



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Hany Pipkové a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci navrhovatele: **Ing. I. M., MBA**, nar. ..., bytem P. 5, N. H., zast. Mgr. Vojtěchem Suchardou, advokátem, se sídlem Praha 7, Schnirchova 1374/28 proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2/2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vilapark Klamovka, s.r.o.**, se sídlem Praha 8, Koželužská 2450/4, IČ 26728524, zast. JUDr. Evou Dobrohrůškovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Perlová 371/5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 39/2014 - Změna Z-1187/07 Územního plánu SÚ hl.m. Prahy (výstavba obytných domů Klamovka),

t a k t o :

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d ě n í :

Navrhovatel jako zmocněný zástupce veřejnosti se podaným návrhem domáhá přezkoumání a zrušení opatření obecné povahy, uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále i „OOP“) s tím, že toto opatření není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Předmětem opatření obecné povahy je Změna Z-1187/07 Územního plánu SÚ hl.m. Prahy, spočívající ve změně funkčního využití území Prahy 5, Smíchov, parc. č. 4014, 4014/2, 4015 z funkce veřejné vybavení (VV) a sportu (SP) na funkci čistě obytnou (OB), přidání značky zeleň vyžadující zvláštní ochranu, zrušení veřejně prospěšné stavby a výstavby bytových objektů (výstavba obytných domů Klamovka).

I. Aktivní legitimace navrhovatele

Navrhovatel svou aktivní legitimaci odvozuje z povahy postavení zástupce veřejnosti s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 217/2015-182 ze dne 29.3.2016. Důvodem podání návrhu je zjevný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatele, potažmo jím zastupované veřejnosti a zároveň zjevná nezákonnost napadeného opatření. Napadeným OOP byla dle navrhovatele dotčena zejména tato veřejná subjektivní práva: právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), práva vyplývající ze zásady zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu), zásady souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) a zásady součinnosti s dotčenými osobami (§ 4 odst. 4 správního řádu). K výkladu pojmu „dotčenosti“ navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 2/2007-73.

II. Nezákonnost OOP

a) Překračování hlukových limitů

Dle navrhovatele OOP realizuje záměr, jenž prokazatelně povede k překračování limitů stanovených pro hluk, a to i v případě realizace jakýchkoli protihlukových opatření, což mimo jiné vyplývá z hlukových map, jakož i ze znaleckého posudku č. 040-051984 ze dne 13.6.2016, jenž byl vypracován Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha, s. p. Z Posudku vyplývá závěr, že „v lokalitě Klamovka, Praha 5 jsou již za současné situace v okolí komunikací - Plzeňská, Vrchlického a Podbělohorská překročeny mezní hodnoty hlukových ukazatelů dle 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Jedná se o ukazatele L_{den} (hlukový indikátor pro den-večer-noc;) - hlukový indikátor pro celkové obtěžování hlukem a L_{noct} (hlukový indikátor pro noc) - hlukový indikátor pro rušení spánku.“ Ze závěru výše uvedeného znaleckého posudku plyne, že OOP, jež má v konečném důsledku za následek zvýšení hodnot hlukových ukazatelů, se významně dotýká práva navrhovatelem zastoupených občanů na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví a nad míru stanovenou výše uvedenými právními předpisy tak zatěžuje okolí předmětného území.

b) Znečištění ovzduší

OOP mění funkční využití předmětného území, a to z funkce veřejné vybavení (VV) a sport (SP) na funkci čisté obytnou (OB), a to v území, v němž jsou již v současné době dlouhodobě překračovány imisní limity pro suspendované částice, oxid dusičitý, benzo[a]pyren a přízemní ozon. O nepříznivých imisních poměrech v předmětné lokalitě se zmiňují i Územně analytické podklady hl. města Prahy (ÚAP), které uvádějí předmětnou lokalitu mezi 5 z 20 sledovaných, kde je na území aglomerace Praha překročen roční imisní limit pro NO₂. Koncentrace NO₂ mají narůstající trend a k překročení imisních limitů může docházet i na dalších dopravně exponovaných lokalitách, kde není prováděno měření. U nových záměrů změn územního plánu je proto nutno trvat na dodržení a nepřekračování imisních limitů a hlukové zátěže, případně dalšího působení na okolí nad míru stanovenou právními předpisy, a to v kontextu již existujícího pozadí antropogenního původu. V českém právním řádu tak není právní opora pro to, aby byla povolena změna územního plánu, u níž je již od počátku spolehlivě dokumentováno, že spolu s existujícím antropogenním zátěžovým pozadím v lokalitě překročí závazné limity nebo jejich překračování dále zvýší.

c) Celkové snížení kvality života a pohody bydlení

OOP bude mít četné negativní vlivy na celou lokalitu, na navrhovatelem zastoupené občany - obyvatele a vlastníky zdejších nemovitostí apod. Na druhé straně však OOP nepřináší jakoukoli pozitivní hodnotu, která by četné negativní vlivy vyvažovala. S jistotou lze konstatovat, že vlivem nové výstavby dojde k obrovskému nárůstu či posílení zdrojů každodenních obtíží a zdrojů stresových situací na straně obyvatel lokality (problémy s nadlimitní hlukovou zátěží, dopravní zácpy, praktická nemožnost umístění dětí do vzdělávacích zařízení, zhoršení kvality ovzduší, dlouhodobá výstavba atd.). Navíc se vlivem výrazného navýšení počtu obyvatel v lokalitě podstatně sníží možnosti a kvalita odpočinku (jak formou sportu, tak relaxace v parku), když již v dnes přeplněném parku a na zdejších sportovištích budou hledat odpočinek osoby žijící v bezprostředně přilehlé masivní zástavbě. Již v podkladech pro návrh změny územního plánu Hlavního města Prahy Z 1187/07, v dokumentu „odůvodnění změny“ vydaném hl.m. Praha, se uvádí, že: „Rušení ploch sportu a veřejného vybavení v oblasti širšího městského centra je krokem neuváženým vzhledem k potřebě územních rezerv pro budoucí rozvoj města. Zábor pro obytnou zástavbu je nevratný a neopodstatněný.“ Právo na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí jsou ústavně garantovaná práva, přičemž dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu musí mít zásahy do ústavních práv zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů, které ještě vedou rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona. Následek OOP nelze považovat za úměrný sledovanému cíli, když adresáty, svými následky mimo jiné diskriminuje, omezuje a krátí jejich ústavně garantovaná práva.

d) Popření podstaty územního plánování

Navrhovatel spatřuje příkrý rozpor OOP s ust. § 18 odst. 1 StZ, když se následkem vydání OOP nejenže nevytvářejí předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, nýbrž se tomuto přímo zamezuje a OOP tomuto odporuje, když se životní prostředí v důsledku vydání OOP v předmětné lokalitě naopak znečišťuje a poškozuje. Žalobce v tomto směru odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22.12.2014, č.j. 59 A 2/2014-102, dle kterého z výše uvedeného ustanovení stavebního zákona nelze dovodit, že by v daném území existovalo pouze jedno jediné možné správné řešení území, nicméně lze s určitostí konstatovat, že předmětem zájmu územního plánování je „udržitelný rozvoj území“. Vodítko k výkladu tohoto pojmu dle tohoto rozsudku nabízí ust. § 6 zákona o životním prostředí, podle kterého trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů. Pokud by měl být pojem „udržitelného rozvoje území“ vykládán tak, že je nezbytné vždy nově vymezovat další a další zastavitelné plochy, pokud o výstavbu bude ze strany individuálních osob zájem, dříve nebo později by v těchto „zájmových“ lokalitách došlo k úplnému zastavění území. Nelze pak hovořit v souvislosti s takovým územím o nesnížení rozmanitosti přírody a zachování přirozené funkce ekosystémů. Ačkoli stavební zákon jako jeden z cílů územního plánování označuje „vytváření předpokladů pro výstavbu“, současně výslovně klade důraz na „hospodárné využívání zastavěného území, zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků“. Pokud jde o zastavitelné plochy, tak uvádí, že tyto se vymezují „s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území“.

Navrhovatel dále spatřuje rozpor OOP s Opatřením obecné povahy č. 8/2009 Sb., kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17.12.2009 (výše a dále jen „ZÚR“), jež jsou dle ust. § 36 odst. 5 StZ pro pořizování a vydávání územních plánů závazné. Uvedený rozpor navrhovatel spatřuje konkrétně v bodech č. 11, 12, 13, 14, 18 a 20 ZÚR.

e) Absence veřejného zájmu (porušení zásady proporcionality)

Dle výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musí mít zásahy do ústavních práv zásadně výjimečnou povahu, tedy musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, které ještě vedou rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona. Jedním z takovýchto legitimních důvodů, kterým lze zasah do právní sféry adresátů správního aktu v určitém případě ospravedlnit, je nepochybné veřejný zájem. V uvedeném případě však na předmětné změně ÚP žádný veřejný zájem dán není, nýbrž zájem soukromý, a to konkrétně zájem investora stavby - společnosti Vilapark Klamovka s.r.o., jež změnu ÚP iniciovala za účelem dosažení zisku. Navrhovatel má s ohledem na výše uvedené za to, že mezi sledovaným cílem změny ÚP a zásahem do právní sféry navrhovatelem zastoupených občanů je zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v ust. § 18 StZ. A fortiori pak takový zásah nelze odůvodnit zájmem soukromým, na základě kterého a v jehož prospěch byla schválená změna ÚP iniciována.

II. Nezákonnost procesu vydání OOP

Ačkoliv bylo usnesení o změně územního plánu schváleno dne 24.4.2014, kdy bylo stanovisko MČ Prahy 5 k 2. vydání změny Z-1187/07 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy z hlediska právního stavu k tomuto dni kladné, nelze opomenout stav skutkový, na jehož rozdílnost bylo zastupitelstvo řádně na zasedání upozorněno. Zastupitelstvo v této souvislosti pověřilo Radu městské části Praha 5 tím, aby podala na Odbor stavebního a územního plánu Magistrátu hlavního města Prahy návrh na změnu funkčního využití Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy v lokalitě Klamovka východ (katastrální území Smíchov, parcelní číslo 4014, 4014/2, 4015) z funkce čistě obytné (OB) zpět na funkci veřejné vybavení (VV) - mateřské, základní a střední školy a sport (SP). Tato skutečnost je naprosto zásadní, když mimo jiné dokládá opodstatněnost všech shora uvedených argumentů, které již byly vyslyšeny zastupitelstvem MČ Praha 5. Usnesením č. 1143 ze dne 17.5.2016 vyslovila rada hl.m. Prahy souhlas s návrhem na pořízení změn Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, a to konkrétně na pozemcích parc. č. 4014/1, 4014/2, 4015, 4816/2, 4816/18, 4816/12, 4816/15, 3986/1, 3987/1 v katastrálním území Smíchov, a doporučila zahájit pořizování změny územního plánu v dané lokalitě zpět na veřejné vybavení (VV) a sport (SP). Uvedené skutečnosti jsou z pohledu projednávaného záměru zásadní. Je zjevné, že MČ Praha 5 dlouhodobě usiluje o změnu (revokaci) příslušné části územního plánu zpět z funkce čistě obytné (OB) na funkci veřejné vybavení (VV) a sport (SP), čímž dává jasně najevo svůj nesouhlas s napadeným OOP. Nad výše uvedené je třeba rovněž zmínit, že v řízení předcházejícímu vydání a schválení napadeného OOP nedošlo k řádnému vypořádání uplatněných námitek, resp. došlo pouze k jejich čistě účelovému „technickému“ vypořádání, aniž by se odpůrce uplatněnými námitkami jakkoli skutečně zabýval.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl následující:

Ad I. k aktivní legitimaci navrhovatele

Navrhovatel a ani veřejnost nebyla a nemohla být napadeným OOP dotčena ve svých právech, a proto nejsou ve věci aktivně procesně legitimováni. Otázky průběhu výstavby a následného provozu bytového komplexu jsou předmětem až navazujících řízení, a to řízení o umístění stavby a stavebního řízení. V této fázi řízení, kdy se neposuzuje konkrétní stavba, nedá se dopad případné stavby na práva navrhovatele nijak doložit. Odpůrce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, č.j. 3Ao 2/2009-23, a ze dne 24.2.2010, č.j. 4 Ao 1/2010-432, dle kterých konkrétní podobu staveb na těchto plochách potencionálně realizovaných však bude možno posoudit až po předložení projektové dokumentace ve fázi územního rozhodování, resp. spojeného řízení územního a stavebního. Teprve tehdy bude možno posoudit, zda realizací záměru dojde k dotčení práv navrhovatelů. Odpůrce dále poukázal na písemné vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ČR č.j. 18754/2012-81/366 ze dne 22.6.2012, v němž se uvádí, kromě jiného: „*Připomínáme, že soulad konkrétního záměru s veřejným zájmem se posuzuje v územním řízení, v rámci kterého je mimo jiné také posuzována míra dotčení práv účastníků řízení stanovených podle § 85 stavebního zákona. V územním řízení se mimo jiné hodnotí námitky účastníků a připomínky veřejnosti a je o nich rozhodnuto. Příslušný stavební úřad na základě průběhu řízení a podrobné znalosti předmětného území rozhoduje o návrhu záměru a stanoví podmínky pro jeho umístění a pro stavební řízení.*“

Ad II. nezákonnost OOP

Ad a) Překračování hlukových limitů

Tato žalobní námitka je založena pouze na spekulativním odhadu navrhovatele. Překračování hlukových limitů je obecným problémem nejen na území hl. m. Prahy, které je postupně řešeno řadou úprav. V současné situaci, kdy se jedná o změně územního plánu a nikoliv o konkrétní stavbě, nelze přesně stanovit, jak se projeví budoucí zástavba (která není dosud nijak konkretizována) v dané lokalitě. Odpůrce je názoru, že hlukem se projevují nejen bytové lokality, ale i sportovní areály či lokality určené k provozování sportu, resp. pro sportovní využití, stejně tak i školská zařízení. Nahlédnutím do orto-mapy dané lokality je zřejmé, že těsně okolo ní vede komunikace Podbělohorská. Jedná se o spojnici mezi částí Smíchova směrem na Břevnov a současně směrem na Strahov. Je evidentní, že daná lokalita bude (či může být) v budoucnu nějakým způsobem dotčena, ať už stavbou obytného souboru nebo stavbou veřejně-prospěšné stavby. A je na budoucích řízeních (územním a stavebním), nakolik se s touto skutečností vypořádají, resp. jaká budou v těchto řízeních uložena opatření pro budoucí využití. Úprava územního plánu neřeší konkrétní stavbu a tedy ani nemůže řešit konkrétní dopady v lokalitě. Navrhovatelem uvedený „Posudek“ nemá vztah k projednávané změně ÚP (vznikl o 6 let později - tzn. za jiné situace, než byla v době projednání Z-1187/07 v r. 2010), nebyl by a ani nemohl by být předmětem jejího projednávání, neboť závazná jsou - v souladu se stavebním zákonem pro posouzení územně plánovací dokumentace - vydaná stanoviska dotčených orgánů chránící zájmy vyplývající ze zvláštních předpisů. V tomto případě jde o vydané stanovisko Hygienické stanice HMP, které bylo kladné. Dále bylo vyjádřeno nedoporučení z hlediska zmenšování ploch zeleně a zdravotních rizik jako připomínka, nikoli jako závazné stanovisko mající oporu v příslušných právních předpisech.

Ad b) Znečištění ovzduší

Jedná se taktéž o spekulativní domněnku. Teprve navazující správní řízení (územní i stavební) se těmito otázkami mohou podrobně zabývat a nechají zpracovat i potřebné studie, konkrétně se týkající navrhované stavby. Z případných studií vyplynou opatření, která se stanou součástí územního rozhodnutí a stavebního povolení. Dotčeným orgánem z hlediska ochrany ovzduší podle zákona č. 86/2002 Sb. (platným v r. 2010) je příslušný krajský úřad, tj. Odbor ochrany prostředí MHMP. Jeho stanovisko z hlediska ochrany ovzduší bylo kladné, resp. nebyly uplatněny žádné výhrady.

Ad c) Celkové snížení kvality života a pohodlí bydlení

Uváděné negativní vlivy jsou ze strany navrhovatele předpokládány, nikoli prokázány, resp. jedná se o spekulativní tvrzení. Zákonem stanovený proces územního plánování zajišťuje prověření možných důsledků, čemuž bylo pořízováním změny Z-1187/07 v souladu s platnými právními předpisy dostáno. Zákonem chráněné zájmy byly prověřeny bez vydání záporného stanoviska. Dotčeným orgánem - Odborem ochrany prostředí MHMP - bylo rovněž vydáno stanovisko ve smyslu § 47 odst. 3 StZ, nevyžadující posouzení návrhu změny z hlediska vlivu na životní prostředí (na základě zjišťovacího řízení podle § 10 i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí - zák. č. 100/2001 Sb., v platném znění), a vylučující významný vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, o ochraně přírody a krajiny). Změna nevyžadovala zpracovat vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území.

Ad d) Popření podstaty územního plánování

Cíle územního plánování jsou definovány v ust. § 18 StZ. Kromě jiného se zde uvádí „*vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj, soustavné a komplexní řešení účelného využití, koordinace veřejných a soukromých záměrů*“. Odpůrce ve schválení změny ÚP nespatřuje kolizi mezi změnou a citovanými ustanoveními zákona. Realizací bytového komplexu (dosud blíže nespecifikovaného) dojde k pozitivní změně ve vztahu k původně stanovenému způsobu využití. Cíle a úkoly územního plánování podle § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění, byly projektantem změny vyhodnoceny, jak uvádí - byť stručně - odůvodnění změny v textové části, bodě 3. Předmětné pozemky změny jsou součástí zastavěného a zastavitelného území, do nezastavěného území nezasahuje. Nezasahuje ani ÚSES, celoměstský systém zeleně, ani chráněná území přírody. Jak uvedeno výše, změna nevyžadovala zpracování vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Tvrzení navrhovatele o důsledcích napadeného OOP na znečištění a poškození životního prostředí v lokalitě není nijak doloženo. Pro návrh změny a stanovení koeficientu míry využití území /MVÚ/ byla podkladem předepsaná ověřovací studie doložená žadatelem změny. Původně navrhovaný kód MVÚ E byl během projednání na základě stanoviska OOP MHMP snížen na D, následné námitky žadatele změny o jeho zpětné navýšení nebylo vyhověno, přestože to dotčený orgán při zachování značky pro zeleň vyžadující zvláštní ochranu připouštěl. Soulad se Zásadami územního rozvoje hl.m. Prahy byl prověřen a je uveden v odůvodnění změny v textové části, bodě 2. Na uvedené body ZUR fakticky změna ÚP vliv nemá. K zachování civilizačních hodnot lze uvést, že v případě původního funkčního využití VV - veřejné vybavení a zrušení veřejně prospěšné stavby 12/VS/5 - Košíře - základní škola Pobělohorská, nebylo zájmem MČ Prahy 5 tuto veřejně prospěšnou stavbu jako rezervu pro školské zařízení zachovat.

Ad e) Absence veřejného zájmu

S tvrzením navrhovatele o nepoměru zájmů nelze souhlasit. Zájem soukromý je též zájmem legitimním, který by měl být obecně respektován. Tento respekt k realizaci práva soukromého (zde vlastníka pozemku) v procesu pořízování územně plánovací dokumentace, probíhajícího v souladu s platnými právními předpisy, by měl být též veřejným zájmem. Nejsou-li prokázány zákonné důvody

vedoucí k nemožnosti vydání ÚPD nebo její změny ve smyslu § 54 odst. 2 stavebního zákona, rozhodne o vydání nebo zamítnutí orgán samosprávy zastupitelstvo obce.

Ad II. Nezákonnost procesu vydání OOP

Pokud se jedná o změnu názoru Městské části Praha 5 na návrh změny územního plánu, který byl původně kladný, ale dne 19.6.2014 (tedy více než 2 měsíce po přijetí změny územního plánu) došlo na zasedání zastupitelstva MČ k přijetí nového, tentokrát odmítavého stanoviska ke změně ÚP, je třeba uvést, že v době přijetí změny bylo platné kladné stanovisko MČ.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uplatnila následující argumentaci:

V rámci procesu vydání OOP ze strany příslušných dotčených orgánů byla věc (návrh změny územního plánu) posouzena a nebyla vydána žádná zamítavá stanoviska, která by kladnému rozhodnutí zastupitelstva hl. m. Prahy o návrhu změny územního plánu bránila. Při vydávání OOP byly dodrženy všechny příslušné právní předpisy. Uvádí-li navrhovatel, že OOP „realizuje záměr, jenž prokazatelně povede k překračování limitů stanovených pro hluk“, pak je třeba toto tvrzení nejen důrazně odmítnout jako nepodložené a zavádějící, ale také odmítnout jako irelevantní pro nadepsané řízení. OOP je změnou územního plánu hlavního města Prahy. Jak plyne ze stavebního zákona, územní plán je toliko podkladem pro rozhodování o vlastních stavebních záměrech. Jakékoliv umístění staveb v souladu s územním plánem podléhá splnění zákonných podmínek, a to včetně splnění příslušných předpisů na úseku ochrany před hlukem. OOP toliko mění funkční využití dané plochy, ovšem nijak neumožňuje jakékoliv umístění staveb v rozporu se zákonem. Otázky případného umístění staveb, resp. jejich vlivu na okolí spadají do územního řízení. Předložený znalecký posudek nedostává požadavků, které jsou kladeny na zpracování hlukových studií dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., které posuzují dotčené orgány, a následně jsou podkladem v územním řízení. Předložený znalecký posudek se neopírá o platné právní předpisy, tedy zejména o zákon č. 258/2002 Sb., o ochraně veřejného zdraví a prováděcího právního předpisu, kterým je citované Nařízení vlády, ale vychází ze Směrnice EP a Rady 2012/49/ES. Taktéž žalobní bod namítající, že případnou realizací nějakého záměru v území dotčeném OOP dojde ke znečištění ovzduší nad míru přípustnou, je nepodložený, nedůvodný a pro nadepsané řízení irrelevantní.

Namítá-li dále navrhovatel, že výsledné rozhodnutí neodpovídá jeho představám o uspořádání dotčeného území, pak se za předpokladu dodržení zákonného postupu správními orgány ovšem nejedná o zásah do ústavně zaručených práv navrhovatele, resp. osob, které jako zmocněný zástupce veřejnosti zastupuje, nýbrž o uspořádání vztahů v území v rámci zákonných možností. Cílem územního plánování není konzervace stávajícího stavu, ale naopak hledání možností rozvoje prostřednictvím účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Tvrzení navrhovatele, že OOP je v rozporu s ust § 18 odst. 1 stavebního zákona, nedokládá žádným konkrétním důvodem. Jeho tvrzení, že „životní prostředí se v důsledku vydání OOP v předmětné lokalitě znečišťuje a poškozují“ není založeno na žádných konkrétních skutečnostech a důvodech. Navrhovatel vykládá pojem veřejného zájmu jako pouhou redukci na zájmy jím sledované, přitom z OOP jednoznačně vyplývá, že veřejný zájem byl v jednotlivých aspektech dotčenými orgány i samotným zastupitelstvem hl. m. Prahy posouzen, a změna odůvodněna. Vydáním OOP nedošlo k nezákonnému zásahu do práv navrhovatele, resp. osob, které jako zmocněný zástupce veřejnosti zastupuje.

Dle osoby zúčastněné na řízení byla procesní pravidla, vedoucí k vydání OOP, dodržena. Namítá-li návrhovateli, že v době vydání OOP, resp. při projednávání předmětné změny, hrozila možnost vzniku odlišného stanoviska Městské části Prahy 5, pak je taková skutečnost ve vztahu k OOP právně irelevantní, neboť skutečnost, která vznikla až poté, co správní akt vznikne, nemůže mít vliv na projednávání takového správního aktu. Pro vydání správního aktu je vždy rozhodující skutkový a právní stav, který tu je v době rozhodování. Každá změna územního plánu je předmětem samostatného projednávání v řízení dle příslušných právních předpisů, nelze z ní vyvozovat právní důsledky pro jiné řízení.

Obsah správního spisu

Návrh změny Z-1187/07 byl schválen usnesením ZHMP č. 35/38 dne 26.3.2010. Změna byla vydána v rámci změn ÚP SÚ hl.m. Prahy vlny 07 opatřením obecné povahy č. 9/2010, které nabylo účinnosti dne 16.4.2010. Na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30.12.2013, č.j. 11 A 141/2010-66, bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách návrhovatele proti změně Z-1187/07, zahrnuté do OOP č. 9/2010, pro nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách pro nedostatek důvodů.

Pořizovatelem bylo následně zpracováno nové rozhodnutí o námitkách a předloženo ZHMP s odůvodněním námitek, zpracované v souladu s právním názorem soudu. Toto odůvodnění předložil pořizovatel k novému vyjádření také dotčeným orgánům. Z jejich strany neobdržel žádná negativní stanoviska nebo připomínky, které by bránily přijetí navrhovanému rozhodnutí o námitkách. Žádný z dotčených orgánů chránící zájmy vyplývající ze zvláštních předpisů nevydal během celého procesu pořizování změny Z-1187/07 negativní stanovisko, které by mělo oporu v zákoně. OOP MHMP na základě zjišťovacího řízení ve smyslu zák. č. 100/2001 Sb. neshledal nutnost posouzení vlivů na životní prostředí (SEA). Park Klamovka, který je v územním plánu funkční plochou vymezen, zůstává změnou nedotčen. MČ Praha 5 pak zachování ploch pro školství nenárokovala a bez dohody s majitelem pozemků nelze plochy pro školství, sport či rekreaci využívat. Jednotlivé argumenty byly řešeny během celého procesu projednávání změny územního plánu a jejich vypořádání je uvedeno ve vyhodnocení projednání změny a v odůvodnění námitek.

RHMP usnesením č. 437 ze dne 18.3.2014 vyslovila s novým návrhem rozhodnutí o námitkách Z-1187/07 ÚP SÚ hl.m. Prahy souhlas. Nové rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění bylo schváleno ZHMP usnesením č. 38/23 dne 24.4.2014 a stalo se součástí již dříve projednané změny Z-1187/07 ÚP SÚ hl.m. Prahy, která již byla vydána OOP č. 9/2010 v r. 2010 a zůstala v platnosti. 2. vydání změny Z-1187/07 ÚP SÚ hl.m. Prahy, jehož součástí je rozhodnutí o námitkách bylo znovu vydáno pod č. 39/2014, účinnosti nabylo dne 22.5.2014. Žaloba proti novému vypořádání námitek byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8.9.2014, č.j. 3 A 77/2014-41, zamítnuta.

Jednání před soudem

Ve věci proběhlo ústní jednání, v rámci kterého účastníci a osoba zúčastněná na řízení přednesli vyjádření obsahově v zásadě shodná s obsahem písemných podání. Argumentace nad rámec těchto písemných podání nebyla vznesena, nadto by ji nebylo možné s ohledem na koncentrační zásadu zohlednit. V rámci jednání byly zhodnoceny důkazní návrhy (aktuální

fotografie z lokality dotčené změnou ÚP a plánek) předložené žalovaným, přičemž stav lokality zobrazený na fotografiích byl učiněn zástupcem žalobce nesporným (zástupce uvedl, že lokalitu zná a opět zopakoval svou dosavadní argumentaci: skutečnost, že předmětná lokalita je nevyužitá - rozpadlé dočasně stavby a náletové dřeviny - neznamená, že tam nemůže být další park nebo školka; pro občany je však nepřijatelné aby dosavadní vilovou zástavbu nahradila velkoobjemová stavba - v tomto ohledu soud odkazuje na zvukový záznam z jednání). Žalovaný uvedl, že park Klamovka není předmětnou změnou nijak dotčen, změna se týká nevyužitá plochy nacházející se vedle parku, jak je patrné z plánu. V závěru jednání právní zástupce žalobce požádal soud s odkazem na ust. § 118a o.s.ř. o sdělení předběžného právního názoru, přičemž vyhověním této žádosti podmiňoval předkládání dalších důkazních prostředků. Soudem byl poučen, že dané ustanovení se na toto řízení s ohledem na kasační charakter přezkumu v správním soudnictví nemůže uplatnit.

Posouzení věci městským soudem

Aktivní procesní legitimace navrhovatele

K otázce aktivní procesní legitimace zástupce veřejnosti podle ust. § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 29.3.2016, č.j. 4 As 217/2015-182, kde konstatoval, že *„Při posouzení aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. v návaznosti na právní úpravu stavebního zákona z roku 2006 - schválení územního plánu a jeho vydání formou opatření obecné povahy (§ 43 a násl.) - je nutno dbát principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jestliže zákon přiznává vymezeným subjektům (adresátům) při splnění stanovených podmínek v řízení vedeném správním orgánem [ve smyslu definice v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] konkrétní práva, musí být (až na výjimky výslovně dané zákonem) ochrana těchto práv i pod účinnou soudní ochranou.“*

Nejvyšší správní soud dále poukázal na jednotlivé fáze pořizování a schválení územního plánu dle ust. § 43 a násl. stavebního zákona z roku 2006, přičemž zdůraznil ust. § 52 odst. 2, podle kterého v navazujícím řízení při veřejném projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu *„námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti“*. Zástupce veřejnosti je jedním ze zvláštních subjektů, jemuž je přiznáno právo podat námitky; jiné subjekty než vymezené mohou podat jen připomínky (§ 52 odst. 3 tohoto zákona). Zástupce veřejnosti je při splnění podmínek § 23 stavebního zákona z roku 2006 oprávněn reprezentovat a hájit shodný zájem občanů obce, kteří již k návrhu zadání, popř. k návrhu územního plánu uplatňují shodnou připomínku a zmocnili jej k podání námítky. Přiznáním práva podat námitku proti návrhu územního plánu stavební zákon z roku 2006 „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem - podáním námítky.

S ohledem na výše uvedené závěry proto Nejvyšší správní soud odmítl názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit, neboť stavební zákon z roku 2006 přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění (v řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námítek podle § 39 odst. 2 tohoto zákona; v řízení o vydání územního plánu má právo podat námitky proti návrhu

územního plánu dle § 52 odst. 2 tohoto zákona; v řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 citovaného zákona má rovněž právo podat námitky). Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námitky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.

Podle ust. § 101a odst. 1 věty první s.ř.s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, „*aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti*“. Rozšířený senát dále dovodil, že „*v případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci*“. Nájemce nemovitostí na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu dle § 101a s.ř.s., avšak při řešení otázky, kdo může být navrhovatelem v tomto řízení, s ohledem na „*závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s.ř.s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy*“.

V rozsudku ze dne 21.4.2010, č.j. 8 Ao 1/2010-89, Nejvyšší správní soud učinil závěr, že aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu či jeho části - jsou také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným územním plánem, pokud tvrdí dotčení těchto práv aktivitou, kterou regulovaný plán připouští. Rovněž v tomto rozsudku soud rozlišil tři kategorie osob, které mohou být územním plánem dotčeny. Jako třetí z nich uvedl kategorii vymezenou v čl. 9. odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad „dotčené veřejnosti“ s tím, že návrh je přípustný, je-li namítáno porušení procesních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele.

Zajištění účasti dotčené veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace a následné soudní ochrany ve vnitrostátním právu tak odpovídá požadavkům čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 prvního pododstavce Aarhuské úmluvy „*strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, 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*“. Podle čl. 9 odst. 3 „*navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany 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 jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“.

Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rozšířeného senátu č.j. 4 As 217/2015-182 poukázal na rozsudek Soudního dvora ve věci Lesoochranské zoskupenie VLK, který při výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy předně konstatoval, že uvedená úmluva je nedílnou součástí právního řádu Unie a že Soudní dvůr má pravomoc citované ustanovení vyložit. Dospěl k závěru, že ačkoli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, jeho cílem je zajištění účinné ochrany životního prostředí. Na národním soudu proto spočívá povinnost, „aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy..., aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí (...) mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.“

Rozšířený senát shledal, že z uvedeného rozsudku Soudního dvora je zjevná povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti. „Dotčenou veřejnost“ reprezentovanou zástupcem veřejnosti pak mohou tvořit i vlastníci nemovitostí, nájemci nebo i jiné osoby, které mají v území, jež má být předmětem regulace opatření obecné povahy, určitý zájem, pokud jsou občany předmětné obce.

Dále soud poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud vymezil podmínky, které musí naplňovat pro přiznání aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu nebo jeho části) spolek. Dle Ústavního soudu spolek v takové situaci musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Dále uvedl, že „*podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné*

(materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítka, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s.ř.s. “

V rozsudku ze dne 24.10.2007, 2 Ao 2/2007-73 se Nejvyšší správní soud vyjádřil k pojmu dotčenosti vlastníka pozemku či stavby návrhem územního plánu. Poukázal při tom na nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 19/99 a sp.zn. III. ÚS 609/04, podle nichž za účastníka tohoto řízení je nutno brát nejen „mezujícího souseda“, a to v podstatě bezvýjimečně, nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. Uvedl totiž, že „uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků ‚za potokem‘, ‚za cestou‘, ‚za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby‘), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva ‚nemezujícího‘ souseda dotčena“. Dále vyzdvihl nálezy Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 609/04, ve kterém je výslovně uvedeno, že „- ‚mezujícího souseda‘ rozhodně nemíní z okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv víceméně předpokládá a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázku účastenství upravujících“. Nejvyšší správní soud k výše uvedenému výkladu pojmu „dotčenosti“ vlastníka pozemku či stavby návrhem územního plánu dospěl aplikací principů vyvinutých judikaturou k jiným fázím procedury rozhodování o tom, jak bude stavebně využita určitá lokalita, má však za to, že „přenos uvedených principů i do procedury vytváření (resp. změny) územního plánu je namístě, neboť ve své podstatě jde ve všech případech o to, aby zajištěním možnosti relevantně se vyjadřovat k zamýšlenému stavebnímu záměru (ať již v kterékoli z různých fází jeho konkretizace) byly chráněny právní pozice těch, kteří budou záměrem dotčeni.“ Klíčovým právně-politickým cílem veřejnoprávní regulace stavební činnosti ostatně je - vedle prosazení veřejných zájmů v užším slova smyslu (tedy takových zájmů, které mají podstatný význam i mimo rámec lokality, které se stavební činnost dotýká) - též zajištění harmonického rozvoje lokality samotné a v rámci toho tedy i vytvoření co nejvíce harmonických vztahů mezi jednotlivými osobami, jejichž život se v podstatné míře v příslušné lokalitě odehrává nebo který může být poměry v této lokalitě podstatně ovlivněn. Znamená to tedy, že pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být - ovšem spíše jen výjimečně - i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě).

„Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“

S ohledem na výše citované judikaturní závěry Městský soud v Praze shledal, že navrhovatel, jako zástupce veřejnosti je aktivně legitimován k podání předmětné žaloby.

Navrhovatel splňuje první podmínku aktivní procesní legitimace dle cit. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009-120, neboť ve svém návrhu tvrdí nezákonnost napadeného OOP, jakož i nezákonnost vedoucí k jeho vydání.

Pokud se jedná o druhou podmínku aktivní legitimace navrhovatele, tj. možnost dotčení jeho právní sféry napadeným OOP, v projednávané věci navrhovatel zastupuje dotčenou veřejnost představující obyvatele obce - hl. m. Prahy. Napadeným OOP - změnou Z-1187/07 Územního plánu SÚ hl.m. Prahy, došlo ke změně funkčního využití území Prahy 5, Smíchov, parc. č. 4014, 4014/2, 4015 z funkce veřejné vybavení (VV) a sportu (SP) na funkci čistě obytnou (OB) se záměrem výstavby bytových objektů (výstavba obytných domů Klamovka). Ve změně funkčního využití území, která se dotýká pozemků využívaných či určených k relaxaci a sportovnímu vyžití obyvatel dané lokality, na funkci čistě obytnou, lze dle náhledu soudu shledat potenciální myslitelné dotčení obyvatel hl. m. Prahy v jejich právu na ochraně zdraví a příznivém zdravotním prostředí, které navrhovatel spatřuje ve vytvoření předpokladů pro další zatížení předmětného území nad zákonem stanovené limity, jak dále blíže specifikoval ve svém návrhu.

Nedůvodná je pak námitka odpůrce, že navrhovatel není aktivně procesně legitimován, neboť dotčenost veřejnosti může nastat až v navazujících řízeních - o umístění stavby a ve stavebním řízení, a že v této fázi řízení se nedá dopad případné stavby na práva navrhovatele nijak doložit. Odpůrce zde směšuje aktivní legitimaci k podání návrhu dle ust. § 101a s.ř.s. s legitimací věcnou, tj. otázkou jeho důvodnosti. O tom svědčí i rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které odpůrce ve svém vyjádření odkazuje. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, č.j. 3 Ao 2/2009-23, je uvedeno, že *„V projednávané věci je nesporná aktivní procesní legitimace navrhovatelů, neboť ta je založena na povinnosti tvrzení zkrácení na právech a tuto povinnost navrhovatelé splnili. Spornou je však legitimace věcná (hmotná). (...) Byť tedy v projednávaném případě zůstává prozatím sporné, zda napadeným opatřením obecné povahy byla skutečně dotčena práva navrhovatelů, lze uzavřít, že pro podání návrhu nejsou osobami zjevně neoprávněnými. (...) „Po zhodnocení skutkového stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že změnou směrné části územního plánu hmotná práva navrhovatelů dotčena nebyla.“* Shodně argumentoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 24.2.2010, č.j. 4 Ao 1/2010-43.

Jelikož Městský soud v Praze shledal aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu, přistoupil proto k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrhu, tj. k posouzení zákonnosti předmětného opatření obecné povahy. Dospěl přitom k závěru, že návrh není důvodný.

V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vyšel Městský soud v Praze z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74, ze dne 21.10.2009, č.j. 6 Ao 3/2009-76), v němž soud vymezil postup (algoritmus, test) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem. Tento postup se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu

formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn, a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.
3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.
5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

První čtyři kroky v zásadě respektují zákonem výslovně vymezená kritéria v ust. § 101d odst. 2 s.ř.s., páté kritérium je výsledkem judikatorní úvahy. I po novelizaci soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., jímž došlo k výraznému posílení zásady dispoziční a zásady koncentrační v řízení o přezkumu opatření obecné povahy sice platí, že soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá, nicméně aplikace tohoto algoritmu je nyní striktně (s výjimkou výše uvedenou) vázána na skutečnost, že vady korespondující s předmětem jednotlivých rovin přezkumu byly účinně v návrhu namítány. Přezkum nad rámec uplatněných návrhových bodů je tak v zásadě vyloučen, jakkoliv v důsledku přiměřeného použití § 76 s.ř.s. se i nadále otevírá možnost zrušit opatření obecné povahy pro nedostatek pravomoci či působnosti správního orgánu pro jeho vydání, aniž by byla navrhovatelem namítnuta, a dále také per analogiam pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136). Městský soud v Praze předesílá, že takovou míru vadnosti napadeného opatření obecné povahy, aby bylo možné per analogiam důvody uvedené v ustanovení § 76 s.ř.s. aplikovat, neshledal.

V případě prvních dvou kroků zmiňovaného postupu navrhovatel žádné výhrady nevznášel a ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo hl. m. Prahy bylo oprávněno předmětnou změnu územního plánu vydat, a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti.

Co se týče třetího kroku přezkumu, navrhovatel napadl zákonnost procesu vydání předmětné změny územního plánu. Námitka navrhovatele, že při projednávání předmětné změny územního plánu dne 24.2.2014 bylo zastupitelstvo hl. m. Prahy upozorněno na možnost vzniku odlišného stanoviska Městské části Praha 5, resp. že dne 19.6.2014 došlo ke

změně stanoviska zaujatého zastupitelstvem Městské části Praha 5, není v projednávané věci relevantní. Soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s.ř.s). Usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 38/23 o schválení předmětné změny územního plánu bylo vydáno dne 24.4.2014, tj. v době, kdy bylo stanovisko Městské části Praha 5 k předmětné změně kladné. Skutečnost, která vznikne až po vydání napadeného opatření obecné povahy, nemůže mít vliv na jeho projednávání. Přijetí nového odmítavého stanoviska Městské části Praha 5 ke změně územního plánu více než 2 měsíce po vydání napadeného opatření obecné povahy nezpůsobuje vadu řízení - vadu procesu přijetí napadené změny územního plánu.

Námítky navrhovatele byly v řízení o vydání změny územního plánu řádně vypořádány, jak ostatně shledal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8.9.2014, č.j. 3 A 77/2014-41. Skutečnost, že námítky nebyly vypořádány dle představ navrhovatele, tak říkajíc „v jeho prospěch“ nečiní napadené opatření obecné povahy nezákonným.

Městský soud v Praze dále přistoupil k testu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy z pohledu **čtvrtého kroku** shora popsání postupu, tj. z hlediska souladu změny územního plánu s hmotným právem.

Před vlastním posouzením důvodnosti jednotlivých námitek navrhovatele Městský soud v Praze považuje za nutné připomenout závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k otázce, do jaké míry je správní soud oprávněn územní plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) přezkoumávat věcně (viz rozsudek ze dne 24.10.2007, č.j. 2 Ao 3/2007-73, a ze dne 5.2.2009, č.j. 2 Ao 4/2008-88). Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí té které municipality. Toto oprávnění obce však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 Ao 3/2007-73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy „o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje ... omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“

Správní soud tedy není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků mu však nic nebrání též

posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva (krok č. 4 postupu), popř. zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. (krok 5 postupu přezkumu). Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatele.

Správní soud je tedy povolán zhodnotit, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v ust. § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s.ř.s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených - např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.

Vycházejí z popsaných východisek, zabýval se soud dále jednotlivými námitkami navrhovatele.

Ad a) námitka nezákonnosti předmětné změny územního plánu z důvodu navrhovatelem tvrzeného překračování hlukových limitů není důvodná.

První fází procesu pořízení územního plánu či jeho změny, v návaznosti na zahájení tohoto procesu usnesením zastupitelstva obce o jeho pořízení, je zpracování zadání územního plánu, jeho projednání s dotčenými orgány a schválení zastupitelstvem obce, včetně zveřejnění návrhu zadání a vypořádání připomínek veřejnosti. Tento proces je upraven v ust. § 47 stavebního zákona. Návrh zadání v této fázi prochází prvním kolem připomínkování dotčených orgánů státní správy, které uvádějí své požadavky na obsah pořizovaného územního plánu. Požadavky dotčených orgánů v této fázi nejsou závazné a pořizovatel je nemusí při přípravě návrhu zadání respektovat, aniž by zatížil řízení procesní vadou. Stejně tak může pořizovatel zohlednit i požadavek uplatněný po stanovené lhůtě, aniž by tím způsobil vadu územního plánu. Závazný je však požadavek dotčeného orgánu na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, resp. na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, v důsledku něhož je třeba zpracovat vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území.

Odlišná situace však nastává ve fázi zpracování návrhu územního plánu (návrhu jeho změny). Zpracovaný návrh územního plánu je opět rozeslán dotčeným orgánům státní správy k uplatnění stanovisek, a dále krajskému úřadu a sousedním obcím k připomínkám. V této fázi jsou již stanoviska dotčených orgánů závazná; jejich závaznost jednoznačně vyplývá z ust. § 4 odst. 2 a z ust. § 54 odst. 2 stavebního zákona, který zapovídá zastupitelstvu vydání územního plánu (jeho změny), který by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů jsou tudíž závazným podkladem pro územní plán (jeho změnu) a zastupitelstvo se od nich při tvorbě územního plánu (jeho změny) nemůže odchýlit a územní plán vydat v rozporu s těmito stanovisky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, č.j. 2 Ao 2/2008-62). V rámci posouzení, zda je opatření obecné povahy vydáno

v souladu se zákonem, se pak soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu; to však v souladu s dispoziční zásadou v řízení o přezkumu opatření obecné povahy pouze za situace, kdy je vada stanoviska dotčeného orgánu v návrhu namítána.

Dotčeným orgánem na úseku ochrany veřejného zdraví je příslušná krajská hygienická stanice, které podle ust. § 82 odst. 2 písm. j) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, náleží uplatňovat stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 20.7.2009 vydala Hygienická stanice hlavního města Prahy upřesněné stanovisko k projednání návrhů změn vlny 07 SÚ HMP, č.j. ÚPL/493a/2256/5454/09; její stanovisko k č. změny Z 1187/07 bylo bez připomínek.

Pokud tedy dotčený orgán na úseku ochrany veřejného zdraví vydal kladné závazné stanovisko k návrhu předmětné změny územního plánu, jehož správnost navrhovatel ve svém návrhu nijak nezpochybnil, nelze souhlasit s navrhovatelem, že změna územního plánu, vydaná na základě tohoto závazného stanoviska, je nezákonná stran překračování hlukových limitů, tj. oblasti spadající pod úpravu ochrany veřejného zdraví.

Ad b) námitka nezákonnosti předmětné změny územního plánu z důvodu navrhovatelem tvrzeného znečištění ovzduší není důvodná.

I v tomto případě je pro posouzení zákonnosti předmětné změny územního plánu určující stanovisko příslušného dotčeného orgánu. Dotčeným orgánem na úseku ochrany životního prostředí je příslušný orgán kraje, který podle ust. § 22 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, vydává stanovisko k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí. Podle ust. § 23 odst. 10 písm. a) tohoto zákona na území hlavního města Prahy tuto působnost vykonává Magistrát hlavního města Prahy. Shodně podle ust. § 48 odst. 1 písm. w) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 1.9.2012, uplatňuje stanoviska k územním plánům obsahující podmínky ochrany ovzduší příslušný krajský úřad. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 8.6.2009 vydal Odbor ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy jako dotčený orgán státní správy hájící zájmy mimo jiné i podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, stanovisko sp.zn. S-MHMP-368967/2009-1/OOP/VI k návrhu změn vlny 07 ÚP SÚ HMP; k č. změny Z 1187/07 uvedl, že s návrhem z měny souhlasí za podmínky snížení kódu míry využití území z kódu E na D a umístění značky hodnotná zeleň vyžadující zvláštní ochranu - ekologicky a esteticky vyvážená krajina. Na základě tohoto stanoviska byl návrh změny územního plánu upraven - došlo k doplnění značky hodnotné zeleně vyžadující zvláštní ochranu a snížení kódu míry využití území na hodnotu D. (Úpravou územního plánu SÚ HMP U0898/2010 dne 4.10.2010 byl navýšen koef. D na E. Opětovným vydáním Z-1187/07 nebyla nově projednávána již dříve schválená námitka žadatele ani úprava, která tak zůstává v platnosti.)

Pokud tedy dotčený orgán na úseku ochrany ovzduší vydal kladné závazné stanovisko k návrhu předmětné změny územního plánu (s podmínkou, která byla následně do změny územního plánu zapracována), jehož správnost navrhovatel ve svém návrhu nijak nezpochybnil, nelze souhlasit s navrhovatelem, že změna územního plánu, vydaná na základě tohoto závazného stanoviska, je nezákonná stran znečišťování ovzduší v dané lokalitě nad zákonem stanovené limity.

Ad c) námitka nezákonnosti předmětné změny územního plánu z důvodu snížení kvality života a pohodlí bydlení není důvodná.

Navrhovatel dovozuje spojitost mezi změnou funkčního využití území a nárůstem obtíží a stresových zdrojů pro obyvatele dané lokality. Navrhovatel opětovně poukazuje na problémy s nadlimitní hlukovou zátěží; dále pak na zhoršení dopravní situace v dotčené lokalitě. Soud znovu zdůrazňuje, že pro úsek ochrany veřejného zdraví, do něž spadá i posuzování dopravní situace s ohledem na ochranu zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (nařízení vlády č. 148/2006 Sb., ve znění účinném do 1.11.2011) bylo dotčeným orgánem vydáno souhlasné závazné stanovisko. K námitce navrhovatelem předpokládaného zhoršení kvality ovzduší soud opětovně odkazuje na vydané souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany ovzduší. Tvrzení o příčinné souvislosti mezi změnou funkčního využití území a praktickou nemožností umístění dětí do vzdělávacích zařízení, je ze strany navrhovatele čistě spekulativní. Ve fázi vydání změny územního plánu nelze předvídat případnou budoucí skladbu obyvatelstva, k jehož nárůstu má v dotčeném území dojít na základě zamýšlené výstavby bytového komplexu, tj. ani z hlediska věkového průměru. Z totožného důvodu je taktéž ničím nepodložená námitka navrhovatele o snížení možností a kvality odpočinku v dotčené lokalitě z důvodu navýšení počtu obyvatel v dotčené lokalitě. Čistě spekulativní je ve fázi vydání změny územního plánu taktéž tvrzení navrhovatele o délce budoucí výstavby bytového komplexu. Z hlediska ochrany životního prostředí v dané lokalitě je pak zásadní souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, nevyžadující posouzení návrhu změny z hlediska vlivu na životní prostředí podle ust. § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, a vylučující významný vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti; změna nevyžadovala zpracovat vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Je pravdou, že ve zdůvodnění přijaté změny územního plánu v bodu 7. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení je mimo jiné uvedeno, že *„Rušení ploch sportu a veřejného vybavení v oblasti širšího městského centra je krokem neuváženým vzhledem k potřebě územních rezerv pro budoucí rozvoj města. Záběr pro obytnou zástavbu je nevratný a neopodstatněný“*. Tato část textu bližšího zdůvodnění přijaté změny, jakkoli negativně pro přijetí změny územního plánu vyznívající, však nepůsobí nezákonnost předmětného opatření obecné povahy. Navrhovatelem namítané porušení zásady proporcionality, obsažené v tomto návrhovém bodu, bude v souladu s výše uvedeným algoritmem přezkumu opatření obecné povahy vypořádáno v 5. kroku algoritmu přezkumu.

Ad d) námitka nezákonnosti předmětné změny územního plánu z důvodu popření podstaty územního plánování není důvodná.

Cílem územního plánování je podle ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Uvedené ustanovení vyjadřuje spolu s ust. § 18 odst. 2 stavebního zákona, který zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území, základní principy územního plánování.

Soud opakovaně konstatuje, že navrhovatelem namítané tvrzení, že v důsledku vydání změny územního plánu dochází v předmětné lokalitě ke znečišťování a poškozování životního

prostředí, je ničím nepodložené a spekulativní. To navíc za situace, kdy byla dotčenými orgány na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí vydána pouze souhlasná stanoviska k návrhu změny územního plánu, nevyžadující posouzení návrhu změny z hlediska vlivu na životní prostředí, vylučující významný vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a nevyžadující zpracování vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Z odůvodnění změny územního plánu dále vyplývá, že navrhované řešení nezasahuje Územní systém ekologické stability (ÚSES), celoměstský systém zeleně ani chráněná území přírody. Pozemek leží v zastavěném i zastavitelném území. Lokalitu lze formou IAD obsloužit ze stávající komunikační sítě města, lokalita je v docházkové vzdálenosti od systému MHD.

Co se týče námitky rozporu změny územního plánu s opatřením obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17.12.2009, soud předně poukazuje, že v textové části odůvodnění změny územního plánu je v bodu 2. uvedeno, že změna není v rozporu s politikou územního rozvoje ČR 2008, ani s územně plánovací dokumentací kraje - Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy. Pokud se jedná o jednotlivé body ZÚR, se kterými má být dle tvrzení navrhovatele změna územního plánu v rozporu, soud tyto zhodnotil následovně:

11. *V navazujících územně plánovacích dokumentacích (územní plán, regulační plány, územní studie) a správních řízeních bude účinně bráněno fragmentaci krajiny, bude zdůrazněna a respektována nezbytnost ochrany krajiny a jejího krajinného rázu a prostorové scény města.*

Pouhou změnou funkčního využití území (z funkce veřejného vybavení a sportu na funkci čistě obytnou) nedochází k fragmentaci krajiny, ke změně krajinného rázu a prostorové scény města.

12. *Bude zachováno a chráněno členění prostoru města zelení uplatňující se v panoramatických pohledech, říčních nivách a ve svazích nad nimi.*

13. *Bude účinně bráněno úbytku ploch zeleně ve stabilizovaném území a podporován její návrat do vnitrobloků a dalších ploch v zastavěné části města, vč. přestavbových.*

14. *Budou nadále chráněny, podle možností rozšiřovány a tangenciálně propojovány „zelené klíny“ Prahy tak, aby spolu s ÚSES a chráněnými částmi přírody vytvářely ucelený a funkční systém zeleně města i okolní krajiny.*

Změnou územního plánu se nezasahuje do plochy zeleně - viz odůvodnění změny v textové části, bod 7. „Navrhované řešení nezasahuje ÚSES, celoměstský systém zeleně ani chráněná území přírody.“

18. *Budou využívána všechna dostupná opatření ke snížení negativních důsledků dopravy (silniční, železniční, letecká doprava) na životní prostředí a veřejné zdraví, zejména na expozici obyvatel a návštěvníků Prahy hluku a škodlivým imisím z ovzduší.*

Rozšíření plochy pro bytovou výstavbu nevylučuje následné využití opatření ke snížení výše uvedených důsledků.

20. *Nový územní plán hl. m. Prahy a všechny větší investiční výměry v průmyslu, dopravě, obchodu a další vybavenosti, vyvolávající dopravní nároky, budou důsledně posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), závěry a doporučení z*

nich budou převzata do správních řízení a do správních rozhodnutí o jejich umístění a povolení.

Územní plány mají zvláštní úpravu procesu SEA, která je obsažena přímo ve stavebním zákoně; vyhodnocení vlivů územních plánů na životní prostředí je součástí tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V projednávané věci byla dotčenými orgány na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí vydána pouze souhlasná stanoviska k návrhu změny územního plánu, nevyžadující posouzení návrhu změny z hlediska vlivu na životní prostředí, vylučující významný vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a nevyžadující zpracování vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Proces EIA v průběhu pořizování územního plánu (jeho změny) neprobíhá; vztahuje se k fázi územního a stavebního řízení.

S ohledem na výše uvedené proto soud uzavírá, že neshledal rozpor změny územního plánu s opatřením obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17.12.2009.

Dalším dílčím závěrem je tedy konstatování, že u posuzované změny územního plánu nebyl rozpor s hmotným právem shledán.

Městský soud v Praze proto přistoupil k poslednímu kroku přezkumného algoritmu, kterým je **test proporcionality (námitka ad e)**.

Zcela zásadní dopad na posouzení přiměřenosti přijaté regulace soudem má skutečnost, zda se odpůrce k této otázce vyjádřil v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2011, č.j. 6 Ao 5/2011-43 totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“

Z námítky zástupce veřejnosti na základě věcně shodné připomínky ke změně Z1178 z vlny změn 07 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy ze dne 5.1.2010 soud zjistil, že navrhovatel v tomto dokumentu námitku stran porušení zásady proporcionality neuplatnil. Navrhovatel v námitce argumentoval, že rušení ploch sportu a veřejného vybavení je krokem neuváženým vzhledem k potřebě územních rezerv pro budoucí rozvoj města; zábor pro obytnou zástavbu je nevratný a neopodstatněný a z tohoto důvodu dává přednost zachování stávajícího funkčního využití území. Následně navrhovatel vyjmenoval jednotlivé problémy, které by změna funkčního využití územní přinesla. Navrhovatel v námitce neargumentoval diskriminačním charakterem změny územního plánu, zjevným nepoměrem mezi sledovaným cílem změny územního plánu a zásahem do právní sféry navrhovatelem zastoupených občanů, či absencí legitimního důvodu zásahu, tedy veřejného zájmu, s poukazem na pouhou existenci zájmu ryze soukromého, tj. zájmu investora stavby, tak jak to nyní činí ve svém návrhu na zrušení předmětné změny územního plánu.

Výše shledaná procesní pasivita navrhovatele v řízení o změně územního plánu tak s sebou nese dopad do možného rozsahu přezkumu obsahu vydané změny územního plánu soudem, a to z hlediska proporcionality veřejného zájmu na nové úpravě území a zásahu do práv navrhovatele (jím zastoupené dotčené veřejnosti). Pokud tuto úvahu z důvodu pasivity navrhovatele nebyl povinen konkrétně provést odpůrce v rozhodnutí o námitkách, nemůže ji nyní přezkoumat, ani provést soud. Pro úspěšnost návrhu má procesní pasivita nesporný dopad, pokud nevyplývala z objektivních okolností, nebo pokud nezákonnost, na níž návrh soudu poukazuje, je zásadního rázu a má dopad na veřejné zájmy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ao 5/2011-43, č.j. 6 Aos 3/2013-29, č.j. 6 As 176/2015-31).

Soud pro úplnost dodává, že v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu v obecné rovině posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění těchto podmínek: a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.10.2013, č.j. 9 Ao 1/2011-192).

Pro posouzení přiměřenosti regulace je tudíž nezbytná samotná existence zásahu do práv navrhovatele uvedenou regulací, tj. v daném případě předmětnou změnou územního plánu. Tento zásah navrhovatel spatřuje v porušení práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví v důsledku změny funkčního využití dotčeného území. Soud již v části odůvodnění, posuzující zákonnost napadeného opatření obecné povahy, však shledal, že změna územního plánu byla vydána v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví, a že všechna tato stanoviska byla kladná, bez připomínek, s návrhem změny územního plánu souhlasná. Z výše uvedeného má soud za prokázané, že vydáním předmětné změny územního plánu fakticky nedošlo k zásahu do práv navrhovatele, za této situace proto posoudit přiměřenosti napadeného opatření obecné povahy nelze.

Posouzení námítky žalobce, požadující poučení podle § 118a o. s. ř. s.

Pokud žalobce v průběhu jednání žádal, aby mu soud podle § 118a o. s. ř. s. poskytl poučení o předběžném právním náhledu na projednávanou věc, soud konstatuje, že v řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy se poučovací povinnost podle daného ustanovení neuplatní. Jak vyplývá z níže uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu „*Správní soud není povinen účastníku řízení před rozhodnutím ve věci poskytnout poučení, že jeho tvrzení dosud nebyla prokázána, a vyzývat jej k doplnění důkazních návrhů; poučovací povinnost podle § 118a odst. 1 či odst. 3 o. s. ř. s. e v řízení před správními soudy neuplatní.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č.j. 7 As 215/2016-43) „...*použití § 118a o. s. ř. v řízení před správními soudy nepřichází v úvahu, neboť účastníci tohoto řízení i soudy samotné jsou oproti civilnímu řízení při jednání v odlišné situaci. Účastníkům řízení jsou v momentu, kdy je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu přípustná, známy právní názory správních orgánů I. a II. stupně, navíc se již jednou musely proti právnímu názoru správního orgánu vyjádřit. Po podání žaloby jsou pak před projednáním žaloby správnímu soudu k dispozici závěry správních orgánů I. a II. stupně podložené správním spisem, názory účastníků správního řízení a názor žalobce. Z podaných opravných prostředků jsou navíc zpravidla dopředu známy sporné body. Vzhledem k výše uvedené rozdílné výchozí pozici při jednání, dispoziční zásadě a zásadě koncentrace řízení, již tedy není nutné jednání před*

správními soudy formalisticky procesně svazovat tak, jak činí § 118a o. s. ř. Navíc s ohledem eventualitu možného rozhodnutí bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.) není možné, aby byl soud svázán procesními povinnostmi, které zakládá § 118a o. s. ř., neboť by je soud v tomto případě nemohl dodržet. Správním soudům tak na rozdíl od soudů rozhodujících v civilním nalézacím řízení v prvním stupni z § 118a o. s. ř. nevyplývají žádné procesní povinnosti, jejichž porušení by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 – 102, a další ze dne 8. 6. 2016, č. j. 5 As 140/2015 – 41, a ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 As 37/2016 – 36). Řízení o návrhu na přezkum OOP je postaveno na kasačním principu na rozdíl od nalézacího charakteru řízení civilního. V okamžiku podání návrhu, resp. již vydáním OOP, jsou totiž známy skutkové okolnosti i právní hodnocení, nemůže tedy dojít k neunesení žalobcova břemene tvrzení a důkazního v důsledku jiného právního posouzení soudem. Podle koncentrační zásady, která se vztahuje již k okamžiku podání návrhu, je navrhovatel povinen v návrhu (a nikoliv později) tvrdit, v jakých skutkových a právních důvodech spatřuje nezákonnost návrhem napadeného OOP, přičemž rozšiřování skutkových a právních tvrzení je v důsledku této zásady vyloučena.

Závěr

Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo vydáno rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. č. 39/2014 - Změna Z-1187/07 Územního plánu SÚ hl. m. Prahy podle ust. § 101d odst. 2 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť navrhovatel neměl ve věci úspěch a odpůrci žádné náklady řízení nevznikly.

Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., neboť soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. dubna 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková