

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petra Šuránka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. J. T., b) ak. mal. A. M.,** a **c) pobočný spolek Centrum pro podporu občanů,** se sídlem Chlumova 17, Praha 3, všichni zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrci: **hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Eleganta, a.s., IČ: 27627985, se sídlem Klimentská 1246/1, Praha 1, II) OAKDALE a. s., IČ: 27380912, se sídlem Jemnická 345/5, Praha 4, III) Tatte Property, a. s., IČ: 24841935, se sídlem U Kamýku 284/11, Praha 4, všechny zast. JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem, se sídlem Pod Klaudiánkou 4a, Praha 4, IV) MYRTLANIS s. r. o., IČ: 28117395, se sídlem náměstí Bratří Synků 5/1, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Tvrdkem, advokátem, se sídlem Semická 3292/6, Praha 4, a V) SHELTON CZ s. r. o., IČ: 27582418, se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8, zast. Mgr. Jiřím Fialou, advokátem, se sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce, kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I) až III), kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení IV) a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení V) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 A 99/2015 - 183,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají.**

II. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) **jsou povinni** každý zaplatit navrhovatelům a) až c) na nákladech řízení o kasačních stížnostech částku 9.365,40 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů, JUDr. Michala Bernarda, Ph. D.

III. Osoby zúčastněné na řízení I) až III) **j s o u p o v i n n y** zaplatit každá navrhovatelům a) až c) na nákladech řízení o jejich kasační stížnosti částku 3.118,80 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů, JUDr. Michala Bernarda, Ph. D.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předcházející řízení

[1] Odpůrce usnesením ze dne 26. 4. 2012, č. 16/4, vydal celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ve formě opatření obecné povahy č. 23/2012 (dále též „napadené opatření obecné povahy“) ve znění přílohy č. 2 tohoto usnesení. Napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 16. 5. 2012. Změna vedená pod č. Z 2590/00 v oblasti městské části Praha 6 zahrnovala změny v lokalitě Veleslavín (p. č. 570/1, 2, 4, 5; 571; 572 – 4; 575/1, 2) a Vokovice (p. č. 1002/2-část; 1053/2; 1109/1, 5 – 8).

[2] Návrhem ze dne 15. 5. 2015 napadli navrhovatelé a) až c) opatření obecné povahy č. 23/2012 schválené usnesením zastupitelstva hl. m. Praha ze dne 26. 4. 2012, č. 16/4, v části změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 2590/00.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 8. 2015, č. j. 6 A 99/2015 - 65, zamítl návrh navrhovatelky b) a k návrhu navrhovatelů a) a c) zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku opatření obecné povahy – celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy – v části změny Z 2590/00 schválené usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy dne 26. 4. 2012, č. 16/4 (dále též „napadené opatření obecné povahy“). Městský soud v případě navrhovatelky b) aktivní legitimaci neshledal, protože vystupovala toliko v postavení zástupce veřejnosti [§ 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 420/2011 Sb. (dále jen „stavební zákon“)] a nájemkyně. Naopak aktivní legitimaci shledal u navrhovatele a) s odůvodněním, že je vlastníkem nemovitosti v oblasti, a navrhovatele c), který je spolkem s takovým předmětem činnosti, jež mu zajišťuje postavení navrhovatele. Dále se zabýval věcnými námitkami navrhovatelů a shledal porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona. Zároveň vytkl odpůrci chybějící odůvodnění ve vztahu k posouzení vlivů na životní prostředí. Odpůrce rovněž nedostatečně vypořádal námitky navrhovatelů.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197, rozsudek městského soudu ke kasačním stížnostem navrhovatelky b) a osob zúčastněných na řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal totiž závažnou vadu řízení před soudem spočívající v tom, že městský soud opomenul osoby zúčastněné na řízení, nevyrozuměl je o řízení, a neumožnil jim tak uplatnit jejich práva v řízení. Nejvyšší správní soud se dále zabýval aktivní legitimací navrhovatelů.

[5] Ve vztahu k navrhovateli a) konstatoval, že dostál povinnosti plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné napadeným územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Navrhovatel a) proto je oprávněn v posuzované věci návrh na zrušení opatření obecné povahy podat.

[6] Ve vztahu k navrhovatelce b) Nejvyšší správní soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS, který v této věci zaujal právní názor, že zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Názor městského soudu, že navrhovatelka b) není aktivně legitimována k podání návrhu, Nejvyšší správní soud výslovně označil za nesprávný.

[7] Konečně ve vztahu k navrhovateli c) Nejvyšší správní soud připomněl podmínky stanovené pro procesní legitimaci spolků pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vymezené v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a uzavřel, že jsou u navrhovatele c) splněny, neboť se jedná o spolek, který má vztah k regulovanému území, sídlí na území hlavního města Prahy, dlouhodobě se věnuje činnosti související s problematikou územního plánování v Praze, ochrany příznivého životního prostředí a udržitelného rozvoje a jehož vztah k dané lokalitě dokresluje i skutečnost, že v řízení o vydání posuzované změny územního plánu podal připomínky.

[8] S ohledem na povahu pochybení městského soudu se již dalšími uplatněnými kasačními námitkami (vyjma konstatování včasnosti podaných návrhů) Nejvyšší správní soud nezabýval.

[9] Další řízení městský soud ukončil vydáním rozsudku ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 A 99/2015 - 183, (dále jen „napadený rozsudek") jímž opět (a tentokrát k návrhu všech navrhovatelů) zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku napadené opatření obecné povahy. Druhým výrokem pak uložil odpůrci zaplatit navrhovatelům plnou náhradu nákladů řízení.

[10] Otázku aktivní procesní legitimace měl městský soud za závazně vyřešenou předcházejícím zrušovacím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Důvodem, proč městský soud přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, byla skutečnost, že dotčený orgán státní správy (Magistrát hl. m. Prahy) vydal stanovisko, v němž konstatoval, že napadené opatření obecné povahy nebude předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (dále jen „zákon o EIA"). Tento závěr vydaný ve zjišťovacím řízení přitom nebyl odůvodněn, ačkoliv povinnost odůvodnění plyne z ustanovení § 10d odst. 5 zákona o EIA, popř. též z přímo aplikovatelného čl. 3 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne

27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). Dále soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy nově vymezuje zastavitelné území, ačkoliv nijak nezdůvodňuje, že není možno využít již vymezené zastavitelné plochy, jak požaduje § 55 odst. 3 stavebního zákona. V této souvislosti považoval za nevýznamnou námitku, že se má jednat o devastované území, na němž nelze očekávat obnovu provozu zahradnictví a jež má být díky změně územního plánu zkultivováno. Konečně městský soud považoval za důvod, pro který bylo třeba napadené opatření obecné povahy zrušit, též nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelů pro nedostatek důvodů, neboť v napadeném opatření obecné povahy odpůrce nezdůvodnil, proč žádost akceptoval a považoval ji za důvodnou, a stejně tak neuvedl konkrétní důvody, proč nevyhověl námitce rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví při posuzování nadlimitní hlukové zátěže. Další návrhové body (vady v procesu hlasování o přijetí napadeného opatření obecné povahy, rozpor se stanoviskem Ministerstva dopravy, nepřípustné zakotvení plochy nadmístního významu) považoval městský soud za nedůvodné.

II.
Obsah kasačních stížností a vyjádření stran

II. a)
Odpůrce

[11] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 27. 10. 2016 napadl odpůrce nadepsaný rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost a z důvodu nesprávného právního posouzení. Pokud městský soud poukazuje na porušení § 55 stavebního zákona, pomíjí skutečnost, že územní plán chápe hlavní město Prahu jako jednu obec. V rámci území celé Prahy je prakticky nemožné podrobně vysvětlovat, proč na Praze 6 jsou vyčleňovány plochy, když na druhém konci Prahy, např. na Praze 9, jsou ještě plochy volné a nevyužité. Odpůrce se rovněž domnívá, že nemůže nutit vlastníky dosud nevyužitých ploch k jejich zastavění, pokud sami nemají zájem či tuto možnost nevyužívají, a současně neumožňovat vlastníkům jiných ploch, kteří chtějí svůj majetek spravovat, v péči o něj a jeho zvelebení. Jinak by pasivní vlastníci pozemků určených k zastavění blokovali realizaci jiných projektů. Městský soud podle odpůrce ani nevymezil, v čem konkrétně spatřuje nedostatečnost odůvodnění potřeby nově vymezovaných zastavitelných ploch.

[12] Odpůrce dále zastává názor, že nemá důvod a ani možnosti přezkoumávat rozhodnutí jiných správních orgánů a Magistrát hl. m. Prahy, odbor ochrany prostředí, je jako dotčený orgán plně způsobilý k posouzení stavebního záměru, zejména z hlediska nutnosti posuzovat jeho vlivy na životní prostředí. V této souvislosti městskému soudu též vytýká, že v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nerozvádí, proč považuje změnu územního plánu za koncepci podle zákona o EIA.

[13] Odpůrce taktéž namítá, že nemá důvod a ani právní povinnost posuzovat oprávněnost či důvodnost podané žádosti, to by také mohl považovat jakoukoliv žádost za zbytečnou či bezdůvodnou. Naopak je povinen každou žádost projednat. Mezi náležitostmi žádosti podle § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) důvod žádosti uveden není. Odůvodnění napadeného rozsudku navozuje, že by snad měl zkoumat, zda žadatel má v popisu činnosti developerskou činnost nebo zda má bytové problémy, a proto hodlá realizovat bytový projekt, což ale podle odpůrce odpovídá tzv. vrchnostenskému principu, který je namířen proti demokratickým principům a popírá správní řád.

[14] Konečně pak odpůrce namítá, že v napadeném rozsudku nebyly nijak vypořádány návrhové body navrhovatelů ve věci realizace budoucí železnice Praha – Kladno a posouzení hlukové mapy.

II. b)
Osoby zúčastněné na řízení I. až III.

[15] Společnou kasační stížností podanou dne 31. 10. 2016 a doplněnou dne 9. 12. 2016 navrhly osoby zúčastněné na řízení I. až III. z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. napadený rozsudek zrušit s tím, že je postižen mechanickou aplikací dřívějších judikátů bez přihlédnutí k realitě, okolnostem věci a zásadám spravedlnosti. Osoby zúčastněné na řízení I. až III. předesílají, že práce na přijetí napadeného opatření obecné povahy byly zahájeny již v roce 2008, aby nyní v roce 2016 došlo k jeho zrušení z ryze formálních důvodů, ač bylo potřebné pro realizaci společensky žádoucího projektu podporovaného místními spolky, který měl zajistit rozvoj stávajícího znehodnoceného území (tzv. brownfields), které je již dnes zastavěno více, než tomu mělo být po schválení a realizaci projektu. V této situaci je třeba si podle nich klást otázky, zda je správná judikatura ukládající obcím téměř nesplnitelné podmínky v zásadě znemožňující územní rozvoj a zda má být zmařena pozitivní a potřebná změna území a s tím spojené úsilí, čas a finanční prostředky mnoha lidí a má-li být riskováno podání žalob proti státu na náhradu škody v důsledku obstrukčních žalob subjektů s pochybnou aktivní legitimací podaných z formálních a navíc sporných důvodů.

[16] Území bývalého Strnadova zahradnictví podle osob zúčastněných na řízení I. až III. slouží z důvodu zanedbaného stavu jako shromažďovací místo pro narkomany a v minulosti již vlastníci pozemků museli řešit i případy úmrtí. Proto se snaží o aktivní přístup, který by z předmětného území vyloučil nežádoucí jevy a vytvořil příjemné prostředí pro místní obyvatele. V důsledku logiky městského soudu však proto, že vlastník sousedního zastavitelného pozemku bývalé teplárny nejeví zájem s ním nakládat, zůstane nevyužité jak území bývalé teplárny, tak prostor bývalého zahradnictví. Proces přijímání opatření obecné povahy je velmi komplikovaný a časově náročný, obzvláště v Praze, a nelze tedy přehnaně trvat na splnění veškerých formálních náležitostí do posledního detailu – naopak je třeba se zabývat reálným stavem území a přihlížet k tomu, že rozhodování o rozvoji území patří mezi základní práva územní samosprávy. Zrušením

napadeného opatření obecné povahy dojde k odkladu žádoucí nápravy zdevastovaného stavu území o několik let, aby došlo k odstranění formálních nedostatků, výsledek však bude fakticky stejný.

[17] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. v první řadě namítají nepřezkoumatelnost závěru městského soudu o aktivní legitimaci navrhovatelky b) v situaci, kdy ze zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá pouze obecný závěr, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Městský soud měl ověřit, zda návrh navrhovatelka b) skutečně podala z pozice zástupce veřejnosti, a svůj závěr v napadeném rozsudku řádně odůvodnit. To však neučinil a stejně tak nevysvětlil, proč nepovažoval právní argumentaci osob zúčastněných na řízení I. až III. ohledně chybějící aktivní legitimace za nedůvodnou, v důsledku čehož je napadený rozsudek podle nich nepřezkoumatelný. Poukazují na to, že navrhovatelka b) hovoří v podaném návrhu na straně 4 o zásahu do „svého práva na příznivé životní prostředí“ a o „zkrácení na svých právech“, z čehož podle nich vyplývá její úmysl podat návrh jako samostatná osoba (byť je pouze nájemcem nemovitosti v dotčené lokalitě), a nikoliv jako zástupce veřejnosti. I kdyby snad městský soud dospěl k závěru, že návrh byl podán z pozice zástupce veřejnosti, měl se zabývat tím, zda bylo doloženo zmocnění navrhovatelky b) k podání takového návrhu. K tomu je podle osob zúčastněných na řízení I. až III. třeba speciálního zmocnění od veřejnosti, neboť z ustanovení § 23 stavebního zákona upravujícího náležitosti průkazu zmocnění vyplývá, že upravuje zmocnění k uplatnění námitek podle stavebního zákona a nikoliv podle s. ř. s. To má platit o to více, že návrhové body ani plně neodpovídají námitkám uplatněným navrhovatelkou b) v řízení o změně územního plánu, takže jejich projednáním by došlo k neoprávněnému rozšiřování legitimace zmocněnce veřejnosti. Navrhovatelka b) navíc v návrhu ani dostatečně netvrdila, že by došlo k zásahu do práv či právní sféry veřejnosti, čímž nesplnila zákonné podmínky pro jeho podání a její návrh měl být odmítnut.

[18] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. dále poukazují na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud konstatoval, že rozhodnutí o námitce ohledně rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví nebylo dostatečně odůvodněno, ačkoli tato námitka v řízení před správním orgánem o napadeném opatření obecné povahy uplatněna nebyla, a není tak jasné, co městský soud tímto závěrem mínil. Městský soud tedy pochybil ve skutkových zjištěních, protože založil své rozhodnutí na skutečnostech, které ze spisového materiálu nevyplývají. I pokud by v řízení uplatnil takovou připomínku navrhovatel c), u připomínek stačí se s nimi vypořádat, ale není již nutné o nich rozhodovat a toto vypořádání není třeba podrobně odůvodňovat.

[19] Městský soud měl dále dospět k nesprávnému právnímu závěru, že námitka ohledně nesplnění požadavku prokázání nemožnosti využití dosavadních zastavitelných ploch nebyla vypořádána dostatečným způsobem; v té souvislosti interpretoval chybně i § 55 stavebního zákona. Především nepřihlédl k tomu, že Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy řeší území Prahy jako celek, a proto při dílčích změnách nelze prokázat, že není možné využít všechny již vymezené zastavitelné plochy. V posuzovaném případě se navíc nejedná o vymezování dalších či nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního

zákona. Plocha dotčená napadeným opatřením obecné povahy naplňuje znaky *plochy přestavby* v § 43 odst. 1 stavebního zákona. Území bývalého Strnadova zahradnictví, které je dotčeno napadeným opatřením obecné povahy, je území bývalého zahradnického provozu – plocha /PZA/ určená k masové zemědělské produkci. Ačkoli jsou tyto plochy zahrnovány do nezastavěného území, jde o funkční plochu „přechodného" typu, která v souladu s platnými regulativy umožňuje určitou formu zástavby. Uvedené území dále nepochybně naplňuje znaky území znehodnoceného, protože v něm již řadu let není naplňována původní funkce, která by se navíc neobešla bez nadměrných imisí (doprava, hluk, zápach apod.) vůči sousední zástavbě. Takto je dotčené území ostatně označeno i v územně analytických podkladech hl. m. Prahy z roku 2010, a to konkrétně ve výkresu č. 6 a ve výčtu opuštěných a nefunkčních území (brownfields) v rozborech udržitelného rozvoje. Změna charakteru zástavby byla tedy vyvolána nutností zabývat se novou náplní územní přestavby, což ji výrazně odlišuje od jiných případů, kdy dochází k vymezování nových zastavitelných ploch umístěných zcela vně stávajícího intravilánu a způsobujících nežádoucí rozšiřování města do krajiny. Z platných regulativů pro plochu /PZA/ lze dovodit, že uvedená plocha je v souladu s platnými regulativy zastavitelnou plochou v rámci nezastavitelného území – řešené území bylo tedy zastavitelné již před změnou Z 2590/00, ostatně zastavěná plocha skleníky, sklady a provozními budovami představuje již nyní 26 % pozemků osob zúčastněných na řízení I. a II. a po přijetí napadeného opatření obecné povahy by byla zastavěná plocha menší (a to i při započtení zpevněných ploch) než nyní.

[20] Městský soud rovněž nesprávně odkázal na rozsudek ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11 A 134/2012 - 95, protože v rámci tohoto řízení byla projednána jiná změna územního plánu Prahy, jejímž předmětem byly pozemky a plochy odlišného charakteru, navíc se správností tohoto rozsudku (i při vědomí jeho „potvrzení" Nejvyšším správním soudem) lze podle osob zúčastněných na řízení I. až III. polemizovat, neboť vychází z povinnosti obce vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnit, třebaže stavební zákon v § 55 vyžaduje prokázání nemožnosti využití stávajících zastavitelných ploch a potřebnosti vymezení nových. Způsob prokázání ani požadavky na formu, podobu a rozsah případného zdůvodnění zákon neupravuje a není tak vyloučeno, aby si obec úsudek o potřebě nových ploch učinila (resp. jej prokázala) v řízení a zdůvodnění bylo obsaženo např. jen v podkladových materiálech. I bez výslovného zdůvodnění v samotném opatření obecné povahy by účastníkům nic nebránilo vznášet námitky vůči samotnému závěru o potřebě dalších zastavitelných ploch, neboť jsou oprávněni nahlížet do správního spisu. I pokud by byla aplikace § 55 stavebního zákona opodstatněná, je vždy potřeba postupovat v souladu s konkrétními podmínkami v území, potřebou jeho rozvoje a s ohledem na ochranu hodnot území, což odpůrce v daném případě činil, když v souladu s územně plánovacími podklady s územím nakládal jako se zdevastovaným a v zájmu místních obyvatel a okolních ploch postupoval tak, aby došlo k transformaci území, což vyžaduje právě změnu funkčního využití ploch. Přitom odpůrce (na rozdíl od citovaných judikátů) v tomto případě podle osob zúčastněných na řízení I. až III. nad rámec svých povinností v příloze č. 4 napadeného opatření obecné povahy a v kapitole „Odůvodnění změny" změnu a potřebu nových zastavitelných ploch dostatečně zdůvodnil. Dostatečnost je třeba posuzovat komplexně včetně argumentace či hodnocení v obecné části – osoby

zúčastněné na řízení I. až III. tak považují s ohledem na další popis situace v obecné části za zcela vypovídající pasáž, podle níž ke změně dochází, protože „*...jde o zdevastované území ve vnitřním městě, které je z celoměstského hlediska třeba transformovat. Zástavbu je vhodné primárně směřovat do transformačních oblastí...*“. Je-li do transformačních oblastí potřeba primárně směřovat zástavbu a v daném případě jde o transformační oblast, další úvahy o možnostech využití jiných ploch postrádají smysl, i kdyby hned vedle daného území existovalo i deset vhodných zastavitelných pozemků, jejichž majitelé by o zástavbu měli zájem (což v tomto případě není). Bez umístění staveb do transformačního území by nemohlo dojít k jeho nápravě a zvelebení.

[21] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. dále namítají, že opatření obecné povahy nemá povahu rozhodnutí a v souladu s § 174 odst. 1 lze tedy požadavky na odůvodnění rozhodnutí použít pouze přiměřeně, tj. nelze klást na odůvodnění opatření obecné povahy stejné nároky jako na odůvodnění rozhodnutí. Připomínají též nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle nějž požadavky soudů na vypořádání námitek vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné, neboť by byly výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování, narušuje právní jistotu občanů a nepřípustně zasahuje do práva na samosprávu. Konstatování městského soudu, že odůvodnění zdevastovaným územím nebylo v daném případě na místě, je podle nich nesrozumitelné a není z něj patrno, jaký rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitce by soud považoval za dostatečný. Zcela nesrozumitelně a nekoncepčně pak podle nich působí výtka nedostatečného zdůvodnění akceptace žádosti a závěru o její důvodnosti, neboť není patrné, z jakých ustanovení právního řádu městský soud vychází, navíc ze samotné výrokové části napadeného opatření obecné povahy je patrné, že zadání předmětné změny bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrce č. 30/85 dne 22. 10. 2009. Odpůrci tak nepřísluší jakkoliv „žádost“ hodnotit, neboť napadené opatření obecné povahy bylo přijato na základě zadání schváleného zastupitelstvem hlavního města.

[22] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. také konstatují, že považují za správný závěr Magistrátu hl. m. Prahy vyjádřený v jeho stanovisku a posléze opakovaně potvrzený po předložení námitek a připomínek, v němž konstatoval, že napadené opatření obecné povahy nebude předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o EIA, neboť tento závěr odpovídá tomu, že změnou funkčního využití ploch nemá dojít k výraznější změně stávajících poměrů v předmětné lokalitě. V této souvislosti namítají, že z ustanovení § 10i zákona o EIA nevyplývá povinnost odůvodňovat stanovisko v případě, že příslušný orgán dospěje k závěru, že není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, a to na rozdíl od ustanovení § 10d odst. 5 zákona o EIA, které se však v případě posuzování změn územního plánu neuplatní, protože jeho použití § 10i neukládá. Zákon o EIA je veřejnoprávním předpisem, a povinnosti stanovené tímto zákonem v § 10d proto nelze extenzivně rozšiřovat i na případy, pro které zákonodárce takovou povinnost neuložil (§10i). Proto nelze užít ani judikaturu, které se dovolávali navrhovatelé.

[23] Navíc sporné stanovisko odůvodnění nepostrádá. Kromě toho, že „*Návrh zadání je z hlediska námi chráněných zájmů přípustný*“, se v něm také uvádí (což městský soud

přehlédl), že příslušný orgán *„…posoudil návrh změny…a sděluje, že z hlediska zákona…o ochraně přírody a krajiny, …o lesích, o vodách…o myslivosti, o odpadech, o ochraně ovzduší…vydává toto stanovisko“*. Z tohoto textu je podle osob zúčastněných na řízení I. až III. zřejmé, že změna byla skutečně posuzována a byl učiněn závěr, že posuzovaný záměr z hlediska zájmů chráněných zmíněnými zákony nevyvolává žádná rizika, ani potřebu stanovovat jakékoli podmínky. Jinak toto stanovisko podle nich ani odůvodněno být nemohlo, protože porušení či obavu z porušení konkrétního ustanovení zákona by měla především konkretizovat nějaká námitka, na niž by poté mohl orgán reagovat. Ve stanovisku příslušný odbor dále uvádí, že *„provedl zjišťovací řízení podle § 10i odst. 3 zákona…“*, přičemž v tomto ustanovení je obsažen odkaz na přílohu č. 8 zákona o EIA. Takto dal příslušný orgán najevo, že neidentifikoval žádnou změnu, která by vyžadovala posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí, a osobám zúčastněným na řízení I. až III. není jasné, jak jinak by takový závěr měl být vlastně zdůvodňován.

[24] Úvahy a důvody stanoviska jsou podle osob zúčastněných na řízení I. až III. zřejmé i z podkladových materiálů a městskému soudu vytýkají, že nijak nevysvětlil, proč absenci odůvodnění stanoviska podle něj nelze překlenout žádnými jinými dokumenty. Požadavek na odůvodnění stanoviska též představuje změnu dosavadní ustálené praxe v této oblasti. Konečně městský soud nemohl konstatovat ani to, že čl. 3 odst. 7 směrnice SEA je přímo aplikovatelný, protože evropským směrnicím nelze automaticky přičítat přímé vnitrostátní účinky a navrhovatelé se její přímé aplikace ve svém návrhu nedovolávali. Absence odůvodnění stanoviska na úseku posuzování vlivů na životní prostředí tak podle osob zúčastněných na řízení I. až III. nemůže vést k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

II. c)
Osoba zúčastněná na řízení IV.

[25] Kasační stížností podanou dne 1. 11. 2016 a doplněnou dne 10. 12. 2016 navrhla i osoba zúčastněná na řízení IV. zrušení napadeného rozsudku městského soudu z důvodů podle § 101 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že městský soud pochybil, když v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec neuvedl, zda mělo či nemělo dojít ke zjišťovacímu řízení, resp. zda bylo nutné provést komplexní posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud by totiž komplexní posouzení nebylo nutné, postup odpůrce by byl dostatečný, stanovisko odboru životního prostředí vyhovující a související argument navrhovatelů by byl zcela nedůvodný. Jestliže městský soud i přes odkaz na § 10d odst. 5 zákona o EIA tuto základní právní otázku nevyřešil, dopustil se tím nesprávného právního posouzení se zásadním vlivem na vydání rozsudku.

[26] Městský soud dále podle osoby zúčastněné na řízení IV. pochybil, když nerespektoval fakt, že tato věc (vedle celé řad jiných možností a situací) představuje jeden z případů, v nichž nebylo třeba prokazovat nemožnost využití zastavitelných ploch podle § 55 odst. 3 stavebního zákona. Městský soud také v odůvodnění rozsudku připustil, že vymezení nových zastavitelných ploch je v opatření obecné povahy obecně odůvodněno. Podle osoby zúčastněné na řízení IV. je přitom toto obecné odůvodnění postačující a

odpůrce tímto postupem zákon neporušil. Naopak městský soud se dopustil nesprávného právního a faktického posouzení věci.

[27] Taktéž odůvodnění vypořádání námitek navrhovatelů, byť obecné, je podle osoby zúčastněné na řízení IV. dostatečné a související názor soudu nesprávný. Námitky byly podle ní taktéž obecné a byly zpracovány s cílem, co nejvíce obecně vymezit možné porušení práv navrhovatelů a dosáhnout neúplného vypořádání námitek, aby mohl být podán návrh na zrušení opatření obecné povahy. Osoba zúčastněná na řízení IV. konstatuje, že účelovým námitkám navrhovatelů, kteří úmyslně blokují proces změny územního plánu, a brání tak sanaci daného území ve prospěch tamějších občanů, nelze přisvědčit.

II. d)
Osoba zúčastněná na řízení V.

[28] Důvodů podle § 101 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. s návrhem na zrušení napadeného rozsudku městského soudu se dovolává v kasační stížnosti podané dne 4. 11. 2016 a doplněné dne 15. 12. 2015 i osoba zúčastněná na řízení V. Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k otázce aktivní legitimace navrhovatelky b), přičemž se připojuje k argumentaci uplatněné osobami zúčastněnými na řízení I. až III.

[29] K aplikaci § 55 odst. 3 stavebního zákona osoba zúčastněná na řízení V. uvádí, že zákon nestanoví způsob, jakým je třeba prokázat nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch. Požadavek kladený zákonem je tedy v konkrétním případě nutné považovat za splněný, mimo jiné, tím, že změna územního plánu se v souladu s odůvodněním obsaženým v příloze č. 4 napadeného opatření obecné povahy týká devastovaného území ve vnitřním městě, z čehož plyne potřeba jej transformovat, což lze učinit jedině novou výstavbou. Pořizovatel změny územního plánu nemá možnost zajistit, aby vlastníci jiných zastavitelných ploch v okolí pozemků dotčených změnou či jinde realizovali výstavbu, kterou by již vymezené plochy byly skutečně zastavěny.

[30] Osoba zúčastněná na řízení V. se rovněž ztotožňuje s vyjádřením odpůrce v jeho kasační stížnosti, ve které podle ní doložil, že odůvodnění opatření obecné povahy a stanoviska ve věci posouzení vlivů na životní prostředí odpovídalo zákonným požadavkům na jeho obsah. Závěrem pak uvádí, že soudní přezkum opatření obecné povahy má zásadní vliv na její investici do pozemků. Přitom osoby zúčastněné na řízení nemají žádnou možnost zajistit, aby proces pořizování územního plánu či jeho změn byl dotčeným orgánem veden zcela v souladu se zákonem a byl prostý vad. Možnost napadení opatření obecné povahy je proto nutno posuzovat velice citlivě, protože jeho zrušení je značným zásahem do vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků. Investoři jsou důležitou součástí fungování tržní ekonomiky, hrají nezastupitelnou roli při nové výstavbě a stejně jako i pro jiné podnikatele je pro ně důležité vytvoření stabilního a předvídatelného podnikatelského prostředí. Nelze proto vyloučit, že osoba zúčastněná na řízení V. bude zvažovat uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem,

resp. domáhání se ochrany podle příslušné dohody o ochraně a podpoře investic v souvislosti s řízením o zrušení opatření obecné povahy.

III.
Navrhovatelé

[31] Navrhovatelé podáním doručeným zdejšímu soudu dne 28. 11. 2016 navrhli zamítnutí kasační stížnosti odpůrce. Vlastnické vztahy k pozemkům a to, zda někdo hodlá či nehodlá svůj pozemek zastavět, je podle navrhovatelů pro povinnost odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch podle § 55 odst. 3 stavebního zákona bez jakéhokoliv významu. Odpůrce navíc ani nijak neprokázal, zejména ve vztahu k sousední zastavitelné ploše bývalé teplárny, že jejich vlastníci tyto plochy zastavět nechtějí. Navrhovatelé také poukazují na jiný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11A 134/2012-95, který již nesplnění shodných náležitostí u napadeného opatření obecné povahy konstatoval a který byl následně potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138. Vlastník podle navrhovatelů nemá nárok na určení, jaké bude funkční využití jeho pozemku; o tom rozhoduje v zákonem stanovených mantinelech odpůrce.

[32] Navrhovatelé dále vyjádřili přesvědčení, že nepřezkoumatelným, nezákonným a nesprávným stanoviskem dotčeného orgánu na úseku SEA byli spolu s dalšími subjekty připraveni o možnost se vyhodnocení vlivů napadeného opatření obecné povahy aktivně účastnit a připomínkovat jej. Tím došlo k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces a v důsledku toho též k zásahu do práva na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí. Bylo na odpůrci, aby si i vzhledem k uplatněným námitkám odůvodnění zaujatého stanoviska u dotčeného orgánu vyžádal. Na odpůrci není, aby přezkoumával věcnou správnost podkladového stanoviska (nejde o rozhodnutí), ale je odpovědný za dostatečné odůvodnění a přezkoumatelnost stanoviska, jak již mnohokrát vyložil Nejvyšší správní soud, a v tom dotčený orgán selhal. Otázku, že je územní plán koncepcí, stanoví podle navrhovatelů přímo § 10a odst. 1 písm. a) zákona o EIA, proto ji městský soud nemusel blíže vysvětlovat.

[33] Závěr městského soudu o chybějícím odůvodnění akceptace žádosti jako důvodné podle navrhovatelů není nijak v rozporu s povinností odpůrce přijmout a věcně projednat jakoukoliv žádost. Ke změně územního plánu podávají dotčené subjekty pouze podněty, o jejichž samotném projednání v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a následném schválení rozhoduje zastupitelstvo odpůrce, proces je tedy odlišný od procesu přijímání žádosti podle § 45 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je pak podle navrhovatelů jasně patrné, že podle soudu bylo odpůrcem stanovisko Ministerstva dopravy zohledněno a že překročení závazných limitů hluku neměl soud za prokázané.

[34] V přípise ze dne 16. 1. 2017 navrhovatelé a) až c) reagovali na kasační stížnost osob zúčastněných na řízení I. až III. upozorněním na spekulativní povahu, nepravdivost a neprokázanost úvodních prohlášení o podpoře projektu místními spolky apod. Navrhovatelé naopak uvádějí, že proti záměru se zvedl velmi silný odpor místní veřejnosti,

která proto zmocnila navrhovatelku b) k zastupování, jak bylo prokázáno v řízení před městským soudem. Jedná se o čistě soukromý podnikatelský zájem stěžovatelů, jehož společenskou potřebu navrhovatelé zpochybňují. Také otázky předkládané osobami zúčastněnými na řízení I. až III. jsou podle navrhovatelů spíše politickými proklamacemi hraničícími s vydíráním, které jsou bez jakékoliv relevance a do právního podání nepatří. Městský soud měl více důvodů pro zrušení napadeného opatření obecné povahy a v žádném případě se z jeho strany nejednalo o přepjatý formalismus. Relevantní ustanovení stavebního zákona jsou v účinnosti od roku 2006 a nedoznala žádných obsahových změn, stejně jako konstantní judikatura k otázce přezkoumatelnosti stanovisek dotčených orgánů a povinnosti vypořádání námitek. Ve věci aktivní legitimace navrhovatelky b) městský soud respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, jehož rozšířený senát vyslovil názor, že navrhovatelce b) aktivní legitimace přísluší z titulu postavení zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona. Ze správního spisu je zcela zřejmé, že navrhovatelka b) své námitky proti napadenému opatření obecné povahy podávala z titulu zástupkyně veřejnosti, k čemuž byla zmocněna, a ze stejné pozice pak logicky podávala i návrh na zrušení opatření obecné povahy, v němž výslovně s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uváděla, že aktivní legitimace musí být přiznána i zástupci veřejnosti. Navrhovatelka b) je navíc přesvědčena, že zmocnění místní veřejností k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy v sobě logicky musí zahrnovat i oprávnění napadnout opatření obecné povahy u soudu, pokud námitkám nebylo vyhověno, přičemž by bylo absurdní požadovat následné „shánění“ zmocnění k podání návrhu soudu. Podotýká pak, že věcné návrhové body uplatněné u soudu, zejména ty klíčové, vycházejí přesně z původních námitek uplatněných navrhovatelkou b) vůči návrhu opatření obecné povahy, logicky však textově nemohou být zcela totožné.

[35] Pokud jde o připomínku rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví, tu v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy uplatnil navrhovatel c) na str. 5 jeho připomínek. Městský soud v této souvislosti hovoří výslovně o „*vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů*“ a je pravděpodobné, že měl na mysli nevypořádání námitky ohledně neposouzení vlivů na životní prostředí v procesu SEA, jehož součástí má být též posouzení nadlimitní hlukové zátěže, která pro danou lokalitu vyplývá z důvodu železniční trati. Odpůrce je podle judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem povinen se věcně zabývat i připomínkami, byť v nižší míře podrobnosti než u námitek. Navíc formální chyba v odůvodnění zaměňující slovo námitka za slovo připomínka nemůže vést k nepřezkoumatelnosti rozsudku jako takového.

[36] Ve vztahu ke skutkovým tvrzením a navrženým důkazům stěžovatelů navrhovatelé namítají nepřípustnost skutečností uplatněných po vydání napadeného rozhodnutí podle § 109 odst. 5 s. ř. s. K otázce porušení § 55 odst. 3 stavebního zákona navrhovatelé odkazují na svou argumentaci v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a opět připomněli rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11 A 134/2012 - 95, který konstatoval nesplnění shodných zákonných povinností přímo k napadenému opatření obecné povahy, a zmínili, že o určení funkčního využití pozemků rozhoduje v zákonem stanovených mantinelech odpůrce. Ze skutečnosti, že ve funkční ploše PZA, která je zařazena do kategorie nezastavěného území, je výjimečně přípustné umisťovat stavby

související s předmětnou funkcí, nelze dovozovat zastavitelnost tohoto území – ostatně stěžovatelé zde chtějí stavět bytové domy, nikoliv skleníky či kůlničky na nářadí. Taková možnost výjimečného umístění funkčně souvisejících staveb je územním plánem logicky umožněna u celé řady nezastavitelných funkčních ploch, jako u zeleně městské a krajinné, izolační zeleně, luk a pastvin atd. Argumentace stěžovatelů by *ad absurdum* umožnila se vyhnout požadavku § 55 odst. 3 stavebního zákona v podstatě ve všech případech, což jistě s ohledem na stanovené cíle a úkoly územního plánování nebylo úmyslem zákonodárce. Podle územního plánu hl. m. Prahy se nejednalo o plochu přestavby ani o „plochu přechodného typu“, nýbrž o nezastavěné území, u nějž bylo třeba splnit požadavky § 55 odst. 3 stavebního zákona. Navrhovatelé v této souvislosti pak zejména připomínají akcent, s nímž městský soud v napadeném rozsudku poukázal na skutečnost, že v sousedství dotčené plochy se nachází území bývalé teplárny, které je mj. určeno jako zastavitelná plocha všeobecně obytná (OV).

[37] K nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí navrhovatelé opět odkázali na text svého návrhu na zrušení opatření obecné povahy a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11 A 134/2012 – 95, v souladu s nímž trvají na závěru, že zhodnocení potřebnosti posouzení vlivu změny na životní prostředí je možné pouze na základě odůvodněného stanoviska dotčeného orgánu a že toto odůvodnění si odpůrce měl od dotčeného orgánu vyžádat. Dotčený orgán byl v průběhu veřejného projednání dne 3. 8. 2011 též přímo konfrontován s přímým dotazem, proč nabylo požadováno posouzení vlivů na životní prostředí, zástupce tohoto úřadu však podle navrhovatelů nebyl nejprve vůbec schopen odpovědět a posléze připustil, že nebyl schopen provést posouzení z důvodu množství změn zařazených do návrhu (byl učiněn jen náhodný, popř. účelový výběr posuzovaných změn), a tvrdil, že v letech 2008-2009 neměl relevantní informace o možném výskytu chráněných druhů živočichů, pramenech vody, významném krajinném prvku Veleslavínský potok, výskytu dřevin zasluhujících ochranu atd. Navrhovatelé však namítají, že vzhledem k podaným námitkám a připomínkám ve fázi pořizování záměru dotčený orgán tyto informace měl, a měl se jimi proto zabývat. V důsledku tohoto postupu bylo podle navrhovatelů dotčeno jejich právo na spravedlivý proces a právo na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí. Pokud městský soud odkázal na ustanovení čl. 3 odst. 7 směrnice SEA, netvrdil, že má přímý účinek, ale jen to, že v případě absence vnitrostátního předpisu by zde takový účinek byl.

[38] Navrhovatelka b) též trvá na nedostatečném vypořádání jejích námitek, které podala na základě zmocnění celé komunity místních občanů a které byly velmi konkrétní a zdůvodněné. Všichni navrhovatelé pak odkazují na velmi konkrétní poukaz jejich námitek uplatněných v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy na rozpor návrhu s korektivem vymezování nových zastavitelných území v souvislosti s existencí velmi blízkého zastavitelného území bývalé teplárny, na nějž odpůrce nijak nereagoval. Shledání nezákonnosti vypořádání námitek navrhovatelů v řadě případů prostým odkazem na stanoviska dotčených orgánů nelze podle nich považovat za výraz přepjatého formalismu. Veškeré nezákonnosti shledané městským soudem jsou i jednotlivě podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu považovány za důvody pro zrušení opatření

obecné povahy a v žádném případě se nejedná o vady pouze formální, neboť měly zásadní vliv na podobu napadeného opatření obecné povahy, průběh řízení a hmotná i procení práva navrhovatelů.

[39] V dalším přípise ze dne 16. 1. 2017 navrhovatelé a) až c) podali vyjádření ke kasačním stížnostem osob zúčastněných na řízení IV. a V. Namítli, že není úlohou správního soudu, aby rozhodoval o tom, zda bylo či nebylo nutné provést zjišťovací řízení, popř. komplexní posouzení vlivů na životní prostředí. Odpovídající závěr má obsahovat stanovisko dotčeného orgánu a tento závěr musí obsahovat odůvodnění. Skutečnost, že navrhovatelé byli nuceni podat návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy k soudu, pak vyplynula z toho, že jejich námitky a konstantně vznášené výhrady byly odpůrcem naprosto ignorovány. To, zda bude realizace záměru povolena v rámci jednotlivých povolovacích procesů, mezi něž spadá jako první proces změna územně plánovací dokumentace, je podnikatelským rizikem vlastníka pozemku, přičemž je běžné, že celá řada záměrů nedospěje k realizaci, např. pro rozpor záměru s § 90 stavebního zákona zjištěným v následném územním řízení. Případné požadavky na náhradu škody vůči státu jsou samozřejmě právem stěžovatelů, pro dané řízení to však není jakkoliv relevantní. V dalším pak navrhovatelé zopakovali, popř. odkázali na svá předchozí podání.

IV.
Posouzení kasačních stížností

[40] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasačních stížnostech. Všechny kasační stížnosti jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); zároveň všechny strany jsou zastoupené advokátem, resp. zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnosti jsou podány osobami oprávněnými, neboť je uplatnil účastník řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel, resp. osoby na tomto řízení zúčastněné (§ 102 s. ř. s.).

[41] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasačních stížnostech. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

[42] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu. Pokud by totiž rozsudek městského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti ve vztahu k některému z nosných závěrů, mělo by to za následek nemožnost přezkoumat další námitky stěžovatelů; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že v některých případech je tato námitka vznášena neoddělitelně ve spojení s námitkou nesprávného právního posouzení, zhodnotil Nejvyšší správní soud tyto argumenty komplexně i po věcné stránce.

[43] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[44] Odpůrce namítal chybějící odůvodnění návrhových bodů týkajících se železničního spojení Praha – Kladno a hlukové mapy. Navrhovatelé zde však zcela správně poukazují na to, že na tyto jejich návrhové body městský soud reagoval tím, že upozornil na změnu stanoviska Ministerstva dopravy, které po dohodovacím řízení záměr s určitými podmínkami akceptovalo, a konstatoval, že podle hlukové mapy nejsou hlukové limity mimo vlastní prostor železniční trati překročeny. Navíc tyto návrhové body nepovažoval městský soud za důvodné, případná nesprávnost jeho závěru by tedy nemohla být odpůrci ani ostatním stěžovatelům jakkoliv ku prospěchu. Tato námitka je tedy nedůvodná.

[45] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. a V. městskému soudu vytýkaly, že nijak neodůvodnil, proč považuje navrhovatelku b) za aktivně legitimovanou. V tomto směru je pravdou, že městský soud pouze uvedl, že závěr o aktivní legitimaci všech navrhovatelů jednoznačně vyplývá již z předcházejícího zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197. V tomto směru je tedy třeba vyjít z odůvodnění tohoto rozsudku, neboť pokud by takový závěr Nejvyšší správní soud skutečně učinil, městský soud jím musel být v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a neměl již další prostor, a tedy ani důvod tuto otázku na základě následné argumentace osob zúčastněných na řízení znovu přehodnocovat. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku v odstavci 62 výslovně s odkazem na bod 83 usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS, konstatoval, že závěr městského soudu, že navrhovatelka b) není aktivně legitimována k podání návrhu, není správný. Z tohoto konstatování tak bezpochyby bylo nutno za použití argumentu *a contrario* dovodit, že Nejvyšší správní soud již otázku aktivní legitimace navrhovatelky b) závazně rozřešil, a to tak, že navrhovatelka b) aktivní procesní legitimací disponuje. V takovém případě již nemělo ze strany městského soudu žádný význam na konkurující argumentaci osob zúčastněných reagovat jinak, než právě odkazem na závazný názor Nejvyššího právního soudu. Chybějící argumentace reagující na námitky stěžovatelů tak v tomto případě nepředstavuje vadu napadeného rozsudku a nemůže být důvodem pro jeho zrušení.

[46] Nejvyšší správní soud nicméně pro úplnost k věcné podstatě těchto námitek uvádí, že stěžovatelé vytrhávají pasáž o tom, že navrhovatelka b) namítá zásah do „svého práva na příznivé životní prostředí“ z kontextu podaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V rámci tří stran věnovaných v návrhu zdůvodnění aktivní legitimace navrhovatelky b) je tato formulace zmiňující „vlastní“ hmotná subjektivní práva navrhovatelky ojedinělá. Navrhovatelka b) jinak v návrhu pečlivě zdůrazňuje skutečnost,

že v řízení o přijetí napadeného opatření obecné povahy vystupovala jako zástupkyně veřejnosti, a poukazuje na to, že svou aktivní legitimaci odvozuje (v souladu s nosnými myšlenkami nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14) právě z toho, že reprezentuje zájmy dotčené veřejnosti. Také z obsahu předloženého správního spisu je patrno, že stěžovatelka b) v průběhu řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy získala zmocnění od 351 obyvatel Prahy, v převážné míře bydlících v okolí území bývalého Strnadova zahradnictví. Z oné dílčí formulace tak nelze v rozporu s vyzněním uceleného textu jejího podání dovozovat, že by návrh na zrušení opatření obecné povahy podala jen ve svém osobním zájmu. Na okraj je pak třeba zmínit, že prostřednictvím zástupce veřejnosti mají možnost plnohodnotné účasti v procesu přijímání územního plánu veškeré osoby, které v dotčeném území bydlí, tedy i nájemci, jen jsou (na rozdíl od vlastníků nemovitostí v dotčeném území) v přístupu k soudní ochraně omezeni na její kolektivní výkon prostřednictvím zástupce veřejnosti. Tím přitom nepochybně může být i osoba, která je součástí dotčené veřejnosti, jako je tomu v případě navrhovatelky b), která poukázala na to, že v blízkosti regulované lokality dlouhá léta bydlí. Proto ani tvrzení o dotčení vlastního práva na příznivé životní prostředí (jež není Listinou základních práv a svobod omezeno jen na vlastníky nemovitostí) nelze v její situaci považovat za nesprávné. Tento závěr ostatně lépe odpovídá i výkladu pojmu dotčené veřejnosti podle Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.) přijatého Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy při Hospodářském a sociálním výboru OSN v řízení proti České republice, který ve svém doporučení ze dne 29. 6. 2012 označil za příslušníky dotčené veřejností též nájemce (viz odst. 67 dokumentu dostupného na https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-39/ece.mp.pp.c.1.2012.11_as_submitted.pdf).

[47] Nelze akceptovat ani názor stěžovatelů, že pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí zástupce veřejnosti disponovat speciálním zmocněním. Navrhovatelé již v podaném návrhu správně připomněli záměr zákonodárce, který v důvodové zprávě k § 5 návrhu stavebního zákona (ale též v závěru obecné části věnované hlavním zásadám navrhované úpravy) počítal s tím, že zástupce veřejnosti bude mít možnost podat správní žalobu k zajištění soudní kontroly nad výkonem veřejné správy v oblasti územního plánování. Přitom žádnou zvláštní úpravu regulující podobu a náležitosti zmocnění veřejností nad rámec ustanovení § 23 stavebního zákona zákonodárce neformuloval, zejména ne v soudním řádu správním, který by takovou doplňující regulaci mohl obsahovat. V tomto směru tedy § 23 stavebního zákona zakládá zástupci veřejnosti zvláštní procesní postavení, které si přenáší i do řízení před správním soudem. Ani předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, která před rozhodnutím rozšířeného senátu v této věci akceptovala aktivní procesní legitimaci zástupce veřejnosti k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy, žádné zvláštní požadavky na speciální zmocnění pro účely soudního řízení správního nedovodila. Ostatně v soudním řízení správním vystupuje zástupce veřejnosti jako účastník, nikoliv jako zástupce účastníka, který by musel dokládat své pověření. Byť § 23 stavebního zákona skutečně hovoří o pořizování návrhu či konceptu územně plánovací dokumentace, nelze z jeho textu dovodit, že by toto zmocnění chtěl zákonodárce cíleně limitovat jen do fáze řízení

před správním orgánem. V zájmu splnění požadavku na zajištění účinného přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně ve smyslu čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy je proto namístě přijmout výklad, podle nějž § 23 stavebního zákona ve smyslu § 32 odst. 2 s. ř. s. přiznává za tam stanovených podmínek zástupci veřejnosti způsobilost mít práva a povinnosti i pro účely uplatnění a prosazení námitek veřejnosti proti opatření obecné povahy v řízení před soudem. Nejvyšší správní soud ve shodě s navrhovateli považuje požadavek na nové získání zmocnění k zastupování veřejnosti v řízení před správním soudem za absurdní a postrádající jakýkoliv význam.

[48] Není třeba mít ani obavy z překračování zmocnění uplatněním argumentace, která v řízení o přijetí opatření obecné povahy nezazněla. Zmocnění zástupce veřejnosti je věcně limitováno jen na to opatření obecné povahy (jeho část), proti němuž námitky zástupce veřejnosti směřovaly. Důvody uplatněné v řízení před soudem se však mohou odlišovat, stejně jako je tomu i u jiných navrhovatelů, kteří se také nemusí omezovat jen na námitky uplatněné v rámci procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy. Uplatnění námitek, které v předchozím procesu zaznít mohly, ale nezazněly, se případně odrazí v posouzení jejich důvodnosti soudem. I kdyby však stěžovatelé měli pravdu a zástupce veřejnosti se musel omezit jen na námitky dříve uplatněné, v tomto konkrétním případě se návrhové body přinejmenším v části s námitkami uplatněnými navrhovatelkou b) z pozice zástupkyně veřejnosti v řízení před správním orgánem shodují, proto její aktivní procesní legitimace jako taková nemůže být dotčena. Vzhledem k tomu, že návrh podal současně i navrhovatel a) z pozice dotčeného vlastníka, byl městský soud povinen se zabývat každým z návrhových bodů. Stížní bod brojící proti neoprávněnému rozšiřování legitimace zástupkyně veřejnosti tak postrádá v této věci jakýkoliv praktický význam.

[49] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. dále postrádaly důvody toho, proč městský soud konstatoval nedostatečné odůvodnění námitky rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví, přičemž též namítaly, že takové námitky uplatněny vůbec nebyly a vypořádání připomínek si podrobnější odůvodnění nežádá. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek výslovně zmiňuje porušení uvedených předpisů při posuzování nadlimitní hlukové zátěže (viz str. 17 poslední věta prvního odstavce), zatímco takovou námitku vskutku navrhovatelé a) ani b) v řízení před správním orgánem neuplatnili. Odpovídající připomínku však obsahuje podání navrhovatele c), které na avizované páté straně poukazuje na nepřijatelnost dalšího zvyšování intenzit individuální automobilové dopravy v místech, kde dochází k překračování hygienických limitů pro emise znečišťujících látek nebo hluk. Navrhovatel c) však připomínku vznáší jen zcela obecně ve vztahu k návrhu opatření obecné povahy jako celku a lze zde jen obtížně hledat nějakou konkrétní souvislost s navrhovanou změnou územního plánu v oblasti bývalého Strnadova zahradnictví. V případě takto nekonkrétní připomínky (a stejně by tomu bylo i v případě námitky) Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu neshledává vadu napadeného opatření obecné povahy v podobě nedostatku odůvodnění jejího vypořádání, neboť není úkolem odpůrce domýšlet za osobu vznášející námitky či připomínky, ke kterým záměrům z více posuzovaných tyto argumenty směřují, zejména jestliže zde byly i jiné změny v území, jejichž potenciál k indukci nové automobilové dopravy či ovlivnění směřování stávající dopravy byl mnohem vyšší (např. změny Z 2177 a

Z 2331 řešící mimoúrovňové křižovatky). Tento dílčí závěr městského soudu byl tedy nesprávný a je třeba jej korigovat. Důvodem pro kasační zásah Nejvyššího správního soudu však není, neboť napadený rozsudek obstojí na základě dalších (a významnějších) důvodů, o něž se opírá.

[50] Dále se soud zabýval námitkami nesprávného právního posouzení. První oblast těchto námitek se týká nesprávného posouzení rozsahu nezbytného odůvodnění (resp. prokázání) potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona v podmínkách hl. m. Prahy, popř. otázky, zda vůbec toto ustanovení na posuzovaný případ dopadá.

[51] Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[52] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (dále jen "plocha přestavby"), pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

[53] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. prosazují myšlenku, že plocha bývalého Strnadova zahradnictví představuje plochu přestavby ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Z ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území označované souhrnně pod legislativní zkratkou plochy přestavby představují samostatnou kategorii vymezovanou územním plánem vedle tzv. zastavitelných ploch. Povinnost prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch tudíž podle nich na plochy přestavby nedopadá. Tak tomu však podle Nejvyššího správního soudu není.

[54] Jakkoliv § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezuje plochy přestavby jako samostatný pojem vedle zastavitelných ploch, neznamená to, že by se jednalo o dva samostatné a nezávislé druhy ploch umožňujících výstavbu. Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona obsahuje výčet obsahových náležitostí územního plánu. Konkrétně např. vymezení zastavěného území, tak jak je obsahově definováno v § 58 stavebního zákona, představuje statický pohled na stav území obce v okamžiku přijetí územního plánu (popis stávajícího stavu). Součástí zastavěného území přitom zjevně mohou být pozemky zastavitelné (stavební proluky, zastavěné stavební pozemky) i nezastavitelné (např. veřejná zeleň a parky sloužící obecnému užívání), a jeho součástí mohou být i plochy přestavby. Otázka možnosti umisťování staveb na tu kterou plochu je naopak pohledem prospektivním na pozemky regulované územním plánem a odpovídá na otázku, zda regulace v územním plánu na daném pozemku připouští výstavbu, přičemž může jít jak

o výstavbu novou (tzv. na zelené louce, tj. mnohdy na pozemcích, které ještě nejsou součástí zastavěného území obce a které jsou tedy nově vymezovány jako zastavitelné), tak i o změnu stávající výstavby (vč. přestavby zejména v první variantě jejího definičního vymezení, tj. změnu části již zastavěného území).

[55] Kategorii ploch přestavby je (při nedostatku jakékoliv další práce s tímto pojmem v platném právu) podle Nejvyššího správního soudu třeba chápat pouze jako zdůraznění potřebnosti změny v regulovaném území v souvislosti s jeho (zpravidla) nevyhovujícím stávajícím stavem. Přitom může jít jak o plánované změny pozemků již dříve zastavitelných (zastavěných), tak i o změny pozemků doposud nezastavitelných, resp. umístěných v nezastavěném území. Druhá a třetí část definice ploch přestavby totiž hovoří o plochách vymezených k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, aniž by takové území omezovala na zastavěné území, resp. stávající zastavitelné plochy. Navíc nelze z právní normy ani dovodit, že by obnova znehodnoceného území musela mít podobu výstavby na takto vymezeném území. Obnova a opětovné využití ploch přestavby tak může spočívat též ve vymezení plochy, která není určena k zastavění, např. znehodnocené území na pozemku využívaném jako nelegální skládka odpadů (ať již z hlediska dosavadní územně plánovací dokumentace šlo o plochu nezastavěného území, nebo zastavitelnou, avšak nezastavěnou či přímo v zastavěném území) může spočívat v jeho plánované revitalizaci a proměně v budoucí park či plochu v rámci nezastavěného území.

[56] Samotná skutečnost, že by územní plán danou plochu vymezil jako plochu přestavby, tedy ještě neznamená, že by vedle tohoto doplňujícího označení taková plocha neměla být zařazena podle předepsaného budoucího využití jako zastavitelná či součást zastavěného území nebo naopak jako plocha konkrétního druhu v nezastavěném území. V důsledku toho, pokud plocha, která původně nebyla vymezena jako zastavitelná, popř. jako součást zastavěného území, byla změnou územního plánu nově zařazena mezi plochy zastavitelné, vztahuje se na ni povinnost prokázat nemožnost využití již vymezených zastavitelných ploch a potřebu vymezení nové zastavitelné plochy podle § 55 odst. 3 stavebního zákona, a to bez ohledu na to, že by územní plán tuto plochu zahrnul současně mezi plochy přestavby. Samotná skutečnost, že plocha naplňuje definiční znaky plochy přestavby, přirozeně představuje silné argumenty pro potřebu úprav stávajícího stavu právě u této plochy. Neodpovídá však ještě nijak na otázku, zda v případě ploch přestavby zahrnutých nově mezi plochy zastavitelné byla prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy a zda nové zastavitelné plochy jsou potřebné ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona.

[57] V praxi to tedy v rozporu s tím, co tvrdí osoby zúčastněné na řízení I. až III. znamená, že odpůrce je povinen srozumitelně v rámci odůvodnění opatření obecné povahy nejen uvést důvod, proč určitou plochu vymezil nově jako plochu přestavby (otázka potřebnosti změny), ale jde-li o plochu původně v nezastavěném území, která se má změnit na plochu zastavitelnou, vysvětlit mj. též, proč byla navržena její transformace na plochu zastavitelnou, tj. proč z hlediska cílů a úkolů územního plánování nebylo vhodnějším toto znehodnocené nezastavitelné území transformovat na jinou kategorii nezastavitelného

území (tj. změnu odůvodnit a doložit způsobem vyžadovaným § 55 odst. 3 stavebního zákona).

[58] V aktuálním případě, kdy znehodnoceným územím měly být převážně plochy zahradnictví [ty byly podle oddílu 6 odst. 3 a oddílu 5 odst. 7 písm. b) přílohy č. 1 k opatření obecné povahy č. 6/2009, kterou byly vymezeny regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy, zahrnuty mezi nezastavitelná území a dle § 58 odst. 2 stavebního zákona ani nemohly být součástí zastavěného území], by tak bylo mj. třeba srozumitelně (byť i jen stručně) vysvětlit, z jakých důvodů je třeba celé území dotčené změnou územního plánu považovat za znehodnocené (proč není schopno v rámci daného funkčního určení nadále plnit své funkce), popř. proč je třeba i související plochy s plochou znehodnocenou do změny zahrnout, a proč nebylo vhodné nápravu nežádoucího stavu zajistit při zachování rozsahu nezastavitelného území, např. změnou funkčního určení ploch zahradnictví na některou z dalších ploch nezastavěného území (přírody, krajiny a zeleně, pěstební plochy včetně orných půd, vodní plochy, suché poldry, těžba surovin, urbanisticky významné plochy a území oddechu).

[59] Navíc plochy podléhající změně zakotvené v napadeném opatření obecné povahy ani nejsou plochou přestavby. Z ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona lze totiž dovodit, že plochy přestavby jsou definovány vedle své materiální povahy též jejich formálním vymezením v přijímaném územním plánu. Případné vymezení území jako znehodnoceného v územně analytických podkladech v tomto směru není ještě rozhodující, neboť jde o pouhé podklady, které v územním plánu nejsou závazné. Napadené opatření obecné povahy přitom v případě změny Z 2590/00 (a ani předchozí v území platná územně plánovací dokumentace) dotčené území jako plochu přestavby nevymezuje, bez ohledu na případný materiální charakter pozemků v daném území tedy nelze s touto změnou jako s plochou přestavby nakládat, neboť v tomto směru zde chybí k tomu nezbytný projev vůle odpůrce v napadeném správním aktu.

[60] S ohledem na uvedené se tedy na tuto změnu územního plánu požadavek formulovaný v § 55 odst. 3 stavebního zákona vztahoval. Nelze přitom přijmout ani argumentaci osob zúčastněných na řízení I až III, že již plochy zahradnictví (PZA) byly plochami zastavitelnými. Stavební zákon používá pojem zastavitelná plocha jako *terminus technicus*, který v ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) navázal na obsah územního plánu, když za zastavitelné plochy považuje plochy vymezené k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Takové vymezení výslovně odpůrce učinil v již zmíněném oddílu 6 odst. 3 ve spojení s oddílem 5 odst. 7 písm. b) přílohy č. 1 k opatření obecné povahy č. 6/2009, když do nezastavitelných ploch zahrnul plochy pěstební a jako jeden z typů pěstebních ploch vymezil plochy zahradnictví. Toto vymezení přitom není ani v rozporu s regulativy zmiňovanými stěžovateli, které v takových plochách připouštějí umístění staveb a zařízení souvisejících s provozováním zahradnictví a výjimečně i umístění služebních bytů souvisejících s takovým provozem. Skutečnost, že nezastavitelnost území nemusí být v některých speciálních případech na překážku umisťování staveb, které s funkčním určením území významně nekolidují, popř. jej podporují, vyplývá již ze samotného stavebního zákona, který v § 18 odst. 5 a 6 i pro

nezastavěná a nezastavitelná území vymezuje určité výjimky. Vymezení přípustných staveb v oddíle 5 odst. 7 písm. b) přílohy č. 1 k opatření obecné povahy č. 6/2009 se přitom od obecného vymezení v § 18 odst. 5 a 6 stavebního zákona obsahově nijak významně neodchyluje. Pro úplnost lze též připomenout, že plochy zahradnictví ani nebyly součástí zastavěného území, což vyplývá přímo z výluky v ustanovení § 58 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

[61] K podmínkám, jež musí napadené opatření obecné povahy z hlediska požadavků § 55 odst. 3 stavebního zákona splňovat, již existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. Přímo napadeným opatřením obecné povahy se již zabýval rozsudek ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138 (změna Z 2345/00), předcházející změnou územního plánu s obdobně koncipovaným zdůvodněním potřebnosti vymezení nových zastavitelných ploch se pak zabývaly rozsudky ze dne 12. 3. 2014, č. j. 7 Aos 2/2013 - 49, ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Aos 2/2013 - 95, nebo ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS. Na jejich právní závěry (a v nemalé míře i na konkrétní vyhodnocení nedostatečnosti odůvodnění opatření obecné povahy) lze i v této věci v podstatné míře odkázat.

[62] Existence této judikatury je současně i odpovědí na argumenty stěžovatelů o rozporu závěrů městského soudu s ustálenou správní praxí a o překvapivosti a nepředvídatelnosti zásahu soudu, kterým bylo zasaženo do stabilního a předvídatelného podnikatelského prostředí, jež je pro investory nezbytné. Nejvyšší správní soud již v době pořizování napadeného opatření obecné povahy upozornil na nepřijatelnost správní praxe, jíž se osoby zúčastněné na řízení I. až III. dovolávají, a odpůrce měl dostatečný prostor i s přihlédnutím k námitkám a připomínkám, jež jej na tento problém upozornily, na předestřený výklad právních předpisů odpovídajícím způsobem reagovat větší péčí při zdůvodnění zvoleného řešení. S ohledem na veřejnou dostupnost judikatury Nejvyššího správního soudu i na presumovatelnou informovanost developerů v oblasti stavebního práva včetně právní úpravy územního plánování pak závěry městského soudu nemohly být objektivně překvapivé ani pro stěžovatele. Skutečnost, že osoby zúčastněné na řízení nemohly ovlivnit vlastní postup odpůrce při zpracování odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, pak na výsledek jeho soudního přezkumu nemůže mít vliv, neboť taková skutečnost nemůže odůvodnit zkrácení práv navrhovatelů.

[63] Pokud přitom stěžovatelé namítají nesprávnost odkazu městského soudu na závěry jeho rozsudku ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11 A 134/2012 - 95, který byl následně jako správný potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138, Nejvyšší správní soud se s tímto stížním bodem neztotožňuje. Jakkoliv závěry založené na určitém skutkovém podkladu nelze obecně bez dalšího mechanicky přebírat i pro situace vycházející z jiných skutkových okolností, městský soud ve skutečnosti přejal obecnou právní argumentaci vyslovenou již dříve Nejvyšším správním soudem a na svůj rozsudek ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11 A 134/2012 - 95, odkázal jen dodatečně, aby ilustroval, že jeho nynější závěr o nepřezkoumatelnosti odůvodnění vymezení nových zastavitelných ploch v napadeném opatření obecné povahy není ojedinělý. Právní argumentace městského soudu přitom odpovídá ustáleným obecným právním závěrům Nejvyššího správního

soudu, které mají obecnou platnost a nejsou vyčerpány individuálními okolnostmi jednotlivého případu. Předestřená argumentace stěžovatelů přitom neodůvodňuje potřebu, aby Nejvyšší správní soud ze svých judikaturních závěrů ustoupil.

[64] Lze tedy poukázat na to, že již v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Aos 2/2013 - 95, Nejvyšší správní soud odpůrce upozornil, že *„měl tedy náležitě odůvodnit, jaké zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, a z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Dále měl podrobně vysvětlit, proč se právě pozemky zasažené změnou jeví jako vhodná náhrada za nevyužité pozemky. Odpůrce však ohledně obytných území pouze obecně konstatoval, že rozšíření zastavitelných ploch* ‚lze odůvodnit např. nevyjasněnými majetkovými poměry na dosud nevyužitých plochách pro bydlení či jinými důvody, které pro investory znevýhodňují využití pozemků v nabídce územního plánu před pozemky, u nichž se vyžaduje změna.' *Údajné znevýhodnění investorů, zde navíc tvrzené bez jakýchkoli relevantních podrobností, nemůže být dostatečným důvodem pro narušení jednotné koncepce zásad územního rozvoje a libovolné změny v nezastavitelných územích. Otázkou vhodnosti ploch zasažených změnou Z 1294/07 se v zásadě odpůrce nezabýval vůbec.*" K argumentaci rozsáhlostí území hl. m. Prahy již Nejvyšší správní soud uvedl, že obecně je možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu může být nižší než v malých obcích, i při vědomí této skutečnosti však na potřebě konkrétního odůvodnění potřebnosti vymezení nové zastavitelné plochy trval a v podstatě pouze statistické shrnutí procentních změn v jednotlivých typech ploch nerozlišující jednotlivé lokality odmítl jako čistě formální naplnění požadavku § 55 odst. 3 stavebního zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 7 Aos 2/2013 - 49). Samotná rozsáhlost území regulovaného územním plánem totiž může odůvodnit jen nižší podrobnost odůvodnění, ne však absenci alespoň stručného vysvětlení rozhodovacích důvodů.

[65] Nelze přijmout ani tvrzení odpůrce o nemožnosti odůvodnění potřeby vymezení zastavitelných ploch s ohledem na dílčí oblasti města. Odpůrce sám v územním plánu dokáže identifikovat různé priority rozvoje města z pohledu určitých městských částí nebo širších oblastí, měl by tedy být schopen také zhodnotit, zda v některých oblastech města je citelný nedostatek ploch určitého charakteru oproti potřebám obyvatel, resp. hospodářského rozvoje a zda s ohledem na cíle a úkoly územního plánování je třeba z tohoto důvodu v dané části Prahy vymezit nové zastavitelné plochy, nebo zda naopak potřeba zachování příznivého životního prostředí a vyváženého hospodářského rozvoje vyžaduje cílené přesměrování do jiných oblastí města, které mají např. pro rozvoj bydlení nebo např. průmyslu lepší předpoklady a dostatečné rezervy. Takové vyhodnocení samozřejmě nemůže mít podobu statistického přehledu, neboť statistická data popisující stávající stav jsou v konfrontaci s konkrétními cíli územního plánování pouze vstupními údaji, které je třeba v procesu přijímání územního plánu, resp. jeho změny zhodnotit a na základě nich pak navrhnout konkrétní řešení, resp. vyhodnotit, zda příslušný předkládaný záměr zvolenému řešení odpovídá, nebo je naopak nežádoucí.

[66] Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch zahrnuté v příloze č. 4 k odůvodnění napadeného opatření obecné povahy přitom obdobně jako v případě řešeném naposledy zmíněným rozsudkem uvádí: *„V platném územním plánu je celkem 10*

633,35 ha ploch pro bydlení, z toho nevyužitých je 1 373,29 ha, což představuje 12,9 %. Návrhy celoměstsky významných změn I+II nárokují 56,16 ha nových obytných území, což představuje 0,5 % stávajících území pro bydlení. Z toho 32,74 ha (tj. 58,3 %) je řešeno změnou jiných typů zastavitelných ploch a 23,42 ha (tj. 41,7 %) je nárokováno na doposud nezastavitelných plochách. Na volných plochách je změnami navrhováno 54,68 ha, tj. 0,5 % ploch určených územním plánem pro tuto kategorii a 97,4 % navrhovaných změn. Požadované rozšíření do nezastavitelných ploch odpovídá zhruba 1,7 % celkové nabídky volných území pro bydlení. Celkový nárůst ploch pro bydlení návrhy celoměstsky významných změn I+II o 0,5 % je přijatelný a nebude znamenat v celoměstském měřítku narušení systému bydlení. Velké rozvoje zejména v lokalitách s nedostatečnou vybaveností či mimo dosah kolejové dopravy je však třeba považovat za nevhodné a z hlediska potřeby nových zastavitelných ploch neodůvodnitelné. Negativním jevem je naprostá převaha zájmu o změny na doposud volných plochách. Tento negativní trend je částečně vyvážen skutečností, že více než polovina tohoto rozšíření je již určena jako zastavitelné území pro jinou funkci. Rozsáhlejší změny požadované na dosud volných nezastavitelných plochách lze jen stěží považovat za odůvodnitelné.

[67] Toto odůvodnění tedy neposkytuje konkrétní argumenty k tomu, proč bylo potřebné vymezit novou zastavitelnou plochu na místě bývalého Strnadova zahradnictví, je totiž pouze obecným statistickým shrnutím přijatých změn a jejich trendů formulovaným z pohledu nezúčastněného pozorovatele. Prakticky zcela v něm chybí vysvětlující linie, odpovídající na otázky, proč k určitým krokům bylo přistoupeno a jakými úvahami byl odpůrce veden při vyvážení kolidujících zájmů, např. zájmu na rozvoji území a zájmu na ochraně nezastavitelných území. Nezúčastněný popis stavu však již ze své podstaty nikdy nemůže být dostatečným odůvodněním, neboť v něm nutně chybí popis motivace přijatého rozhodnutí a nástin úvah odpůrce při výběru konkrétního řešení v mezích nabízejících se variant uspořádání území.

[68] Jediným vysvětlujícím údajem jsou tak dvě věty věnované v příloze č. 4 odůvodnění samotné změně Z 2590/00: „*V případě opuštěného zahradnictví jde o devastované území ve vnitřním městě, které je z celoměstského hlediska třeba transformovat. Zástavbu je vhodné primárně směřovat do transformačních oblastí.*“ Zde odpůrce stručně, ale jasně vysvětlil svou motivaci při přijetí změny územního plánu, kdy potřebnost změny vysvětlil preferencí transformačních oblastí při umisťování nové zástavby a tím, že opuštěné zahradnictví považuje za plochu vhodnou k transformaci. Takové odůvodnění poskytuje racionální důvody pro přijaté řešení, není však úplné, neboť ani s přihlédnutím k obecné části neodpovídá na otázku, proč za stávajícího stavu vůbec bylo třeba rozšiřovat rozsah zastavitelných ploch (ať již globálně v rámci celého území hl. m. Prahy nebo alespoň v rámci lokality Veleslavína a okolí, resp. severozápadního okraje kompaktního města) nebo proč náprava nevyhovujícího stavu této konkrétní plochy má být řešena právě obytnou zástavbou, a nikoliv přeměnou na jiný typ zastavitelných, nebo ještě lépe nezastavitelných ploch, zejména na plochy parkové zeleně, které by též mohly vést k nápravě uváděného nevyhovujícího stavu území i bez umístění staveb do nezastavitelného území.

[69] Míra odůvodnění je nutně ovlivňována průběhem procesu přijímání územního plánu a musí reagovat na připomínky dotčených orgánů a námitky a připomínky dotčené veřejnosti. Jakkoliv by se mohlo učiněné odůvodnění v případě pasivity dotčených osob a veřejnosti limitně blížit akceptovatelnému minimu (koneckonců směřování nové zástavby do devastovaných území může být racionální volbou místní samosprávy, a proto, je-li potřeba rozšiřovat zastavitelné plochy, je logické, že byla vybrána tato a nikoliv plochy tzv. na zelené louce), nemůže obstát v situaci, kdy právě otázku potřeby převodu území do ploch zastavitelných výslovně uplatnila dotčená veřejnost. Na tyto námitky přitom odpůrce neposkytl ani konkrétní odpověď v rámci vypořádání uplatněných námitek a připomínek v příloze č. 11 napadeného opatření obecné povahy, neboť na námitky dostatečnosti stávajících zastavitelných ploch v lokalitě představovaných blízkým areálem bývalé teplárny a porušení priority zvyšování podílu zeleně související s požadavkem ochrany nezastavitelných ploch reagoval vyhýbavě („*Zmíněné území bývalé teplárny je dle platného ÚP vymezeno ve funkční ploše OV, proto zde není nutná změna ÚP. Není předmětem pořizované změny.*“, resp. „*Navržená míra využití území vč. plovoucí značky pro parkovou plochu zaručuje dostatečný podíl ploch zeleně.*“, ačkoliv podle oddílu 5 odst. 6 bodu 3.2 přílohy č. 1 k opatření obecné povahy č. 6/2009 je zaručena pouze plocha 400 m^2 parkové zeleně na území o původní rozloze 54.441,9 m^2).

[70] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepovažuje za důvodnou ani kasační námitku osoby zúčastněné na řízení IV., že námitky, resp. připomínky uplatněné navrhovateli představovaly akt zneužití práva, neboť byly podány účelově s cílem zablokovat sanaci dotčeného území ve prospěch tamějších občanů. O zneužití práva by bylo možné případně hovořit tehdy, pokud by uplatněné rozsáhlé námitky byly zjevně podány i přes vědomí podatele o tom, že postrádají reálný základ, pokud by byly prokazatelně podány jen s cílem vydírat nebo poškodit osoby, které o prosazení změn usilují, apod. V dané věci však z předloženého správního spisu nelze jakoukoliv snahu o cílené poškození osob zúčastněných na řízení či odpůrce shledat. Je pravdou, že námitky navrhovatelky b) a připomínky navrhovatele c) jsou velmi obsáhlé a s ohledem na jejich přiléhavost (byť patrně ne vždy důvodnost) s sebou nutně nesou zvýšenou pracnost jejich vypořádání v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, na druhou stranu však z jejich obsahu ani ze souvisejících dokumentů neplyne jakýkoliv zlý úmysl jejich podatelů (a to ani nepřímo, např. v podobě protichůdných a vzájemně si odporujících požadavků téhož podatele), nýbrž jen zájem o řádné zhodnocení všech podstatných otázek v procesu přijetí územního plánu, resp. uplatnění námitek a přednesení obav, jež záměr u místních obyvatel vyvolává, a to zejména v souvislosti s hrozícím zánikem rozsáhlé zelené plochy ve městě. Ze samotné skutečnosti, že námitky a připomínky jsou vůči záměru prosazovaného stěžovateli polemické, nelze jejich zneužívající povahu dovozovat, neboť jde o charakteristický rys každého takového podání. Je na odpůrci, aby se obsahem takových podání opravdově zabýval, důvodnou polemiku promítl do úprav návrhu a kroků k nápravě namítaných zásadních procesních nedostatků (eventuálně i do ukončení procesu vedoucího k přijetí změny územního plánu, která by se ukázala být nepřípustnou) a nedůvodnou polemiku zamítl s uvedením konkrétní argumentace, která jejich správnost přesvědčivě vyvrací.

[71] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožňuje ani s argumentací odpůrce, že nemůže nutit vlastníky dosud nevyužitých ploch k jejich zastavění a naopak bránit vlastníkům usilujícím o zhodnocení jejich pozemků v realizaci tohoto cíle. Tato argumentace především pomíjí fakt, že napadené opatření obecné povahy bylo zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a nikoliv z důvodu, že by odpůrce měl postupovat jím popisovaným způsobem. Tato argumentace odpůrce navíc není, jak správně poukázali navrhovatelé, podložena konkrétními podklady a je třeba též připomenout, že není ani obsahem napadeného opatření obecné povahy. Dodatečné doplnění chybějící argumentace až v řízení před soudem však již na posouzení obsahových náležitostí vlastního opatření obecné povahy nemůže nic změnit.

[72] Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy z hlediska požadavku zakotveného v § 55 odst. 3 stavebního zákona tedy je nedostatečné a skutečně odůvodňovalo jeho zrušení městským soudem, a to zejména právě s ohledem na otázku, zda nebylo z hlediska potřeby nových zastavitelných (obytných) ploch v dané části města dostačující již dříve vymezené zastavitelné území bývalé teplárny. Skutečnost, že plocha bývalé teplárny nebyla předmětem změn v napadeném opatření obecné povahy, totiž ještě neznamenala, že by existence této plochy neměla být jedním z významných vstupních údajů při úvaze, zda na území bývalého Strnadova zahradnictví bylo potřebné vymezit právě nové zastavitelné plochy pro bydlení a v takovém rozsahu.

[73] Nedůvodné jsou také kasační body zpochybňující správnost závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti stanoviska ve věci posouzení vlivů koncepce na životní prostředí. I zde existuje již shora označená bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, která plně reaguje na argumentaci uplatněnou stěžovateli. V rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138, Nejvyšší správní soud ke shodně formulovanému stanovisku konstatoval, že *„změna územního plánu hl. m. Prahy je koncepcí ve smyslu zákona o EIA a podléhá povinnosti posouzení dle tohoto zákona, tj. provedení zjišťovacího řízení. Stanovisko k zadání musí obsahovat jasný závěr buď o nutnosti komplexního posouzení vlivů řešení předložené dokumentace na životní prostředí, nebo o jeho ukončení závěrem zjišťovacího řízení. Pokud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění. Tato povinnost vyplývá zřetelně z § 10d odst. 5 zákona o EIA, podle kterého je příslušný úřad povinen uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není posuzování podle tohoto zákona požadováno. Vydané stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. S-MHMP-388985/2009/1/OOP/VI, těmto požadavkům nevyhovuje. V bodu III. tohoto stanoviska je pouze uvedeno, že změny č. Z 939/00, Z 1175/00, Z 2143/00, Z 2156/00, Z 2215/00 a Z 2743/00 je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Ke sporné změně Z 2345/00 se stanovisko vůbec nevyjadřuje, natož, aby výsledek zjišťovacího řízení jakkoliv odůvodňovalo. Také k tomu, že závěr zjišťovacího řízení musí být odůvodněn, existuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Z rozsudku ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 - 111, plyne, že § 10d odst. 5 zákona o EIA představuje transpozici čl. 3 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001, který tuto povinnost shodně stanoví. Absence odůvodnění neposuzování vlivů na životní prostředí není pouhým formálním nedostatkem, který by byl bez vlivu na zákonnost postupu při pořizování a schválení změny územního plán; to platí obzvláště tehdy, argumentují-li (stejně jako v nyní posuzované věci)*

osoby uplatňující námitky výrazným zhoršením životního prostředí v okolí jejich nemovitostí vlivem provedených změn. Je sice pravdou, že výsledkem zjišťovacího řízení je odpůrce vázán, avšak tato skutečnost nemůže sama o sobě zhojit nepřezkoumatelnost vydaného stanoviska, jakož i absenci jeho zákonných náležitostí. Bez odůvodnění tohoto stanoviska totiž není zřejmé, zda vůbec byla změna územního plánu hodnocena. Absence odůvodnění, které je vyžadováno přímo zákonem, pak nemůže být překlenuta ani žádnými jinými dokumenty, které zamýšlenou změnu z různých hledisek hodnotí."

[74] K uvedenému lze pouze dodat, že stejně jako změnu Z 2345/00, tak i v této věci spornou změnu Z 2590/00 ponechává stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. S-MHMP-605743/2008/1/OOP/VI, bez povšimnutí a nic konkrétního k ní neuvádí. Pokud osoby zúčastněné na řízení I. až III. poukazují na obsah výroku I. tohoto stanoviska, které obsahuje výčet právních předpisů, s ohledem na něž se magistrát k návrhu zadání opatření obecné povahy (též) vyjadřoval, pomíjejí, že stanoviskem vydaným ve zjišťovacím řízení podle § 10i odst. 3 zákona o EIA je pouze výrok III. Výrok I. se vyslovuje k souladu zadání se zájmy chráněnými tam citovanými právními předpisy, nemá však žádnou souvislost s posouzením potřeby provést posouzení vlivu navržené koncepce na životní prostředí.

[75] Díl 3 zákona o EIA nazvaný Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí obsahuje ustanovení § 10a až 10j. V § 10a odst. 1 písm. c) stanoví s přihlédnutím k písm. a) a b), že předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí jsou změny koncepcí, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o EIA, zpracovávané mj. v oblasti územního plánování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d. Toto ustanovení pak v odst. 5 ukládá příslušnému úřadu (nejde-li o koncepci podle odstavce 3, tj. koncepci, u níž je posouzení vyžadováno) povinnost uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není posuzování podle tohoto zákona požadováno. Ustanovení § 10i pak stanoví některá specifika posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Toto ustanovení však neupravuje průběh zjišťovacího řízení a řízení o posouzení vlivů na životní prostředí komplexně a bez podrobnější úpravy ve stavebním zákoně a v předchozích ustanoveních dílu 3 zákona o EIA by bylo nefunkční. Proto se i v případě zjišťovacího řízení podle § 10a odst. 1 písm. c) ke změně územního plánu uplatní též požadavek § 10d odst. 5 na odůvodnění negativního závěru o nadbytečnosti posouzení vlivů této změny koncepce na životní prostředí. Odůvodnění stanoviska je tak jeho podstatnou náležitostí, která je nezbytným předpokladem pro zjištění důvodů, pro které příslušný správní orgán (zde magistrát odpůrce) neshledal naplnění kritérií stanovených v příloze č. 8 zákona o EIA. Tato kritéria přitom nejsou jednoznačně kvantifikovatelná, jejich vyhodnocení si vyžaduje poměrně komplexní úvahu a nutně podléhá v určité míře též správnímu uvážení. Jeho přezkum ze strany soudu si tak nutně vyžaduje, aby dotčený orgán své úvahy v předloženém stanovisku vyjevil.

[76] Na rozdíl od toho, co uvádí ve své kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení IV., soud ve správním soudnictví totiž není při přezkoumání podkladového stanoviska postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. oprávněn danou otázku posoudit prvotně

sám, neboť by se tím zpronevěřil ústavní zásadě dělby moci ve státě. Zákonodárce v tomto případě vymezil pravomoc posuzovat vlivy koncepce na životní prostředí správnímu orgánu (výkonné moci) a soud ve vztahu ke správnosti a řádnosti tohoto posouzení zajišťuje v ústavním systému brzd a protivah pouze následnou kontrolu, nemá však sám (až na zvláštní případy stanovené zákonem) originární pravomoc se k takové otázce vyslovit jako první. Neuvede-li tedy správní orgán žádné důvody pro své stanovisko, správní soud nemá jinou možnost, než napadené opatření obecné povahy jakožto navazující správní akt zrušit pro nepřezkoumatelnost, aniž by se mohl k meritu otázky vyslovit.

[77] Tak tomu přitom je i v tomto případě, kdy odůvodnění sporného stanoviska zcela absentuje a kdy bližší (konkrétní) důvody nevyplynuly ani z potvrzujících stanovisek magistrátu odpůrce vydaných v dalším průběhu procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy. Kritický nedostatek odůvodnění v tomto směru mohlo napravit zejména stanovisko ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. S-MHMP-838698/2010/OOP-VIII-239/11/Kyj, které reagovalo na námitky a připomínky uplatněné v rámci veřejného projednání (jež brojily též proti nedostatečnému odůvodnění závěru zjišťovacího řízení), avšak tuto příležitost promarnilo, neboť zůstalo na naprosto nekonkrétní úrovni, když v textu převzatém odpůrcem pro účely vypořádání námitek a připomínek magistrát konstatoval, že: *„upozorňuje na skutečnost, že kritéria zjišťovacího řízení, tak jak jsou stanovena přílohou č. 8 zákona o posuzování vlivů, vycházejí z poměrné škály významnosti jednotlivých jevů a faktorů. Předpoklad, že jakýkoliv možný vliv na životní prostředí, bez ohledu na jeho absolutní velikost i význam v relativním srovnání s jinými vlivy, je dostatečným důvodem pro obligatorní požadavek posouzení vlivů, se z tohoto úhlu pohledu jeví jako metodologicky mylný, a nelze s ním souhlasit. Navíc je třeba zdůraznit, že ve stádiu posuzování vlivů koncepce je metodologicky na místě srovnávat vliv nově navrhované koncepce, tedy změny ÚP, s koncepcí stávající, tedy platnou podobou ÚP pro dané teritorium, a to se zvážením a započtením veškerého potenciálu aktivit, které naplnění tohoto platného stavu v souladu s platnou legislativou umožňuje pro danou úroveň rozhodování bez dalšího posuzování.“* Z tohoto odůvodnění totiž není jakkoliv zřejmé např. to, jaké z možných vlivů v případě sporného záměru přicházely se zvážením a započtením veškerého potenciálu aktivit do úvahy, jak byla vyhodnocena jejich pravděpodobnost a závažnost a jakou roli v tomto posouzení hrál např. naznačovaný vliv již stávající koncepce, popř. zda bylo přihlédnuto i k riziku nepřípustného prohloubení již v tuto chvíli nežádoucího stavu v podobě překročení celkové přípustné míry zátěže území, jak se navrhovatelé snažili poukázat např. v souvislosti s emisemi škodlivých látek z dopravy.

[78] Za těchto okolností se tedy odpůrce neměl spokojit s obsahem předložených stanovisek a měl po dotčeném orgánu požadovat, třeba i nastíněním konkrétního rámce, k jakým námitkám či okruhům otázek se má podrobněji a zejména konkrétněji na půdorysu řešeného záměru vyslovit (srov. obdobně např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011 - 69, č. 3018/2014 Sb. NSS). Neučinil-li tak, zůstala otázka, proč nebylo provedeno posouzení vlivů napadeného opatření obecné povahy, nezodpovězená a městský soud v takové situaci správně na základě návrhu uplatněného navrhovateli toto opatření obecné povahy zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[79] Jen pro úplnost je třeba dodat, že z přehledu právní úpravy učiněného shora je současně patrno, že skutečnost, že změna územního plánu podléhá zjišťovacímu řízení, výslovně vyplývá z textu zákona. V takové situaci tedy nemohla být úspěšná ani stížní námitka odpůrce, že městský soud tento závěr nijak neodůvodnil. Soud totiž není povinen vysvětlovat skutečnosti, které lze bez obtíží seznat z textu zákona, zejména pokud v tomto směru nepanoval žádný spor. Nesprávný není ani poukaz městského soudu na přímou aplikovatelnost ustanovení čl. 3 odst. 7 směrnice SEA. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že je zmíněna jen jako potenciální možnost, která by se uplatnila jen v případě, kdy by česká právní úprava výslovně povinnost odůvodnění negativního stanoviska ve zjišťovacím řízení nestanovila. Tento závěr je správný a nepřímo tak mj. i připomíná, že stávající právní úpravu je třeba v případě pochybností interpretovat v souladu s unijním právem ve prospěch povinnosti magistrátu stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí řádně odůvodnit.

[80] Rozsudek městského soudu vytýkající odpůrci chybějící odůvodnění neposuzování vlivu změny Z 2590/00 na životní prostředí Nejvyšší správní soud nepovažuje ani za „*extrémně rozporný s principy spravedlnosti*“ pro přejatý formalismus. S ohledem na faktickou absenci odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu nelze v této věci aplikovat ani nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, který se navíc na rozdíl od této věci týkal odůvodnění rozhodnutí o námitkách vůči navrhovanému opatření obecné povahy, nikoli odůvodnění samotného opatření obecné povahy. O formalistickém přístupu k této otázce, jakož i o tom, jakou váhu posuzování vlivů na životní prostředí přikládá, naopak svědčí postoj osob zúčastněných na řízení I. až III. vyjádřený v kasační stížnosti, dle něhož zrušená změna musí znovu projít schvalovacím procesem „*z důvodů čistě formálních (doplnění odůvodnění závěru zjišťovacího řízení, které jinak bude mít shodný výsledek)*“. Přestože mají navrhovateli vytýkaná pochybení „*pouze*“ procesní charakter, jejich možné hmotněprávní dopady nelze vyloučit, a to právě proto, že dané závazné stanovisko, resp. napadené opatření obecné povahy v této souvislosti postrádá odůvodnění. Je přitom zřejmé, že případné negativní ovlivnění životního prostředí, popř. nevhodné rozšíření zastavitelných ploch na rozsáhlém „zeleném“ území by představovalo zásah do práv navrhovatelů, popř. jimi reprezentované dotčené veřejnosti (srov. obdobný závěr k témuž opatření obecné povahy v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 221/2015 - 58).

[81] V těchto intencích je třeba též vnímat nepříliš vhodně formulovaný závěr městského soudu o tom, že odpůrce měl zdůvodnit, „*proč žádost akceptoval a považoval ji za důvodnou*“. Městský soud tuto větu vyslovil v návaznosti na závěr o nedostatečném odůvodnění vypořádání námitek uplatněných navrhovateli a v tomto kontextu lze odpůrci skutečně vytknout, že navrhovatelům nepředestřel odpovídající důvody, proč návrh územního plánu i přes namítanou nevhodnost či nepřijatelnost navrhovaného řešení přijal. Jinak je však pravdou, že řízení o přijetí územního plánu není řízením o žádosti (třebaže ustanovení § 44 či § 46 stavebního zákona hovoří o „návrhu“, zastupitelstvo obce není povinno na jeho podkladě rozhodnout o pořízení územního plánu – shodně viz např. *Machačková, J. a kol.*: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013), takže zde není důvodu aplikovat ustanovení § 37 správního řádu, na něž nepřiléhavě odkazuje odpůrce. Ovšem pokud zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o pořízení změny územního

plánu, bylo povinno územní plán komplexně posoudit z hlediska cílů a úkolů územního plánování a v návaznosti na to odůvodnit a zhodnotit možnost přijetí požadovaného záměru, tj. jeho akceptovatelnost z hlediska limitů stanovených právními předpisy a podmínkami v regulovaném území. V tomto směru by tedy bylo možné s požadavkem městského soudu souhlasit. Pokud však tímto nepříliš srozumitelným závěrem byla míněna povinnost odpůrce posoudit akceptovatelnost „návrhu" na pořízení územního plánu, takový požadavek by nebyl správný, neboť vlastní usnesení zastupitelstva o pořízení územního plánu nemusí být jakkoliv odůvodněno a jako dílčí procesní úkon v prvotní fázi pořizování územního plánu se na výsledku řízení v podstatě ani nemá jak projevit. Proto není důvodu, aby se k tomuto úkonu při výkonu místní samosprávy blíže soud vyjadřoval, popř. odpůrce dokonce zavazoval, zda smí či nesmí proces pořizování územního plánu vůbec zahájit. Předmětem soudního přezkumu je totiž až vlastní opatření obecné povahy, jakožto konečný výstup procesu. Usnesení o pořízení územního plánu v tomto procesu hraje pouhou iniciační roli a žádným způsobem nepředznamenává, zda k vydání opatření obecné povahy dojde, neboť právě až v procesu jeho pořizování se zpravidla z komunikace s dotčenými orgány a dotčenou veřejností ukáže, jaká rizika a problémy jsou se záměrem (jenž je navíc konkrétněji definován až ve fázi zadání územního plánu) spojeny.

V.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[82] Nejvyšší správní soud tedy shledal nedůvodnými všechny stěžovateli uplatněné námitky, s výjimkou dílčích otázek, jež však nepředstavovaly nosné důvody napadeného rozsudku, a postačuje proto v tomto ohledu dílčí korekce odůvodnění rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. všechny kasační stížnosti zamítl jako nedůvodné.

[83] O nákladech řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšní navrhovatelé mají právo na náhradu odměny právního zástupce, který ve vztahu každé ze čtyř uplatněných kasačních stížností učinil jeden úkon právní služby při zastupování tří osob (společné vyjádření ke kasačním stížnostem osob zúčastněných na řízení IV. a V. ze dne 16. 1. 2017 je namístě s ohledem na obsah považovat za dva samostatné úkony; vyjádření ke společné kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až III. je pak úkonem jediným) ohodnocený podle § 12 odst. 4, § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif") částkou ve výši 7.440 Kč. K tomu zástupci navrhovatelů náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Nejvyšší správní soud taktéž ověřil, že zástupce navrhovatelů je plátcem DPH, proto se jednotlivé náhrady nákladů řízení zvyšují podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o náhradu za 21% DPH ve výši 1.625,40 Kč. Celkově je tedy každý ze stěžovatelů (resp. osoby zúčastněné na řízení I. až III. rovným dílem, neboť s jejich procesní aktivitou je spojen vznik nákladů navrhovatelů odpovídajících jedinému úkonu, které jsou proto povinny společně uhradit rovným dílem - tj. každá částku odpovídající jedné třetině nákladů odpovídajících jednomu úkonu 3.121,80 Kč) povinen

zaplatit navrhovatelům k rukám jejich zástupce na nákladech řízení o jejich kasační stížnosti vždy 9.365,40 Kč, a to v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v délce jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Celkem tak mají navrhovatelé na náhradě nákladů řízení nárok na zaplacení částky 37.461,60 Kč odpovídající čtyřem samostatným úkonům jejich zástupce.

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

V Brně dne 28. února 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu