen stěží racionálně očekávat, že šetřit ZPF bude hlavním a jediným zájmem pořizovatele změny. Tento zájem má hájit právě Ministerstvo životního prostředí coby dotčený orgán státní správy, které tak předvídaným způsobem učinilo. Proti změně územního plánu č. Z 939/05 nevznese žádné připomínky.

Tvrzení navrhovatelů o tom, že rozsah vynětí je nepřiměřený, zůstává v rovině obecného nesouhlasu s vynětím, aniž by byly konkretizovány pozemky, které ze ZPF vyňaty být neměly. S názorem navrhovatelů, že nelze ze ZPF odnímat pozemky nad rámec půdorysu samotné letové dráhy, nelze souhlasit. Realizaci projektu podobného rozsahu a účelu lze jen stěží předpokládat bez příslušného zázemí, jako například právě manipulačního a skladištního.

Tento bod návrhu proto není důvodný.

Nad rámec tohoto bodu je vhodné konstatovat, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu věcně zasahovat.

O takovou situaci se však v tomto případě nejedná. Odpůrce se v průběhu pořizování změny č. Z 939/05 územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy dopustil série pochybení; nejedná se tedy o změnu dosaženou zákonným postupem. Soud proto dal za pravdu navrhovatelům: změna územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 939/05, schválená usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, je nezákonná. Jako část opatření obecné povahy ji proto v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil. Dnem zrušení soud zvolil, s ohledem na skutečnost, že není třeba odkládat výkon tohoto rozhodnutí, den vyhlášení tohoto rozsudku.

VII.

Na okraj rozhodnutí

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem jeho přezkumu byla výlučně změna územního plánu č. Z 939/05, schválena přílohou 2 k usnesením ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, tedy „*realizace letové dráhy RWY 06R/24L před r. 2010/v koordinaci se stavbou silničního okruhu a trasováním rychlodráhy*/, *vyhlášení veřejně prospěšné stavby*“. Jinými změnami územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy se Nejvyšší správní soud nezabýval.

Předmětem přezkumu nebyla rovněž obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy č. 6/2006, kterou se mění vyhláška č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkum podzákonných právních předpisů, a tudíž ani vyhlášek obcí. Tato pravomoc náleží Ústavnímu soudu České republiky (srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) a nenaplněný čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy České republiky ve spojení s ustanovení § 64 a n. zák. č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

Na druhou stranu není sporu o tom, že správní orgány i orgány samosprávy svojí činností uplatňují státní moc ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jsou tedy vázány imperativem zákonnosti své činnosti. Z požadavku zákonnosti jim plyne také povinnost uvést vlastní právní předpisy do souladu s pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Pokud tak neučiní, podzákonný právní předpis se dostává do rozporu se zákonem a Ústavou. Soud, který by měl

následně řešit právní spor, ve kterém by byla existence či závaznost takové vyhlášky namítána (kupř. v rámci řízení o umístění stavby), jí není na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky vázán.

Stejně tak nebyl předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. I v případě posuzování souladu zákonů s ústavním pořádkem České republiky náleží výlučná pravomoc Ústavnímu soudu (srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). S ohledem na tento právní předpis však není možné nevyslovit závažné pochyby o tom, zda se vůbec jedná o normativní právní předpis, stejně jako o tom, nakolik jsou ustanovení tohoto předpisu s souladu s ústavním pořádkem České republiky.

VII. Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 18. července 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu