

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci navrhovatelů: **a) Městská část Praha - Suchdol,** se sídlem Suchdolské nám. 743/3, Praha 6 - Suchdol, **b) Česká zemědělská univerzita v Praze,** se sídlem Kamýcká 129, Praha 6 - Suchdol, **c) Ústav chemických procesů AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Rozvojová 135, Praha 6 - Suchodol, **d) Ústav experimentální botaniky AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Rozvojová 263, Praha 6 - Lysolaje, **e) Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Chaberská 57, Praha 8 - Kobylisy, **f) M. B., g) Ing. P. H., h) Mgr. K. H., i) E. K., j) L. K., k) doc. Ing. P. B., CSc., l) V. B., m) Ing. V. Š., n) Ing. V. V.,** všech zastoupených Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupenému JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem, se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 8/2009 - Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva Hlavního města Prahy ze dne 17. 12. 2009, č. 32/59,

takto:

I. V opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schváleném usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009

s e r u š í

A. v textové části

1. část 5.3.1 Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně
2. část 4.4.1 Oblast zasažená provozem letiště Ruzyně (SL/1)

B. v grafické části ve výkresech č. 1 a 2 zobrazení odpovídající závazným jevům: „Mezinárodní letiště Ruzyně“ a „Oblast zasažená provozem letiště SL/1 Ruzyně“,

a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Návrhem ze dne 8. 11. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 9. 11. 2010, se navrhovatelé domáhají podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), zrušení části opatření obecné povahy č. 8/2009 - Zásad územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva Hlavního města Prahy ze dne 17. 12. 2009, č. 32/59 (dále jen „napadené opatření územní povahy“, případně i „zásady územního rozvoje“ nebo „ZÚR“).

I. Obsah návrhu

[2] Navrhovatelé se ve svém návrhu nejprve zabývají odůvodněním své aktivní procesní legitimace. Navrhovatel a) jako městská část (Praha - Suchdol) opírá svou aktivní legitimaci o skutečnost, že v důsledku rozšíření letiště, úprav dráhového systému a realizace paralelní dráhy by došlo k rozšíření stávajícího ochranného hlukového pásma letiště na území městské části, čímž by na území dotčené městské části došlo k ohrožení kvality života a ke zhoršení životního prostředí, navrhovatel a) rovněž namítá zásah do práva na samosprávu. Taktéž ostatní navrhovatelé namítli nezákonnost ZÚR ve vztahu k plánovanému rozšíření letiště Ruzyně. Těmito nezákonnostmi bylo navrhovatelům b) až e) zasaženo do jejich edukační a výzkumné činnosti, zkomplikoval by se jejich rozvoj a případně i znemožnila jejich činnost, omezilo jejich vlastnické právo, a to zejména nadlimitní hlukovou zátěží, elektromagnetickým zářením a vibracemi. Legitimace navrhovatelů f) až n) se opírá o skutečnost, že jsou vlastníky i obyvateli a uživateli nemovitostí v oblasti dotčené plánovaným rozšířením Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně; případným rozšířením by bylo zasaženo do jejich vlastnického práva (snížení hodnoty jejich majetku) a do jejich práva na soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí (zejména hlukem).

[3] Navrhovatelé napadají ZÚR z toho důvodu, že vymezení letiště i oblasti zasažené jeho provozem je provedeno nedostatečně a chybně. V rozporu s povinností stanovenou § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), nejsou vymezeny plochy a koridory nadmístního významu. Oproti Politice územního rozvoje 2008 (dále též „PÚR“ nebo „Politika“) nedošlo k žádnému zpřesnění ploch a koridorů v napadeném opatření obecné povahy - odpůrce neuvedl kapacitu letiště a nijak nevymezil rozsah a charakter letecké přepravy na rozšířeném letišti. Z napadeného opatření obecné povahy není seznatelné, jak velké letiště a jakého typu se má v Ruzyni rozvíjet. Z napadeného opatření obecné povahy nelze s ohledem na jeho nekonkrétnost identifikovat zasažená území, dotčené osoby a

vyhodnotit vlivy na území a zajistit ochranu zájmů podle zvláštních právních předpisů. Absence komplexního vymezení letiště včetně paralelní dráhy je v rozporu s § 36 odst. 1 stavebního zákona a následně se negativně projevuje nemožností posoudit řádně vlivy na zdraví a životní prostředí a stanovit limity území v okolí letiště (zejména limity hlukové). Navrhovatelé rovněž poukazují na nesprávná a nepodložená tvrzení v bodě 5.3.1 napadeného opatření obecné povahy; odpůrce v odůvodnění vymezení letiště překvapivě informuje o nikde v zásadách územního rozvoje nevymezené stavbě pod označením RWY 06R/24 L, a to aniž vymezil plochu pro leteckou dopravu nebo přímo plochu pro paralelní dráhu, a bez jakékoli znalosti rozsahu budoucího provozu a zkoumání únosnosti území v okolí jednotlivých drah závazně stanovuje zcela konkrétní provozní opatření na jedné z drah.

[4] Schválením napadeného opatření obecné povahy byl vytvořen předpoklad pro zatížení území nad zákonné limity, a tím rovněž k ohrožení požadavku ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. V ZÚR nebyla přijata žádná opatření, jež by mohla poškození navrhovatelů zabránit nebo je omezit na přijatelnou úroveň. Tím byl porušen § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, a § 18 odst. 1 a § 19 stavebního zákona i zaručená práva navrhovatelů na ochranu zdraví, soukromí a příznivé životní prostředí.

[5] Dále navrhovatelé namítají, že posouzení vlivů napadeného opatření obecné povahy na životní prostředí je nedostatečné a věcně nesprávné, což vyplývá i ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09, a stanoviska Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 3. 4. 2009. Navrhovatelé dále poukazují na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, č. 2106/2010 Sb. NSS (pozn. všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kterým byla posuzována část napadeného opatření obecné povahy (ve vztahu k silničnímu okruhu v úseku Praha - Ruzyně – Praha - Březiněves) a jímž byla tato část zrušena mimo jiné i poukazem na nepřezkoumatelnost vyhodnocení vlivů. Citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu byla také konstatována nezákonnost spočívající v absenci posouzení záměru v souladu s právními předpisy ČR a EU ohledně ochrany soustavy tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000“. Napadené opatření obecné povahy nikterak nereflektovalo skutečnost, že by mohlo dojít k dotčení lokality s prioritními typy stanovišť (Kaňon Vltavy u Sedlce, která je v oblasti zasažené plánovaným rozšířením letiště). Odpůrce v napadeném opatření obecné povahy nejenže nerespektoval požadavky Ministerstva životního prostředí, ale není z něj ani seznatelné, jaké byly důvody, pro které tyto požadavky nebyly respektovány. Stanovisko Ministerstva životního prostředí tedy bylo vypořádáno věcně nesprávně a neúplně. Rovněž nebylo věcně správně vypořádáno stanovisko Hygienické stanice hlavního města Prahy, a to zejména proto, že nebyla stanovena maximální kapacita a limity záměru rozšíření letiště. Tím došlo k porušení povinnosti odpůrce z § 40 odst. 1 stavebního zákona.

[6] Navrhovatelé rovněž namítají věcně nesprávné vypořádání uplatněných námitek a připomínek, a to jak zástupce veřejnosti, tak i Městské části Praha - Suchdol. Navrhovatelé upozorňují, že obsahově vadným rozhodnutím odpůrce o námitkách (zejména závěrem, že se v ZÚR vůbec nemusí zabývat důsledky rozšíření provozu letiště a

dodržení hygienických limitů na území) a připomínkách odpůrce zasáhl do jejich práv vyplývajících ze zákonem stanovených zásad činnosti orgánů veřejné správy [§ 2, odst. 3 a 4, § 3, § 174 odst. 1, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád")].

[7] Navrhovatelé dále napadají porušení rovného přístupu k ochraně zdraví a majetku ze strany odpůrce s tím, že se odpůrce zabývá výhradně ochranou obyvatel v okolí původní dráhy 13/31, a nikoli dopadem do práv navrhovatelů, kteří budou dotčeni nově plánovanou letištní dráhou. Podle navrhovatele se jedná o zjevnou nerovnost v přístupu k právu na ochranu vlastnictví, soukromí a zdraví.

[8] Navrhovatelé poukazují na to, že v napadeném opatření obecné povahy není nikterak odůvodněn rozvoj letiště, což odráží absenci jakékoli strategie rozvoje letišť v ČR. Ve vztahu k letišti Ruzyně pak poukazují na to, že z PÚR ani ZÚR neplynou žádné závěry ohledně kapacity, požadovaného rozsahu a charakteru přepravy ruzyňského letiště. Dokonce sám odpůrce v námitkách k PÚR požadoval doplnění stanovení limitu letiště, aniž by pak sám ve svém územně plánovacím dokumentu tento problém jakkoli řešil.

[9] Navrhovatelé dále brojí proti tomu, že odpůrce v souvislosti s vytýkanou nekonkrétností vymezení letiště nikterak nevymezuje rozsah a míru zásahu do práv obyvatel, neodůvodňuje je ani se nezabývá potřebou proporcionality tohoto zásahu. Odpůrce rovněž neodůvodnil a neprokázal potřebnost rozšíření letiště a stavby paralelní dráhy.

[10] Odpůrce podle navrhovatele rovněž nesplnil úkol, který pro ZÚR vyplývá z Politiky územního rozvoje ČR 2008, neboť měl „Řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže)", čímž se však v napadeném opatření obecné povahy nijak nezabýval.

[11] Závěrem navrhovatelé shrnují, že jejich výhrady proti napadenému opatření obecné povahy směřují k jeho částem, které se týkají Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně. Navrhovatelé požadují zrušení těchto částí ZÚR proto, že odpůrce vymezil letiště a paralelní dráhu zcela nedostatečně, nesrozumitelně a zmatečně a tyto části jsou jako celek zatíženy zásadními vadami. V petitu návrhu pak tento postoj vyústil v návrh konkrétního zrušovacího výroku.

II. Vyjádření odpůrce

[12] K otázce aktivní legitimace odpůrce uvedl, že navrhovatel a) je nepochybně aktivně legitimován k podání návrhu.

[13] Ve vztahu k ostatním navrhovatelům odpůrce upozornil, že nikoliv všichni navrhovatelé podali v procesu projednávání napadené části zásad územního rozvoje připomínky či námitky. V rámci veřejného projednání napadeného opatření obecné povahy se Česká zemědělská univerzita v Praze, Ústav chemických procesů AV ČR, Ústav experimentální botaniky AV ČR a Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, tedy

navrhovatelé pod body b), c), d), a e), nevyjádřili. Navrhovatelé M. B., E. K., doc. Ing. P. B., Ing. V. Š., Ing. V. V. se k napadenému opatření obecné povahy vyjadřovali a odpůrce je přesvědčen, že jejich námitky či připomínky vypořádal. SMS připomínka navrhovatelů P. H. a K. H. nebyla pořizovateli doručena, avšak odpůrce připouští, že obdobné připomínky uplatnil zástupce veřejnosti. Všichni navrhovatelé jsou dotčeni pouze oblastí zasaženou hlukem SL/1, přičemž se v ZÚR vyhlašuje oblast zasažená hlukem dle územně analytických podkladů, vypuštěním oblasti z textu a grafiky ZÚR se problém nevyřeší.

[14] K otázce nevymezení plochy a koridoru letiště (symbolizace) odpůrce uvedl, že zásady územního rozvoje jsou územně plánovací dokumentací, která má vyšší míru obecnosti než územní plán obce a řeší otázky, které se týkají nadmístního významu. Pokud pak podle § 36 odst. 1 stavebního zákona mohou zásady územního rozvoje vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, pak z toho odpůrce vyvozuje, že tyto plochy vymezit odpůrce nemusí. Napadené zásady územního rozvoje respektují úkol z Politiky územního rozvoje 2008 a umožňují realizaci nové paralelní dráhy s tím, že veškeré její podrobnosti budou stanoveny až v prováděcím územním plánu, zásady územního rozvoje mají pouze vymezit plochu potenciálně zasaženou provozem letiště SL/1 rozšířeného o paralelní vzletovou dráhu. Pořizovatel ZÚR musel zvolit míru obecnosti a konkrétnosti, která by odpovídala míře obecnosti a strategické povaze zásad.

[15] Odpůrce má za to, že otázka existence a umístění letiště je otázkou, která je nadmístního významu. Naopak otázka jeho konkrétní podoby není nadmístního významu a také všechny námitky proti rozšíření letiště v ZÚR mají místní význam a pouze lokální dopad.

[16] K nedostatečnému vymezení rozsahu rozšíření letiště odpůrce poukazuje na skutečnost, že napadené ZÚR respektují úkol z PÚR 2008, který je definován takto: „Vymezit paralelní vzletovou a přistávací dráhu (VPD) a vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha - Ruzyně“.

[17] ZÚR hl. m. Prahy tento požadavek (vzhledem ke svému měřítku a povaze) plně respektují a tuto problematiku podrobně řeší až projednávaný nový územní plán a změna územního plánu. Odpůrce podotýká, že má za to, že není smysluplné, aby jedna a tatáž otázka byla řešena na více úrovních územně plánovací dokumentace. Vlastní upřesnění územního rozsahu bylo ponecháno na podrobnější územně plánovací dokumentaci, a to územní plán. Vzletové a přistávací prostory se nevymezují územně plánovací dokumentací, ale formou převzetí vyhlášeného limitu v podobě ochranných pásem letiště, včetně ochranných pásem vzletových a přibližovacích prostorů letiště. Podle odpůrce zásady územního rozvoje stanoví, zda k rozšíření má dojít či nikoliv, což zásady v tomto případě činí, a naopak nestanoví, jak toto rozšíření má vypadat, protože to je úkolem územního plánu či územního rozhodnutí. Na úrovni zásad by mělo smysl specifikovat podobu rozšíření, kdyby její volba měla nadmístní význam, což není tento případ. Ať už bude rozšíření mít jakoukoliv podobu, neprojeví se její různé varianty v poměrech nadmístního významu. Naopak konkrétní podoba bude mít dopad pouze místní.

[18] Požadované vymezení kapacity letiště stejně jako kapacity jiných funkcí či infrastrukturních prvků není předmětem územně plánovací dokumentace ve stupni ZÚR

ani není běžnou součástí územních plánů, které přímo kapacity jednotlivých infrastrukturních prvků nestanovují.

[19] K vymezení oblasti SL/1 odpůrce uvádí, že je řádně vymezena textově i graficky a že hlukové zóny budou stanoveny až posléze dle konkrétních projektů a výpočtů. Materiály, se kterými navrhovatelé srovnávají rozsah vymezení specifických oblastí, vznikly až později v rámci posuzování vlivu záměru vybudování paralelní dráhy z hlediska jejího vlivu na životní prostředí a není možno přičítat k tíži odpůrce rozpor s podklady, které byly vyhotoveny později a pro jinou úroveň územně plánovací dokumentace.

[20] K námitce navrhovatele, že nebyly hledány varianty, odpůrce uvádí, že v rámci ZÚR neexistuje kromě nulové varianty (zachování stávajícího dráhového systému) žádná jiná proveditelná varianta umístění nové dráhy na území Prahy v souladu s úkolem PÚR. Mimo území Prahy nemohou ZÚR nic navrhovat.

[21] Námitka, že odpůrce neodůvodněně a neproporcionálně prosazuje pouze zájmy provozovatele letiště, postrádá logiku, neboť ZÚR naopak objektivně upozorňují na potenciální negativní dopady záměru, který mu PÚR ukládá prověřit. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území (dále též „VVURÚ“) potom shledává tento lokálně negativní dopad ve srovnání s pozitivními dopady záměru za celkově pozitivní pro Prahu ze všech posuzovaných hledisek udržitelného rozvoje.

[22] K tvrzením a požadavkům k bodu 5.3.1 napadeného opatření obecné povahy odpůrce uvádí, že letiště Praha - Ruzyně je stávajícím mezinárodním letištěm a vláda ČR vydáním PÚR 2008 dává úkol rozšířit stávající mezinárodní letiště o novou dráhu, přičemž ZÚR hl. m. Prahy tento úkol plně respektují. Věta v napadeném opatření obecné povahy: „Letiště je situováno v prostoru, v němž se historicky rozvíjí letecký provoz díky příznivým územním podmínkám a výhodné poloze vůči městu.“ (bod 5.3.1) popisuje územní možnosti lokality, ve které je letiště situováno se zřetelem k historickému rozhodnutí (z počátku 30. let 20. století) o vhodném umístění lokality mezinárodního letiště s ohledem na terénní konfiguraci a polohu vůči městu z hlediska dobré dopravní dostupnosti. Z uvedené věty nelze vyvozovat jakékoli souvislosti pro posuzování dopadů provozu nové paralelní vzletové a přistávací dráhy tohoto letiště.

[23] Budoucí rozvoj letiště směřuje k omezení provozu nad více obydlenými oblastmi města na úkor oblastí méně obydlených.

[24] K obecnému závěru vyjádřenému v návrhu, jenž vychází z předpokladu, že vymezení paralelní letové dráhy musí být provedeno přesněji, podotýká odpůrce, že s takto pojatým výkladem práva se neztotožňuje. V souzeném případě platí, že otázka, zda má být paralelní vzletová dráha postavena, je otázkou nadmístního významu a zásady tento fakt proto stanoví. Naopak konkrétní podoba této vzletové dráhy již nadmístní význam nemá. Jinými slovy, ať už bude postavena jakkoliv, neovlivní volba konkrétní varianty nadmístní, ale pouze místní poměry.

[25] K námitce nestanovení limitů území z hlediska hluku a tedy vlivu na lidské zdraví odpůrce uvádí, že napadené opatření obecné povahy převzalo a plně respektuje vydané a vyhlášené limity, protože to ukládá zákon.

[26] Zpracovatel zvolil formu zobrazení specifické oblasti SL/1, která upozorňuje na potenciální zasažení území nadlimitními hodnotami hluku. Vymezení této oblasti vycházelo ze stupně znalosti v době zpracování ZÚR. Požadovaná podrobnější specifikace dopadů nepřísluší úrovni ZÚR. Mluví-li se v odůvodnění o podmínkách provozu na dráze 13/31, jedná se o popis současného stavu a předpokládaných parametrů provozu, proto výtka, že pro dráhu 13/31 je režim stanoven, zatímco pro paralelní dráhu nikoliv, je lichá a vychází z nepochopení textu.

[27] Dle odpůrce většina namítaných nepřesností bude ujasněna až na úrovni nižších procesů územního plánování, protože zásady územního rozvoje jsou více strategickým a koncepčním dokumentem než normativním dokumentem. Normativita zásad se omezuje na vztahy nadmístního významu, a to v těch rozměrech, v jakých mají předmětné prvky nadmístní význam.

[28] Argumentace navrhovatele v podstatě vychází z logiky procesů územního plánování tak, jak byly zakotveny v platném právu před přijetím současného stavebního zákona. Tehdejší koncept územního plánu velkého územního celku vskutku předpokládal územní plánování o úroveň výše, kdežto současné pojetí zásad územního rozvoje je mnohem obecnější. Současné právo skutečně předpokládá, že na úrovni zásad se učiní strategické rozhodnutí, vyberou se varianty, pokud je jejich výběr možný, přičemž konkrétní podoba je pak určena v procesu územního plánu. Je samozřejmě poněkud diskutabilní, že se oddělují rozhodovací fáze „zda“ a „jak“, ale pokud zákonodárce jejich oddělení stanovil, měl k tomu zřejmě důvod v podobě záměru posílit řiditelnost procesů rozvoje infrastruktury. Byť se takový postup může jevit jako příliš tvrdý, je naopak třeba připomenout, že zásady v tomto směru územní plán nezavazují v pozitivním smyslu a nenahrazují jej. Je teoreticky možné, že se zvolené řešení ukáže jako nemožné v procesu územního plánování, přičemž poté přichází v úvahu aktualizace zásad.

[29] V procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se to týká. Mnohdy je rozhodnutí pro určité osoby nepříjemné, ale to neznamená, že by bylo nezákonné. Vzhledem k tomu, že letiště je v dotčené lokalitě od 30. let 20. století, a vzhledem k tomu, že se jeho rozšíření plánuje delší dobu, není takový postup ani příliš překvapivý.

[30] K tvrzení navrhovatelů, že Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy, odpůrce uvádí, že respektuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, kterým bylo shledáno pochybení ve vyhotovení nedostatečného Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, a to v rozsahu chybějícího posouzení synergie dvou vlivů (letová dráha a část silničního okruhu kolem Prahy, dále též SOKP). V současné době je vybírán zpracovatel nového vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, které odstraňuje veškerá shledaná pochybení.

[31] Namítaná absence posouzení synergického efektu je pak podle odpůrce bezpředmětná, neboť rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 svým výrokem odstranil z grafické i textové části ZÚR jeden ze dvou prvků, a to část SOKP.

[32] Pokud navrhovatelé uvádějí nepřezkoumatelnost vyhodnocení vlivů na životní prostředí, pak se jedná o odborný postup v jiné oblasti než oblasti práva. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území a v něm provedené posouzení vlivu koncepce má charakter expertního soudu, VVURÚ a SEA jsou jen jedním ze vstupů do následných rozhodování o schválení koncepce, resp. vydání územně plánovací dokumentace. Ze stavebního zákona i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů"), lze od pořizovatele a zhotovitele VVURÚ požadovat splnění pouze předepsaného obsahu takové dokumentace. Odpůrce má za to, že předložené posouzení vlivu je dostatečné a naplňuje požadavky zákona. Z hlediska přezkoumatelnosti je plně verifikovatelné replikací odborného postupu, kterým ho bylo dosaženo. Pokud se navrhovatelé odkazují na rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 s poukazem na nedostatek lokalizace vlivů, tak odpůrce poukazuje na to, že tento argument měl smysl ve vztahu k SOKP a nikoliv k rozšíření letiště.

[33] K výtce navrhovatelů, že nebyly posouzeny vlivy na tzv. evropsky chráněná území Natura, odpůrce uvádí, že si je vědom, že tato námitka již vedla ke zrušení jiné části napadeného opatření obecné povahy, avšak poukazuje na to, že provoz vzletové dráhy může území teoreticky ovlivnit pouze hlukem, přičemž lokalita kaňon Vltavy u Sedlce je chráněná pouze z důvodů výskytu xerofilních rostlin. Jakékoliv rostliny pak podle názoru odpůrce nemohou být ovšem hlukem ovlivněny.

[34] K námitce nerespektování požadavků Ministerstva životního prostředí k zadání napadeného opatření obecné povahy odpůrce uvádí, že byly plně respektovány závěry, které vzešly z dohodového jednání dne 4. září 2007 mezi odpůrcem a Ministerstvem životního prostředí.

[35] K námitce neúplného a věcně nesprávného vypořádání stanoviska Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví č. j. 73543/ENV/09 ze dne 20. října 2009 odpůrce poukazuje na to, že bylo vydáno až 6 měsíců po ukončeném veřejném projednání a že podmínilo svůj souhlas splněním dalších podmínek, než bylo navrženo ve VVURÚ (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Podmínky Ministerstva životního prostředí se netýkaly VVURÚ, ale výrokové části zásad územního rozvoje. Podmínky z tohoto stanoviska se dle názoru odpůrce týkají spíše silniční sítě v úseku Ruzyně - Březiněves. Odpůrce uvádí, že pokud jde o požadavek k bodu 4.4.1 spočívající v povinnosti doplnit podmínky pro následné rozhodování o změnách v území v oblasti zasažené provozem letiště Ruzyně a pro vlastní Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně o požadavek na vyhlášení ochranného hlukového pásma na stávající zastavěná území s obytnou funkcí po dohodě a ve spolupráci s orgány hygieny a dotčenými městskými částmi, pak tento požadavek považoval za nadbytečný s tím, že bude řešen v územním plánu a v přípravné dokumentaci záměru včetně EIA. Dále Ministerstvo životního prostředí uvedlo svůj požadavek k bodu 5.3.1, spočívající v tom, že je třeba doplnit úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci a podmínky pro následné

rozhodování v území u Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně o stanovení maximálního únosného zatížení z hlediska vlivů na životní prostředí a zdraví obyvatel v okolí letiště a případné navyšování kapacity letiště řádně zdůvodnit ve vztahu k ochraně zdraví obyvatel v okolí letiště a o vyhlášení ochranného hlukového pásma. S tímto požadavkem se napadené opatření obecné povahy vypořádalo tak, že požadavek překračuje svou podrobností a měřítkem možnosti ZÚR - lze stanovit jen imisní limity a od nich odvozená pásma hygienické ochrany ve spolupráci s orgány hygienické služby v navazující územně plánovací dokumentaci a při umisťování a povolování jednotlivých záměrů v souladu s platnými předpisy.

[36] K požadavkům Ministerstva životního prostředí, aby byla navržena opatření pro zamezení negativních účinků na chráněné druhy rostlin a živočichů a aby nový územní plán hl. m. Prahy a všechny větší investiční záměry v průmyslu, dopravě, obchodu a další vybavenosti, vyvolávající dopravní nároky, byly důsledně posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), odpůrce uvedl, že tento požadavek nelze respektovat, neboť hodnocení SEA a EIA má charakter expertního soudu, zabývajícího se jen vlivy na životní prostředí a lidské zdraví, avšak pokud převáží jiné důležité veřejné zájmy, nemusí být podmínky EIA v záměru respektovány.

[37] K námitce navrhovatele o věcně nesprávném vypořádání stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy odpůrce uvedl, že se dle zákona nemusí respektovat a je vypořádána v rámci vyhodnocení připomínek k napadenému opatření obecné povahy.

[38] K námitce nevypořádání uplatněných námitek odpůrce uvedl, že jsou příliš konkrétní, případně, že směřovaly proti závěrům vyplývajícím z PÚR, proto se jimi nemusel nijak podrobněji zabývat.

[39] K námitce porušení rovného přístupu k ochraně zdraví a majetku obyvatel odpůrce uvedl, že v souladu se stavebním zákonem napadené opatření obecné povahy respektuje úkol z Politiky územního rozvoje 2008. Hlukové zóny se stanovují až následně dle konkrétních projektů a výpočtů. Pro vymezení byly použity aktuální územně analytické podklady z roku 2007 a podklady předané příslušnými správci (kteří mají povinnost všechny nové skutečnosti zpracovateli územně analytických podkladů předávat). Části zmiňovaných oblastí jsou již v dnešní době provozem letiště zasaženy. Význam zanesení není ani tak preskriptivní jako deskriptivní a opět navrhovatel vyžaduje přílišnou podrobnost.

[40] K námitkám nevyváženosti zásad územního rozvoje ve vztahu mezi rozšířením letiště a dotčenými právy navrhovatelů a absenci odůvodnění rozvoje letiště, jakož i nevymezení rozsahu a míry zásahu do práv obyvatel poukazuje odpůrce na to, že ZÚR respektují úkol z PÚR 2008: Vymezit paralelní vzletovou a přistávací dráhu a vzletové a přistávací prostory letiště Praha - Ruzyně. Zásady územního rozvoje tento požadavek (vzhledem ke svému měřítku a povaze) plně respektují a dávají za úkol nižším stupňům dokumentace (územní plán) úkol k podrobnému prověření. V současné době tuto problematiku podrobně řeší projednávaný nový územní plán a změna územního plánu. V zásadě platí, že normativní význam PÚR je s ohledem na odmítavé usnesení Nejvyššího správního soudu k jeho přezkumu poněkud omezen, ale platí, že pokud se ZÚR ztotožní s cílem vyplývajícím

z PÚR a tento cíl převezmou a nesou za něj primární odpovědnost, tak je podle odpůrce akceptovatelný i odkaz na odůvodnění formulované v PÚR namísto vyhotovení odůvodnění vlastního.

[41] K tvrzenému neodůvodnění potřebnosti rozvoje letiště dodává odpůrce, že zpracovatel vycházel z faktu, že vláda ČR, jakožto vrcholný představitel exekutivy, svým rozhodnutím o schválení PÚR jednoznačně deklarovala národní strategii v oblasti letecké dopravy, tedy posílit kapacitu dráhového systému mezinárodního letiště v Ruzyni. Zároveň při výkladu Ministerstva pro místní rozvoj k závaznosti PÚR a jasném vymezení úkolu v PÚR u záměru rozšíření ruzyňského letiště dospěl k závěru, že mu jednak není známa jiná varianta řešení úkolu, než varianta doposud sledovaná, a jednak není v jeho kompetenci s ohledem na celorepublikový význam přesahující hranice dvou krajů vymezovat jakékoliv jiné alternativy řešení letecké dopravy celorepublikového významu.

[42] Vymezení paralelní letové dráhy a přistávacích prostor je úkol, který se ZÚR týká pouze v rozsahu konstatování jejich existence. Jejich konkrétní podoba je pak otázkou územního plánu či rozhodnutí. Z tohoto důvodu je opakovaný přenos úkolu podle stavebních předpisů akceptovatelný.

[43] V souvislosti s navrhovateli uváděnými argumenty ve vztahu k proporcionalitě řešení je třeba upozornit na fakt, že přínosem paralelní vzletové a přistávací dráhy je i snížení dopadů z nadbytečných pohybů letadel v okolí pražského letiště z důvodu vyčkávání na přistání pro nedostatek volné kapacity. Dráhový systém s paralelními drahami má tak potenciál v širším měřítku přinést pozitiva v podobě snížení zatížení díky efektivnějšímu organizování leteckého provozu. Komplexním posouzením účinků se zabývá SEA na změnu územního plánu č. 939/00 a EIA na vlastní záměr.

[44] K námitce nesplnění úkolu dle PÚR odpůrce odkazuje na předchozí argumenty, a sice, že přenos úkolu ze ZÚR na územní plán považuje odpůrce za akceptovatelný.

[45] Odpůrce své vyjádření uzavřel tak, že obsah zásad územního rozvoje je v souladu s cíli a úkoly územního plánování vymezenými v § 18 a § 19 stavebního zákona, vyhláškách č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, a č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a s požadavky zvláštních právních předpisů. Zásady územního rozvoje byly upraveny v souladu se stanovisky dotčených orgánů, rozpory ve smyslu § 4 odst. 7 stavebního zákona a § 136 odst. 6 správního řádu při projednání napadeného opatření obecné povahy nevznikly, a proto odpůrce považuje návrh za neoprávněný a navrhuje jeho zamítnutí.

III. Replika navrhovatelů

[46] Navrhovatelé ve své replice odkazují na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, Rs 11/2010, ze dne 16. 11. 2010 a dovozují z něj, že, vědeckým ústavům a univerzitě jako navrhovatelům b), c), d) a e) nelze upřít procesní legitimaci, pokud dostatečně tvrdí dotčení svých práv, což v návrhu na zrušení části

opatření obecné povahy činí. Zároveň je nutné uvést, že vědecké ústavy aktivně vystoupily proti rozšíření letiště např. podáním návrhu na zrušení části politiky územního rozvoje týkající se právě paralelní dráhy. Navrhovatel b) se aktivně účastní jak procesu pořizování změny územního plánu hlavního města Prahy č. 939/00, tak i pořizování nového územního plánu hl. m. Prahy. V obou případech vystupuje proti rozšíření letiště Praha - Ruzyně. Důvodem, proč se tito navrhovatelé neúčastnili procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy, je především to, že na rozdíl od procesu pořizování územního plánu, v procesu pořizování zásad nemůže vlastník dotčeného pozemku uplatnit námitku, tedy efektivní procesní prostředek. Částečně pak podlehli taktice odpůrce, který vytváří atmosféru, že o rozšíření letiště se bude rozhodovat až v územním plánu (což ostatně potvrzuje i argumentace odpůrce v jeho vyjádření).

[47] Navrhovatelé odmítli pohled odpůrce na zásady územního rozvoje. Odpůrce hájí pozici, že zásady jsou především souborem vizí a myšlenek bez konkrétní závaznosti, což není v souladu se stavebním zákonem. Zásady územního rozvoje především vymezují konkrétní plochy a koridory nadmístního významu, ostatně sama právní povaha opatření obecné povahy determinuje konkrétnost předmětu zásad územního rozvoje. Samozřejmě, že každý nadmístní záměr má své „lokální“ dopady, často mimořádně negativní, a své „globální“ dopady, které budou naopak často výhodami. Oddělit tyto dva prvky záměru nadmístního významu a posuzovat každý z nich v jiném procesu nelze, protože zásady jsou závazné pro územní plán obce a pro rozhodování v území a došlo by tak k nepřípustnému zásahu do práv dotčených osob. V § 36 odst. 1 stavebního zákona se stanoví, že zásady vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu. Z toho plyne, že zásady je musí vymezit.

[48] Tvrzení odpůrce, že zásady respektují úkol z politiky územního rozvoje je jednak pouze triviálním sdělením a jednak zcela pomíjí úkol, který pro zásady vyplývá ze stavebního zákona a prováděcích předpisů. Podle přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., části I odstavce 1 písm. d) zásady územního rozvoje zpřesní vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje. Kdyby toto slovy odpůrce „rozšíření“ měl provést až územní plán, ztrácely by zásady územního rozvoje svůj smysl, byly by zbytečným mezičlánkem.

[49] Úkolem zásad územního rozvoje je dle usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, dostupné na http://nalus/usoud.cz), prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice. Teprve vyhodnocení těchto dopadů ukáže, zda je záměr obsažený v Politice proveditelný. Poté je možné vymezení z PÚR zpřesnit a stanovit pro tento nadmístní záměr definitivní plochu, samozřejmě v měřítku které mají zásady k dispozici. Úkolem územního plánu je v případě nadmístní plochy tuto pouze převést do většího měřítka a v územním řízení se pak stavba umístí do území a stanoví se podmínky pro její umístění. Smyslem zásad územního rozvoje je v souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona konkrétní vymezení specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu a současně výběr z případných alternativních řešení. Současně nelze pochybovat o tom, že záměr rozšíření největšího mezinárodního letiště v ČR je záměrem nadmístního významu.

[50] Navrhovatelé netvrdí, že v zásadách se mělo vyhlásit ochranné hlukové pásmo, tento proces je skutečně předmětem samostatného řízení. Navrhovatelé zpochybňují způsob

vymezení plochy SL/1 a jeho provedení v zásadách. Tvrdí, že tuto plochu jako limit území není možné vymezit bez uvedení kapacity letiště, a napadají rovněž věcnou správnost vymezení plochy. V územně analytických podkladech nejsou pro vymezení SL/1 žádné podklady. Navrhovatelé dále poukazují na skutečnost, že existují i další varianty, a to např. návrhy rozvoje letiště ve Vodochodech nebo letiště Milovice - Mladá.

[51] Podle navrhovatelů odpůrce pochybil, když umožnil rozvoj a osídlení oblastí, kam mohlo být rozšiřováno letiště. Argumentovat nyní územními plány z roku 1975 nebo 1985 znamená zásadně zpochybňovat vlastní rozhodovací činnosti, a to především v uplynulých 20 letech.

[52] Navrhovatelé tvrdí, že způsob jakým odpůrce vymezil plochu SL/1 je nesprávný, neurčitý a nepřezkoumatelný, neboť odpůrce nepracoval při vymezování plochy s kapacitou letiště a nemohl tak žádný limit území stanovit. Přesto tak arbitrárně učinil a bez srozumitelného odůvodnění stanovil plochu, která má být nadlimitně postižena letištěm.

[53] Neposouzení či posouzení synergických vlivů záměrů v územně plánovací dokumentaci není v žádném případě otázkou výkladovou. Jde o požadavek zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 zrušil část zásad územního rozvoje hl. m. Prahy týkající se silničního okruhu kolem Prahy v úseku Praha - Ruzyně až Praha - Březiněves, nicméně odpůrce tento rozsudek nerespektuje a ze zásad uvedenou část SOKP nevypustil. Především však od tohoto záměru neupustil a aktuálně projednává změny územního plánu hl. m Prahy (Z2273/00 a Z2178/00), které počítají s původní trasou. Proto nadále platí výhrada k neposouzení synergických vlivů SOKP a letiště.

[54] Posuzování vlivů zásad na životní prostředí probíhá podle § 10i zákona o posuzování vlivů a podle stavebního zákona. Tato ustanovení upravují proces posuzování vlivů, nikoliv ovšem lhůtu k vydání stanoviska k návrhu zásad. Při stanovení lhůty je proto třeba vyjít z čl. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů, které stanoví, že bez stanoviska není možné koncepci, tedy zásady územního rozvoje, schválit. Bez stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 10. 2009 by tedy odpůrce nemohl zásady schválit. Za vypořádání podmínek pak není možno považovat jejich v podstatě neodůvodněné odmítnutí.

[55] K závěrům ve vyjádření odpůrce ohledně stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy navrhovatelé uvádí, že stanovisko hygienické stanice ze dne 3. 4. 2009 bylo vydáno na podkladě připomínek veřejnosti uplatněných ve lhůtě podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, přičemž veřejnost nemá možnost uplatňovat připomínky dříve než ve lhůtě podle § 39 odst. 1 ve spojení s § 39 odst. 2 stavebního zákona. Hygienická stanice hl. m. Prahy proto uplatnila stanovisko včas, neboť reagovala na nové skutečnosti, které zjistila.

[56] Odpůrce ve svém vyjádření velkou část argumentů navrhovatelů odvrací s odkazem na další fázi povolovacího procesu rozšiřování letiště, v tomto případě na fázi územního plánu. Vzhledem k charakteru rozšíření letiště jako záměru nadmístního není možné řešit

přiměřenost rozšíření letiště jinde než v zásadách územního rozvoje, tedy v napadeném opatření obecné povahy.

IV. Další vyjádření odpůrce

[57] K otázce aktivní legitimace ve svém dalším vyjádření odpůrce upozornil, že subjekty typu vědecký ústav a univerzita by měly být s to vyhodnotit, kdy je vhodné a kdy není vhodné se účastnit nějakého procesu.

[58] Dále odpůrce k otázce obecnosti ZÚR uvedl, že jsou odlišným typem územně plánovací dokumentace, než je územní plán, a ze zákonné dikce dovozuje, že zakreslení konkrétních ploch staveb není nutno provádět v ZÚR. Odpůrce má za to, že nedostatečná přesnost, kterou vytýká navrhovatel napadeným zásadám, se týká otázek, jejichž řešení nemá vliv na otázky vymezené v § 36 stavebního zákona. Na úrovni zásad územního rozvoje je pak třeba řešit pouze rozsah toho, co je skutečně nadmístního významu.

[59] Odpůrce si je vědom toho, že navrhovatelé budou dotčeni existencí paralelní vzletové dráhy, toto dotčení však bude předmětem dalšího posouzení až v procesu přijímání územního plánu. Odpůrce připouští možnost, že konkrétní podoba omezení by byla dle úvahy příslušného orgánu shledána v územním řízení nepřípustnou, pak by odpůrce provedl změnu v ZÚR. Odpůrce chápe sociální potřebu navrhovatele bránit stavbě, která je ohrožením jeho současného životního nebo funkčního standardu. K tomu však dodává, že otázka konfliktu obecních a místních zájmů a potřeb nemá nikdy ideální řešení.

[60] Oblast SL/1 byla v zásadách vymezena na základě materiálů, které zpracovatel získal od letiště Ruzyně. V současné době jsou už k dispozici jiná vymezení, která vyplývají z aktuálnějších materiálů.

[61] Odpůrce v dobré víře vymezil dle tehdy dostupných podkladů a znalostí území s potenciálními dopady rozvoje letiště s tím, že je úkolem dalších stupňů územně plánovací dokumentace zpřesnit rozsah těchto dopadů.

Ke zrušení části silničního okruhu rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 odpůrce poznamenává, že na záměr výstavby soudem zrušené části silničního okruhu nehodlá rezignovat, protože tato povinnost z citovaného rozsudku nevyplývá a tento záměr je obsažen i v Politice územního rozvoje.

V. Podstatné skutečnosti plynoucí ze spisu a jednání

[62] Nejvyšší správní soud z obsahu správního a soudního spisu a veřejných zdrojů zjistil následující podstatné skutečnosti:

Politika územního rozvoje České republiky 2008, schválená usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929, oznámená ve Sbírce zákonů pod sdělením č. 270/2009 Sb. (dostupné na http://www.mmr.cz/getdoc/873d1a09-3b9d-4a12-9924-e42eb641a0ad/III--Navrh-PUR-

CR-2008, na str. 61), obsahuje část (kapitolu) 5. „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“, kde je u bodu č. 131 - Letiště, uvedeno:
„*L1*
Vymezení:
Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha - Ruzyně.
Důvody vymezení:
Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.
Úkoly pro územní plánování:
a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).
b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“

Napadené opatření obecné povahy obsahuje ve vztahu k Mezinárodnímu letišti Praha - Ruzyně v částech 4.4.1 a 5.3.1 tento text:
„*4.4.1 Oblast zasažená provozem letiště Ruzyně (SL/1)*
Poloha ve městě: Severozápadní okraj Prahy na území MČ Praha 6, Praha - Nebušice, Praha - Suchdol.
Důvody vymezení: Provoz letiště znehodnocuje stávající využití a omezuje rozvoj a funkční využití území v severozápadní části města.
Vztah k platnému Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy: Území jsou určena pro rozvoj z části v horizontu a z části ve výhledu územního plánu.
Podmínky pro následné rozhodování o změnách v území:
a) stanovení režimu v okolí letiště ve smyslu podmínek navrhovaných ochranných hlukových pásem,
b) stanovení podmínek pro výstavbu se zřetelem na dlouhodobě negativní vnímání leteckého provozu v režimu přistávání a vzletu v blízkosti obytné funkce.
Úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci:
a) navrhnout funkční a prostorové regulativy respektující podmínky provozu letiště
(...)
5.3.1 Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně
Vymezení: Na severozápadním okraji hl. m. Prahy v těsné vazbě na Pražský okruh a rychlostní silnici R7 (Praha - Slaný). Letiště je situováno v prostoru, v němž se historicky rozvíjí letecký provoz díky příznivým územním podmínkám a výhodné poloze vůči městu.
Důvody vymezení: Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně je nejvýznamnějším mezinárodním letištěm ČR, které zajišťuje spojení hlavního města s okolním světem, k čemuž přispívá i výhodná poloha Prahy v České republice. Vzhledem k tomu, že dobře fungující letiště podporuje rostoucí význam, konkurenceschopnost a přitažlivost hl. m. Prahy ve světě, počítá se s jeho přiměřeným rozvojem a s tím související částečnou přestavbou dráhového systému. Určujícím prvkem rozšíření a úprav dráhového systému letiště je výstavba nové paralelní vzletové a přistávací dráhy RWY 06R/24L. Stávající dráha RWY 13/31 bude využívána ve velmi omezené míře a provoz na ni bude soustředěn pouze v relativně izolovaných časových intervalech, kdy nastane extrémní meteorologická situace neumožňující bezpečné přistání nebo vzlet na jedné z paralelních drah, nebo kdy některá z paralelních vzletových a přistávacích drah bude pro nezbytné opravy uzavřena a za této situace bude provoz na dráze 13/31 předem dohodnut s městem.

Vztah k Územnímu plánu sídelního útvaru hl. m Prahy: Plocha letiště je vymezena v horizontu územního plánu, kde je obsaženo i výhledové uspořádání vzletových a přistávacích drah.
Podmínky pro následné rozhodování o změnách v území:
a) zajištění kolejového spojení letiště s centrální oblastí města,
b) limitování rozvoje leteckého provozu hygienickými hledisky,
c) omezení rozvoje území ve vztahu k provozu budoucího dráhového systému letiště.
Úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci:
upřesnit výhledový územní rozsah letiště."

Stanovisko Ministerstva životního prostředí ČR ze dne 2. 8. 2007, č. j. 19763/ENV/07, podané k návrhu zásad územního rozvoje uvádí:
„*F) Požadujeme vyhodnocení vlivů ZÚR Prahy na životní prostředí zaměřit, kromě základních zákonných požadavků, daných stavebním zákonem, i na následující aspekty:*
Vyhodnocení, jak návrh ZÚR Prahy zohledňuje ochranu zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, příp. i přírodních parků, územního systému ekologické stability krajiny, významných krajinných prvků apod.; vyhodnotit vlivy na stabilitu přírodních ekosystémů, jejich složky a funkce;
vyhodnocení vlivů ZÚR Prahy z hlediska aspektů obecné ochrany přírody a krajiny vymezených zejména v § 1 a § 2 zákona č. 114/1992 Sb.;
vyhodnocení pravděpodobných střetů jednotlivých ploch a koridorů s lokalitami výskytu zvláště chráněných, kriticky a silně ohrožených druhů rostlin a živočichů (ve smyslu vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb.) relevantních k měřítku návrhu ZÚR Prahy;
vyhodnocení, zda návrh ZÚR Prahy naplňuje cíle stanovené Státní politikou životního prostředí, Strategií ochrany biologické rozmanitosti ČR, Státním programem ochrany přírody a krajiny ČR;
vyhodnocení, zda návrh ZÚR Prahy respektuje schválené koncepční materiály v oblasti ochrany přírody, především plány péče o zvláště chráněná území; u ploch a koridorů, které jsou lokalizovány ve zvláště chráněných územích, vyhodnotit jejich soulad s plány péče;
součástí vyhodnocení musí být tzv. problémový výkres, do kterého budou současně promítnuty plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby, a zájmy ochrany přírody a krajiny, které vyplývají ze zákona č. 114/1992 Sb.: zejména zvláště chráněná území, území evropsky významných lokalit, přírodní parky, regionální a nadregionální ÚSES; z požadovaného zákresu by měly být zřejmé možné střety, které je nutno řešit;
vyjmenování a vyhodnocení navržených ploch a koridorů, které jsou převzaty z již schválených ÚPD, zejména ÚP VÚC;
(...)
v rámci vyhodnocení vlivů na ovzduší klást důraz na oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (např. kumulativní vlivy lokalizace jednotlivých ploch a koridorů);
(...)
15. vyhodnotit vlivy ZÚR Prahy na jednotlivé složky životního prostředí, zejména u variantních řešení navržených ploch a koridorů porovnat vlivy jednotlivých variant na všechny složky životního prostředí s důrazem na ochranu přírody a krajiny, zábory ZPF (zejména z hledisek vymezených v § 1 a § 4 zákona č. 334/1992 Sb.) a PUPFL, dopady na obyvatelstvo, (...);
16. u variantních řešení ploch a koridorů požadujeme určení pořadí jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí, ve kterém jsou jednotlivé varianty přípustné a za jakých podmínek jsou přípustné, včetně navržení a posouzení případných opatření,která by mohla

těmto negativním (nepříznivým) vlivům předcházet, popř. je vyloučit, snížit, zmírnit nebo kompenzovat;
(...)
G) Požadavky na vyhodnocení vlivů na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí:
(...) *Požadujeme rozšířit obsah vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti o výrok v závěru vyhodnocení, zda dle názoru autorizované osoby mají ZÚR Prahy významný negativní vliv na území evropsky významné lokality a ptačí oblasti či nikoli.*

Závěrem uvádíme, že návrh zadání ZÚR Prahy, který byl předložen na MŽP se dle našeho názoru jeví jako nedostatečný. (...)"

Stanovisko Ministerstva životního prostředí ČR ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09, obsahuje ve Stanovisku k návrhu „Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy" v části A. Věcné aspekty tyto závěry:

„2. Požadujeme respektovat rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008 (9 Ao 2/2008 - 62) o zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2008 ve věci záměrů Silničního okruhu kolem Prahy a RWY Letiště Ruzyně. Dále upozorňujeme, že musí být dokončen proces EIA pro vzletovou a přistávací dráhu RWY 06R/24L Letiště Ruzyně ve smyslu požadavků obsažených v dopise MŽP č. j. 21550/ENV/08 ze dne 13. 3. 2008 (doplnění dokumentace vlivů záměru na životní prostředí).

3. Do návrhu ZÚR požadujeme doplnit, že záměr rozšíření letiště Praha Ruzyně (Výstavba nové paralelní dráhy RWY 06R/24L) lze realizovat pouze za předpokladu, že budou dodržovány hygienické hlukové a emisní limity a příslušné právní předpisy a legislativní normy v nyní již zastavěném území s rezidenční zástavbou a areálem České zemědělské univerzity, se základní školou a mateřskými školami v současnosti i při budoucím provozu letiště Praha Ruzyně v následném rozhodování o změnách v území.

4. K bodu 4.4.1 Oblast zasažená provozem letiště Ruzyně (SL/1), Podmínky pro následné rozhodování o změnách v území požadujeme doplnit takto:

c) vyhlášení ochranného hlukového pásma na stávající zastavěná území s obytnou funkcí po dohodě ve spolupráci s orgánem hygieny a dotčenými městskými částmi

K bodu 5.3.1 Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně, část Podmínky pro následné rozhodování o změnách v území požadujeme doplnit takto:

d) vyhlášení ochranného hlukového pásma na stávající zastavěná území s obytnou funkcí po dohodě ve spolupráci s orgánem hygieny a dotčenými městskými částmi

K bodu 5.3.1 Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně, část Úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci požadujeme doplnit takto:

b) stanovit maximální únosné zatížení z hlediska vlivů letecké dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel v okolí letiště

c) případné navyšování kapacity letiště řádně zdůvodnit ve vztahu k ochraně zdraví a obyvatel v okolí letiště"

V části C. označené jako Podmínky stanoviska z hlediska vlivů na lokality soustavy Natura 2000 citované stanovisko uvádí:

„Ministerstvo životního prostředí upozorňuje na povinnost schvalujícího orgánu dle § 10g odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. a příslušných ustanovení stavebního zákona zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci. Dále upozorňujeme schvalující orgán na povinnost ve smyslu § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

Ministerstvo životního prostředí dále upozorňuje předkladatele na povinnost zajistit sledování a rozbor vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a další

povinnosti plynoucí z § 10h zákona č. 100/2001 Sb. Výše uvedené povinnosti je třeba respektovat s ohledem na požadavky směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.“

V dopise Ministerstva životního prostředí ČR Magistrátu hl. m. Prahy je požadováno doplnění Vyhodnocení vlivů ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí, ze dne 14. 4. 2009, č. j. 28312/ENV/09: *„K námitce Městské části Praha 6 - Suchdol týkající se rozšíření letiště Ruzyně uvádíme následující. MŽP plně odkazuje na dosavadní výsledky procesu EIA u záměru „Paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně“, kde byla v březnu 2008 vrácena dokumentace vlivů na životní prostředí k doplnění.“*

Hygienická stanice hlavního města Prahy ve svém vyjádření ze dne 3. 4. 2009, č. j. ÚPL/152/981/2102/09, uvedla: *„S přihlédnutím k faktu, že prozatím nebyla stanovena maximální kapacita a limity záměru rozšíření letiště Praha Ruzyně o paralelní RWY 06R/24L, není možno souhlasit s interpretací vlivu tohoto záměru na veřejné zdraví tak, jak je uvedeno v tabulce na str. 39, kde autor klasifikuje vliv tohoto rozšíření letiště na vstupní parametry,od kterých by se toto tvrzení odvíjelo. Naprosto zásadním krokem je stanovit provozní kapacity letiště tak, aby nebylo nutno extrémně zvětšovat ochranné protihlukové pásmo na stávající zástavbu a zvyšovat počet obyvatel zasažených hlukem z leteckého provozu, který překračuje hygienické limity. (...) Požadujeme proto podrobné zpracování, resp. dopracování hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA), vč. podrobného hodnocení zdravotních rizik: (...) pro letiště Praha - Ruzyně.“*

[63] Při ústním jednání, konaném dne 2. 2. 2011, setrvali účastníci řízení na obsahu svých podání.
Zástupce navrhovatele v plném rozsahu odkázal na obsah návrhu na zahájení řízení a zdůraznil, že zásady územního rozvoje nejsou jen obecnou myšlenkovou strukturou, ale závazným plánem, který musí upravit záměry nadmístního významu tak, aby mohly být zvažovány zásahy do práv dotčených osob. Odpůrce zanedbal vymezení limitů území - mohl buď zjistit plánovanou kapacitu letiště a z tohoto zjištění vycházet, nebo měl rozhodnout, v jakém rozsahu dotčené území před rozšířením letiště ochrání.

Zástupce odpůrce uvedl nad rámec svého písemného podání, že větší podrobnost zásad územního rozvoje by vedla k překročení pravomoci odpůrce při přijímání zásad územního rozvoje, čímž by mohlo být nepřijatelně zasaženo do pravomoci vydat územní plán a do práva veřejnosti vyjádřit se k aspektům, jež měly být obsaženy až v územním plánu. Dále poukázal na to, že negativní stanoviska Ministerstva životního prostředí a hygienické stanice byla v dohodovacím řízení vyřešena či byla podána pozdě.

VI. Posouzení splnění podmínek řízení a aktivní legitimace

[64] Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci. Těmi jsou v řízení, vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního, existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatelů a formulace návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

[65] Předmětem řízení je přezkum zákonnosti části Zásad územního rozvoje Hlavního města Prahy č. 8/2009, schválených usnesením zastupitelstva Hlavního města Prahy ze dne 17. 12. 2009, č. 32/59, které jsou opatřením obecné povahy.

[66] Navrhovatel a) - městská část Praha - Suchdol opírá svou aktivní legitimaci o skutečnost, že v důsledku rozšíření letiště, úprav dráhového systému a realizace paralelní dráhy by došlo k rozšíření stávajícího ochranného hlukového pásma letiště na území městské části. Oproti současnému stavu by se tedy stalo součástí ochranného hlukového pásma letiště i zastavěné území městské části, čímž by na jejím území došlo k ohrožení kvality života a ke zhoršení životního prostředí občanů obce. Navrhovatel a) namítá rovněž zásah do jeho práva na samosprávu.

[67] Taktéž ostatní navrhovatelé namítli nezákonnost ZÚR ve vztahu k plánovanému rozšíření letiště Ruzyně. Těmito nezákonnostmi bylo navrhovatelům b) až e) zasaženo do jejich edukační a výzkumné činnosti, zkomplikoval by se jejich rozvoj a případně i znemožnila jejich činnost, omezilo jejich vlastnické právo, a to zejména nadlimitní hlukovou zátěží, elektromagnetickým zářením a vibracemi. Navrhovatelé f) až n) byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na právu na soukromý a rodinný život, příznivé životní prostředí a na právu vlastnickém, neboť v důsledku rozšíření letiště dojde k poklesu hodnoty jejich majetku.

[68] Nejvyšší správní soud při své dřívější rozhodovací činnosti vytyčil hranici mezi případy, kdy je třeba návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní legitimace odmítnout proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a případy, kdy je namístě takový návrh meritorně projednat. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud k možnosti odmítnutí návrhu konstatoval: „*Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.].*“ Nejvyšší správní soud dospěl v jiném případě k obdobnému závěru, že nelze návrh osoby odmítnout, pokud „*bez bližšího zkoumání není zcela zjevné, že napadená opatření obecné povahy do jejích práv nezasáhla*.“ (rozsudek ze dne 11. 10. 2010, č. j. 3 Ao 5/2010 - 125). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je „*vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že* a priori *vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.*“

[69] Vycházeje se shora uvedeného nemohl Nejvyšší správní soud u žádného z navrhovatelů bez dalšího zkoumání dospět k závěru, že by snad byli navrhovateli zjevně

neoprávněnými [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Z tohoto důvodu vůči žádnému z navrhovatelů Nejvyšší správní soud jeho návrh neodmítl.

[70] U každého z navrhovatelů připadá v úvahu s ohledem na jejich argumentaci v návrhu jiná míra tzv. „dotčenosti", kterou již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře jednoznačně popsal. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „(...) *pojem ‚dotčenosti' je nutno vykládat šířeji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků a staveb, na které změna územního plánu přímo dopadá. ‚Dotčenost' se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného ‚sousedění' pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky a stavbami, na něž dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být - ovšem spíše 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 či stavbě. ‚Dotčenost' se proto musí posuzovat materiálně s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků či staveb, ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.*"

[71] Aktivní legitimace navrhovatele a), tedy městské části, jejíž území se rozkládá na pozemcích, nesporně dotčených napadeným opatřením obecné povahy, je s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu nesporná. Nejvyšší správní soud totiž již konstatoval, že „*je zřejmé, že i městská část může tvrdit ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, pokud splní další podmínky žalobní legitimace. Městská část je dle zákona č. 131/2000 Sb. a Statutu nositelem procesních i hmotných práv, která je oprávněna v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit.*" (rozsudek ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62). Ostatně ani odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele a) nijak nezpochybňuje.

[72] Pokud jde o ostatní navrhovatele [navrhovatelé b) - n)], je třeba konstatovat, že napadené opatření obecné povahy jednoznačně nekonkretizuje rozsah území dotčeného plánovanou paralelní letovou dráhou, čímž se Nejvyšší správní soud bude dále zabývat u námitky nedostatečné konkretizace plánované plochy nadmístního významu. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ohledně aktivní legitimace jednotlivých navrhovatelů Nejvyššímu správnímu soudu předložil grafické znázornění rozsahu této plochy spolu s identifikací nemovitostí, jež jsou vlastnictvím jednotlivých navrhovatelů (příloha podání ze dne 22. 11. 2010); s ohledem na charakter napadeného opatření obecné povahy (způsob vymezení rozšíření letiště), nelze vyloučit, že by jím mohlo dojít k reálnému ovlivnění poměrů nemovitostí ostatních navrhovatelů.

[73] Nejvyšší správní soud se na tomto místě musel zabývat rovněž námitkami odpůrce, zda není aktivní legitimace některých navrhovatelů zpochybněna tím, že nevykazovali aktivitu v průběhu přípravy napadeného opatření obecné povahy.
Nejvyšší správní soud v této věci navazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, Rs 11/2010, v němž tento soud dospěl k závěru, že:
„*I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro*

nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.
II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“
Ve zde posuzovaném případě je třeba upozornit na skutečnost, že se jedná o opatření obecné povahy - zásady územního rozvoje, jejichž právní úprava neumožňuje, aby námitky podávaly jednotlivé dotčené fyzické osoby (srov. § 39 odst. 2 stavebního zákona), ostatní výhrady dotčených subjektů nejsou zákonem nijak formalizovány.

[74] Pokud pak jde o skutečnost, zda je z hlediska přístupu k soudní ochraně nějaký rozdíl mezi uplatněním připomínek a námitek, i k této otázce již Nejvyšší správní soud zaujal své stanovisko: „*Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.*“ (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48).

[75] Ani odpůrcovo upozornění, že citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 klade důraz na rozlišení objektivních a subjektivních faktorů na straně navrhovatele a že subjekty typu vědecký ústav a univerzita by měly být s to vyhodnotit, kdy je vhodné a kdy není vhodné se účastnit nějakého procesu, nevedlo Nejvyšší správní soud k závěru, že by legitimace navrhovatelů b) až e) byla zpochybněna, neboť tito navrhovatelé zdůvodnili vytýkanou pasivitu odkazem na skutečnost, že odpůrce dobře znal jejich výhrady z řízení o změně původního a pořízení nového územního plánu, které probíhalo paralelně s řízením o zásadách územního rozvoje. I pro tyto subjekty pak platí také další argument spočívající ve skutečnosti, že na rozdíl od procesu pořizování územního plánu, v procesu pořizování zásad nemůže vlastník dotčené nemovitosti uplatnit námitku, tedy efektivní procesní prostředek. Nelze rovněž pominout skutečnost, že ve vztahu k Mezinárodnímu letišti Praha - Ruzyně současně probíhají různé územně plánovací procesy (vedle ZÚR ještě změna původního územního plánu a příprava nového územního plánu). Nejvyšší správní soud v takto zjištěné situaci dále přihlédl i ke skutečnosti, že všichni navrhovatelé vystupují společně a uplatňují stejnou právní argumentaci, přičemž legitimace navrhovatele a) je od počátku nesporná.

[76] Ze všech důvodů výše uvedených tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě s ohledem na zvláštní charakter posuzovaného opatření obecné povahy (zásady územního rozvoje) i s ohledem na skutkové okolnosti zjištěné v posuzovaném případě není na místě návrh zamítnout pouze z důvodů nedostatečné aktivní legitimace kteréhokoli z navrhovatelů.

VII. Zákonnost postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy

[77] Pokud jde o meritorní posouzení jednotlivých námitek je třeba uvést, že jednotlivé námitky nejsou posuzovány v pořadí vzneseném navrhovateli, ale podle jejich významu v posuzované věci a v souladu s obvyklým posuzovacím postupem. Dále pak Nejvyšší správní soud hodnotil napadené zásady územního rozvoje pod zorným úhlem své dosavadní judikatury k Politice územního rozvoje (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, publikované pod č. 2009/2010 Sb. NSS) a dotčeným zásadám územního rozvoje Hlavního města Prahy (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 ze dne 20. 5. 2010, publikovaný pod č. 2106/2010 Sb. NSS, a rozsudek č. j. 4 Ao 7/2010 - 118 ze dne 27. 1. 2011) i k otázce specifikace lokalit nadmístního významu a odůvodnění zásad územního rozvoje (rozsudek č. j. 4 Ao 5/2010 - 48 ze dne 15. 9. 2010 a rozsudek č. j. 5 Ao 1/2009 - 186 ze dne 3. 7. 2009).

[78] Nejvyšší správní soud postupuje při přezkumu důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy v pěti krocích (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Nejprve zkoumá, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Dále se zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém se zaměřuje na otázku obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední fáze přezkumu spočívá v přezkumu souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[79] Pokud jde o první dva kroky popsaného postupu, navrhovatel nezpochybnil ani pravomoc odpůrce, ani netvrdil, že by jednal *utra vires*. Naplnění prvních dvou podmínek zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, tedy skutečnost, že odpůrce měl k vydání napadeného opatření obecné povahy pravomoc a nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti, nebyla mezi účastníky řízení sporná. Nejvyšší správní soud pak konstatuje, že pravomoc Zastupitelstva hlavního města Prahy vydat pro území odpůrce napadené opatření obecné povahy je založena ustanovením § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a že odpůrci svědčí věcná i územní působnost k vydání napadených ZÚR podle § 36 a násl. stavebního zákona. Jeho osobní ani časová působnost nebyla v tomto směru omezena a z mezí své působnosti nevybočil.

[80] Při posuzování zákonnosti postupu vydávání napadeného opatření obecné povahy (třetí krok) nemohl Nejvyšší správní soud odhlédnout od skutečnosti, že již dvakrát napadené opatření obecné povahy zkoumal a dospěl k závěru o jeho nezákonnosti z důvodu nezákonnosti postupu odpůrce při jeho vydávání (zejména srov. rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644). V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud již část napadeného opatření obecné povahy zrušil, neboť jeho součástí nebylo posouzení jeho vlivu na evropsky významnou lokalitu, zařazenou na tzv. národní seznam ještě před schválením napadeného opatření obecné povahy (lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce podle nařízení vlády č. 371/2009 Sb., které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2009). Dalším důvodem zrušení části napadeného opatření obecné povahy dle citovaného rozsudku byla skutečnost, že při vyhodnocení vlivů napadeného opatření obecné povahy na životní prostředí nebyly respektovány

požadavky vyjádřené ve stanoviscích Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 8. 2007, č. j. 19763/ENV/07, a ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09, čímž byl porušen § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Jiným důvodem zrušení části napadeného opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem pak byla skutečnost, že v napadeném opatření obecné povahy nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy silničního okruhu kolem Prahy (SOKP) a letiště Praha - Ruzyně.

[81] Nejvyšší správní soud respektuje závěry svých předchozích rozhodnutí o totožných právních otázkách (ledaže by hodlal některou z právních otázek předložit k posouzení rozšířenému senátu pro odchylný názor). Ve vztahu k posuzovaným částem napadeného opatření obecné povahy jsou určující i závěry, které k totožným otázkám vyslovil zdejší soud v rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010 - 644; nezákonnosti vytčené v souvislosti se silničním okruhem mají totiž zásadní souvislost i s nyní posuzovanou částí zásad územního rozvoje, a to částí upravující Mezinárodní letiště Praha - Ruzyně.

[82] Poukazuje-li odpůrce na odlišnosti a jiné skutkové okolnosti v případě posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu (Kaňon Vltavy u Sedlce) oproti výše citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, činí tak nepřípadně. Odpůrce uvedl, že tato lokalita je považována za evropský významnou pouze z důvodu výskytu chráněných rostlin. Zatímco ve věci sp. zn. 8 Ao 2/2010 Nejvyšší správní soud řešil vliv realizace záměru pražského silničního okruhu na tyto rostliny, v nyní posuzovaném případě rostliny nemohou být podle názoru odpůrce ovlivněny případným hlukem majícím původ v rozšíření letiště. Je s podivem, že odpůrce činí ve svém vyjádření jasné skutkové závěry, zatímco současně na jiném místě pléduje pro to, aby v rámci právního posuzování nebyly zaujímány odborné závěry z jiných oblastí než z oblasti práva (například u posuzování vlivů na životní prostředí). I kdyby snad mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posuzování skutečnosti, zda provoz letiště je či není způsobilý škodit chráněným rostlinám, jakékoli jeho závěry k této otázce by nevedly k odstranění vážné vady napadeného opatření obecné povahy spočívající v absenci zohlednění vlivu posuzovaného záměru na evropsky významnou lokalitu.

[83] Při posouzení této otázky soud vychází z jednoznačné vnitrostátní právní úpravy i z povinností České republiky vyplývajících z unijního práva (zejména čl. 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a § 37 odst. 5 stavebního zákona), tj. že tyto tzv. naturové oblasti musí být při územním plánování jednoznačně zhodnoceny v rámci příslušné územně plánovací dokumentace. Toto závažné opomenutí pak nemůže být zhojeno v rámci navazujícího soudního řízení. Zejména v případě, kdy nedošlo k žádnému relevantnímu vymezení rozsahu provozu Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, není možno zaujmout žádný věcný závěr, týkající se způsobu a rozsahu možných vlivů na právně zakotvenou evropsky významnou lokalitu.

[84] Rovněž způsob, jímž se odpůrce vypořádal s absencí posouzení synergických a kumulativních vlivů silničního okruhu kolem Prahy (SOKP) a letiště Praha - Ruzyně, je dosti zjednodušující. Odpůrce konstatoval, že namítaná absence posouzení synergického efektu je bezpředmětná, neboť rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 svým výrokem odstranil z

grafické i textové části ZÚR jeden ze dvou prvků, jejichž synergické působení by mělo být posuzováno, a to část silničního okruhu kolem Prahy. S tímto tvrzením nelze souhlasit, neboť z postupu a další argumentace odpůrce je zřejmé, že na zapracování SOKP do ZÚR nerezignoval a pracuje na nových variantách jeho umístění. Pro tento případ pak zůstává otázka synergických a kumulativních vlivů SOKP a letiště naopak otevřena a může být dořešena pouze při zohlednění jejich vzájemného vztahu (povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí vyplývá zejména z § 2 zákona o posuzování vlivů, z bodu f) přílohy č. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, a z bodu 5 přílohy stavebního zákona, rovněž pak z citovaného stanoviska Ministerstva životního prostředí). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem navrhovatele, že pro účely posouzení těchto synergických a kumulativních vlivů je navržená specifikace Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně natolik obecná, že posouzení těchto vlivů a případné zvážení jednotlivých variant je vlastně nemožné (viz níže k míře obecnosti napadeného opatření obecné povahy).

[85] Pokud pak odpůrce poukazuje na jinou situaci oproti rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 i v případě nezohlednění stanoviska Ministerstva životního prostředí, pak tato jeho argumentace rovněž neobstojí. V napadeném opatření obecné povahy nebyl zohledněn požadavek Ministerstva životního prostředí na zapracování a doplnění podmínek pro následné rozhodování o hlukové zátěži v oblasti zasažené provozem letiště Ruzyně (4.4.1) a na doplnění stanovení maximálního únosného zatížení z hlediska vlivů na životní prostředí a zdraví obyvatel v okolí letiště a zdůvodnění navyšování kapacity letiště ve vztahu k ochraně zdraví obyvatel s tím, že maximální únosné zatížení nelze stanovit bez znalostí parametrů zdrojů zátěže (5.3.1). Rovněž s těmito požadavky se musí odpůrce v ZÚR vypořádat a zohlednit je, neboť je to jeho povinností podle § 40 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Prosté konstatování, že požadavek ministerstva je nadbytečný a že bude řešen na úrovni územního plánu, není možno považovat za zohlednění, ale pouze za jeho odmítnutí.

[86] Nejvyšší správní soud neakceptuje ani argument odpůrce, že nemusel stanovisko Ministerstva životního prostředí zohlednit, protože bylo uplatněno pozdě, až po vypořádání připomínek a námitek. Zde lze odkázat na zákonnou úpravu, která nepovažuje stanovisko Ministerstva životního prostředí za připomínku či námitku, ale za nezbytnou zákonnou podmínku vydání opatření obecné povahy. Stavební zákon v § 40 odst. 2 písm. c) stanoví povinnost v odůvodnění zásad územního rozvoje vypořádat stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a sdělit, jak bylo zohledněno. Dále stavební zákon v § 37 odst. 4 a 5 stanoví zvláštní postavení Ministerstva životního prostředí v procesu přípravy zásad územního rozvoje včetně povinnosti upravit zásady územního rozvoje v souladu se stanoviskem zástupců Ministerstva životního prostředí a výsledkem řešení rozporů i posuzování vlivu na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a hledání alternativních řešení. Postavení Ministerstva životního prostředí v procesu přijímání zásad územního rozvoje je specifické, naopak v případě Hygienické stanice města Prahy zákon neupravuje speciální postavení tohoto orgánu, proto tvrzené nedostatečné vypořádání námitek tohoto orgánu nemá takovou relevanci, aby samo o sobě mohlo vést k závěru o nezákonnosti procedury přijímání zásad územního rozvoje.

[87] Nejvyšší správní soud proto nemůže dospět k jinému závěru než k takovému, že ZÚR jsou již z důvodů zásadních procesních vad a nezákonnosti postupu při vydávání napadeného opatření obecné povahy v napadených částech nezákonné, a proto nezbývá nic jiného než je v příslušných částech zrušit.

[88] Navrhovatelé rovněž namítli, že odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nevypořádal dostatečně jejich námitky a připomínky. Nejvyšší správní soud již konstatoval, že součástí odůvodnění opatření obecné povahy je i „*rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozhodnutí č. j. 8 Ao 2/2010 - 644: „*Obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění. Obecnost vypořádání námitek v posuzované věci je na samé hranici přezkoumatelnosti, s ohledem na charakter ZÚR se však forma (pokud jde o míru stručnosti) vypořádání nejeví být sama o sobě nezákonná.*“ - tento závěr platí i pro projednávanou věc.

VII. Míra konkrétnosti zásad územního rozvoje, jejich obsah a vztah k Politice územního rozvoje

[89] I přes výše odůvodněný závěr o nezákonnosti postupu přijímání napadeného opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud považuje za nutné vypořádat se i s dalšími argumenty navrhovatele ve vztahu k obsahu napadeného opatření obecné povahy.

[90] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že veškeré nezákonnosti napadených opatření obecné povahy je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu. „*V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.*“ (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644).

[91] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval i tím, že zásady územního rozvoje jsou v rámci územně plánovacích nástrojů poměrně obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než v případě např. územního plánu, odmítá však názor odpůrce, že zásady územního rozvoje nemají žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování a zejména v případě staveb nadmístního významu v rámci dopravní infrastruktury jsou zpravidla nejzásadnějším nástrojem. Zásady územního rozvoje jsou prvním územně plánovacím nástrojem způsobilým soudního přezkumu, neboť PÚR,

obecně předvídající rozšíření letiště Ruzyně, není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 (č. 2009/2010 Sb. NSS), a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010, opatřením obecné povahy, způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

[92] Odpůrce ve svém vyjádření opakovaně odkazuje na další fáze územního plánování, kde budou stanoveny přesnější obrysy plánovaného provozu a rozšíření letiště Ruzyně. Ve svém shora citovaném rozsudku však Nejvyšší správní soud upozornil, že „*stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování*“ (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644). Vždyť právě nejranější fáze územně plánovací dokumentace jsou počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny: „*Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 As 57/2007 - 98).

[93] Nejvyšší správní soud již ve svém prvním rozsudku k pražským zásadám územního rozvoje (č. j. 8 Ao 2/2010 - 644) upozornil, že si je vědom toho, že úprava stavebního práva přinesla s účinností od 1. 7. 2006 nové nástroje územního plánování a významně revidovala relevantní procesní postupy. Nová právní úprava také přinesla aplikační nejednotnost při volbě míry konkrétnosti ZÚR u jednotlivých zpracovatelů (pořizovatelů).

[94] Právě posuzovaný případ však ukazuje, že pro plánování natolik zásadní stavby nadmístního významu jako je největší mezinárodní letiště v zemi a jeho další rozvoj v oblasti, která je nesmírně cennou z pohledu kulturního, důležitou z pohledu ochrany přírody a krajiny i zdraví lidí, je třeba ve všech fázích územně plánovací dokumentace provést specifikaci plánovaného provozu z hlediska jeho kvality, kvantity a technologie. Odpůrce ve svém vyjádření námitku potřeby zvažovat v této fázi jednotlivé varianty bagatelizoval tím, že jedinou jasně nepřijatelnou variantou je tzv. nulová varianta, tedy rezignace na další rozšíření letiště. Z napadeného opatření obecné povahy však je patrno, že odpůrce neměl ujasněnu koncepci dalšího vývoje letiště i letecké dopravy, neboť nespecifikuje rozsah rozšíření letiště Ruzyně.

[95] Problematika ruzyňského letiště je řešena i v Politice územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929, oznámené ve Sbírce zákonů pod sdělením č. 270/2009 Sb. (dostupné na http://www.mmr.cz/getdoc/873d1a09-3b9d-4a12-9924-e42eb641a0ad/III--Navrh-PUR-CR-2008, na str. 61). V Politice územního rozvoje je mimo jiné obsažena i část (kapitola) 5. „*Koridory a plochy dopravní infrastruktury*“, kde je u bodu č. 131 - Letiště, vymezena nová paralelní vzletová a přistávací dráha a vzletové a přistávací prostory Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně.

[96] Právním charakterem Politiky územního rozvoje se zabýval zdejší soud i Ústavní soud ČR. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který*

stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplňuje jeho znaky." (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 3/2009 - 59). Toto usnesení Nejvyššího správního soudu bylo posuzováno i Ústavním soudem ČR, který je shledal správným a ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010 k věci dále konstatoval, že *„Míra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je - ve srovnání např. se zásadami územního rozvoje - tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace [...] Úkoly vyplývající z napadené části Politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice.*"

[97] Ze závěrů Ústavního soudu ČR tedy vyplývá, že orgány vykonávající působnost na úseku územního plánování mohou dospět k závěru, že záměry vyjádřené v Politice jsou nereálné či neproveditelné, a nelze je realizovat, a dále, že v rámci územního plánování musí být záměry z PÚR konkretizovány a prověřovány s větší mírou konkrétnosti. Dále z uvedeného usnesení Ústavního soudu ČR vyplývá, že navazující územně plánovací dokumentace, kam patří i zásady územního rozvoje, má záměr uvedený v Politice konkretizovat (bod 21 citovaného usnesení Ústavního soudu ČR).

[98] Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona: *„Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen ‚územní rezerva'). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje*".

[99] Podle § 36 odst. 3 stavebního zákona: „*Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.*"

[100] Definováním institutů politiky územního rozvoje i zásad územního rozvoje jako nových nástrojů územního plánování se zabývá i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, který tyto nové instituty zaváděl (srov. Poslanecká sněmovna, tisk č. 998 z roku 2005, dostupný na www.psp.cz). Z této důvodové zprávy (k hlavě III. zákona) pak plyne, že *„politika územního rozvoje, která je strategickým nástrojem územního plánování na celostátní úrovni, určuje rámce pro naplňování cílů a úkolů územního plánování ve stanoveném období, v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech a koordinuje územně plánovací činnost krajů, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj*" a že *„koncepčně novým nástrojem územního plánování krajské územní samosprávy jsou zásady územního rozvoje, které mají*

významné funkce jak směrem k celostátní úrovni, tak směrem k jednotlivým obcím". Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu dále uvádí: „*V zásadách územního rozvoje se stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí. Při zpracování zásad územního rozvoje je nutno vycházet z cílů a úkolů územního plánování, které upřesňuje celostátní strategický nástroj územního plánování - politika územního rozvoje.* [...] *Zásady územního rozvoje dále vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách. Pro vymezené oblasti a plochy určují nástroje, kterými budou následně prověřeny (územní studií) nebo stanoveny (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) podrobné podmínky pro změny ve využití území.*"

[101] Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že z citované důvodové zprávy lze zřetelně vyvodit, že úmyslem zákonodárce bylo, aby zásady územního rozvoje upřesňovaly Politiku územního rozvoje a že musí vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu, a to v takové míře konkrétnosti, aby byla stanovena kritéria možných variant či alternativ.

[102] Nejvyšší správní soud rovněž vychází z toho, že zásady územního rozvoje mají být závazným nástrojem územního plánování (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Pokud pak zásady územního rozvoje obsahují úkol rozšíření letiště, pak nepostačí pouze převzetí takto obecně formulovaného zadání z politiky územního rozvoje; ze zásad územního rozvoje již musí být patrno vymezení, jaké toto rozšíření má být, proč k tomuto rozšíření má dojít a s jakým cílem (§ 36 odst. 1 druhá věta stavebního zákona). V rámci zásad územního rozvoje také musí být vyjasněno, zda s ohledem na další zákonem stanovené zájmy není toto rozšíření nereálné či neproveditelné (usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/10).

[103] Výše uvedená argumentace tedy Nejvyšší správní soud vede k závěru, že zásady územního rozvoje jako nástroj územního plánování musí dosahovat alespoň takové míry konkrétnosti, aby pro dotčené subjekty i orgány veřejné moci vyplývaly z těchto zásad výše naznačené závěry. Je pak na odpůrci, aby si opatřil podklady, které mu umožní tyto závěry učinit.

[104] Stavební zákon ukládá v § 36, aby zásady územního rozvoje obsahovaly vymezení ploch nadmístního významu a stanovily požadavky na jejich využití, kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití včetně prověření možnosti jejich budoucího využití. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování.

[105] V posuzovaném případě odpůrce v rozporu s § 36 a 37 stavebního zákona nehodnotil žádné varianty, nijak se nevypořádal ani s tím, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít k rozšíření Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně a navrhovatelé tak nemohli z napadeného opatření obecné povahy zjistit, s jakým zásahem do svých práv mají počítat alespoň v určujících obrysech.

[106] K požadavku navrhovatele na ZÚR, aby byla plánovaná paralelní letová dráha vymezena přesněji (co do rozsahu a míry využívání), odpůrce uvádí, že otázka, zda má být paralelní letová dráha postavena, je otázkou nadmístního významu, avšak jakékoli konkrétnější vymezení této letové dráhy již nadmístní význam nemá. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že požadavky na míru konkrétnosti zásad územního rozvoje a rozsah řešení záměrů nadmístního charakteru jsou interpretovatelné ze zákonů výše citovaných, tedy stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a v konečném důsledku pak posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel zásad územního rozvoje musí vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob, což bez určité míry specifikace a konkrétnosti rozsahu řešení záměrů nadmístního charakteru není možné.

[107] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy obsahově neodpovídá takto vyloženým zákonným podmínkám (§ 36 stavebního zákona). Toto porušení Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, že napadené opatření obecné povahy v části Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, tedy u záměru nadmístního charakteru, nespecifikuje všechny zákonem stanovené náležitosti záměru, a to zejména varianty a rozsah ploch a míru zásahu do životního prostředí a práv dotčených subjektů.

[108] K žalobní námitce navrhovatelů o nedostatečné konkrétnosti zásad územního rozvoje, zejména v otázce charakteru budoucího provozu letiště a v otázce neprověření variant a alternativ, a nedostatečné vyjádření rozsahu plochy dotčené provozem letiště a míry zásahu do práv subjektů využívajících nemovitosti v rámci těchto ploch, uvedl odpůrce, že neměl povinnost zabývat se podrobněji budoucím využitím ploch nadmístního významu. Argument, o nějž se odpůrce opřel, spočíval i v tom, že dle § 36 odst. 1 druhá věta stavebního zákona je k otázce prověření možností budoucího využití v zákoně uvedeno, že „*zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití.*“ Odpůrce z použitého výrazu „mohou“ dovodil, že zákon nestanoví povinnost takto postupovat (viz bod [14]). S touto interpretací pojmu „mohou“ v právním předpise, upravujícím postup orgánu veřejné moci v rámci jeho rozhodování, se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu ČR, a to zejména na rozhodnutí ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2264/10, v němž Ústavní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v procesu územního plánování vystupuje obec jako územně samosprávný celek v postavení orgánu veřejné moci. Pro orgán veřejné moci pak platí základní pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 2 Listiny i v čl. 2 odst. 3 Ústavy, které ukládá, že státní moc je možno vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví. Zákonem použitý pojem „mohou“ má tedy v prvé řadě význam kompetenční v tom smyslu, že stanoví příslušnost orgánu či dokumentu. V těch ustanoveních, kde zákonodárce formuloval normu pomocí pojmu „může“ nebo „lze“, jde tedy především o stanovení kompetence, tedy že příslušnému orgánu náleží pravomoc a je právním řádem pověřen rozhodovat v uvažovaných případech stanoveným způsobem. S ohledem na zákaz libovůle je pak tento pojem třeba vyložit tak,

že pokud příslušný orgán veřejné moci rozhodne, že jsou splněny všechny předepsané podmínky, pak má povinnost postupovat stanoveným způsobem.

[109] Nejvyšší správní soud rovněž shledává důvodnou námitku nesrozumitelnosti části 5.3.1 napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce ve velmi obecném odůvodnění vymezení letiště zmiňuje nikde v textu napadeného opatření obecné povahy nevymezenou stavbu pod označením RWY 06R/24 L. Tato část textu napadeného opatření obecné povahy je nesrozumitelná, neboť obsahuje odkaz na stavbu, jejíž existenci a specifikaci nijak blíže neozřejmuje ani napadené opatření obecné povahy, ani podklady, z nichž napadené opatření obecné povahy vychází.

[110] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již zmíněnou stavbou zabýval (v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 1/2006), to však adresátům ZÚR nemusí být známo a rovněž není jasné aktuální vymezení zmíněné stavby. Tyto nejasnosti evidentně plynou ze skutečnosti, že otázka stavby paralelní dráhy je pojednávána na několika úrovních procesů přípravy územně plánovací dokumentace; to však nezbavuje dokument charakteru zásad územního rozvoje nutnosti definovat jasně pojmy, které užívá.

IX. Nesplnění úkolu Politiky územního rozvoje

[111] Další nezákonnost napadeného opatření obecné povahy spatřuje Nejvyšší správní soud ve skutečnosti, že zásady územního rozvoje nesplnily výslovný pokyn z Politiky územního rozvoje, kde se stanoví jako úkol pro územní plánování „*Řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže)*“. Je jednoznačné, že se s tímto úkolem musí vypořádat každá etapa navazujícího územního plánování, tedy i první na Politiku navazující územně plánovací instrument, kterým jsou zásady územního rozvoje. Rozhodně zde neobstojí argument odpůrce, že jen převzal ohledně letiště Praha - Ruzyně vymezení úkolu a přenesl jej na nižší fáze územně plánovacího procesu. Sám odpůrce připouští, že je diskutabilní, že se oddělují rozhodovací fáze „zda“ a „jak“, ale nesprávně dovozuje, že zákonodárce jejich oddělení stanovil (viz bod [28]). Nejvyšší správní soud vyjadřuje své přesvědčení, že zásady územního rozvoje musí zejména u koridorů a ploch nadmístního významu konkretizovat a dále realizovat zřejmé a evidentní zadání z Politiky územního rozvoje, musí tedy dojít k určitému posunu mezi zadáním vyplývajícím z Politiky územního rozvoje a jeho konkrétnějším uchopením v zásadách územního rozvoje. Taktéž tuto námitku navrhovatelů shledává Nejvyšší správní soud jako důvodnou. V opačném případě by totiž jednotlivé stupně územního plánování a závaznost zásad územního rozvoje ztrácely smysl.

[112] Postup odpůrce, který se v napadeném opatření obecné povahy rozhodl nikterak neřešit otázku dopadů rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj navrhovatele a) a otázku hlukové zátěže plynoucí z tohoto záměru a tento úkol přesunul bez dalšího do navazující fáze územního plánování, je tedy v rozporu s Politikou i s § 31 odst. 4 stavebního zákona, který mimo jiné stanoví, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Na Politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit Politikou zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace, jak již bylo výše

odůvodněno. Zásady územního rozvoje musí upřesňovat Politiku územního rozvoje, nikoli ji jen bez další konkretizace přejímat, respektive opisovat.

X. Zásada proporcionality a ochrana práv dotčených osob

[113] K přezkumu opatření obecné povahy z pohledu jeho souladu se zásadou proporcionality Nejvyšší správní soud již nepřistoupil, neboť výše vytčené nezákonnosti postačují k rozhodnutí o zrušení napadené části opatření obecné povahy. Nadto Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž poukazuje na skutečnost, že vytčené nezákonnnosti opatření obecné povahy (a to zejména absence povinných obsahových částí zásad územního rozvoje a nedostatečná konkrétnost některých částí) vůbec neumožňují posouzení proporcionality zásahů do práv navrhovatelů. I tato skutečnost potvrzuje, že závěr Nejvyššího správního soudu o nezákonnosti napadené části pro nedostatečnou míru konkrétnosti opatření obecné povahy je správný.

[114] Nejvyšší správní soud se naopak v návaznosti na svou předchozí judikaturu nemůže ztotožnit s námitkou navrhovatelů, že napadené opatření obecné povahy porušuje rovný přístup k různým obyvatelům a že provádí nepřípustnou volbu, kdo bude plánovaným rozšířením letiště více poškozen a kdo méně. Tuto obecnou výtku Nejvyšší správní soud musí v souladu se svou judikaturou i s podstatou územního plánování odmítnout. Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací odpůrce spočívající v tom, že v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí *zásadou zdrženlivosti* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

XI. Shrnutí

[115] Při posuzování zákonnosti postupu vydávání napadeného opatření obecné povahy nemohl Nejvyšší správní soud odhlédnout od skutečnosti, že již dvakrát napadené opatření obecné povahy zkoumal a dospěl k závěru o jeho nezákonnosti z důvodu nezákonnosti postupu odpůrce při jeho vydávání (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 ze dne 20. 5. 2010, publikovaný pod č. 2106/2010 Sb. NSS, a rozsudek č. j. 7 Ao 7/2010 - 118 ze dne 27. 1.

2011). I v této věci tedy napadenou část opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zrušil proto, že jeho součástí nebylo posouzení jeho vlivu na evropsky významnou lokalitu, zařazenou na tzv. národní seznam ještě před schválením napadeného opatření obecné povahy (lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce podle nařízení vlády č. 371/2009 Sb., které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2009). Dalším důvodem zrušení části napadeného opatření obecné povahy je skutečnost, že při vyhodnocení vlivů napadeného opatření obecné povahy na životní prostředí nebyly respektovány požadavky vyjádřené ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 8. 2007, č. j. 19763/ENV/07, a ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09, čímž byl porušen § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Zásadní procesní vadu pak Nejvyšší správní soud shledal i v tom, že v napadeném opatření obecné povahy nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy silničního okruhu kolem Prahy (SOKP) a letiště Praha - Ruzyně.

[116] Napadené opatření obecné povahy je rovněž nezákonné pro rozpor s požadavky formulovanými ustanoveními § 36 a § 37 stavebního zákona. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití totiž musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel zásad územního rozvoje musí vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob, což bez určité míry specifikace a konkrétnosti rozsahu řešení záměrů nadmístního charakteru není možné. V posuzovaném případě je třeba ve všech fázích územně plánovací dokumentace, tedy i ve fázi zásad územního rozvoje, provést specifikaci plánovaného provozu letiště Praha Ruzyně z hlediska jeho kvality, kvantity a technologie, případně jiným vhodným způsobem vymezit zatížení z hlediska vlivů na zdraví obyvatel a životní prostředí.

[117] Na Politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit Politikou zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje musí politiku územního rozvoje upřesňovat. Napadené opatření obecné povahy nesplnilo úkol z Politiky územního rozvoje - řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže) a i v důsledku tohoto přístupu byl porušen stavební zákon (zejména § 31 odst. 4 a § 36 odst. 1 stavebního zákona).

[118] Pokud jde o rozsah zásahu do opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že s ohledem na vytčené procesní i věcné vady napadeného opatření obecné povahy nezbývá nic jiného, než zrušit ty části zásad územního rozvoje, které se týkají rozšíření Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, a to v textové i grafické části. Nejvyšší správní soud přihlédl zejména k tomu, že nejzávažnější nezákonnosti napadené části spočívají v tom, že jsou jejich podklady i jejich obsah příliš kusé a že v nich absentují zákonem a Politikou územního rozvoje uložené náležitosti. Navrhovatelé vedeni snahou minimalizovat zásahy do textu napadeného opatření obecné povahy formulovali žalobní petit tak, že navrhli zrušit jen části vět z celého textu. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že smyslem a podstatou jejich návrhu bylo zrušení celé vadné části zásad územního rozvoje (jde o části 4.4.1 a 5.3.1). Jediným racionálním a zákonným řešením v

posuzovaném případě je tedy zrušení těch částí napadeného opatření obecné povahy, jež se týkají Mezinárodního letiště Praha - Ruzyně a oblastí zasažených jeho provozem.

[119] Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 2. února 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu