



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. J. S., b) MUDr. K. K., c) Ing. J. M.**, všichni navrhovatelé zastoupení Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 12, Praha 1, zastoupený Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 24, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Real Treuhand Reality, a. s.**, se sídlem Dlouhá 733/29, Staré Město, Praha 1, zastoupená Mgr. Monikou Deislerovou Wetzlerovou, advokátkou se sídlem B. Smetany 167/2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2013, č. j. 5 A 48/2013 – 100,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti ve výši 12.367 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Vítězslava Dohnala.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2013, č. j. 5 A 48/2013 – 100, bylo zrušeno opatření obecné povahy č. 9/2010 - změna vlny 07 a návrh změny Z 1190/06 územního plánu hl. m. Prahy schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 35/38 ze dne 26. 3. 2010, a to v části změny Z 1037/07 ve vztahu k pozemku p. č. 1349/3 v k. ú. Vinohrady. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že odpůrce přezkoumatelným způsobem nezdůvodnil zábor celoměstského systému zeleně a odůvodnění nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dotčený orgán nezdůvodnil neposouzení vlivu změny Z 1037/07

na životní prostředí a odpůrce nedostatečně odůvodnil nejen opatření obecné povahy, ale i rozhodnutí o námitkách navrhovatele d).

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že napadené opatření obecné povahy bylo v části dotčené návrhem navrhovatelů dostatečně a pečlivě odůvodněno. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je dostatečně patrné, jaké jsou důvody jeho změny. Stěžovatel poukázal na přílohu č. 4 k odůvodnění změn vlny 07 (a změny Z1190/06), která obsahuje odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu ust. § 55 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), pro změny vlny 07. Stěžovatel také poukázal na nutnost dodržování zásady přiměřenosti. V daném případě se jednalo o změnu funkčního využití jednoho pozemku v centru města. Předmětná změna je odůvodněna vhodností urbanistického dokončení zástavby podél ulice P. (na kterou navazuje) a její kompoziční završení. Vzhledem k velikosti předmětného pozemku ve srovnání s územím hlavního města Prahy je odůvodnění záboru zeleně a potřeby nových zastavitelných ploch přiměřené a dostatečné. Zrušená změna neruší stávající zelenou plochu. Tato je ve své podstatné výměře zachována, pouze dochází k doplnění zástavby na jejím okraji. Veřejný park zůstává v dané lokalitě zachován. Odpůrce v odůvodnění navrhované změny uvedl, že jejím cílem je umístění rodinných a bytových domů v horní části ulice P. Dotčené pozemky se nacházejí v současně zastavěném, ale nezastavitelném území. Dále jsou v napadené změně územního plánu uvedeny důvody, z nichž vyplývá, že se zastavěním pozemků by neměly být spojeny problémy z hlediska dopravy, napojení na inženýrské sítě, a další. Stěžovatel má za to, že odpůrce dostatečným způsobem odůvodnil jak zábor zeleně, tak potřebu nových zastavitelných ploch. Ke zrušení opatření obecné povahy pro nedostatečné odůvodnění tedy nebyl zákonný důvod. Rozsah odůvodnění je nutno posuzovat i v kontextu toho, že se nejedná o změnu rozsáhlou, tedy odůvodnění změny je nutno, s ohledem na její malý rozsah a navrhované funkční využití, považovat za dostatečné. Předmětná změna je přitom odůvodněna zejména vhodností urbanistického dokončení zástavby podél ulice P. a její kompoziční završení. Z uvedených důvodů se jedná o vhodnou náhradu za nevyužití plochy. Odpůrce při zpracování napadeného opatření obecné povahy vážil důvody změny, a z odůvodnění jsou jeho úvahy dostatečně seznatelné. Zásah do zeleně na pozemku p. č. 1349/3 o výměře 1229 m² nemůže mít relevantní vliv na podíl zeleně na území hlavního města Prahy. Sporný pozemek byl vždy určen k zastavění a napadené opatření obecné povahy realizovalo tento dlouhodobý záměr. Dalším důvodem pro zástavbu je, že se zde předpokládá vedení trasy D metra. Všechny tyto okolnosti tedy hovoří pro to, aby se nezastavitelný pozemek stal pozemkem zastavitelným. Stěžovatel dále rozporoval závěr městského soudu, že dotčený orgán neposoudil vliv napadené změny územního plánu na životní prostředí bez jakéhokoli odůvodnění. Napadená změna totiž nebyla takového druhu, aby podléhala posuzování vlivů na životní prostředí. Jestliže se nejedná o záměr uvedený v příloze č. 1 k zákonu číslo 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), ani o záměr uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu, neměl dotčený orgán důvod zkoumat, zda je nutné provádět zjišťovací řízení, tím méně pak provádět zjišťovací řízení. Podle zákona o posuzování vlivů se posuzují koncepce (a jejich změny) pouze v případě, jestliže tak stanoví rámec pro povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Vzhledem k tomu, že předmětná změna se týkala pouze změny funkčního využití jednoho pozemku pro nikoli výrobní stavby, nemohla (a to i s ohledem na rozsah daného pozemku) vytvořit rámec pro povolení záměru uvedeného v příloze č. 1 k uvedenému zákonu, a nebylo tedy ani třeba ji posuzovat podle zákona o posuzování vlivů. Dotčený orgán neshledal důvody pro posuzování vlivů na životní prostředí, neboť pro toto zkoumání nenastal žádný ze zákonných důvodů. Stěžovatel rovněž namítal, že napadené opatření obecné povahy odůvodnění ve vztahu k námitkám navrhovatele d) obsahuje. Tyto námitky se týkaly především budoucí případné zástavby daného místa, a stavební činnosti s tím spojené, k čemuž bylo správně v odůvodnění

pokračování

opatření obecné povahy konstatováno, že se nejedná o skutečnosti, jež by bylo možno řešit na úrovni územně plánovací dokumentace. Ve vztahu k zástavbě v ploše zeleně bylo pravdivě sděleno, že toto není nepřijatelné. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a jeho doplnění, kde uvedl důvody pro zamítnutí žaloby.

Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že předmětná změna územního plánu zasahuje do systému zeleně a s ohledem na umístění záměru a zatížení lokality i podstatně zmenšuje jeho rozlohu v území, kde není jiný nevyužitý prostor pro budování další zeleně. Zásah do celoměstského systému zeleně není v napadeném opatření obecné povahy blíže odůvodněn, přičemž i zásah do okrajového a pouze jednoho pozemku zeleně v centru města je nezbytné považovat za zásah a redukci celoměstského systému zeleně. Historické požadavky na zastavěné a nezastavěné území nevyhovují současným požadavkům na rozvoj města. Navrhovatelé nepovažují za relevantní ani odkaz na historické určení pozemků k zástavbě. Rozvoj území od té doby prošel zásadními změnami, a nelze na něj proto bez dalšího odkazovat. Z periferie obklopené zelení se pozemek ocitl uprostřed kompaktně zastavěného širšího centra Prahy. Argumentem pro zastavění pozemku není ani předpokládané vedení trasy metra, která se může změnit a která není především spojena s nezbytností zastavět veškeré plochy. Protiargumentem urbanistického dokončení lokality je i výsledek dohodovacího řízení při přípravě opatření obecné povahy, při kterém byly některé z pozemků v této lokalitě ze změny vypuštěny a zůstanou tak i nadále nezastavěné. Zájem na urbanistickém dokončení zástavby podél ulice P. nepřevyšuje zájem na dostatečném množství zelených ploch v širším centru Prahy. Vymezení nového zastavitelného území považují navrhovatelé za nezákonné. Navíc se jedná o poměrně rozsáhlé území a napadenou změnou povolená intenzita využití je mnohem vyšší, než je v dané části města běžné. Dotčený orgán ochrany přírody a krajiny při svém rozhodování o tom, že změna Z 1037/07 nebude posuzována z hlediska svých vlivů a z hlediska kumulativních a synergických vlivů s jinými záměry (existujícími nebo plánovanými, např. výstavba trasy metra D), zcela odhlédl od nadlimitní hlukové zátěže a pravděpodobného překračování imisních limitů znečištění ovzduší v lokalitě této změny a v jejím okolí. Navrhovatel d) trvá na tom, že ve vypořádání jeho námitek nebylo vůbec věcně reagováno na jejich podstatu a tato absence odůvodnění činí rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelným. Navrhovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu je hlavním cílem předmětné změny územního plánu hl. m. Prahy Z 1037/07 podle výrokové části „A. základní údaje“ - (příloha č. 51) *Urbanistické dokončení zástavby podél komunikace rodinnými a bytovými domy*; „B. -návrh řešení změny“: *změna požaduje umístění rodinných a bytových domů (funkce všeobecná smíšená /SV/) v horní části ulice P. na Vinohradech. Dotčené pozemky se nacházejí v současně zastavěném, ale nezastavitelném území. Lokalita ze západní části plynule navazuje na regulovanou zástavbu obytných domů v ulici P. Z východní části lokalita těsně sousedí s areálem Havlíčkových sadů, s nímž je ve stávajícím ÚPn zahrnuta do celoměstského systému zeleně, který tak bude částečně redukován.* Odůvodnění změny Z 1037/07 v bodě 7. „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ mimo jiné uvádí: *„Žadatel požaduje urbanistické dokončení zástavby podél komunikace. Navrhovaná výstavba plynule naváže na regulovanou zástavbu obytnými domy v ulici P. a kompozičně ji završí. Negativum projektu je možno spatřovat v záboru celoměstského systému zeleně v těsné*

blízkosti Havlíčkových sadů. Je důvodné se domnívat, že výstavba domů bude redukovat i vzrostlou zeleň na jižních a pohledově exponovaných svazích“. Změna se kromě pozemku p. č. 1349/3 týká i dalších pozemků, a to p. č. 1331/1 - část; 1328/1; 1329; 1330; 1331/2, 5, 8 - 19, 21, 24 a 4230/12, 2 – část při ul. P.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že z odůvodnění předmětné změny územního plánu je patrné, jaké jsou důvody této změny. Tím ovšem nejsou zcela splněny nároky na odůvodnění této změny ve smyslu ust. § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to především ve vztahu k dalším zájmům konkurujícím dokončení zástavby podél ulice P. Smyslem a cílem územního plánování (§ 18 a násl. stavebního zákona) je komplexní řešení funkčního využití území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech určuje politika územního rozvoje, tu dále rozvíjejí na území kraje zásady územního rozvoje, které nesmí být s politikou územního rozvoje v rozporu. Koncepte uvedené v zásadách územního rozvoje dále s ohledem na skutečné potřeby daného území konkretizuje územní plán. Vzniká tak komplexní systém, který vede k jednotnému rozvoji území. V případě, že by se zpracovatelé územních plánů od této koncepte odchýlili, došlo by k narušení systému jako celku. Proto by k tomuto jednání měly vést konkrétní důvody, které by pořizovatel územního plánu měl zdůvodnit. Odůvodnění změny územního plánu tedy musí obsahovat základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí, naplnit cíle územního plánování i vypořádat se s konkrétními poměry v území a odůvodnit případné odchylky od nadřazené územně plánovací dokumentace.

V daném případě je jedním z cílů zásad územního rozvoje „*zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému“*, dále „*rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí“* a „*podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i liniovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových“*. Podle kapitoly 1 bodu 10 zásad územního rozvoje je prioritou pro zajištění udržitelného rozvoje území hl. m. Prahy „*zvyšovat podíl zeleně a spojovat ji do uceleného systému“*. Podle kapitoly 2.4.2 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou územního rozvoje hlavního města Prahy „*podporovat v kompaktním městě členění zástavby plošnými i liniovými prvky zeleně, chránit stávající zelené plochy a podporovat tvorbu nových“*. Podle kapitoly 8.1 bodu f) zásad územního rozvoje je obecnou zásadou ochrany a rozvoje přírodních hodnot „*rozvíjet systém zeleně, který je významným atributem krajinného rázu, základem zdravého městského prostředí a kvalitní příměstské krajiny poskytující městu rekreační zázemí“*. Tyto zásady jsou sice obecné, ale jedná se o ucelenou koncepci pro hlavní město Prahu, která má zajistit vhodný vývoj území jako celku. Odpůrce měl proto pravidla stanovená v zásadách územního rozvoje respektovat a v případě, že považoval za nutné se od nich odchýlit, měl toto jednání podložit věcně i formálně logicky správnou argumentací opírající se o konkrétní skutečnosti.

Na zábor celoměstského systému zeleně odpůrce výslovně poukázal v bodě 7 změny – „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“* jako na negativum projektu, otázkou záboru zeleně se v odůvodnění změny již dále nezabýval a pod bodem A.2. odůvodnění bez dalšího uvedl: „*Změna není v rozporu s politikou územního rozvoje ČR 2008, ani s územně plánovací dokumentací kraje – Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy s účinností od 6. 1. 2010“*. Na námitku navrhovatele d) poukazující na rozpor změny Z 1037/07 se zásadami územního plánování stávající zeleň chránit a podporovat její rozšiřování, reaguje vyhodnocení námitek (příloha č. 49) schválené usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 35/38 (příloha č. 48), konstatováním: „*Izolovaná zástavba je v celoměstském systému zeleně přípustná“*. Zásah do celoměstského systému zeleně tak není v posuzované změně územního plánu blíže odůvodněn. Přitom není sporu, že řešení

pokračování

podle změny Z 1037/07 systém zeleně nerozvíjí, ale naopak narušuje. Dotčený pozemek p. č. 1349/3 totiž sousedí s Havlíčkovými sady a spolu s nimi je zahrnut do celoměstského systému zeleně. Do systému zeleně lze přitom zařadit nejen pozemky, na kterých se zezeň přímo nachází, ale i pozemky, které slouží k zachování funkcí této zeleně. Těmi mohou být i hraniční pozemky, přičemž lze očekávat, že zmenšování systémů zeleně se bude dít právě od jejich okrajů. Ochrana v rámci územně plánovací dokumentace je proto zcela na místě.

Je přirozené, že území, zvláště území velkého města, se vyvíjí s určitou dynamikou, není nezměnitelné a musí reagovat na potřeby občanů obce. Tyto potřeby nicméně nelze omezovat na potřeby bydlení či dokončení stávající zástavby. Právě dynamika rozvoje města může v průběhu času způsobit, že zájem na zachování zeleně v jinak urbanizované části města bude upřednostněn na úkor další výstavby, zvláště pak v centru města, jak je tomu v dané věci. V této souvislosti je podstatné, že prosazovaná koncepce dostavby pochází již ze 30-tých let 20. století. Odpůrce k tomu ve vypořádání připomínky občanského sdružení Praha-lidé, stromy, domy-město (příloha č. 47), že část změny Z 1037/07 zasahuje přímo do plochy Havlíčkových sadů funkční plochy PP (parky a parkově upravené plochy) – p. č. 1349/3, uvedl: „...*tento pozemek byl součástí původního regulačního plánu regulační komise z 30. let 20. století, dle kterého byla vytyčena a realizována jihovýchodní větev P. ulice, kde již byly zainvestovány veškeré technické sítě pro výstavbu a odměřeny stavební pozemky. V tomto případě se jedná o koncový pozemek zástavby, pro který již byla MČ Praha 2 parková cesta přeložena do trasy spádnicového schodiště ústícího od jihu do P. ulice*“. V případě, že odpůrce považoval za nutné odchýlit se od současné koncepce zachování zeleně upravené v zásadách územního rozvoje ve prospěch koncepce dostavby P. ulice, měl tuto skutečnost pečlivě zdůvodnit a zvážit i vývoj celé oblasti, ke kterému došlo od doby, kdy byla vytvořena původní koncepce zástavby.

Nejednalo se přitom o zanedbatelný nebo obtížně rozpoznatelný střet zájmů, které bylo nutno vypořádat. Již ministerstvo životního prostředí ve svých připomínkách ze dne 4. 7. 2006 k návrhu zadání změn Z 07 uvedlo, že „*(n)ěkolik set celkově předložených návrhů celkově nevykazuje koncepční urbanistickou práci směřující k udržitelnému městskému prostředí a v mnoha případech návrhy směřují ke zhoršování kvality života občanů při prosazování individuálních zájmů*.“ Následně pak podává výčet změn, které navrhuje vypustit z hlediska „*nerespektování zachování zeleně pro občany Prahy, konfliktů s ÚSES, s biokoridory, s krajinným rázem, s lesními porosty, s využitím veřejného prostoru, se zázemím škol, přírodními plochami, plochami pro odpočinek, nemotorovou dopravou, blízkostí vodních ploch atd.*“ Posuzovaná změna Z 1037/07 je jednou z těch, se kterými ministerstvo nesouhlasilo. Národní památkový ústav, ústřední pracoviště, uvedl ve vyjádření ze dne 26. 7. 2006, k posuzované změně: „*zásadně nesouhlasíme se změnou funkce parky a parkově upravené plochy (PP) a přírodní nelesní plochy (ZN)*.“ Územní odborné pracoviště Národního památkového ústavu v hl. m. Praze ve vyjádření ze dne 28. 7. 2006 uvedlo, že s posuzovanou změnou zásadně nesouhlasí a že „*(z)eleň, která má charakter sadových úprav, je nedílnou součástí urbanistické struktury Vinohrad a součástí velmi exponovaného pohledu na tuto městskou část a nelze do ní dalšími stavbami zasahovat*.“ Toto vyjádření podpořilo i ministerstvo kultury ve svém vyjádření. Odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hl. m. Prahy ve vyjádření ze dne 18. 7. 2006 vyslovil souhlas s posuzovanou změnou pouze ve vztahu k pozemku p. č. 1331/1, ostatní změny ve využití území odmítl z důvodu výrazného úbytku městské zeleně. V podobném duchu lze odkázat na některá stanoviska k návrhu změn územního plánu, např. stanovisko ministerstva kultury ze dne 5. 6. 2009 nebo stanovisko ministerstva životního prostředí ze dne 2. 6. 2009.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že územní plán hl. m. Prahy zasahuje rozsáhlé území. Obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění jeho změny může být nižší než v malých obcích. V případě odchýlení se od zásad územního rozvoje je však nutno trvat na přesném vymezení důvodů, které k takovému postupu vedly. Uplatní-li se zásada přiměřenosti

ve vztahu k nárokům na odůvodnění změny územního plánu, pak stejný přístup nelze akceptovat ohledně změn samotných, jak naznačuje stěžovatel. I taková změna, která se ve srovnání s rozlohou celé obce jeví jako malicherná, může mít zásadní význam lokálního dosahu a v součtu mohou takové změny ovlivnit podobu a fungování obce například v oblasti dostupnosti a povahy bydlení, dopravní obslužnosti nebo právě rozsahu zeleně. V územním plánování totiž více než kde jinde platí, že jedna změna v území otevírá prostor pro změny další. Skutečnost, že se jedná o změnu funkčního využití jediného pozemku, je nutno posuzovat v kontextu dalších změn územního plánu, ale také nezanedbatelné rozlohy tohoto pozemku (1229 m²) a jeho polohy v centru města, kde je cílené využívání stávajících zastavitelných ploch zvláště žádoucí vzhledem k prostorové a urbanistické omezenosti dalšího vývoje.

Výše uvedená povinnost vyplývá z ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 - 54, dospěl k Nejvyšší správní soud k závěru, že „z ustanovení § 55 stavebního zákona vyplývá, že při pořizování územního plánu, tak i jeho změny, se vychází ze zprávy o uplatňování územního plánu v uplynulém období, při níž může dojít k rozhodnutí o pořizení změny plánu. Pokud by změna územního plánu obsahovala návrh na vymezení nových zastavitelných ploch, musí být prokázána nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy v porovnání s reálnou potřebou vymezení nových zastavitelných ploch. Z odůvodnění však nelze seznat, proč nevyhovuje stávající stav a z jakých důvodů je to právě pozemek navrhovatele, na němž od roku 2004 připravuje rezidenční projekt, u něhož má dojít ke změně využití plochy z funkce všeobecně smíšené na funkci zeleň městská a krajinná, a proč právě na pozemku odpůrce má dojít ke změně funkce zeleň městská a krajinná na funkci všeobecně smíšenou.“ Ani v citované věci se tak nejedná o absolutní nemožnost vymezení dalších zastavitelných ploch v územním plánu. V odůvodnění ovšem musí uvedeny možnosti využití již vymezených zastavitelných ploch a předestřeny pádné důvody pro vymezení zastavitelných ploch nových, případně nutnosti realizace změny v navrhovaném rozsahu. V rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOS 1/2013 - 138, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „(p)ovinností odpůrce tedy bylo v území, kde došlo ke změně využití ploch z nezastavitelných na zastavitelné, podrobně vysvětlit, proč se právě toto území jeví jako vhodná náhrada za území nevyužitá.“

Odpůrce ve vyjádření k návrhu odkázal na vyhodnocení provedené projektantem (příloha č. 36), které bylo předkládáno k posouzení ministerstvu pro místní rozvoj, v němž se v bodě „Území smíšená“ uvádí: „V platném územním plánu je celkem 2.874,26 ha území smíšených, z toho nevyužitých je 452,96 ha, což představuje 15,8%. Změny 07 nárokují 46,36 ha nových smíšených území, což představuje 1,6% stávajících smíšených území. Z toho 39,74 ha (tj. 85,7%) je řešeno změnou jiných typů zastavitelných ploch a pouze 6,62 ha (tj. 14,28%) je nárokováno do doposud nezastavitelných plochách. Požadované rozšíření do nezastavitelných ploch odpovídá pouze 1,5% celkové nabídky volných smíšených území. Požadavek na rozšíření stávajících smíšených území o 1,6% je přijatelný. Odůvodnitelný je např. nevyjasněnými majetkovými poměry na dosud nevyužitých plochách či jinými důvody, které pro investory znevýhodňují využití pozemků v nabídce územního plánu před pozemky, u nichž se vyžaduje změna. Výrazně převyšující zájem o změny v již zastavitelných plochách před změnou v plochách dosud nezastavitelných je výrazně pozitivním jevem, jelikož preferuje transformaci území před rozšiřováním do volné krajiny“. K tomu odpůrce uvedl, že vyhodnocení je vztaženo k celému území hlavního města Prahy. Konstatoval, že nadřízený orgán neměl proti takovému vyhodnocení námitky, souhlas vyjádřil i dotčený orgán, přičemž původně požadovaný rozsah předmětné změny byl v konečném důsledku omezen na cca polovinu. Příloha č. 4 k odůvodnění změny Z 1037/07 v bodě Území smíšená (příloha č. 51) obsahuje totožné zdůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch jako výše uvedené vyhodnocení provedené projektantem (přestože dle vyjádření odpůrce byl rozsah změny v konečném důsledku omezen cca na polovinu).

pokračování

Podle Nejvyššího správního soudu není takové odůvodnění dostačující a v této souvislosti lze odkázat na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, jímž zrušil předmětné opatření obecné povahy č. 9/2010 v části změny Z 1210/07, když dospěl k následujícímu:

„82. Nejvyšší správní soud nepopírá, že vymezení nových zastavitelných ploch je oprávněním obce, která změnou územního plánu reaguje na aktuální situaci v daném území. Vždy je ale nutné, aby obec tyto změny a vymezení nových zastavitelných ploch zdůvodnila, což odpůrce neučinil. Odpůrce odkazuje na přílohu č. 4 k odůvodnění změny územního plánu: Odůvodnění potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 stavebního zákona pro změnu vlny 07. Tento dokument je dle názoru Nejvyššího správního soudu nedostatečný a pouze formálně naplňuje podmínky stanovené § 55 odst. 3 stavebního zákona.

83. Odpůrce měl podrobně odůvodnit, jaké zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity, z jakých důvodů je nelze k nové výstavbě použít. Odpůrce však pouze obecně konstatoval, že „tento přesah 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“. Pouhé znevýhodnění investorů nemá soud za dostatečný důvod pro to, aby byla narušena jednotná koncepce zásad územního rozvoje a docházelo libovolně ke změnám v nezastavitelných územích.

84. Povinností odpůrce tedy bylo u všech pozemků, u kterých došlo ke změně z nezastavitelných na zastavitelné, podrobně vysvětlit, proč se právě tyto pozemky jeví jako vhodná náhrada za nevyužité pozemky. Odpůrce tak neučinil; jeho tvrzení v příloze č. 4 jsou neurčitá, chybí část zabývající se tím, jaké nezastavitelné plochy jsou v územním plánu vymezeny, proč je nelze využít, a jakým způsobem budou měněné plochy tuto situaci řešit. Nejvyšší správní soud uzavřel, že také tato námitka narřhovatelek je důvodná.“

V dané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvod, aby se od těchto závěrů odchýlil. Rovněž městský soud z těchto závěrů při posuzování žaloby vycházel a odůvodnění nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby nových zastavitelných ploch ve smyslu ust. § 55 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k napadené změně územního plánu správně posoudil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Za dostatečné nelze bez dalšího považovat odkaz na urbanistickou koncepci nebo předpokládané vedení trasy D metra, neboť se opět jedná pouze o motivaci pořizovatele změny územního plánu ke zvolenému řešení, nikoliv o posouzení a vyhodnocení zákonných podmínek její realizace.

Námítky stěžovatele ohledně posuzování vlivů posuzované změny na životní prostředí směřují k tomu, že závěr zjišťovacího řízení nemusí být odůvodněn, resp. že postačí vyjít ze souvisejících dokumentů, není-li posouzení vlivů nutné. S tímto závěrem nelze souhlasit, neboť změna územního plánu hl. m. Prahy může představovat koncepci ve smyslu zákona o posuzování vlivů a může tedy podléhat povinnosti posouzení podle 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. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, že „(z) citovaného ustanovení § 10i odst. 3 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb. plyne, že požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanovuje orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. V této příloze je obsažena řada kritérií, podle nichž se postupuje při tzv. zjišťovacím řízení upraveném v § 10d téhož zákona. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto nutné, aby orgán kraje v odůvodnění svého stanoviska uvedl alespoň v základních rysech, jakým způsobem se předmětnými kritérii zabýval a jak je vyhodnotil.“ Obsahem závěru zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném v roce 2005 se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 7. 1. 2010,

9 AOS 4/2009 – 111, v němž uvedl, že „Pokud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění. Tato povinnost vyplývá z ustanovení § 10d odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném jak v době prvního posuzování návrhu zadání (tj. v roce 2005), tak i v době druhého posouzení, tj. v lednu 2009. I pokud by tato povinnost v českém právním řádu zakotvena nebyla, byl by přímo aplikovatelný článek 3 odst. 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001, který tuto povinnost shodně stanoví“. Názor stěžovatele, že požadavek na odůvodňování stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí je nadbytečný, pokud dotčený orgán neshledal důvody pro posuzování vlivů, tak není správný. Stanovisko by totiž postrádalo způsobitelné rozhodovací důvody. Bez odůvodnění by z něj nebylo zřejmé, zda a jakým způsobem dotčený orgán kritéria uvedená v příloze k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí hodnotil. 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 plánu. To platí obzvláště tehdy, argumentují-li (stejně jako v dané 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, ale tato skutečnost nemůže sama o sobě zhojit nepřezkoumatelnost vydaného stanoviska, jakož i absenci jeho zákonných náležitostí. Absence odůvodnění, které je vyžadováno zákonem, nemůže být překlenuta ani žádnými jinými dokumenty, které zamýšlenou změnu z různých hledisek hodnotí.

Odpůrce v bodě 8. odůvodnění posuzované změny „Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a informace, jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí“ uvedl: „U změny nebyl požadavek vyhodnocení SEA“. Odpůrce ve vyjádření k námitce navrhovatelů vedl, že stanovisko vydané 13. 7. 2009 Magistrátem hl. m. Prahy, odborem ochrany prostředí pod č. j. S-MHMP-440505/2009/3/OOP/VIII-267/Ky nemohlo obsahovat závěry k předmětné změně, neboť bylo vydáno k těm změnám Z 07, pro které byla podmínka pro posouzení vlivů na životní prostředí stanovena dotčeným orgánem v zadání. K návrhu zadání změn Z 07 podal Magistrát hl. m. Prahy, odbor ochrany prostředí stanovisko dne 7. 7. 2006, č. j. S MHMP 210272/2006/1/OOP/VI., v němž pod bodem I. jako dotčený orgán podle ust. § 20 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k posuzované změně konstatoval, že návrh zadání této změny je z hlediska jím chráněných zájmů přípustný za podmínky změny zájmu v příloze č. 1. Pod bodem III. jako příslušný správní úřad podle ust. § 22 písm. b) zákona o posuzování vlivů provedl zjišťovací řízení podle ust. § 10i odst. 2 tohoto zákona, podle § 10i odst. 3 zákona vydal závěr zjišťovacího řízení a uvedl změny, které je nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Posuzovaná změna však v něm není vůbec zmíněna, tj. ani nejsou uvedeny důvody, pro které není posuzování požadováno. Odpůrce tak nevyhověl výše uvedeným zákonným požadavkům a zatížil přijatou změnu územního plánu vadou nepřezkoumatelnosti.

Co se týče stížní námitky, že odůvodnění změny územního plánu obsahuje vypořádání námitek navrhovatele d), je ve vyhodnocení stanovisek a připomínek k těmto námitkám uvedeno, že dopady stavby, zejména stavební činnosti, na životní prostředí a zmiňovaná možnost narušení svahu stavební činností „spadají do dalšího stupně dokumentace a rozhodování. Izolovaná zástavba je v celoměstském systému zeleně přípustná“. Městský soud ovšem odpůrci nevytýkal absenci jakéhokoliv odůvodnění. Za nedostatečné označil, že v odůvodnění reflektoval jen nepřipustnou část námitek, tedy ty, které stěžovatel označuje jako především týkající se budoucí zástavby, a nepřezkoumal dostatečně námitky ve zbývajícím rozsahu, které se již nevztahují k dalším případným fázím realizace záměru. Navrhovatel d) totiž mimo jiné namítal, že k. ú. Vinohrady patří do celoměstského centra, v němž je přirozená zeleně vzácností, a proto by se mělo zabránit jeho dalšímu zastavování, které by zničilo zelené plochy i historický ráz dané oblasti. Z toho důvodu by měly být prováděny jen takové změny územního plánu, které budou v souladu

pokračování

se zadáním změn územního plánu a zásadami územního rozvoje. S těmito námitkami se odpůrce nevypořádal, když jeho závěr o přípustnosti izolované zástavby v celoměstském systému zeleně není podložen argumentačně, a to zvláště když, jak bylo uvedeno, nemá oporu v související ani nadřazené územně plánovací dokumentaci.

S ohledem výše uvedené jsou důvodné i souhrnné závěry městského soudu, že napadená změna územního plánu je zčásti nepřezkoumatelná. Nic na tom nemůže změnit, že důvody napadené změny jsou zřejmé, jak namítá stěžovatel, neboť odpůrce nedostatečně vypořádal připomínky k nim a pochybil při jejich poměření a vypořádání se zákonnými požadavky i nadřazené územně plánovací dokumentace.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, jak umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků, tj. odpůrci a osobě zúčastněné na řízení v procesní pozici stěžovatele, náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a odpůrci žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Navrhovatelé však měli ve věci plný úspěch, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají z odměny za právní zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) 9.920 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 3 citované vyhlášky). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 2.147 Kč. Celková částka odměny činí proto 12.367 Kč.

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

V Brně dne 12. března 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu