

Městskému soudu v Praze
Hybernská 1006/18
110 00 Praha

V Praze dne 15. listopadu 2015

Ke sp. zn. **9 A 208/2015**

Věc: vyjádření odpůrce k podanému návrhu

- Navrhovatelé:
- a. městská část Praha Dolní-Chabry, se sídlem Hrušovanské nám. 253/5, 184 00 Praha 8, zast. starostou městské části Miroslavem Malinou, IČ: 00231274
 - b. městská část Praha-Ďáblice, se sídlem Květnová čp. 553/52, 182 00 Praha 8 – Ďáblice, zast. starostou městské části Ing. Milošem Růžičkou, IČ: 00231266
 - c. městská část Praha-Lysolaje, se sídlem Kovářenská 8/5, 165 00 Praha-Lysolaje, zast. starostou městské části Ing. Petrem Hlubučkem, IČ: 00231207
 - d. městská část Praha-Nebošice, se sídlem Nebošická 128, 164 00 Praha 6, zast. starostou městské části Ing. Viktorem Komárkem, IČ: 49624539
 - e. městská část Praha-Suchdol, se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, 165 00 Praha-Suchdol, zast. starostou městské části Ing. Petrem Hejlem, IČ: 00231231
 - f. Geologický ústav AV ČR, v.v.i., se sídlem Rozvojová 269, 165 00 Praha-Lysolaje, zast. ředitelem prof. RNDr. Pavlem Bosákem, DrSc., IČ 67985831
 - g. Ústav experimentální botaniky AV ČR, v.v.i., se sídlem Rozvojová 263, 165 00 Praha-Lysolaje, zast. ředitelem RNDr. Martinem Vágnerem, CSc., IČ: 61389030
 - h. Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, v.v.i., se sídlem Chaberská 57, 182 51 Praha 8-Kobylisy, zast. ředitelem Prof. Ing. Jirím Homolou, DSc., IČ: 67985882
 - i. Ústav chemických procesů AV ČR, v.v.i., se sídlem Rozvojová 135, 165 02 Praha-Lysolaje, zast. ředitelem Ing. Miroslavem Punčochářem, CSc, DSc, IČ: 67985858
 - j. Eva Konečná, bytem Nad Pramenem 289/2a, 165 00 Praha-Lysolaje
 - k. Ing. Václav Vík, bytem K Roztokům 82/7, 165 00 Praha-Suchdol

právně zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem společnosti AK Dohnal & Bernard, s. r. o., se sídlem Příběnická 1908, 390 01 Tábor

AK RHK, s.r.o. IČ: 29412480, DIČ: CZ29412480 Zapsaná u Městského soudu v Praze, oddíl C, vložka 204713	Sídlo: Kořenského 15/1107, 150 00 Praha 5 Tel.: +420 257 312 083, 257 311 083, Fax: +420 257 315 970, e-mail: akrhk@akrhc.cz	Pobočka Ostrava: Kostelní 89/13 702 00 Ostrava Tel: +420 555 131 010 Pobočka Ústí nad Labem: Klíšská 18/1432, 400 01 Ústí nad Labem Tel.: +420 475 201 174
---	--	---

Odpůrce: hlavní město Praha, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, zastoupeno (jednající) primátorkou Mgr. Adrianou Krnáčovou, M.A., MBA

zastoupen dle plné moci advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem, č. osvědčení ČAK 2348, AK RHK, s.r.o., IČ: 29412480, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov dle substituční plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem tamtéž
 podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3) vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta, s. p. IČ: 47114983, Česká republika

Pavel Uhl, advokát
 evidenční číslo ČAK: 10960
 Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
 IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Osoby účastněné na řízení:

Letiště Praha, a.s., K Letišti 6/1019, 160 08 Praha 6, IČO: 28244532
 Správa Letiště Praha, s.p., K Letišti 6/1019, 160 08 Praha 6, IČO: 62413376

Řízení: o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. října 2014

elektronicky: do datové schránky **snkabbbm**

přílohy:

1. cenová mapa vztahující se k pozemku parc. č. 410/3 , v k. ú. Lysolaje, obec Praha v roce 2011 (cena 3950,-Kč/m²)
2. cenová mapa vztahující se k pozemku parc. č. 410/3 , v k. ú. Lysolaje, obec Praha v roce 2014 (cena 4720,-Kč/m²)
3. vypořádání podnětu navrhovatelů ze dne 15. prosince 2014, čj. 82686/ENV/14
4. metodická odpověď Ministerstva pro místní rozvoj k otázce přechodných ustanovení
5. oznámení o zveřejnění, včetně rozdělovníku
6. souhlasné stanovisko hygienické stanice
7. prezenční listina jednání
8. nesouhlasné stanovisko hygienické stanice
9. změněné stanovisko hygienické stanice

Ve shora uvedené věci byl podán návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. října 2014, které vydal odpůrce. Odpůrce se tímto k návrhu vyjadřuje a činí tak postupně podle struktury písemného vyhotovení návrhu.

Ad I. Skutkový stav

Odpůrce má za to, že v otázce, že bylo vydáno napadené opatření obecné povahy, není spor. Odpůrce má za to, že vymezení pod první odrážkou, tedy koridor a plocha, jak jsou upraveny v oddíle 5.3.1, je formálně způsobilé být přezkoumáno v tomto řízení.

Navrhovatel se dále domáhá zrušení části 4.4.1, která vymezuje části zasažené provozem letiště. Tato část není ovšem ve vztahu možnosti stavby části letiště normativní. Vymezuje pouze důsledky případné stavby. Sama o sobě neumožňuje to, proti čemu navrhovatelé brojí, tedy stavbu paralelní vzletové a přistávací dráhy.

Část 4.4.1 stanoví sice další podmínky pro rozhodování v dotčeném území, ale ty jsou pouze důsledkem a podpůrným opatřením ve vztahu k pravidlu vymezenému v bodě 5.3.1. Navrhovatelé brojí proti bodu 5.3.1. z důvodů namítaného zásahu do jejich práv. Pokud by byla zrušena část 5.3.1. nezasahovala by pravidla uvedená v části 4.4.1 do zájmů uplatněných v návrhové argumentaci. Účelem části 4.4.1 je totiž minimalizovat či kompenzovat dopady uvedené v části 5.3.1. Dlužno dodat, že tato opatření se netýkají pouze rozšíření letiště o paralelní vzletovou a přistávací dráhu, ale vztahují se k letišti jako celku. Věcná důvodnost přijetí části 4.4.1 se netýká pouze zamýšleného rozšíření, ale i stávajícího letiště.

Případná omezení v území předvídaná v části 4.4.1 sama o sobě nijak nezasahují do práv navrhovatelů. S ohledem na princip minimalizace zásahů soudní moci do samosprávné pravomoci orgánů územní samosprávy, se odpůrce domnívá, že návrh na zrušení části zásad pod bodem 4.4.1, který je sice formálně projednatelný, se mívá s podstatou návrhu a domáhá se excesu v rozhodování soudní moci. Soud má rušit pouze ty části opatření obecné povahy, které jsou v rozporu se zákonem a nikoliv ty navazující části, které naopak usilují o zmírnění těch dopadů, které považuje navrhovatel za nezákonné.

Ad II. K podmínkám přípustnosti návrhu

Odpůrce nezpochybňuje pravomoc soudu.

Odpůrce se nevyjadřuje k aktivní legitimaci navrhovatelů. Odpůrce si je vědom toho, že aktivní legitimaci posuzuje soud z úřední povinnosti. Odpůrce má za to, že by se v zásadě neměl bránit věcnému sporu nad zákonností svého opatření obecné povahy, z kteréhož to důvodu ponechává posouzení aktivní legitimace pouze na soudu. Odpůrce má za to, že by měl popírat aktivní legitimaci navrhovatelů pouze v případech zcela zjevných, nepochybných a v případě šikanózních návrhů. Tyto skutečnosti zde odpůrce nespatřuje. Ponechává proto případné úvahy o aktivní legitimaci soudu, který je zkoumá z úřední povinnosti.

Odpůrce pouze poukazuje na to, že navrhovatelé opírají svou aktivní legitimaci mimo jiné o právní závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vydaném dne 11. června 2013 pod čj. 3 Ao 9/2011-219 a dále se odvolávají na starší judikaturu, kdy soudy celkem bez pochyb považovaly městské části oprávněny navrhopvat zrušení územních plánů nebo zásad územního rozvoje.

Odpůrce, aniž by chtěl vyjádřit nějaký kategorický názor, poukazuje na to, že závěry vyjádřené v tomto usnesení nelze na aktivní legitimaci navrhovatelů – městských částí aplikovat bez výhrad. Citované usnesení se totiž vztahuje k územním plánům a otázku aktivní legitimace k napadení zásad územního rozvoje přímo výrokově neřeší. Nicméně otázky, které vyvolaly pochyby o aktivní legitimaci v případě územního plánu jsou o to větší. Odpůrce je v souzené věci původcem napadených zásad jako kraj nikoliv jako obec. Navrhovatel není zde součástí odpůrce, protože městská část je strukturálně vzato součástí obce a nikoliv kraje, byť se jedná o entity obsahově shodné.

Otázka, zda městská část je oprávněna navrhopvat zrušení zásad územního rozvoje kraje, na jehož území leží obec, již je městskou částí, nebyla samostatně výslovně výrokově řešena. Pro názornost je možné uvést určitý příměr. Pokud by zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje navrhla městská část statutárního města Brna, tak by asi taktéž vyvstala otázka, zda je k tomu oprávněna z titulu obrany veřejného zájmu svých občanů.

Citované usnesení rozšířeného senátu otázku zásad územního rozvoje tematizuje jako mírně odlišnou, nicméně *obiter dictum* dochází v odůvodnění usnesení k závěrům, že i v případě zásad územního rozvoje jsou městské části oprávněny navrhopvat jejich zrušení. Odpůrci tuto skutečnost i s ohledem na předchozí praxi respektuje, nicméně podotýká, že tuto otázku považuje za nikoliv zcela vyjasněnou. Nelze pomínout skutečnost, že citované usnesení bylo přijato těsnou většinou a zveřejněné menšinové stanovisko tří soudců není zcela prosto přesvědčivosti, přičemž otázku zásad územního rozvoje oproti územním plánům pojímá jako odlišnější.

Aniž by chtěl odpůrce jakkoliv zpochybňovat aktivní legitimaci navrhovatelů pod body **a.** až **c.**, tedy městských částí, byl by rád, kdyby bylo objasněno, který orgán městské části rozhodl o tom, že návrh bude podán. Ze strany odpůrce je nepochybné, že o podobě napadeného opatření obecné povahy rozhoduje zastupitelstvo a následná procesní obrana je dána tím, že odpůrce je jako celek vázán rozhodnutím svého nejvyššího politického orgánu. Podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje je věcí nepochybně závažnou a jeví se jako záhodné, aby bylo postaveno najisto, který orgán městské části rozhodl o podání návrhu, pokud bude postaveno najisto, že je samozřejmé, že městská část jako celek toto oprávnění má.

Starosta, jenž podepsal plnou moc, je samozřejmě pouze tím, kdo vůli městské části vyjádřenou jiným orgánem, vyjadřuje navenek (analogicky ust. § 72 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Bez tohoto předchozího schválení je pak úkon neplatný. Objasnění této otázky nesouvisí ani tak s tím, zda je městská část oprávněna návrh podat, ale s tím, zda je projev vůle z hlediska předpisů o obecním zřízení existující. Podle názoru odpůrce by měl soud tuto otázku rovněž zkoumat z úřední povinnosti.

Odpůrce podotýká, že v části návrhu, která odůvodňuje aktivní legitimaci navrhovatelů, se objevují z důvodů podepření aktivní legitimace důvody, které se v obecné rovině místy kryjí s věcnými důvody návrhu. S ohledem na to, že tyto důvody v této části slouží především k odůvodnění aktivní legitimace, kterou odpůrce nezpochybňuje, tak se k nim nebude odpůrce vyjadřovat, s výjimkou těch argumentů, které nejsou rozvedeny v odůvodnění návrhu v části III. návrhu. Neznamená to ovšem, že by nyní zde

pominuté věcné důvody návrhu naznačené v části II. považoval odpůrce za oprávněné nebo by se k nim nebyl s to vyjádřit. Odkazuje se na vyjádření níže uvedené ad III.

V části II. je jako samostatný argument (dále v části III. nerozvedený) uvedeno, že navrhovatelé pod body **f.** až **i.**, jakožto vědecké výzkumné instituce by byly dotčeny provozem letiště (v rozšířené podobě) s ohledem na to, že jejich vědecká, experimentální a pedagogická činnost by byly omezeny zvýšenou koncentrací aerosolů, vyšší vibrací a hlukem. Odpůrce k tomu dodává, že tato námitka je uvedena pouze v rovině tvrzení a není nijak věcně doložena. Od vědecké instituce by bylo možné naopak očekávat více než jen nepodloženou úvahu.

V návrhu žaloby nejsou uvedeny konkrétní zařízení a přístroje, které mohou být významně narušeny až znemožněny vibracemi. Je-li toto tvrzení pravdivé, bylo by vhodné ho doložit odbornými podklady například od výrobce konkrétních přístrojů a technologií, kde by byly jasně specifikovány provozní podmínky. Situace, kdy by přístroje mohly být ovlivněny, lze pak samozřejmě řešit, například úpravou prostředí, ve kterém jsou provozovány. U citlivých diagnostických a měřících přístrojů je to běžná praxe.

K tomu je třeba dodat, že jeví jako sporné, pokud navrhovatelé **f.** až **i.** realizovali investice do takto drahých přístrojů, u kterých se obávají, že mohou být významně narušeny až znemožněno jejich užívání vlivem leteckého provozu na paralelní přistávací a vzletové dráze za situace, kdy tato dráha je v územním plánu již od sedmdesátých let a tudíž obávaný letecký provoz měl být při schvalování pořízení takto drahých přístrojů zohledněn.

V rovině právní pak nelze přehlédnout, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (ve věci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje; odstavce [421] a [551]) přísluší posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku především územnímu řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad není možné, aby území, kde jsou překračovány limity, bylo *a priori* vyloučeno z regulace zásad: „[421] ... V této části rozsudku soud dospěl k závěru, že z povahy věci není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad územního rozvoje s argumentací, že další zatěžování území je nepřijatelné. Samo vymezení záměru totiž nemůže mít vliv na stav ovzduší v určité oblasti. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší.“. Podle odpůrce jsou tyto závěry aplikovatelné i na imise hlukové, vibrační, stejně jako zmíněný aerosol.

Totéž pak tentýž rozsudek podobně uvádí v bodě: „[551] ... Nejvyšší správní soud zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad územního rozvoje není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřijatelné.“

Navrhovatelé pod body **i.** a **k.** pak uvádějí, že cena jejich nemovitostí v důsledku přijetí opatření obecné povahy klesá. Odpůrce tento argument nepovažuje za doložený a ostatně ani za věcně správný, protože má naopak za to, že v důsledku přijetí aktualizace cena stoupla, což dokládá přílohami, které dokládají srovnáním cenových map naopak skutečnost, že cena v důsledku přijetí opatření obecné povahy cena stoupla.

K důkazu: **1.** cenová mapa vztahující se k pozemku parc. č. 410/3 , v k. ú. Lysolaje, obec Praha v roce 2011 (cena 3950,-Kč/m²)

2. cenová mapa vztahující se k pozemku parc. č. 410/3 , v k. ú. Lysolaje, obec Praha v roce 2014 (cena 4720,-Kč/m²)

Navrhovatelé pod body **i.** a **k.** pak rovněž uvádějí, že řádně uplatnili připomínky, které podle jejich tvrzení nebyly zohledněny. Zákon neukládá nikomu přihlídnout (ve smyslu přijmout) k připomínkám, ale pouze zavazuje jejich adresáta, aby je řádně vypořádal. V dalších částech repliky bude skutečnost řádného vypořádání rozvedena, nicméně k připomínce spočívající v tom, že její původce požadoval mimo jiné nerozšiřování ochranné hlukového pásma odpůrce uvádí, že tato otázka do působnosti zásad územního rozvoje zjevně nespadá.

Stávající hlukové pásmo je vyhlášeno s územním rozhodnutím a jeho změna by měla být přijata stejným způsobem. Současné znění stavebního zákona (§ 36 odst. 3) výslovně zakazuje, aby zásady řešily otázky vyhrazené územnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí: „Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.“. Z uvedeného je zjevné, že takto uplatněná připomínka cílila mimo působnost zásad a potažmo i odpůrce, který zde vystupuje roli kraje.

V této části také navrhovatelé konstatují, že zásady jako celek s vyhodnocením jsou nepřehledné a složité. K tomu je třeba dodat, že jejich nepřehlednost a složitost je důsledkem zvyšování nároků na přesnost a podrobnost skrze soudní přezkum a poměrně masivní účasti veřejnosti. Tyto procesy a nároky odpůrce nijak nezpochybňuje, ale poukazuje na to, že jejich důsledky v podobě větší sumy informací jsou přirozené a nelze je přičítat k tíži odpůrce.

Ad III. Důvody návrhu

Odpůrce se vyjadřuje v návaznosti na jednotlivé body zmíněné v úvodní části III. návrhu

1. Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR a) Změna AZÚR po veřejném projednání

Navrhovatelé zde poukazují na to, že v procesu projednávání aktualizace byl v důsledku veřejného projednání na základě námítky oprávněného investora změněn původní text výroku zásad. Změnu lze vyjádřit takto (nový text je vyjádřen **tučně**, kdežto vypuštěný text je vyjádřen ~~přeškrtnutím~~):

„4.4.1. Ruzyně (SL/1)

Poloha ve městě: Severozápadní okraj Prahy na území MČ Praha 6 Praha-Nebušice, Praha- Suchdol, Praha 17, Praha-Přední Kopanina, Praha 8, Praha-Dolní Chabry, Praha-Březiněves. Zastahuje do katastrálních území: Ruzyně, Řepy, Liboc, Nebušice, Přední Kopanina, Lysolaje, Suchdol, Sedlec, Bohnice, Čimice, Dolní Chabry, Březiněves. Důvody vymezení: Území vymezené **obalovou křivkou denní izofonny LAeg -D = 55 dB a noční izofonny LAeg-N 45 dB z leteckého provozu letiště Praha- Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, úkolem L1. Předpokládané rozšíření letiště má negativní dopady na stávající využití a omezuje rozvoj a budoucí způsob využití území ve vymezené oblasti.**

Navrhovatelé mají za to, že tato změna je zásadní změnou, kvůli které měl být návrh znovu projednán ve veřejném projednání, aby se všechny dotčené osoby mohly k němu vyjádřit.

Podle odpůrce se zde navrhovatel mylí, pokud se domnívá, že došlo k podstatné změně, respektive vůbec ke změně věcného obsahu textové části. Námitka oprávněného investora totiž nesměřovala ke změně, ale k upřesnění dosavadního textu, a to v důsledku zpřesněné metodiky. Zatímco dosavadní (stará) metodika nerozlišovala mezi noční a denní izofonou, tak nová je odlišuje.

Pokud navrhovatel uvádí: „*Původní text deklaroval oblast SL/l jako oblast ohraničenou izofonou LAeq 55 dB pro hladinu denního hluku, což bylo s ohledem na deklarované omezení nočního provozu proti současnému stavu logické. Rozšířování oblasti SL/l z důvodů nočního hluku je zcela nelogické, nesprávné a není pro tento postup důvod.*“, tak se navrhovatel dopouští omylu, protože stará metodika nerozlišovala denní a noční izofonu. Stejně tak úvaha, že se v noci nebude létat, nemá oporu v žádném z podkladů. Stará metodika pracovala s izofonou jedinou vztaženou k celému 24 hodinovému cyklu, kdežto nová metodika upřesňuje denní a noční izofonu, které se v tomto případě na území odpůrce zcela kryjí.

Hodnota noční izofony LAeq -N = 45 dB je v tomto místě shodná s denní izofonou LAeq -D = 55 dB. V původním textu byla pouze izofona LAeq 55 dB, bez udání jestli se jedná o hodnotu noční nebo denní, proto byl text upraven dle námitky oprávněného investora, aby byl přesnější. Nejedná se tedy o změnu, ale o zpřesnění. S ohledem na to, že se jednalo pouze o upřesnění textu vzhledem k zobrazenému rozsahu území, jenž fakticky odpovídal soutisku uvedených izofon, nepromítla se změna textace do grafické části. Jakákoliv obava (s ohledem na nízké měřítko), že by vymezení bylo odlišné, tedy není namístě.

Obava, že tímto zpřesněním dochází ke zvětšení oblasti, není důvodná.

Pokud se navrhovatel domnívá, že došlo k podstatné změně zásad územního rozvoje během projednávání po veřejném projednání, tak tato obava rozhodně není namístě. K tomu je třeba dodat, že na otázku, co je podstatnou změnou, lze nahlížet formálně i materiálně. Z hlediska formálního rozhoduje podle metodiky Ústavu Územního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj o tom, co je a co není podstatná změna, pořizovatel. Zákon nestanoví žádná kritéria a zmíněná metodika je jediným klíčem, který definuje procesní postup a základní kritéria pro odlišení změn podstatných a nepodstatných.

Při tomto posouzení dle této metodiky vychází pořizovatel zejména ze skutečnosti, zda mohou být dotčeny veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány podle zvláštních právních předpisů. Podstatnou úpravou se rozumí i taková změna návrhu územního plánu (popřípadě zásad), ke které mohly být uplatněny nové námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou; v případě zásad se ovšem námitky vlastníků neuplatní. Protože zde se jednalo pouze o upřesnění textu vzhledem k zobrazenému rozsahu území, jenž fakticky odpovídal soutisku uvedených izofon, nešlo o podstatnou úpravu.

Ani materiálně nelze vést rozumnou úvahu, že by zpřesnění metodiky a textace bylo podstatnou změnou, která by zavazovala pořizovatele k opakování poměrně náročného postupu. K tomu je třeba podotknout, že připomínek a námitek bylo vzneseno mnoho a pokud má být proces přijímání zásad udržitelný a časově rozumný, je třeba při vyhodnocování podstatných změn postupovat spíše obezřetně než formalisticky. Nelze ani odhlédnout od skutečnosti, že tato změna byla veřejnosti známa nejpozději v okamžiku, kdy byla konečná varianta návrhu předložena zastupitelstvu. Starostové navrhovatelů pod

body **a.** až **e.** jsou oprávněni se účastnit zasedání orgánu, jenž přijímal napadené opatření obecné povahy. Mají právo hlasu poradního a vždy jim musí být uděleno slovo.

Napadené opatření obecné povahy je dokumentem veskrze politickým a pokud měli navrhovatelé pod body **a.** až **e.** za to, že se projednávající podoba dostává do politicky sporného stavu, mohli uplatnit svůj hlas a v politické diskusi tento argument vznést, popřípadě navrhnout, aby námitka oprávněného investora nebyla zastupitelem přijata.

Pokud navrhovatelé namítají, že tato změna není odůvodněna, tak to není tak docela pravda. Součástí rozhodnutí zastupitelstva, které bylo předmětem legitimní politické diskuse, jíž se mohli účastnit i navrhovatelé pod body **a.** až **e.**, popřípadě i další veřejnost, bylo i rozhodnutí o námitkách, ve kterém je tato námitka uvedena, je odůvodněna, současně je akceptována a tato akceptace je rovněž odůvodněna. Odpůrce si zde dovoluje citovat z vypořádací tabulky:

<p>037 Letiště Praha, a. s. Letiště Ruzyně</p>	<p>NÁMITKA Jako provozovatel veřejné dopravní infrastruktury - letiště Praha-Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha), rovněž jako investor připravovaných rozvojových záměrů této stavby, zejména záměru stavby paralelní dráhy RWY 06R/24L a staveb souvisejících, naplňuje Letiště Praha, a.s. ustanovení § 39 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění, a je oprávněným investorem ve vztahu k Zásadám územního rozvoje hlavního města Prahy. Z titulu oprávněného investora podáváme k Aktualizaci č. 1 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy níže uvedené námitky: 1.1 Upřesnění způsobu vymezení oblasti SL/1] Námitka: Požadujeme v dokumentaci upřesnit, že hranice oblasti SL/1 je vymezena jako územní průnik denní izofony LAeqD = 55 dB a noční izofony LAeqN = 45 dB. Námitka se týká všech textových vyjádření definice oblasti SL/1. Odůvodnění: Zobrazený rozsah území fakticky odpovídá soutisku uvedených izofon. Vzhledem k rozdílnému rozložení hluku v denní a noční době je nezbytné výslovně uvést tento fakt v definici hranice oblasti SL/1.</p>	<p>Námitka bude akceptována. Text kapitoly výrokové části 4.4.1 Ruzyně (SL/1) bude v odstavci Důvody vymezení opraven následovně: Území vymezená obalovou křivkou denní izofony LAeq-D = 55 dB a noční izofony LAeq-N = 45 dB z leteckého provozu letiště Praha-Ruzyně..... Rovněž bude opraveno v Odůvodnění AZÚR kapitola č. 4.4 Oblasti zasažené provozem letišť následovně: ...Aby byla zabezpečena ochrana obyvatel před účinky nadměrného hluku, byla do specifických oblastí zasažených provozem letišť zahrnuta území, ve kterých schází 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku z leteckého provozu v denní nebo noční době podle platného nařízení vlády č. 272/2011 Sb., tedy území vymezená obalovou křivkou denní izofony LAeq-D = 55 dB a noční izofony LAeq-N = 45 dB.</p>
--	--	---

Obsah rozhodnutí o námitkách je vyjádřením vůle zastupitelstva a je materiálně vzato součástí jeho rozhodnutí. Z citovaného odůvodnění námitky jako takové a její akceptace lze dovodit přesné důvody toho, proč byla námitka vznesena a proč byla přijata, stejně jako podstatu změny, respektive zpřesnění.

S ohledem na uvedené považuje odpůrce tento návrhový bod za neopodstatněný a nedůvodný.

1. Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR
b) Novelizace stavebního zákona

Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že odpůrce, respektive jeho pořizovatel zásad územního rozvoje, nesprávným způsobem aplikoval pravidla, od kdy aplikovat nové znění stavebního zákona po novele účinné od 1. ledna 2013. Podstata tohoto návrhového bodu tkví v tom, že navrhovatel poukazuje na to, že nejprve za starého znění zákona byl projednán ve společném jednání podle § 37 stavebního zákona pouze návrh aktualizace zásad, jak předpokládalo tehdy platné znění (a to podle navrhovatele bez vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, jak tehdejší právo takový postup předpokládalo).

Poté došlo ke změně zákona, který nově předvídal, že se ve společném jednání projedná vedle návrhu zásad i vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Pořizovatel tak nařídil podle § 37 stavebního zákona nové společné jednání k té části, která nebyla zatím ve společném jednání projednána, tedy k vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoje území. Současně s projednáním nařídil veřejné projednání ve smyslu ust. § 39 stavebního zákona, a to celé dokumentace (návrh i vyhodnocení).

Postup demonstruje odpůrce v této tabulce:

jednotlivé kroky / postup ¹	povinnosti platné v dané době
<p>ZHMP schválilo Zprávu o uplatňování ZUR hl.m.Prahy usnesením č. 10/77 dne 4.11.2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy. Společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 ZUR se týká pouze obeslaných organizací. Ostatních organizací, fyzických a právnických osob se bude týkat až následné veřejné projednání; k jednání byly předloženy: <ul style="list-style-type: none"> materiály ke společnému jednání - 1. AZUR Vyhodnocení vlivů ZUR na udržitelný rozvoj území - VVURU_1 <p>společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy proběhlo dne 25. 7. 2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Projednat ve společném jednání (vybrané subjekty) podle § 37 stavebního zákona pouze návrh zásad/aktualizace. Bylo projednáno i vyhodnocení vlivů. Proces připomínkování veřejností nebyl v režimu § 37 předvídán. Postup dle § 39 – veřejné projednání nebyl zahájen.
změna zákona provedená k 1. lednu 2013	
<ul style="list-style-type: none"> vystavení veřejné vyhlášky - oznámení o zveřejnění návrhu aktualizace č.1 a projednání vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy od 3.4.2013 do 20.5.2013 <ul style="list-style-type: none"> materiály ke společnému jednání - 1. AZUR <ul style="list-style-type: none"> 1. AZUR - materiál ke stažení (rar), zip Vyhodnocení vlivů ZUR na udržitelný rozvoj území - VVURU_2 <ul style="list-style-type: none"> VVURU 2 část A - materiál ke stažení (rar), zip VVURU 2 část B - materiál ke stažení (rar), zip VVURU 2 část C - materiál ke stažení (rar), zip Veřejné projednání aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, včetně Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, Zásad územního rozvoje hl.m. Prahy <ul style="list-style-type: none"> vystavení veřejné vyhlášky - oznámení o zahájení řízení o vydání Aktualizace č.1 Zásad 	<ul style="list-style-type: none"> Projednat ve společném jednání (vybrané subjekty) podle § 37 stavebního zákona návrh zásad/aktualizace, včetně vyhodnocení vlivů. Otevřít v proces připomínek veřejností. Vyhodnocení bylo dle nového znění § 37 doprojednáno. Byl otevřen proces připomínkování veřejností v logice § 37 odst. 4. Projednat ve veřejném projednání jednání (všechny subjekty) podle § 39 stavebního zákona návrh zásad/aktualizace, včetně

¹ Zdroj: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/zasady_uzemniho_rozvoje_hmp/aktualne_porizovane_zur/index.html

<p>územního rozvoje hlavního města Prahy, formou opatření obecné povahy od 11.11.2013 do 18.12.2013</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>materiály k veřejnému projednání</u> = opatření obecné povahy a VVURÚ ZUR HMP • <u>Zápis z veřejného projednání ze dne 11.12.2013</u> • Aktualizace č.1 ZÚR hl. m. Prahy byla vydána opatřením obecné povahy č. <u>43/2014</u> usnesením č.<u>41/1</u> Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 11.9.2014. • Zásady územního rozvoje hl.m. Prahy - právní stav po Aktualizaci č.1 <ul style="list-style-type: none"> • <u>textová část</u> • <u>grafická část</u> 	<p>vyhodnocení vlivů.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Návrh i vyhodnocení byly projednány ve veřejném podle nového znění § 39
--	---

Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce měl celý projednávací režim podřídít staré právní úpravě. Z tohoto dovozuje zásadní porušení zákona, které, aniž by specifikoval jak, zasáhlo do jeho práv.

Dle odpůrce je ja tato námitka neoprávněná. Navrhovatelé citují přechodné ustanovení zákona, jenž novelu stavebního zákona provedl (čl. II bod 7 zákona č. 350/2012 Sb.), tedy tento text: „7. Činnosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace nebo její aktualizace či změny, neuvedené v bodě 6, které byly započaty a neukončeny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů; to neplatí pro vymezení předkupního práva v územním plánu nebo regulačním plánu.“, aniž by dále uvedla, jaký výklad připisuje tomuto textu. Z polemiky lze nepřímo dovodit představu navrhovatelů, že (nejspíše) celý proces pořizování a schvalování zásad územního rozvoje se měl řídit dosavadní právní úpravou platnou před 1. lednem 2013.

Právní předpoklad navrhovatelů je podle odpůrce mylný. Platí obecné právní pravidlo, že procesní a procedurální normy se aplikují od své účinnosti i na běžící procesy, pokud přechodná ustanovení nestanoví z tohoto obecného principu výjimku. Procedura přijímání zásad či jejich aktualizace pak má procedurální povahu. Citovaný bod 7. předpokládá, že stavební zákon, podobně jako všechny procedurální či procesní normy, se bude užívat od okamžiku své účinnosti, přičemž bod 7. stanoví právě z tohoto obecného principu výjimku, jejíž podstatou je to, že ucelené dílčí kroky v rámci celého složitějšího procesu se dokončí podle dosavadních předpisů a následně (od dalšího kroku) se bude aplikovat již norma nová.

Naopak bod 7. nepředpokládá, že by se celý proces aktualizace či pořízení zásad (nebo územního plánu) dokončil podle dosavadních předpisů. Zákonodárce zvolil dikci „[č]innosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje [...] se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů.“. Pokud by chtěl podřídít celý proces pořízení starému procedurálnímu režimu, tak by uvedl, že „aktualizace politiky územního rozvoje [...] se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů.“. Rozdíl mezi aktualizací jako komplexním procesem na straně jedné a dílčí činností, kterých může být více (zákon používá plurál), je v logice normativní věty zjevný a dle odpůrce nevyvolává žádní pochyby.

Dle odpůrce tedy právo v souvislosti novelou stavebního zákona předepisovalo postup spočívající v tom, že dílčí činnosti (kroky) procesu, u nichž nebylo možné měnit procesní režim za pochodu, se

dokončí podle dosavadních předpisů, kdežto nově zahajované postupy se provedou již podle předpisů nový.

Odpůrce podotýká, že postupoval podle metodiky ministerstva, která se vztahuje na proces územního plánování. Navrhovatelé sice správně poukazují na to, že se metodika výslovně nevztahuje na proces aktualizace zásah územního rozvoje, nicméně s ohledem na to, že se jedná o jedno a totéž přechodné ustanovení, jeví se odpůrci na rozdíl navrhovatelů jako nemožné, aby jedna a tatáž normativní věta měla jednou nějaký a podruhé zcela opačný význam. Odpůrce nicméně, aby odstranil své veškeré pochyby, se dotázal Ministerstva pro místní rozvoj, jak postupovat, přičemž ministerstvo mu odpovědělo v rámci své metodické činnosti tak, že má postupovat podle nových předpisů, přičemž jednotlivé kroky podrobně rozepsalo (příloha podání č. 4).

Navrhovatelé poukazují na to, že směrnice ministerstva není právním předpisem a že ji tedy nijak ve výkladu práva nezavazuje. Odpůrce dodává, že tento poznatek není sice vyloženě nepravdivý, nicméně není zcela úplný. Pořizování územněplánovací dokumentace (tedy i zásad územního rozvoje) je činností, kterou koná pořizovatel v rámci výkonu státní správy. Pouze závěrečné schvalování provádí obec v samostatné působnosti. Procedurální postup je tedy výkonem státní správy a jednotlivé úřady (krajské úřady a magistrát odpůrce) podléhají metodickému vedení nadřízeného orgánu státní správy, kterým je v daném případě Ministerstvo pro místní rozvoj. Pořizovatel, jenž prováděl proces přípravy aktualizace byl v procesu metodickým pokynem fakticky vázán.

Metodické vedení, kterým se odstraňují pochyby při výkladu práva, je nástroj, kterým se má zvyšovat právní jistota. Jedná se o právem předpokládaný nástroj, který má minimalizovat pochyby ohledně jednotného výkladu práva. Pokud je metodické vedení, které jednotně vykládá právo, prováděno systematicky, zvyšuje to právní jistotu. Soudy samozřejmě nejsou vázány při výkladu práva obsahem metodiky, nicméně měly by vycházet z toho, že její obsah je minimálně ujednocený a měly by tento obsah revidovat spíše zdrženlivě. Pokud tak činí, tak samozřejmě příslušný ústřední orgán státní správy v návaznosti na judikaturu metodiku změnil.

V souzené věci má odpůrce za to, že metodické vedení bylo věcně správné a konkrétní návod k intertemporalitě je zákonný a správný; a to především důvodů věcných (viz shora analýza bodu č. 7).

Volbu výkladu práva tedy má odpůrce za správnou.

Navrhovatelé pak dále poukazují na to, že zvolený postup, vedl k určité asynchronicitě připomínkového procesu, kdy v určité fázi se veřejnost seznamovala s podklady, se kterými se již neseznamovaly dotčené orgány. Tento postup odpůrce je zohledněním skutečnosti, že se změnou práva se změnil okruh subjektů (přibyla veřejnost) a současně okruh seznamovaného materiálu (přibyla vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území). Navrhovatelé taktéž neodlišují dva zcela samostatné instituty, a to společné jednání dle § 37 a připomínkování veřejností (na které pak duplicitně navazuje veřejné projednání dle § 39).

Postup dle § 37 stavebního zákona je úvodní fází, ve které se v rámci uzavřeného okruhu subjektů projednává návrh, který mohou současně všichni od 1. ledna 2013 písemně připomínkovat.

V důsledku změny právy bylo nutné, aby tato fáze byla použitelná v navazujících fázích, dokončit ji tak, aby garantovala veškerá práva, která plynula nově i z nové právní úpravy. Konkrétně připustit veřejnost a současně seznámit jak veřejnost, tak dotčené orgány s vyhodnocením, což nebylo do té doby podle zákona v tomto režimu možné. Pokud by odpůrce, striktně trval na zachování dosavadní úpravy, tak by

se veřejnost vůbec k připomínkám podle § 37 nedostala a proces veřejného projednání by opomíjel vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. V kontextu staré úpravy by navrhovatelé rozhodně nemohli uplatnit své připomínky (nebo až později podle režimu § 39), na kterých staví mimo jiné své podání, stejně jako by nemohli polemizovat s vyhodnocením vlivu na udržitelný rozvoj území.

Odpůrce v podstatě nese kritiku za to, že chtěl v procesu změny v určité fázi garantovat práva plynoucí z nové úpravy, aniž by to jakkoliv omezovalo kohokoliv v uplatnění jakýchkoliv práv. Hygienická stanice je novým subjektem, který byl nově zahrnut do vypořádání, přičemž pořizovatel se pokoušel dostat všem předpisům, které danou oblast upravují a postupoval v souladu jak se stavebním zákonem tak v souladu s ustanovením § 23 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, který uvádí: „*Dotčeným správním úřadem při posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona je z hlediska vlivů na veřejné zdraví Ministerstvo zdravotnictví pro záměry a koncepce přesahující rámec kraje a územně příslušné krajské hygienické stanice v ostatních případech.*“ Z těchto důvodů pořizovatel v opakovaném společném jednání obeslal jak Krajskou hygienickou stanici, tak Ministerstvo zdravotnictví, což je patrné z příloženého průvodního dopisu a rozdělovníku k němu připojenému (viz příloha podání č. 5).

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že podle nové právní úpravy měla kratší lhůta k podávání připomínek (15+7), na rozdíl od předchozí právní úpravy, která dle ní skýtala 30 denní lhůtu, tak toto tvrzení je podle názoru odpůrce více než zavádějící. Stará právní úprava vůbec neznala lhůtu k podávání připomínek, protože připomínky prostě nepřipouštěla. Ty jsou připuštěny až v úpravě nové, kterou navrhovatelé ovšem odmítají. Stará úprava znala pouze lhůtu 30 dnů k uplatnění stanovisek dotčených orgánů, která byla dodržena jak v projednání před novelou, tak v opakovaném rozšířeném projednání po novele. Ke zkrácení žádých lhůt, jak naznačuje navrhovatelka, tedy rozhodně nedošlo.

Nelze ani opomíjet skutečnost, že žádný z navrhovatelů není subjektem, jenž by požíval zákonnou garanci být zařazen do okruhu subjektů, které jsou oprávněny se účastnit společného jednání. Těmito subjekty jsou dotčené orgány, ministerstvo a sousední kraje; obce a ani jejich městské části tam nepatří.

Pokud pořizovatel do tohoto katalogu o své dobré vůli zařadil městské části, činil tak nad rámec svých zákonných povinností. Z hlediska zákonných garancí neměly městské části před 1. lednem 2013 žádná práva v logice režimu § 37 a neměly je až podle režimu § 39. Změnou zákona otevřel zákonodárce možnosti připomínkovat v režimu § 37 návrh zásad a nově i vyhodnocení každému.

Pokud tedy navrhovatelé namítají, že v režimu nového znění § 37 odst. 3 měli možnost připomínkovat pouze vyhodnocení a nikoliv návrh, tak k tomu je třeba dodat, že připomínkovat mohli podle ust. § 37 odst. 4 cokoliv. Skutečnost, že je nějaký subjekt v privilegovaném okruhu subjektů dle § 37 odst. 3 (navrhovatelé ovšem nikoliv), tak neznamena, že mu jsou upřena práva garantována všem podle § 37 odst. 4. Pokud se navrhovatel odkazuje na dopis, který jej nad rámec zákona zve k projednání vyhodnocení vlivů, tak tímto dopisem odpůrce nenaznačuje, že by navrhovatelé nesměli využít práv, která dle § 37 odst. 4 náleží každému, ale pouze to, jaký bude režim dle § 37 odst. 3, do něhož byl někteří navrhovatelé přizváni nad rámec zákonných práv.

- K důkazu: **4.** metodická odpověď Ministerstva pro místní rozvoj k otázce přechodných ustanovení
 5. oznámení o zveřejnění, včetně rozdělovníku

Pořizovatel ve svém postupu volil takové postupy, aby všechny jejich výsledky obstály pokud možno ve světle obou právních úprav, tedy jak před 1. lednem 2013, tak po něm. Otázka volba procesního

režimu, která je podle něj správná, má tedy navíc ryze akademický význam, protože do řešení právní otázky zákonnosti zásah prakticky nevstupuje.

Ad i. Podávání připomínek pouze k VVURÚ (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)

V této samostatné kapitole navrhovatelé tvrdí, že k připomínkám dle režimu § 37 odst. 3 stavebního zákona měla být otevřena o věcná část návrhu zásad a nikoliv pouze vyhodnocení vlivů. Tato argumentace se ovšem přičí předchozí logice tohoto návrhového bodu. Pokud by pořizovatel postupoval podle staré úpravy, čehož se navrhovatelé domáhají, tak by předmětem stanovisek a připomínek nemohlo být vyhodnocení vůbec.

I zde pak platí, že nikomu nebránilo užít režim připomínek dle § 37 odst. 4, ve kterém se mohl kdokoliv vyjádřit k čemukoliv. I to je rovněž režim, který by dle staré úpravy neexistoval. Navrhovatelům pak režim společného jednání svědčil pouze *ex gratiae* pořizovatele a nemohou se tedy domáhat jeho jiné podoby, protože se nejedná o porušení jejich procesních práv.

Pokud navrhovatelé postulují předpoklad, že by se na základě nové verze vyhodnocení vyjádřili k samotnému návrhu zásad jinak, tak tato úvaha není podle odpůrce rovněž věcně udržitelná, protože rozdíl mezi oběma variantami vyhodnocení není obsahový, ale pouze redakční. Na základě požadavku příslušného úřadu (ministerstva životního prostředí) bylo vyhodnocení doplněno o samostatné kapitoly shrnující vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Ve druhé verzi tak došlo pouze ke shromáždění informací, které byly již předtím uvedeny na více místech původní verze vyhodnocení, která byla k dispozici při společném projednání návrhu zásad, a to do jedné přehledné kapitoly. K žádnému novému propsání informací z kapitoly věnované kumulativním a synergickým vlivům do vlastní dokumentace zásad územního rozvoje – Aktualizace č. 1 nedošlo.

V obecné rovině je tento argument neudržitelný i proto, že smyslem společného jednání a všech následných procesů (připomínkování dle § 37, veřejného projednání a následného připomínkování dle § 39) je otevřít oba dokumenty pokud možno změnám, jejichž cílem je jejich zkvalitnění. Pokud by jakákoliv změna jednoho z obou dokumentů vedla návratu celého procesu v případě druhého dokumentu na samý počátek, tak by nebylo možné proces nikdy dokončit. Zákon předpokládá návrat do určité fáze projednávání pouze v případě podstatné úpravy zásad (nikoliv ovšem už vyhodnocení) a to v ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona.

K tomu je třeba dodat, že se ovšem jedná pouze o procedurální návrat do fáze předvídané ust. § 39 stavebního zákona (veřejné projednání), nikoliv do fáze předvídané § 37 stavebního zákona (společné jednání). Navrhovatelé se ovšem domáhají návratu v rámci postupů dle § 37 stavebního zákona. Z uvedeného lze *a contrario* dovodit, že změny, které vyvolají postupy předvídané § 37 stavebního zákona, nezakládají nikdy důvod opakování této procedury. Procesní koncentrace celého řízení totiž tkví ve veřejném projednání dle § 39 stavebního zákona.

Podle odpůrce nelze ani přehlédnout, že se k této otázce již jednou zdejší soud v prakticky shodné podobě vyjadřoval. Městský soud v Praze ve svém rozsudku vydaném dne 10. června 2015 pod čj. 9 A 40/2015 – 145², ve kterém soud na straně 20 až 22 rozvádí, proč je taková námitka nedůvodná.

2 Tento rozsudek není publikován, ale právnímu zástupci navrhovatelů je znám, protože v tomto řízení zastupoval taktéž navrhovatelku.

Ad ii. Nesplnění požadavků ze Zprávy o uplatňování zásad

Navrhovatelé v tomto návrhovém bodu namítají, že pořizovatel (a potažmo i odpůrce) porušil zákon tím, že nesplnil požadavek, který dle navrhovatel plynul ze zprávy o uplatňování zásad. Dle zprávy měl pořizovatel na základě nových podkladů vymezit oblast SL/1 – oblast zasaženou provozem letiště Praha-Ruzyně. Podle navrhovatelů byl porušen zákon tím, že nebyly použity podklady zcela nové, ale tytéž, které byly použity již jednou dříve.

Při posouzení této namítané nezákonnosti je třeba dle odpůrce vycházet ze znění stavebního zákona, který ve svém ust. § 42 odst. 4 uvádí: „(4) Při aktualizaci zásad územního rozvoje na základě schválené zprávy o jejich uplatňování se v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 s výjimkou [...]“. Z citace zákona, který používá slovní spojení na základě schválené zprávy, je zjevné, že zpráva je pouze podkladem, který nemá význam doslovného normativu. Posuzování doslovnosti a závaznosti má tedy určité limity a při dodržení základního rámce zprávy nelze mírné odlišnosti ve výsledku považovat za porušení principu vyjádřeného slovy na základě schválené zprávy.

Kromě uvedeného je třeba poukázat na to, že pojem nové podklady nelze vykládat absolutně, tedy jako podklady, které by byly nejnovější, než ty, které byly použity posledně, ale tento pojem je třeba vykládat relativně, tedy jako podklady, které jsou novější než jiné, tedy podklady, které jsou poslední dostupné. Nelze totiž ukládat povinnosti, které jsou reálně nesplnitelné a nelze požadovat použití podkladů, které neexistují.

Věcně vzato je třeba dodat, že na použití příslušných dat se dohodli zástupci zadavatele, zpracovatele aktualizace zásad a letiště Praha Ruzyně. Tímto přístupem byl akceptován princip předběžné opatrnosti při vymezení negativních vlivů z leteckého provozu s vědomím uplatňování maximální možné a posouzené kapacity leteckého provozu, která byla již podrobena i procesu EIA s vydaným kladným stanoviskem a omezujícími podmínkami.

Návrhový důvod tedy považuje odpůrce za nedůvodný.

Ad iii. Proces posuzování vlivů na životní prostředí

Navrhovatelé namítají, že záměr rozšíření letiště, jehož vymezení v první aktualizaci zásad územního rozvoje napadají, byl již podroben procesu EIA, a současně tvrdí, že tyto závěry tohoto procesu zásady bez dalšího v napadeném opatření obecné povahy přebírá bez dalšího. Navrhovatelé pak rozvádí, že tento postup je v rozporu s logikou územního plánování, která velí přijímat dokumentaci postupně od obecnějších forem k formám konkrétním ústícím do stavebních procesů. Navrhovatelé pak poukazují na to, že nejdříve má být vymezen závěr v zásadách a až teprve poté zpřesněn nižšími stupni územněplánovací dokumentace.

Předně je třeba poukázat na to, že namítaná (dle odpůrce neexistující) nezákonnost se strukturálně nedotýká zásad územního rozvoje. Pokud navrhovatelé vycházejí ze zásady hierarchizace územních procesů, tak by měli namítat nezákonnost nižší úrovně článku pro rozpor s vyšší úrovní. Nyní ovšem namítají, že existence nižší úrovně zakládá nezákonnost úrovně vyšší. Tato úvaha úvaha ovšem nemůže obstát, protože vzato do důsledku by bylo podle logiky navrhovatelů možné přijímat zásady pouze na zelené louce bez územních plánů a jiných záměrů, což není reálné.

Existence zásad územního rozvoje v platném právu je novinkou. Stavební právo je zná od 1. ledna 2007, kdy byl vešel v účinnost současný stavební zákon, jenž současně zavázal kraje, aby přijímaly zásady ve lhůtě pěti let od účinnosti zákona (zprvu do tří let, ale ustanovení poté bylo změněno). Zásady tedy měly být přijaty do 1. ledna 2012.

Zákon předpokládal, že dosavadní územní plány, pokud byly přijaty po roce 1992 budou platit i nadále. Zásady se tedy nepřijímaly ve vzduchoprázdnu, ale musely logicky upravovat skutečnosti, které byly regulovány dosavadními procesy. Nižší dokumentace nebyla při pořizování zásad závazná; zásady musely pouze logicky brát v úvahu to, co již bylo po právu reálně postaveno. Pokud zásady upravovaly něco, co již bylo nějakými procesy předjímano, nezakládá to podle odpůrce jejich nezákonnost. Opačný závěr by podle odpůrce vedl k nedozrým následkům. Pokud by zásady upravily nějakou věc odlišně od územního plánu, musel by se územní plán přizpůsobit, Pokud shodně nebo mimoběžně, nezakládá to žádná aplikační problém.

Strukturálně vzato je taktéž nevhodné zaměňovat procesy SEA/EIA na straně jedné s procesy územního plánování na straně druhé. Procesy územního plánování jsou ovládány principem vzájemné hierarchizace, kdežto procesy posuzování SEA/EIA nikoliv. Ty jsou ovládány naopak principem nezávislého posouzení dle podmínek a kontextu dané úrovně. Navrhovatelé dokonce namítají, že dílčí proces EIA (nikoliv proces územněplánovací dokumentace) je důvodem nezákonnosti zásad územního rozvoje (nikoliv vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území). Takto diagonálně pojatý účinek zakládající nezákonnost nemůže podle odpůrce obstát.

Odpůrce má za to, že proces přijetí územního plánu a na něj navazující proces EIA, jimž svědčí presumpce zákonnosti, nemůže založit nezákonnost zásad územního rozvoje, a to navíc v situaci, kdy si tyto procesy nijak neodporují. Neexistuje zde normativní konkurence mezi těmito úrovněmi

Nelze ani odhlédnout od toho, že proces EIA probíhá mimo působnost orgánu územního plánování. Orgán územního plánování nemůže zakázat žádnému investorovi proces EIA před možným procesem SEA. Jeví se jako neobhajitelné, aby nějaká skutečnost, kterou nemůže odpůrce ovlivnit, mohla zmařit jeho možnost v rámci své samostatné působnosti regulovat otázky, které podle zákona regulovat má. Odpůrce pak poukazuje na to, že úvaha navrhovatelů se neopírá o konkrétní ustanovení zákona, jež by bylo porušeno.

Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., účinný od 1. ledna 2007, uložil povinnost pořádit zásady územního rozvoje. Letiště Praha Ruzyně je obsaženo v současném platném územním plánu hl. m. Prahy schváleném usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne 9. září 1999. To znamená, že v územně plánovací dokumentaci je letiště zakotveno již před působností nového stavebního zákona a logicky před vydáním zásad. Proto mohla být EIA pro tento záměr zpracována i v jiné posloupnosti. Navíc je třeba konstatovat, že při hodnocení vlivu stavby na životní prostředí ve smyslu tehdy platného zákona č. 100/2001 Sb. je sice požadováno jako jeden z podkladů vyjádření o souladu, či nesouladu s územním plánem, nicméně tento podklad není ani závazný ani rozhodující pro vydání stanoviska příslušného orgánu v rámci procesu EIA.

Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, respektive SEA, se ve vztahu k problematice rozšíření letiště Praha Ruzyně (Letiště Václava Havla) zabývalo naopak komplexním posouzením vlivů na dotčené území hl. m. Prahy. Předmětem posouzení je jiný okruh otázek.

Vzhledem k závažnosti problematiky rozšíření letiště Praha Ruzyně a citlivosti této otázky ve vztahu k projednávání s dotčenými městskými částmi (zejména městskými částmi Suchdol, Ďáblice) považoval

zpracovatelský tým vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území za odůvodnění se této problematice podrobněji věnovat a v případě, že již byly zpracovány podrobnější dokumentace, závěry této dokumentace a zejména opatření z ní vyplývající, do vyhodnocení zahrnout.

Zpracovatel vyhodnocení si je vědom, že řada opatření není ve stupni zásad vymahatelná. Jsou vymahatelná až v dalších stupních projektové přípravy, tato skutečnost je však ve vyhodnocení uvedena. Co s týče konkrétních důsledků, které navrhovatelé uvádějí pod body a) až d), tak odpůrce k nim uvádí následující:

ad a) Neaktuálnost podkladů převzatých z dokumentace EIA pro posouzení důvodnosti záměru

Úvaha, že zpracovatel vyhodnocení vycházel ze starých vstupních údajů, není pravdivá. Výchozí stav v roce 2013 byl aktualizován na základě údajů pro rok 2011 poskytnutých společností Letiště Praha, a.s. dne 15. března 2012 (tato skutečnost je patrná z podkladu č. 28 pro zpracování přílohy č. 1 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území - Akustická studie).

Není pravda, jak tvrdí navrhovatelé, že údaje o počtech obyvatel vycházely z údajů z roku 2006. Aktuální údaje o počtech obyvatel v základních sídelních jednotkách pro jednotlivé hodnocené stavy (stávající stav, výhledový stav – nulová a aktivní varianta) byly převzaty od Útvaru rozvoje města v roce 2011.

Kapacity leteckého provozu uváděné ve vyhodnocení, tedy i v aktualizaci zásad územního rozvoje pro letiště Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) s RWY 06R/24L v tzv. aktivní variantě (tj. 274 500 pohybů letadel za rok), nejsou závislé na aktuálních statistikách leteckého provozu, neboť udávají maximální povolené kapacity záměru letiště Praha Ruzyně vybaveného paralelní dráhou RWY 06R/24L (viz podmínka č. 46, stanoviska EIA k daného MŽP č.j. 68161/ENV/11, ze dne 26. října 2011 k záměru „Paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně“).

Vyhodnocení vlivů je tak provedeno s důrazem na maximální bezpečnost a bere v úvahu maximální zátěžové varianty, což podle odpůrce nemůže založit jeho nezákonnost; v případě proměnlivých údajů pak vychází z údajů aktuálních.

ad b) Odpůrce nevymezil záměr na základě objektivních potřeb

Navrhovatelé namítají, že některá vstupní data převzal zpracovatel od provozovatele letiště, z čehož dovozuje absenci nestrannosti. Podle odpůrce ovšem navrhovatelé zaměňují nezávislost posouzení a původ dat. Zatímco posouzení (vyhodnocení) musí být samozřejmě nezávislé, tak data je nutné získávat způsobem odpovídajícím jejich povaze. I nezávislý soud, kterou posuzuje skutkové a právní otázky získává vstupní informace vždy od stran řízení a nějak si je vyhodnocuje.

Zpracovatel aktualizace musel v tomto případě vycházet z údajů poskytnutých letištěm, neboť tento sporný údaj se netýká jen prostého počtu přepravených osob a tomu odpovídajícímu počtu letadel, ale především o možnosti současné letecké techniky přepravit určité množství osob za určitý čas. Dále je třeba brát v úvahu možnosti dráhového systému odbavit v rámci zachování bezpečnosti letecké dopravy hodinový a denní počet letadel, a to i v rámci špičkových hodin.

To jsou údaje, které musí zpracovávat specialista na leteckou dopravu a hlavně specialista znalý možností řízení letového provozu na konkrétním letišti, v daném případě tedy na letišti Praha Ruzyně.

Takovými specializovanými kapacitami žádný zpracovatel zásad a ani vyhodnocení, tak aby byl případně schopný optimalizovat předložené údaje, nedisponuje a ani nemůže disponovat. Proto bylo nutné vycházet z údajů, které byly k dispozici a tyto údaje byly pro hodnocení vzaty jako maximální možný stav.

Dlužno dodat, že údaje byly převzaty od letiště (jiná skutečná možnost nebyla), nicméně jejich zpracování v rámci metodiky vyhodnocení bylo provedeno zpracovatelem vyhodnocení. Zpracovatel si rovněž sám zhodnotil jejich relevanci a věrohodnost. Podle odpůrce se nejedná o porušení zákona, protože jediná alternativa postupu by bylo údaje nepřebírat a vůbec je nevyhodnotit a nezahrnout, což by vedlo k invalidním výstupům.

Zákon předpokládá nezávislé posouzení, což ovšem neznamená, že by vstupní data, která do thoto posouzení vystupují, musela být opatřena rovněž nezávislým subjektem. Stejně jako soud, který nezávisle hodnotí skutkový stav, musí vycházet z důkazů, které mu předestrou strany, tak i zpracovatel vyhodnocení vlivů a pořizovatel zásad vycházejí z dat, která někdo vytvořil. Oba subjekty samozřejmě převzatá data hodnotí kriticky, stejně jako všechna data, nicméně v tomto případě neexistuje žádná skutečnost se domnívat, že by poskytnutá data byla falešná, podvržená či nepravdivá.

ad c) Převzetí detailních závěrů a doporučení

Navrhovatelé poukazují na to, že do vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území (SEA) byly převzaty závěry z procesu posouzení vlivu na životní prostředí (EIA), což s ohledem na odlišné funkce obou procesů zakládá nezákonnost vyhodnocení. Navrhovatelé tvrdí, že vyhodnocení a jeho odůvodnění není provedeno v souladu se zákonem, tedy v kontextu celých zásad.

Podle odpůrce je tato námitka nedůvodná. Zpracovatel vyhodnocení, který měl k dispozici i výstupy procesu EIA, postupoval tak, jak mu velí metodika SEA, tedy vyhodnocení konkrétních záměrů, jejich dopad a přínos, včetně kumulativních a synergických jevů. Námitka, že záměr není odůvodněn v logice pravidel platných pro vyhodnocení vlivů není pravdivá. Podrobné odůvodnění rozvoje letiště je obsaženo v Odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje v kapitole 5.3. (Letecká doprava) (str. 168-180). Kromě jiného se zde uvádí, že v zájmu zvýšení bezpečnosti a kapacity provozu letiště, udržení jeho pozice v konkurenčním prostředí v rámci rozvíjející se infrastruktury letišť v Evropě se sleduje částečná přestavba jeho dráhového systému zahrnující navrženou novou paralelní RWY 06R/24L. Tento závěr je formulován samostatně a není převzat z posouzení vlivů na životní prostředí. Je naopak vyjádřen s ohledem na míru obecnosti zásad a cíle, které má naplnit a posoudit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že se jedná ryze o investorský zájem, tak to není tak docela pravda, protože rozvoj letiště (a letecké dopravy obecně) je dlouhodobě sledovanou záležitostí na úrovni státu, což plyne jak z politiky územního rozvoje, tak z jiných koncepčních dokumentů.

Vláda České republiky podporuje další rozvoj letiště v Ruzyni již od počátku devadesátých let. Již v usneseních vlády ČR č. 99/1991 a 339/1992 bylo uvedeno, že vláda souhlasí s dalším rozvojem mezinárodního letiště Praha Ruzyně a se zajištěním komplexní obslužné a dopravní infrastruktury, která by odpovídala rostoucímu zájmu cestujících o toto letiště. Kromě jiného se v těchto usneseních

rozhodlo o pokračování výstavby letiště v Ruzyni, nikoliv o přípravě nového letiště v jiné lokalitě. Dalším dokumentem, který dokládá význam pražského letiště, je usnesení vlády ČR č. 413/1998, kde je ve vztahu ke kapacitě letiště uvedena zmínka „pokračovat v budování nových odbavovacích kapacit“. Toto stanovisko se nepochybně vztahuje také k dalšímu rozšíření dráhového systému.

V usnesení č. 145/2001 vzala vláda ČR na vědomí Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice, ve kterém je rozvoj dopravních sítí na letištích ČR zaměřen především na rekonstrukci a modernizaci odbavovacího areálu na letišti Praha Ruzyně, stavbu dalších budov pro cargo a na úpravu vzletových a přistávacích drah. Dále je zde uvedeno, že vlivem stoupajících výkonů ve všech ukazatelích se přibližuje potřeba vybudování další dráhy a návazných systémů.

Ministerstvo dopravy v dokumentu Dopravní politika České republiky 2005–2013 se zavázalo vytvářet podmínky pro modernizaci technické infrastruktury veřejných letišť směřující ke zvýšení kapacity, kvality a bezpečnosti leteckého provozu. Paralelní dráhu je tedy možné považovat za opatření vedoucí k naplnění těchto cílů.

Návrh Politiky územního rozvoje České republiky 2008 byl zpracováván a připravován v nadstandardní a dlouhodobé spolupráci krajů, ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Do procesu pořízení návrhu politiky územního rozvoje měla možnost se aktivně zapojit i veřejnost, a to již od počáteční fáze jeho přípravy. Pracovní znění návrhu tohoto dokumentu byla průběžně přístupné na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj je nástroj územního plánování, který na celostátní úrovni koordinuje územně plánovací činnost krajů a obcí a poskytuje rámce pro konkretizaci úkolů územního plánování uvedených ve stavebním zákoně. Vláda dne 20. července 2009 na svém jednání schválila usnesením č. 929 návrh Politiky územního rozvoje České republiky 2008 (celostátní nástroj územního plánování), který byl pořízen Ministerstvem pro místní rozvoj. Materiál byl připravován ve spolupráci s ostatními ústředními orgány státní správy a s kraji.

V části V. – příloha A, pod bodem Letiště (131) L1 je uvedeno vymezení nové paralelní vzletové a přistávací dráhy z důvodů zvýšení kapacity letiště Praha Ruzyně s následujícími úkoly pro územní plánování:

- a) řešit dopady rozvoje letiště Praha – Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže)
- b) řešit napojení letiště na další druhy dopravy

Uvedené úkoly pro územní plánování jsou komentovány v další části předkládané dokumentace následovně:

- ad a) dopady rozvoje letiště jsou řešeny v samostatných přílohách předkládané dokumentace (a to zejména ve vztahu k hlukové zátěži)
- ad b) předkládaná dokumentace pro dosažení cílového stavu v roce 2020 vychází minimálně z realizace záměru „Modernizace trati Praha – Kladno s připojením na letiště Ruzyně – I. etapa“.

Na tento záměr bylo v rámci procesu EIA již vydáno souhlasné stanovisko MŽP pod č.j. 6015/ENV/09 ze dne 26. ledna 2009.

Všechny shora uvedené dokumenty (s výjimkou Politiky územního rozvoje) samozřejmě nejsou formálně závazné pro pořízení či schválení zásad nebo vypracování vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj. Jsou ovšem jedním ze vstupních podkladů, které vytváří předpoklady pro zhodnocení rozvoje v

rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Odpůrce tedy má za to, že kromě Politiky územního rozvoje je otázka testování veřejného zájmu osvědčena; ostatně odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje v kapitole 5.3. (Letecká doprava) (str. 168-180) je v tomto ohledu dostatečně přesvědčivé, autentické a odpovídá kontextu zásad, stejně jako navazující vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Nelze ani odhlédnout od toho, že součástí projevu vůle, kterým jsou přijímány zásady, je i vypořádání připomínek, které je pokračováním dialogu mezi veřejností a veřejnou mocí zahájeného publikací návrhu zásad a vyhodnocení. Obsah vypořádání připomínek, který je publikovanou součástí rozhodnutí zastupitelstva, je tedy materiálně vzato integrální součástí odůvodnění, protože obsahuje zachycený dialog veřejnosti a veřejné moci a obsahuje důvody konečného postoje. Shora uvedené důvody a odkazy na všechny koncepční dokumenty vlády a ministerstva dopravy jsou uvedeny vy vypořádání připomínek, mimo jiné i navrhovatelů, kteří tak byli s konkrétními důvody v dialogu s odpůrcem seznámeni. Odpůrce poukazuje namátkou na na str. 694 an., kde jsou připomínky navrhovatelů konsistentně vypořádány s uvedením konkrétních důvodů, včetně uvedení shora zmíněných koncepčních dokumentů, které definují existenci potřeby rozvoje.

Vyhodnocení vlivů podle odpůrce nepřebírá výstupy izolovaně, ale pracuje s podobnými daty, popřípadě s daty aktualizovanými, které ovšem používá jako vstupní data. I výstupy EIA používá jako vstupní data pro SEA. Data ovšem poté zpracovává dle vlastní metodiky, tak je úrovní SEA vlastní. Výstupy z tohoto posouzení, včetně vyhodnocení synergický a kumulativních vlivů, odpovídá požadavkům úrovně SEA.

Každé posouzení je ze své povahy nejprve sběrem dat a poté jejich následným vyhodnocením. Navrhovatelé v podstatě vyčítají odpůrci, že do vyhodnocení vlivů na této úrovni vkládal dříve známá vstupní data, která měl z jiných a starších procesních postupů. Odpůrce ovšem poukazuje na to, že samotný proces interpretace dat, který je těžištěm účelu tohoto postupu, tím nebyl dotčen, protože vyhodnocení probíhá jako celek. Samotné zařazení většího množství vstupních dat nemůže proces zatížit vadou, protože naopak pak je posouzení přesnější. Vzájemné souvislosti mezi vkládanými daty byly v novém posouzení brány v úvahu a účel posouzení tak nebyl dotčen.

Ve vyhodnocení vlivů byla uvedena pro názornost i některá opatření, která plynou z porážení posouzení vlivů na životní prostředí. Zpracovatel vyhodnocení si je vědom, že řada opatření není ve stupni zásad vymahatelná. Jsou vymahatelná až v dalších stupních projektové přípravy, tato skutečnost je však ve vyhodnocení uvedena. Odpůrce pak má za to, že uvedení příslušných informací v dokumentu, jehož cílem je informovat, nezakládá nezákonnost. Naopak všechny požadavky plynoucí z úrovně SEA jsou v dokumentaci obsaženy a vliv je posouzen kontextuálně a v návaznosti; dokumentace řeší vazby na další záměry, varianty, potřeby a veřejné zájmy. Dokumentace obsahuje posouzení kumulativních y synergických vlivů (Příloha č. 7 a 8 vyhodnocení).

Pokud navrhovatelé požadují, aby zásady územního rozvoje stanovily konkrétní podmínky pro možnost realizace záměru investora, nadefinovat mu, za jakých konkrétních okolností je společnost ochotna nést negativní vlivy záměru investora, tj. kdy považuje pozitivní přínosy za převažující nad negativními vlivy, tak podle odpůrce zásady tento požadavek splňují. V Příloze č. 6 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou specifikována opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí.

V případě plochy SL/1 ze zpracovaného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyplynulo, že může ve vymezené ploše SL/1 docházet k překračování limitů hluku a znečištění ovzduší dle platné

legislativy. To může vést i k negativním vlivům na zdraví obyvatel žijících v této oblasti (viz Příloha č. 5 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Na základě těchto skutečností byl vyvozen závěr, že lze s danou rozvojovou oblastí souhlasit, avšak pouze za podmínek uvedených v Příloze č. 6 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde jsou uvedena opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Podmínky se týkají především ochrany území před nadlimitním hlukem a znečištěním ovzduší.

Výše uvedený postup je zcela v souladu se zásadami platnými pro pořizování zásad územního rozvoje, resp. vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území. Navíc je nutné si uvědomit, že veškeré předpoklady negativních vlivů na toto území jsou vymezovány na základě dnešních znalostí a dnešního stavu techniky a tedy opět na straně bezpečnosti do budoucnosti a s opatřeními, která budou svou účinností převyšovat budoucí potřeby. Tento závěr lze s největší pravděpodobností předpokládat na základě sledování stávajících trendů ve vývoji techniky.

ad d) Nezákonný proces posuzování vlivů na životní prostředí

Odpůrce se nedomnívá, že by proces EIA, ze kterého zpracovatel čerpal některá data a výstupy pro kompletnost vlastních vstupů, je nezákonný. Proces byl dokončen zákonným způsobem a svědčí mu presumpce správnosti. Proces lze zákonem předvídatelným postupem napadnout. Výstup byl napaden podnětem, jak navrhovatelé dokládají, ale tento podnět byl odmítnut jako nedůvodný, což navrhovatelé zamlčují.

K důkazu: 3. vypořádání podnětu navrhovatelů ze dne 15. prosince 2014, čj. 82686/ENV/14

Odpůrce tedy považuje tuto námitku za nedůvodnou.

2. Konkrétnost Politiky územního rozvoje

Navrhovatelé navazují na svou starší polemiku s vládou, která se vedla před Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem stran napadení Politiky územního rozvoje a která vyústila v polemiku o otázce její přezkoumatelnosti před soudem v rámci přezkumu opatření obecné povahy. Oba soudy podaly tehdy výklad práva, jehož podstatou bylo to, že politika ve své obecnosti je nepřezkoumatelná. To pak doplnily úvahou, že pokud by přeci jen politika obsahovala natolik konkrétní informace, které by se vymykaly její předpokládané obecnosti, tak by v této konkrétnosti nebyla závazná, ale tento záměr by se na úrovni zásad testoval z hlediska zákonnosti jako prvozáměr.

Námitka navrhovatelů pak postuluje úvahu, že v souzené věci je Politika územního rozvoje natolik konkrétní, že není závazná. K tomu odpůrce dodává, že tento závěr nepovažuje za správný.

Předně je třeba zdůraznit, že obě zmíněná soudní rozhodnutí se týkala právě Politiky územního rozvoje; jedná se právě o usnesení Nejvyššího správního soudu vydané dne 18. listopadu 2009 pod čj. 9 Ao 3/2009-75, na které pak navázalo usnesení Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010 vydané pod sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

Obě tato rozhodnutí řešila soudní napadení Politiky územního rozvoje 2008, na kterou se odkazuje i tento návrhový bod, ve kterém navrhovatelé tvrdí, že Politika územního rozvoje vymezuje napadený záměr natolik konkrétně, že je nezávazný. Odpůrce připouští obecné teoretické myšlenky vyjádřené v obou usneseních, ale mají za to, že je nelze aplikovat na souzenou otázku, protože obě usnesení řešila otázku obecnosti práva a pouze na pozadí záměru, která se týká předmětu tohoto sporu.

Usnesení Nejvyššího správního soudu vydané dne 18. listopadu 2009 pod čj. 9 Ao 3/2009-75 uvádí na straně 12 doslova toto:

Pokud jde o druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tj. blíže neurčený okruh adresátů, na které se má Politika vztahovat, navrhovatelé uvedli, že Politika územního rozvoje je jako nástroj územního plánování ve smyslu § 31 odst. 4 závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného Politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky, apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený.

Dikce samotného bodu 131 Politiky, jehož zrušení se navrhovatelé domáhají tj.:

„L1

Vymezení:

Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně.

Důvody vymezení:

Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:

- a) *Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).*
- b) *Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“*

však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí Politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území. Ostatně i sami navrhovatelé v návaznosti na lokalizaci svých nemovitostí pouze hypoteticky dovozují své dotčení hlukem z provozu nové dráhy s tím, že se s největší pravděpodobností jejich nemovitosti budou nacházet v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště.

Jinými slovy, navrhovatelé v podstatě k podepření svého argumentu o přílišné konkrétnosti Politiky územního rozvoje odkazují na usnesení, které v konkrétním posouzení této otázky ve vztahu k příslušnému ustanovení politiky (tedy letišti) říká přesný opak. Podle citovaného usnesení je toto vymezení natolik obecné a nekonkrétní, že nesplňuje kritérium zakázané konkrétnosti, ale navrhovatelé se odkazují na hypotetickou možnost, že tomu tak v případě jiných ustanovení může být.

Navrhovatelé dále navazují na tuto argumentaci úvahou, že záměr paralelní vzletové dráhy byl z politiky bez dalšího převzat, aniž by byl prověřen na úrovni zásad. Tento závěr nepovažuje odpůrce za správný.

Text napadeného opatření obecné povahy, tedy jak v normativní, tak v odůvodňovací části zásad obsahuje a zachycuje proces, který lze popsat sekvenčně jako uchopení možnosti naznačené politikou územního rozvoje a její rozpracování. Pořizovatel (a odpůrce) nejprve řeší otázku, zda je tento záměr skutečně potřebný a dochází ke kvalifikovanému závěru, že je potřebný. Odkazuje se na dopravní potřebu a jiné studie. V procesu posouzení se konstatuje, že jiné řešení není technicky možné; zbývá tedy pouze volba mezi rozšířením a nerozšířením. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj pak posuzuje

dopady z hlediska všech negativních externalit. K tomuto procesu se mohl každý vyjádřit, což navrhovatelé taktéž učinili, přičemž odpůrce, respektive jeho zastupitelstvo, rozhodl že se do zásad rozšíření vloží a s ohledem na důvody, které k tomu má (odůvodnění opatření obecné povahy – příloha č. 1 bod a) kapitola 5.3.1) s vědomím možných důsledků (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), přičemž současně uvedl i důvody, které polemizují s konkrétními postoji navrhovatelů (str. 694 an. vypořádání připomínek). Celý proces je doprovázen přijímáním podmínek a opatření, které mají případný proces doplnit.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že takový proces nesplňuje požadavek, který oni sami definují takto „*Přestože tedy Ústavní soud ČR i Nejvyšší správní soud dovozují, že povinností kraje je prověřit proveditelnost, potřebnost, reálnost nebo účelnost rozšíření letiště v Praze-Ruzyni (včetně jeho variant), odpůrce takto nepostupoval.*“, tak odpůrce tento závěr nesdílí, aniž by k tomu mohl věcně dodat více, než uvedl v odstavci předchozím. Při hodnocení dostat jeho postupu by pak soud podle jeho názoru měl užít ustanovení § 36 stavebního zákona, jež definuje míru obecnosti zásad územního rozvoje: „(1) *Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*“.

Navrhovatelé argumentují úvahami ve zcela jiné míře přesnosti, čímž odpůrce tlačí k překročení záповědi, kterou stanoví ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona: „*Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.*“. Podle odpůrce nelze zásadám v tomto směru vytýkat nezákonnost.

Odpůrce uvedl v této části několik dílčích argumentů, které podpírají jeho základní argument o „nekritickém přijetí“, přičemž tyto dílčí argumenty nejsou rovněž důvodné.

Opakují se zde argumenty o neaktuálních údajích, které jsou vyvráceny shora v kapitole 1. b. iii. a). Pokud navrhovatelé namítají, že odpůrce nevymezil více variant záměru, tak je třeba dodat, že současně hovoří o variantách provozu, což je otázka, která se řeší na úrovni územního rozhodnutí a nikoliv na úrovni zásad územního rozvoje. K věci ovšem odpůrce dodává, že tato otázka se řeší poměrně obsírně v podmínkách stanovených v příloze č. 6 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde jsou uvedena opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Podmínky se týkají především ochrany území před nadlimitním hlukem a znečištěním ovzduší.

Pokud navrhovatelé uvádějí rozšíření letiště Praha-Ruzyně nebylo odůvodněno žádnou koncepcí schvalovanou ministerstvy a jinými ústředními správními orgány a že Česká republika nemá žádnou představu o rozvoji letecké dopravy a o jejích limitech, která by se odrazila v některé ze schválených koncepcí a strategií, tak tento argument má odpůrce za vyvrácený existencí Koncepce letecké dopravy pro období 2015-2020 a existencí dalších dokumentů, které jsou zmíněny mimo jiné na str. 694 an. vypořádání připomínek navrhovatelů.

Námítka je podle odpůrce nedůvodná.

Ad 3. Invariantní návrh AZUR (aktualizace zásad územního rozvoje)

Navrhovatelé poukazují na to, že dle požadavku Ministerstva životního prostředí ke zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje měl pořizovatel prověřit jiné varianty. Dále namítá, že tomu

nedošlo, přičemž v tom spatřuje jak porušení zákona samotného, který dle navrhovatelů variantní řešení požaduje sám o sobě, tak porušení zákona spočívající v nerespektování tohoto požadavku. Současně navrhovatelé zpochybňují tzv. nulovou variantu jako nelegitimní a věcně nesprávnou. Odpůrce nepovažuje námitku za věcnou.

Co se týče požadavku ministerstva, tak ten byl zcela obecný a týkal se zásad jako celku a obsahoval rovněž limitní klauzuli vyjádřenou slovy „v maximální možné míře“. Obecný požadavek nelze rozhodně vykládat tak, že všechny záměry, které v zásadách jsou, musí mít vedle nulové varianty (nepřijetí záměru) minimálně dvě další aktivní varianty. V tomto případě za respektování požadavku „v maximální možné míře“ nebyl tento závazek porušen, protože paralelní přistávací a vzletová dráha má z technického hlediska pouze jedinou možnou variantu svého postavení. To je dáno tím, že podle leteckých předpisů musí být v nějaké míře vzdálená od dosavadních drah a současně musí být nepojená na infrastrukturu letiště a nemůže procházet již zastavěnou oblastí.

Skutečnost, že území Prahy je několik set let osídleno a stále intenzivně poslední století dosidlováno vede prostě k tomu, že mnoho záměrů má pouze jediné možné řešení a konkuruje mu tak pouze neřešení. Ostatně ani navrhovatelé nepřicházejí s konkrétní myšlenkou, kde jinde by paralelní vzletová dráha mohla být. Skutečnost, že v tomto případě zpracovatel objektivně vyloučil možnost jiné aktivní varianty, plyne z podkladů, které byly součástí materiálů, jež sloužily jako podklad pro vypracování zásad. Odpůrce zde poukazuje především na *Studii varianty dráhového systému LKPR - porovnání, AGA-Letiště, s. r. o., 06/1996*, která je uvedena v seznamu ověřovacích a urbanistických studií v příloze č. 1 – a. textová část část – odůvodnění na straně 180 dole. Seznam ověřovacích a urbanistických studií je součástí **Seznamu výchozích dokumentů a podkladů využitých pro zpracování Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy**.

Tato ověřovací studie postavila najisto, že technicky možná je varianta pouze jedna. Nebylo tedy možné prověřovat varianty jiné. Jakékoliv hledání další varianty za situace, kdy je ověřeno, že neexistuje, nemá smysl.

Dlužno dodat, že Ministerstvo životního prostředí, které poté mohlo vyjádřit své stanovisko v rámci společného jednání, mohlo vznést připomínku podle § 37 odst. 3 stavebního zákona nebo vznést námitky podle § 39 stavebního zákona, skutečnost že paralelní vzletová dráha je posuzována v jedné aktivní variantě nijak nerozporovalo a skutečnost, že je zde jediná aktivní varianta, nijak nekomentovalo.

Pokud se navrhovatelé odkazují na konkrétní ustanovení zákona, ze kterých dovozují povinnost variantního posouzení, tak je třeba poukázat na to, že ani zákon nevyžaduje striktně více aktivních variant a rozhodně je nepožaduje tam, kde nejsou reálně možné.

Odpůrce má tedy za to, že tím, že zásady nebyly navrženy ve variantách, a tím, že ve vyhodnocení byly posouzeny pouze aktivní varianta a pasivní varianta, se nedopustil ani porušení zákona v rovině obecné ani porušení tím, že nerespektoval požadavek Ministerstva životního prostředí. Námitka je podle odpůrce nedůvodná.

Ad 4. Nesprávné vymezení nulové varianty letiště Praha

Navrhovatelé tvrdí, že nulová varianta byla vyhodnocena nesprávně. Odpůrce si myslí, že nikoliv, že nulová varianta byla vymezena zcela zákonným způsobem.

Nulová varianta představuje stav území v případě naplnění Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. prosince 2009 formou opatření obecné povahy č. 8/2009 při zohlednění rozsudků Nejvyššího správního soudu, které části těchto zásad zrušily. Takto zvolená nulová varianta je naprosto v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., v platném znění a odpovídá svou podstatou a logikou tomu, že srovnávací aktivní varianta vychází také z maximálního možného stavu provozu na dvou paralelních drahách.

Dlužno dodat, že jeden z rozsudků zrušil i tu část původních zásad územního rozvoje před aktualizací, která upravovala rozšíření letiště. Součástí nulové varianty bylo tedy takové řešení, které nepředpokládá rozšíření letiště. Věcně vzato, představuje nulová varianta situaci, kterou lze předpokládat, pokud by k rozvoji hl. města docházelo na základě platných ZÚR hl. m. Prahy před jejich aktualizací č. 1 a na základě platného ÚP hl. m. Prahy. Naopak nulová varianta nevychází ze současného stavu, protože současná územněplánovací dokumentace nějaký vývoj a změny v budoucnu předpokládá.

ad a) Nezohlednění podmínek v území při vymezení nulové varianty

Navrhovatelé poukazují na to, že nulová varianta tak, jak je posouzena ve vyhodnocení, nerespektuje některá stávající omezení. Podle odpůrce není nulová varianta v rozporu s omezeními vyplývající ze zásad územního rozvoje. Podle odpůrce se nelze dokazovat při popisu nulové varianty na jiná omezení, než na ta, která vymezují zásady územního rozvoje (před aktualizací).

Porovnání aktivní a pasivní varianty totiž musí být souměřitelné a aktivní varianta předpokládá ke svému naplnění taktéž budoucí změny v oblasti územního plánu a další územní řízení. Stejněmu režimu lze podřídit i posuzování pasivní varianty. Pokud by tomu tak nebylo, pak by např. nešlo vymezit v aktivní variantě žádný koridor či oblast, dokud by neměla vydané stavební povolení. Naopak bylo by zcela nesystémové a nevypovídající, pokud by aktivní varianta měla být posouzena bez kontextu dalších omezení, což se stalo, a pasivní pouze v kontextu stávajících omezení, která se neopírají o zásady. Takové srovnání by nebylo vypovídající.

Je samozřejmě možné, že nižší úrovně územněplánovací dokumentace stanoví další omezení, podmínky či kompenzační opatření. To je samozřejmě v pořádku a platí to teoreticky pro obě možné varianty (aktivní i pasivní), nicméně není možné jejich vzájemné poměření stavět na tom, že v jednom případě se soubor těchto omezení daných v jiném kontextu pro jinou územněplánovací dokumentaci předpokládá jako závazný, kdežto pro druhou variantu nikoliv.

Při absenci paralelního dráhového systému na letišti Praha Ruzyně (Letišti Václava Havla Praha) a dalším rozvoji letecké dopravy lze reálně očekávat tlak na co největší využití stávajícího dráhového systému letiště. Nelze dnes předjímat, jaká rozhodnutí by v této souvislosti v budoucnosti učinily příslušné dotčené orgány i další instituce, které mají vliv na rozhodovací proces, jaké skutečnosti mohou rozhodování dotčené orgány v budoucnu ovlivnit, jaký bude například vývoj, kvalita a provozní parametry nových letadel v budoucnosti.

Čistě teoreticky mohou technologické inovace jako tišší letadla nebo jejich kvalitnější letové parametry v budoucnu umožnit vyšší počet pohybů letadel při splnění přísných hygienických podmínek apod. Dále nelze ani vycházet ze stávajícího vývoje letecké dopravy ovlivněné řadou hospodářských trendů v dané chvíli. Proto byla situace posuzována s vědomím principu předběžné opatrnosti, a to na maximální možný a povolený stav. Stalo se tak ve vztahu k oběma variantám (pasivní i aktivní) a jejich vzájemné srovnání, které může provést každý, kdo se seznámí s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, má tedy vypovídací hodnotu, protože srovnává srovnatelné.

Posouzení tzv. nulové varianty (varianty neprovedení záměru) vyplývá ze zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění. Zde je v odst. 1 § 10b uvedeno: „*Posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejich cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění.*“. V případě neprovedení koncepce, kterou je Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, by se postupovalo podle Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 formou opatření obecné povahy č. 8/2009, po zrušení některých částí rozsudky Nejvyššího správního soudu (8 Ao 2/2010-644 ze dne 20. května 2010, 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. února 2011, 7 Ao 7/2010-133 ze dne 27. ledna 2011, 9 Ao 4/2011-77 ze dne 8. září 2011, 10 A 6/2013-103-108). Tato varianta byla tedy posuzována jako nulová.

Nelze dopředu při znalosti stávajícího stavu techniky a technologií předjímat budoucí vývoj a realnost, či nereálnost vývoje. K tomu slouží další stupně projektové přípravy. Nulová varianta neznamená tedy zakonzervování stávajícího stavu včetně nutných opatření ke splnění stávající platné legislativy a na základě stávajících znalostí a úrovně techniky, ale počítá s rozvojem dle platných ZÚR hl. m. Prahy po výše uvedených rozsudcích NSS. Představa odpůrce, že jako nulovou variantu pojme zpracovatel vyhodnocení jako současný stav a nikoliv to, co by se přirozeně stalo v důsledku vývoje předvídaného bez přijetí aktualizace zásad neodpovídá ani zákonu, ani reálně potřebě. Smyslem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je dát veřejnosti a subjektu, jenž rozhoduje pro účely jejich vzájemného vztahu politické kontroly informaci jaké jsou důsledky přijetí či nepřijetí dokumentu, který přijímá.

Tento výklad pojmu nulová varianta je ostatně i potvrzován judikatorně. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 1 Ao 7/2011-526 popsal nulovou variantu takto: „... *dle bodu 2 přílohy stavebního zákona je třeba ve vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí uvést údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna územně plánovací dokumentace (totožná norma je pro ostatní koncepce obsažena v § 10b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavební zákon ukládá, aby byly zhodnoceny nejen vlivy provedení koncepce, nýbrž též vlivy jejího neprovedení (tj. tzv. nulové varianty). Smyslem tohoto postupu je získat co nejobektivnější podklad pro zhodnocení, jaké klady a záporny přinese koncepce oproti situaci, kdyby koncepce schválena nebyla.*“

V případě letiště Praha Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) počítalo vyhodnocení s plánovaným růstem odbavených cestujících na stávajícím dráhovém systému, tedy bez paralelní dráhy. Počet pohybů vychází z možností hodinových odbavení na dráze a bezpečnosti leteckého provozu. Využitelná kapacita jedné špičkově vybavené dráhy na Letišti Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) se pohybuje kolem 185 tis. pohybů/rok.

Maximální reálné využití stávajícího dráhového systému Letiště Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) umožňuje uskutečnit 247 tis. pohybů/rok, avšak za cenu většího využití stávající dráhy 12/30. Bez paralelní RWY 06R/24L a nárůstu kapacit leteckého provozu by bylo nutné rozdělit přílety a odlety na křižujících se drahách - RWY 12/30 a RWY 24/06, tím pádem by na dráze RWY 30 došlo k navýšení počtu přistání na 79 %. Nejedná se o nereálný předpoklad, ale o objektivní data vyplývající z kapacit stávajícího dráhového systému při nerealizaci RWY 06R/24L, a současném navýšení kapacit leteckého provozu, možnostech řízení letového provozu při zachování bezpečnosti leteckého provozu.

Navrhovatelé konkrétně uvádějí, že nulová varianta v předložené podobě nerespektuje reálné podmínky provozu jako jsou převládající směry větrů; navrhovatelé tvrdí, že dle dlouhodobých situací se na dráze 30 odehrává okolo 4% startů, nulová varianta v rozporu s tímto předpokládá okolo 79% startů. Navrhovatelé dále poukazují na to, že nulová varianta dále nerespektuje ani reálný stav území a z toho vyplývající omezení pro provoz letiště. Kapacita dráhy 12/30 uváděná v případě nerozšíření letiště jako

maximální možná za současných podmínek je proto zjevně nesprávná.

Ačkoliv tato argumentace vypadá poměrně impozantně a vytváří dojem, že se opírá o tvrdá data, je ve skutečnosti nepravdivá. Tvzení navrhovatelů je totiž v praktickém rozporu se skutečností. V období od 15. května 2013 do 30. září 2013, tedy déle než třetinu roku probíhala generální oprava dráhy 06/24. Rekonstrukce probíhala navíc v nejméně zatížené letní sezóně a při plném provozu letiště jako celku. Po dobu rekonstrukce probíhal provoz pouze na dráze 12/30 a samozřejmě za různých klimatických podmínek (směry větrů apod.). Už z této prosté skutečnosti plyne, že provoz na této dráze je možný v rozsahu, se kterým dokumentace počítá Úvaha o zvýšeném možném provozu není zjevně nesprávná, jak tvrdí navrhovatelé a nulová varianta je tedy reálně možná. Je dokonce prokázána skutečným stavem provozu.

Na dráze 12/30 je možné realizovat jak 4% vzletů, tak i třeba 79% přistání, jak je uvedeno v nulové variantě. V minulosti, kdy nynější dráha 06/24 ještě neexistovala a provoz probíhal na hlavní dráze 13/31 (v současnosti dráha 12/30) anebo v období dlouhodobé výluky dráhy 06/24 je veškerý provoz realizován na dráze 12/30.

To, že je dlouhodobě dráha 12/30 skutečně využívána v menší míře než dráha 06/24, vyplývá mimo jiné i z faktu jednoduššího řízení letového provozu; nikoliv ovšem z důvodu objektivních omezení, jak tvrdí navrhovatelé.

ad b) Nesprávný předpoklad provozu na letišti

Pokud navrhovatel poukazuje na to, že vyhodnocení vychází z nesprávného předpokladu provozu na letišti, tak je třeba poukázat na to, že sám navrhovatel tvrdí, že provoz je nadnesený. K tomu je třeba dodat, že smyslem procesů EIA i SEA a tedy v případě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoje území v tomto případě je vytvořit informaci o maximální možné zátěži v rámci posuzovaných variant. Vyhodnocení tedy vychází z maximální možné zátěže a nebere v úvahu možný ekonomický pokles, který ovšem nemusí trvat věčně.

Postup, kdy se počítá s maximální možnou zátěží, je nazýván postupem na straně bezpečnosti. Lze mu tedy stěží vyčítat protizákonnost. K tomu je třeba dodat, že se jedná o postup, který byl shodným způsobem promítnut jako do nulové tak do aktivní varianty. Pro účely porovnání obou variant tedy nemůže zkreslovat výsledek. Smyslem vyhodnocení není pouze popsání dvou variant pro jejich srovnání, které může sloužit jako podklad pro politickou úvahu, zda aktualizaci přijmout či nikoliv, ale rovněž jako podklad pro úvahu zda volit mezi uspokojením potřeby na straně jedné a příslušným dopadem na straně druhé.

Zde je třeba zdůraznit, že vyhodnocení, jež mapuje dopady, počítá z variantou maximální (na straně bezpečnosti), ale potřeby, které má řešení saturovat, tedy zájem na rozšíření dopravní obslužnosti, větší variabilita kapacity a jiné zájmy, které plynou mimo jiné z politiky územního rozvoje a jiných vládních koncepčních dokumentů počítají s pravděpodobným vývojem a nikoliv maximální variantou. Konečnou politickou úvahu, zda bude opatření s cílem dosáhnout nějakého cíle a s vědomím důsledků s tím spjatých přijato či nikoliv činí zastupitelstvo. Má k tomu ovšem takové podklady, které garantují, že tato volba je plná kvalifikovaná, a že veřejnost, která zastupitelstvo volí, komunikuje s ním a kontroluje je jej, a která může uplatnit plnou politickou sankci vůči zastupitelům v dalších volbách, je rovněž plně informována o obou stranách poměřovaných hodnot (rozvoj a dopady). Vzájemné poměření zájmů a potřeb, které počítají se stále upravovanou realitou, na straně jedné a dopadů, které počítají s

maximálním zatížením, na straně druhé, je rovněž principiálně nastaveno tak, že je na straně bezpečnosti.

ad c) Účelové rozdělení provozu na drahách bez ohledu na reálné potřeby a možnosti

Navrhovatelé namítají, že ve vypořádání nulové varianty není odůvodněna „reálnost“ přesunutí 79 % provozu na letovou dráhu 12/30. Ze stejných důvodů pak navrhovatelé zpochybňují, že v nulové variantě je zvýšen na dráze 12/30 zvýšen noční provoz.

Podle odpůrce jsou oba jevy možným důsledkem naplnění maximální varianty. Současný stav je důsledkem provozního opatření, které si stanovil sám provozovatel letiště i se zohledněním ochranného hlukového pásma. Toto opatření ovšem může provozovatel kdykoliv změnit, a to i za dodržení současného ochranného hlukového pásma, popřípadě může požádat o změnu ochranného hlukového pásma, přičemž při vypracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nelze předvídat, jak a zda bude postupovat provozovatel v rámci možností, které má dle současného stavu práva a povolení, stejně jak budou postupovat orgány veřejné moci v dalších rozhodovacích procedurách.

Na posuzování stavu, kdy vlivem nárůstu leteckého provozu na stávajícím dráhovém systému by bylo třeba projednat (upravit) podmínky pro letecký provoz, není nic nelegitimního. Je posuzován stav, co by tato situace znamenala, pokud by zvýšený letecký provoz byl umožněn (je tedy posuzován rizikový stav). Je pravděpodobné, že by pak muselo dojít vlivem nárůstu leteckého provozu na stávajícím dráhovém systému k úpravě podmínek pro letecký provoz (zejména projednáním a vydáním nového ochranného hlukového pásma dle § 31 zákona č. 258/2000 o ochraně veřejného zdraví), pokud by do té doby např. nedošlo ke snížení hlukových emisí letadel.

Zásady územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nemohou *a priori* předjímat rozhodování dotčených orgánů a vývoj letecké techniky, vývoj požadavků na leteckou dopravu, případně leteckého provozu jako celku. Naopak je třeba posoudit vždy maximální variantu, ať už se jedná o variantu nulovou či aktivní. Ze stejných důvodů jsou v případě posouzení nočního provozu zvýšeny hodnoty, protože počítají s maximální možnou variantou provozu.

Pokud navrhovatelé namítají že odkaz na podklad (31) uvedený v akustické studii je nepřesný, protože zpracovaná SEA pro projednávanou změnu územního plánu Z 939/00 s nulovou variantou nepracuje, tak odpůrce dodává, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území této konkrétní změny bylo dopracováno dle požadavku orgánu ochrany prostředí. Poté zde již nulová varianta byla. Protože ale v průběhu přípravy veřejného projednání této změny územního plánu bylo rozšíření v zásadách zrušeno soudem, bylo pořizovateli doporučeno ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, aby byla změna územního plánu přerušena do doby, než Letiště bude opět v dokumentaci zásad územního rozvoje, pokud tam bude v rámci aktualizace vloženo. Proto nebylo nové vyhodnocení zatím zveřejněno, protože proces projednávání změny územního plánu byl přerušen, byť nově už obsahuje i nulovou variantu.

Případná nepřesnost v akustické studii týkající se uvedeného odkazu na zdroj, ze kterého byly převzaty podklady pro stanovení nulové varianty, nemá navíc vliv na celkové hodnocení zásad územního rozvoje v rámci předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Pokud navrhovatelé poukazují na nesouhlasné stanovisko Hygienické stanice odpůrce ze dne 18. prosince 2013 a následné vyjádření ze dne 19. února 2014, tak tato námitka, která se zdánlivě jeví jako

pádná, neboť zdánlivě popisuje formální chybu, není důvodná. Navrhovatel se zjevně opírá pouze o vyjádření a ne stanoviska Hygienické stanice odpůrce. Některé údaje byly odpovědným pracovníkem stanice špatně pochopeny. V rámci následného jednání byla tato nedorozumění vysvětleny a následné stanovisko z 2. června 2014 k vypořádání připomínek je kladné. Je v něm pouze uvedeno určité upozornění na tuto problematiku ale současně je v tomto upozornění je uvedeno, že v předchozích vyjádřeních se jednalo o připomínky a ne o stanovisko: „V rámci VVURÚ HSHMP trvá na připomínkách k tzv. nulové variantě.“, kde k nulové variantě uvádí: „výše uvedené rozpory mohou ovlivnit vyhodnocení variantního řešení.“. Je tedy zjevné, že stanovisko je kladné a nesoulad je pouze v rovině připomínek, které nejsou formálně závazné.

K tomu je třeba dodat, že výměna připomínek a následný dialog je běžný postup veřejné správy. Pokud v rámci tohoto procesu dojde k vysvětlení, které vede nakonec ke kladnému stanovisku, nelze to považovat za nezákonnost. Samotná skutečnost, že během procesu existovalo mezi orgány veřejné správy nedorozumění, které bylo odstraněno, nelze považovat za podklad pro úvahy o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

Podle odpůrce tedy nelze souhlasit s navrhovatelem předloženým emotivním vyjádřením: „Navrhovatelé namítají, že uvedením nereálné nulové varianty došlo k hrubému ovlivnění procesu projednávání a schvalování OOP v důsledku ovlivnění zastupitelů hl. m. Prahy uměle vytvořenou brožbou obroženi statisíců obyvatel Prahy nadlimitním hlukem z letecké dopravy v případě neschválení záměru na rozšíření letiště o paralelní dráhu.“

Jednalo se pouze o logické porovnání srovnatelných maximálních variant provozu na jednotlivých dráhových systémech. Navíc provoz na paralelních drahách naopak sníží dopady na území odpůrce, jak ostatně plyne z vyhodnocení.

Námítka je podle odpůrce nedůvodná.

Ad 5. Nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování

Navrhovatelé tvrdí, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vychází z nesprávných vstupních hodnot. Odpůrce tuto obavu nesdílí. Navrhovatel nejprve rozebírá dle jeho názoru nesprávný počet letů. Do akustického modelu byly zadány tyto celkové počty pohybů letadel za rok: základní (aktivní) varianta – 274 500 pohybů letadel/rok; nulová varianta – 247 000 pohybů/rok. Obě tyto kapacity jsou maximální možné na jednotlivých dráhových systémech.

Nulová i aktivní varianta jsou vyhodnoceny srovnatelně, tedy logicky pro maximální naplnění zásad, v případě letiště Praha Ruzyně pro maximální reálné naplnění při zachování bezpečnosti leteckého provozu.

Kapacity uváděné ve vyhodnocení a tedy i v zásadách pro letiště Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) s paralelní dráhou RWY 06R/24L (274 500 pohybů letadel za rok) nejsou závislé na aktuálních statistikách leteckého provozu, ale udávají maximální kapacity záměru letiště Praha Ruzyně vybaveného paralelní dráhou RWY 06R/24L.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že současné statistiky vykazují nižší počet letadel, je třeba poukázat na to, že uvedený pokles pohybů dopravy byl zcela evidentně způsoben především celosvětovou hospodářskou krizí, vývojem politické situace a dalšími aspekty. Na základě těchto aspektů však nelze

pokud má být dodržen princip maximální bezpečnosti, předpokládat v budoucnu menší zátěž, protože všechny tyto údaje jsou proměnlivé a po hospodářských krizích nastávají zpravidla hospodářská oživení.

Počty pohybů jsou uvažovány jako maximální a na faktu vyhodnocení hlukového zatížení to nemá vliv. Naopak takový postup respektuje požadavek předběžné opatrnosti a maximální bezpečnosti, neboť čím později nastane naplnění uvažované kapacity letiště, tím je větší pravděpodobnost, že již bude jiný stav techniky a letadla budou tišší, a tedy výsledný dopad do území bude menší, než bylo predikováno, neboť predikce vychází z dnešního stavu poznání a hlukových parametrů letadel. Tzn., že predikce na základě maximálních vstupních podkladů není nezákonná. Pokud by odpůrce, respektive zpracovatel vyhodnocení do vyhodnocení uvedl data s menší zátěží a s poukazem na to, že s ohledem na ekonomickou krizi nebudou lidé tolik létat, tak by se asi od navrhovatele nedočkal v tomto směru uznání zákonnosti.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že se odpůrce nezabýval vývojem v obsazenosti letadel, tak k tomu je třeba dodat, že po celou dobu procesu posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území se stále pracovalo, jak správně poukazují navrhovatelé, se stejným objemem pohybů. Vzhledem k délce procesu se také posuovalo logicky i předpokládané možné zahájení provozu paralelní vzletové dráhy. Tudíž se i musely zákonitě měnit názvy početních stavů. Je však třeba si uvědomit, že pouhý název neznamená nic ve vztahu k vyhodnocení a výsledku, neboť záleží především na naplnění těchto stavů. A ty vždy vycházely ze stále stejných vstupních údajů, které odpovídaly maximální kapacitě paralelního dráhového systému při dnešním stupni poznání a techniky řízení leteckého provozu, bezpečnosti a stavu a možnostem stávajícího leteckého parku.

Uvažované kategorie letadel a tím i velikost těchto letadel vychází z ekonomiky provozu těchto strojů, cílových a zdrojových destinací a stavu letadlových parků jednotlivých leteckých společností. Navíc je to také otázka stále se měnící poptávky lidí po cílových destinacích. Kromě toho je třeba i zdůraznit, že větší typy letadel sice pojmu větší počet cestujících, nicméně potřebují výkonnější motory a tedy jsou hlučnější.

Provozovatel pražského letiště nemá žádný vliv na obsazenost letadel, která je plně v kompetenci leteckých společností. Ty se chovají jako všechny jiné podnikatelské subjekty. Je tedy v jejich zájmu, aby obsazenost letadel byla co nejvyšší. Zvýšení obsazenosti letadel navíc není schopno uspokojit poptávku po přímém spojení z Prahy do nových destinací. Zájmem letiště i České republiky je nabídnout co nejvíce přímých spojení do co největšího počtu destinací. Účelem dostatečně kapacitního dráhového systému je umožnit přílet do Prahy letadlům tak, jak to vyhovuje cestujícím.

Navíc nelze ani pominout skutečnost, že procesy související s územním plánováním a tvorbou zásad jsou dlouhodobé a mají svou dynamiku. Dokumentace se zpracovává k určitému datu, není možné zohlednit např. obsazenost v roce 2014, kdy se dokumentace již schvalovala.

Pokud tedy výsledný letecký provoz odpovídal průměrné obsazenosti 77 osob na jeden let, potom musí odpůrce jen konstatovat, že predikce dopadů do území byla uvažována s dostatečnou rezervou a skutečné dopady budou tedy nižší. Nicméně, pokud se struktura poptávky zásadně změní, je možné, že se obsazenost zase změní. Jedná se vždy o proměnné, se kterými je třeba počítat a pokud se pořizovateli a zpracovateli podařilo dodržet rezervy na straně bezpečnosti, nejedná se o porušení zákona.

Obsazenost je navíc faktor, který je mimo ovlivnění odpůrcem, pořizovatelem, ba dokonce letištěm nebo nějakým orgánem veřejné moci či vládou. Je to proměnlivý faktor a je úkolem státu a odpůrce řešit obecné otázky. Odpůrce pouze podotýká, že existence paralelní vzletové dráhy v obecné rovině

zvýší flexibilitu v časové distribuci letů během celého dne. Vyšší flexibilita pak povede k větším možnostem jednotlivých společností vycházet vstříc poptávce, což může obsazenost jenom zvýšit.

Návrh navrhovatelů je navíc mírně argumentačně nekonzistentní. Na jedné straně navrhovatelé poukazují na nereálnost nulové varianty a vysoké hlukové zatížení pro statisíce obyvatel Prahy. Ze zde uplatněného argumentu naopak vyplývá, že při obsazenosti 86 osob/ let by měl stačit stávající dráhový systém při právě uvažované maximální variantě. Obě tyto argumentační pozice si ovšem odporují.

Navrhovatelé navíc neberou v úvahu prvořadý fakt, který vede k budování paralelního systému a tím je bezpečnost letecké dopravy a tvorba záložních kapacit pro případ oprav, či nenadálých událostí. Pokud by skutečně letecká doprava nestoupala, tak existence paralelní vzletové dráhy sama o sobě nijak území nezatíží.

Navrhovatelé rovněž požadují v závěru tohoto návrhového bodu, aby aktualizace zásad odpověděla na odpůrcem definované otázky:

- jaký je požadavek odpůrce na počet přepravených cestujících,
- pro jaký rok se počítá s dosažením uváděné kapacity 274 000 pohybů,
- jaká je max. kapacita stávajícího letiště při zohlednění platných podmínek pro rozhodování v území,
- kdy bude dosaženo této maximální kapacity stávajícího letiště,

přičemž po jejich odpovědi je podle navrhovatelů možné definovat jednotlivé varianty záměru. Podle odpůrce je takový požadavek s ohledem na zákonné vymezení funkce zásad územního rozvoje systémově zcela mylný. Kdy bude dosažena maximální kapacita letiště, není možné říci, neboť to závisí na mnoha faktorech vývoje v celém světě a nejen v České republice. Smyslem zásad není stanovovat harmonogramy jejich naplnění, ale jejich cílem je stanovit obecné směry rozvoje. Např. ani územní plán také není naplněn k nějakému datu, ale vytváří se jednoznačná rezerva do budoucnosti. Zásady jsou politickým, odborným a územně plánovacím dokumentem, který je v podstatě odborně vyjádřenou politickou vizí.

Z argumentace a posledně zmíněného požadavku navrhovatelů také plyne určité nepochopení vztahu zásad a vyhodnocení. Bod III. 5 (Nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování) je od počátku formulován jako polemika s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, ale je zakončen požadavkem na zásady jako takové. Celá argumentace v podstatě směšuje otázku důvodů, pro které zásady jsou přijímány, a případných dopadů, které mohou vyvolat. Z argumentace je patrný předpoklad, že požadavky na rozvoj a zvyšování kapacity plynou z dat, která jsou vstupními daty pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. To je ovšem nepochopení celého procesu. Vstupní data, se kterými pracuje vyhodnocení jsou stanovena jako maximální a slouží k vyhodnocení možných následků.

Naopak důvody přijímání zásad s těmito daty nijak nesouvisí. Rozvoj letecké dopravy, potřeba zvyšování nabídky letů, stoupaní počtu destinací, zvyšování bezpečnosti, větší flexibilita v časové distribuci letů s možností jejich koncentrace ve špičkách apod., to jsou jedny z mnoha důvodů přijetí, které nelze redukovat na počet cestujících či na otázku obsazenosti. Směšování dat k vyhodnocení možných dopadů a důvodů přijetí je systémově nesprávné.

Námitka je podle odpůrce nedůvodná.

Ad 6. Věcně nesprávné vyhodnocení vlivů

Tento návrhový bod vychází z bodů předchozích, na které odpůrce již reagoval. Jeho reakce na tento návrhový bod bude tedy obdobně stručná jako bod samotný. Otázka vstupních podkladů, které jsou nesprávné, je vypořádána pod bodem 5. Letiště je vymezeno řádně, pokud se bere v úvahu míra podrobnosti náležející zásadám územního rozvoje. Plocha SL/1 představuje jasné vymezení území, kde se projeví vliv letiště a pro toto území jsou pak v aktualizaci navrženy podmínky pro následné rozhodování o změnách v území a úkoly pro podrobnější územněplánovací dokumentaci.

Předložené vyhodnocení jasně vymezuje podmínky pro rozhodování ve vztahu k ochraně obyvatel (viz příloha č. 6 - **Návrh opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí pro navrhované oblasti a koridory ZÚR hl. m. Prahy** a příloha č. 7 - **Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy**). Příloha č. 6 a 7 vyhodnocení specifikují širokou škálu podmínek, např. protihlukových opatření (aktivní, pasivní i obecná urbanistická protihluková opatření) či opatření na ochranu ovzduší.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) nebyla doposud přezkoumána, tak navrhovatelé poukazují na to, že jednak na to, že zákonnost této dokumentace (EIA) nevstupuje do zákonnosti vyhodnocení vlivů (SEA). Proces vyhodnocení vlivů je autonomní, byť se některá vstupní data mohou sdílet, ale ta nebyla samostatně zpochybněna. Kromě uvedeného je třeba poukázat na to, že navrhovatelé nejsou oprávněni napadnout samostatně výstup posouzení vlivů na životní prostředí. Skutečnost, že nebyl doposud přezkoumán, je tedy bezpředmětný.

V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že materiálně vzato přezkoumán byl, protože podnět, na který se navrhovatelé odkazují ministerstvo vypořádalo **věcně** a posoudilo jej jako nedůvodný.

K důkazu: 3. vypořádání podnětu navrhovatelů ze dne 15. prosince 2014, čj. 82686/ENV/14

Námítka je podle odpůrce nedůvodná.

Ad 7. Nedostatečné vypořádání připomínek

Tento návrhový bod je argumentačně vystavěn na předestření standardu vypořádání připomínek, který navrhovatel dovozuje z judikatury k územním plánům (nikoliv k zásadám) a poté rozebírá jednotlivé připomínky a dovozuje nesprávnost jejich vypořádání.

Odpůrce zde nepolemizuje s jednotlivými argumenty, protože jednotlivé připomínky, které jsou v návrhovém bodu uvedeny, odpovídají jiným návrhovým bodům. Z hlediska věcné argumentace se tedy odpůrce odkazuje na ně. Odpůrce nadále poukazuje na to, že navrhovatelé v jednotlivé a detailní polemice s vypořádáním staví svou argumentaci věcně na nesouhlasu s vypořádáním jednotlivých připomínek, čemuž odpovídá i zvolený slovník, který používá pojmy jako „navrhovatelé *nesouhlasí*“ apod. Odpůrce nicméně poukazuje na to, že úvodní odkazy navrhovatelů na judikaturu Nejvyššího správního soudu kladou důraz především na procedurální stránku vypořádání, nikoliv na věcný výsledek.

Jinými slovy, rozhodnutí o připomínce je procesem svého druhu a její vypořádání musí být postaveno na důvodech. Prostý nesouhlas s důvody vypořádání nezakládá nezákonnost vypořádání. Nesouhlas s věcným vypořádáním může zakládat nesprávnost či nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Nezákonnost pak podléhá věcnému přezkumu z hlediska substanciálního a nesprávnost nepodléhá jiné sankci než sankcím politickým. V souzeném případě je uplatněno mnoho věcných námitek odpůrce se k nim vyjadřuje a soud je nepochybně bude řešit. Už sama skutečnost, že navrhovatelé polemizují s vypořádáním připomínek věcně, svědčí o tom, že vypořádání je plně přezkoumatelné a jeho výsledek je plně seznatelný.

Ve vypořádání všech připomínek jsou uvedeny důvody, o které se vypořádání opírá, a to dostatečně jasně tak, aby byl důvod nesouhlasu s připomínkou pochopitelný. Odpůrce nemůže učinit více než na toto vypořádání odkázat. Dlužno dodat, že navrhovatelé nikde netvrdí, že by důvody vypořádání chyběly. Věcný nesouhlas s výsledkem napadají i v samostatných bodech. Odpůrce tedy má za to, že vypořádání je v zásadě zákonné.

Odpůrce poukazuje na to, že tuto otázku ve vztahu k jiným připomínkám, ale ve vztahu k těmto opatření obecné povahy soud již jednou řešil, a to v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015-145³ dne 10. června 2015; soud ke shodně formulovanému návrhovému bodu uvedl:

„Rozsáblé a věcné odůvodnění připomínek, soustředěných od navrhovatelky pod č. 284 a vypořádaných na str. 335-345 odůvodnění OOP, je učiněno zcela v souladu se způsobem vypořádání naznačeným v uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Odpůrce se připomínkami nezabývá formálně, nýbrž s věcným a podloženým odůvodněním, bez obecných frází, s věcnou podstatou řešení. Odpůrce věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a adekvátně k nim argumentoval. Splnil tedy postuláty odůvodnění připomínek vyslovené v navrhovatelce jím namítané judikatuře Nejvyššího správního soudu. Oproti tomu navrhovatelka nedostatečnost vypořádání připomínek dovozuje obecně a formálně – odkazem na rozpor s právními předpisy a judikaturou správních soudů. Její jediné konkrétní výtky o hierarchii územního plánování a vyhodnocení nulové varianty se netýkají nedostatečnosti vypořádání připomínek, ale svědčí o jiném náhledu navrhovatelky na posuzovaný záměr. Uvedené tak není důvodem pro zrušení OOP z důvodu nedostatečnosti či způsobu vypořádání připomínek.“

V této věci se jedná samozřejmě o připomínky jiné a podané jinými osobami, nicméně odpůrce dodává, že při vypořádávání věnoval všem připomínkám stejnou péči. Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 8. Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů

K tomuto návrhovému bodu odpůrce uvádí, že to, co považují navrhovatelé za negativní stanovisko, bylo ve skutečnosti z logiky zákona připomínkou.

Hygienická stanice se účastnila společného jednání, které se konalo dne 25. července 2012; poté mohla ve lhůtě 30 dnů, tj. do 27. srpna 2012, uplatnit své stanovisko, což učinila dne 27. srpna 2012. Stanovisko bylo souhlasné (k tomu viz příloha podání č. 6).

Poté se konalo opakované společné jednání, a to již po novele stavebního zákona. Pořizovatel vycházel z toho, že jednou již konané společné jednání s účinky vůči dotčeným orgánům k samotné aktualizaci

3 Tento rozsudek sice není publikován, ale právnímu zástupci navrhovatelů je znám, protože v tomto řízení zastupoval taktéž navrhovatelku.

bylo již provedeno a jeho závěry a následné procesy platí. Opakované společné jednání se konalo dne 19. dubna 2013 (tedy po novele 350/2012 Sb.). Samotná dokumentace první aktualizace zásad územního rozvoje nebyla nijak měněna ani upravena. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území bylo od předchozího společného jednání doplněno a dopracováno. Možnost uplatňovat vyjádření byla do 20. května 2013.

Dotčené orgány byly vyzvány, aby uplatnily svá stanoviska vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a to těmito slovy v textu vyhlášky: „Upozorňujeme Vás, že k aktualizaci č. 1 ZUR HMP jste již uplatnili svá stanoviska a připomínky při společném jednání, která zůstávají v platnosti, a z důvodu výše uvedené novely stavebního zákona se s Vámi projedná pouze VVURU ZUR HMP. Zveřejnění vlastní aktualizace č. 1 ZUR HMP se týká pouze veřejnosti.“ Pořizovatel vycházel z předpokladu, že existuje princip vázanosti svým předchozím stanoviskem a platnosti ukončené fáze projednávání. Nově projednával dokumentaci pouze v tom rozsahu, která plynula z rozšíření, a to jak věcně (nově se projedná vyhodnocení), tak i personálně (celý proces se otevře veřejnosti ve vztahu ke všemu; nicméně pouze pro účely připomínek).

Hygienická stanice se účastnila společného jednání (ve smyslu ust. § 37 stavebního zákona), kde bylo vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území představeno s odborným výkladem; k tomu viz prezenční listina z jednání (příloha podání č. 7). Hygienická stanice se v daném termínu **nevyjádřila**.

Poté se konalo veřejné projednání aktualizace (ve smyslu ust. § 39 stavebního zákona), a to dne 11. prosince 2013, přičemž návazná možnost uplatňovat vyjádření byla dána od 11. listopadu 2013 do 18. prosince 2013. V návaznosti na to hygienická stanice ve svém vyjádření ze dne 18. prosince 2013 uplatnila závazné nesouhlasné stanovisko k celé dokumentaci vyhodnocení vlivu zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (příloha podání č. 8).

Pořizovatel vycházel z ust. § 39 odst. 2 zákona stavebního zákona, které zní „Dotčené orgány a ministerstvo uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§37 odst. 3) změněny.“ Od společného jednání, tedy od 19. dubna 2013 se ovšem základní dokumentace nijak nezměnila. Změna se týkala pouze doplněných příloh č. 5, 6 a 7 k vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Tyto přílohy byly doplněny dle požadavku Ministerstva životního prostředí. To že v této fázi není možné uplatnit stanoviska k základní dokumentaci vysvětlil pořizovatel hygienické stanici na jednání. Po jednání hygienická stanice svou reakci upřesnila (příloha podání č. 9).

V obecné rovině poukazuje odpůrce na to, že obecné (procesně nepřijatelné) nesouhlasné stanovisko ze dne 18. prosince 2013 by bylo nepřijatelné i věcně z hlediska ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona podle kterého: „(4) Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.“ Žádné nové skutečnosti při tom nenastaly.

Pokud tedy navrhovatelé tvrdí ve svém návrhu, že stanovisko hygienické stanice nebyla řádně vypořádáno, popřípadě, že s ní dříve nikdo nejednal, tak tato skutečnost není podle odpůrce tak zcela pravdivá respektive přesná. Postup ve vztahu k hygienické stanici byl naopak zcela zákonný, dbal jejího významu ve státní správě a pořizovatel ji nijak neopomenul.

Stanovisko se týkalo výhradně stanovení nulové varianty u Letiště Praha Ruzyně. Stanovení nulové varianty bylo nicméně provedeno již před prvním společným jednáním v roce 2012. Nulová varianta od té doby měněna nebyla.

Pořizovatel ve svém postupu volil takové postupy, aby všechny jejich výsledky obstály pokud možno ve světle obou právních úprav, tedy jak před 1. lednem 2013, tak po něm. Otázka volby procesního režimu, která je podle něj správná, má tedy navíc ryze akademický význam, protože do řešení právní otázky zákonnosti zásad prakticky nevstupuje. Pokud by platila po celou dobu jakákoliv ze dvou právních úprav, tak by postup pořizovatele nemohl být jiný. Navrhovatelé totiž správně poukazují na to, že dotčený orgán je vázán svým stanoviskem. V souzeném případě ovšem tato vázanost platí ve vztahu k původnímu stanovisku ze dne 27. srpna 2012 a ve vztahu k nevyjádření se po druhém společném jednání konaném dne 19. dubna 2013.

- K důkazu: **6.** souhlasné stanovisko hygienické stanice
 7. prezenční listina jednání
 8. nesouhlasné stanovisko hygienické stanice
 9. změněné stanovisko hygienické stanice

Dlužno dodat, že tuto otázku také již řešil zdejší soud v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015-145 dne 10. června 2015; soud ke shodně formulovanému návrhovému bodu uvedl:

„Jestliže Hygienická stanice hlavního města Prahy jako dotčený orgán již k Aktualizaci č. 1 ZÚR (tj. i k záměru MÚK Beranka) v r. 2012 své stanovisko podal a v upřesnění stanoviska ze dne 19. 2. 2014, v návaznosti na jednání dne 17. 1. 2014 sám nepodnítl potřebu posoudit záměr znovu a vydat nové stanovisko k věci, pak navrhovatelka svým tvrzením nepřináší důkazy o nesprávnosti posouzení záměru v procesu pořizování, které by měly věcný dopad na posuzovaný záměr.“

Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 9. Chybějící koordinace se Středočeským krajem

Navrhovatelé namítají absenci koordinace se Středočeským krajem. K tomu je třeba dodat, že není zcela zjevné, jaké porušení právního předpisu se navrhovatelé dovolávají. Odpůrce nicméně k věci dodává, že na úrovni zásad územního rozvoje jsou koordinační postupy spíše výjimečné, protože koordinační funkci v tomto směru plní Politika územního rozvoje, která řeší přeshraniční otázky.

Středočeský kraj je dotčeným orgánem a mohl uplatnit všechna práva jako každý jiný dotčený orgán a pokud by se konkrétní občan Středočeského kraje dovolával svých práv v procesu vypořádání připomínek, pořizovatel by je vypořádal.

Navrhovatelé pak uvádí, že vyhodnocení vlivů nezohledňuje vlivy na obyvatele Středočeského kraje. K tomu je třeba dodat, že do vyhodnocení vlivů skutečně nebyli zahrnuti dotčení obyvatelé Středočeského kraje. Pro posouzení počtu negativně ovlivněných obyvatel na území Středočeského kraje zpracovatel vyhodnocení neobdržel potřebné podklady. Pro záborů zemědělského půdního fondu byly srovnatelné

podklady jak na území hl. m. Prahy, tak ve Středočeském kraji k dispozici. Proto bylo porovnání provedeno.

Otázka koordinace je otázkou aktivity dvou (nebo více) stran. Středočeský kraj byl řádně vyzván k účasti na všech procesech; mohl vznášet stanoviska, námitky a připomínky. Neučinil tak a podklady nedodal. Tato skutečnost nemůže být k tíži odpůrce. S ohledem na uvedené má odpůrce za to, že absence koordinace, tak jak ji rozvádí navrhovatelka, rozhodně není důvodem zrušení zásad.

Ad 10. Neposouzení kumulativních a synergických vlivů

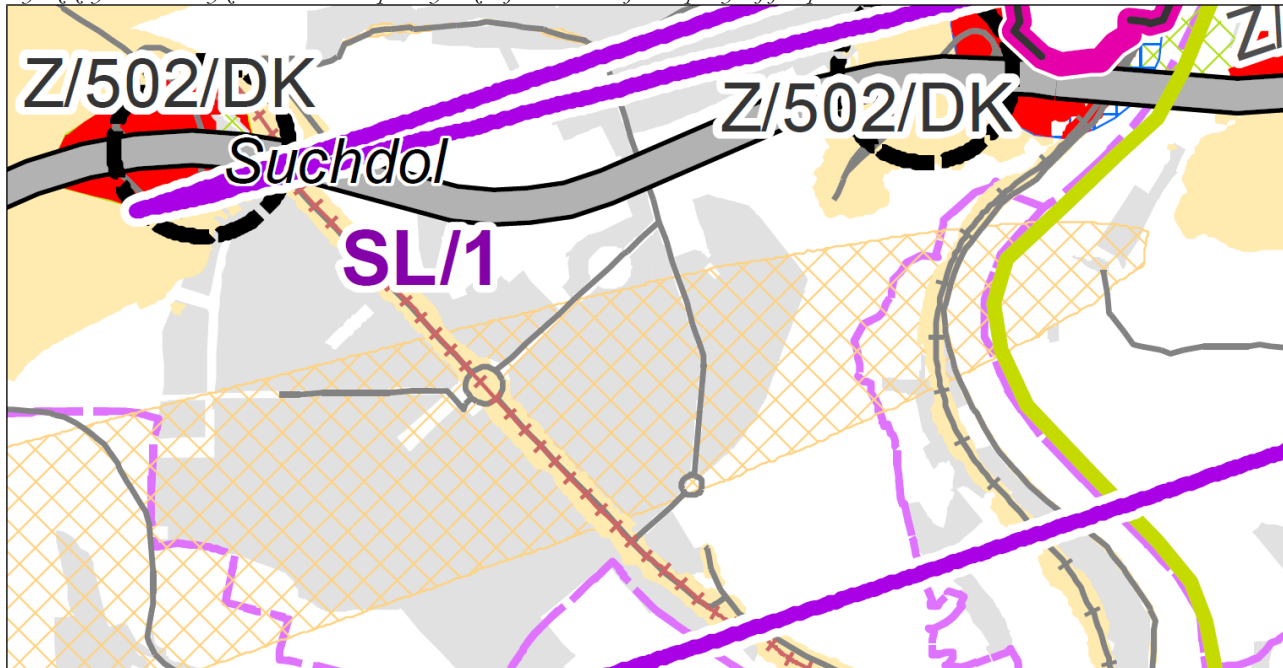
Navrhovatelka uvádí, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území postrádá vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Jako příklad uvádí tramvajové tratě v Suchdole, popřípadě železniční trati podél Vltavy.

Ke zmíněné problematice tramvajových tratí odpůrce uvádí, že v rámci aktualizace zásad se vymezují pouze celoměstsky významné koridory a koridory územních rezerv tramvajového tangenciálního propojení významných částí města mimo jeho centrální oblast - jižní tramvajová tangenta, východní tramvajová tangenta a severní tramvajová tangenta - viz oddíl 5.6.1 výroku napadeného opatření obecné povahy. Tyto koridory jsou důležité v celoměstském kontextu a uspořádání celoměstské kostry tramvajové sítě. Další úseky tramvajových tratí a celkový rozvoj tramvajové sítě na území odpůrce je předmětem podrobnější dokumentace, tedy územního plánu.

Z hlediska nadlimitně zasaženého území hlukem a imisemi NO_2 a PM_{10} byly kumulativní vlivy vyhodnoceny na straně bezpečnosti jako veškeré plochy, kde je možné očekávat nadlimitní zatížení území hlukem či znečištěním ovzduší. Jedná se tedy o tzv. možná místa vzniku kumulativních vlivů. Tato místa jsou identifikována ve výkrese A Přílohy č. 8 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Přestože tramvajová trať v ul. Kamýcká není navrhovaným koridorem zásad, bylo s ní ve v modelových výpočtech hluku a znečištění ovzduší počítáno a je rovněž součástí hodnocení kumulativních vlivů. Obdobně i u synergických vlivů bylo počítáno s touto tramvajovou tratí.

Není tedy pravda tvrzení navrhovatelů, že tato místa nebyla identifikována. To lze doložit i výřezem z výkresu A. Je zde patrné jak tramvajová trať s vyznačením možné kumulace a nadlimitního hluku tak i železniční trať v údolí Vltavy:

Výřez z výkresu A s vyznačením obou napadaných zdrojů hluku kolejové dopravy a jejich potenciální kumulace.



Stejně tak jsou v legendě k výkresu tyto vlivy řádně identifikovány:

Výřez z legendy připomínkovaného výkresu A.

Identifikované synergické a kumulativní vlivy včetně popisu daného výkresu jsou uvedeny v příloze č. 7 VVURŮ.

Identifikovaná místa potenciálních synergických vlivů	
■	Identifikované synergické vlivy (A1 - A10)
Identifikovaná místa potenciálních kumulativních vlivů	
	Nadlimitně zasažená území hlukem v denní době (6:00-22:00)
	Nadlimitně zasažená území hlukem v noční době (22:00-6:00)
	Území s překročením maximálních hodinových koncentrací oxidu dusičitého
	Území s překročením průměrných ročních koncentrací oxidu dusičitého

Vyhodnocení je tedy podle odpůrce zpracováno v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES a rovněž zákony č. 100/2001 Sb. a č. 183/2006 Sb., v platném znění. Vyhodnocení není podle odpůrce ani v rozporu se stanoviskem ministerstva životního prostředí, které ostatně žádný rozpor nikdy nekonstatovalo ani jinak nenaznačilo. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje i hodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak sama městská část uvádí především v Příloze č. 7, která je doložena výkresy A-E, a dále v Příloze č. 8 vyhodnocení. Je zde taktéž

uvedena podrobná metodika hodnocení i komentář pro dané vlivy a návrhy opatření, jak požadovalo ministerstvo životního prostředí.

Navrhovatelé namítají, že některé části textu se opakují, z čehož dovozují neautentické vyhodnocení, ve které navrhovatelé nemají důvěru. Některé části textu se opakují, to je však dáno stejnou metodou hodnocení. Odpůrce rovněž připouští částečnou duplicitu textu Přílohy č. 7. Případná duplicita textů vyplývá ze stejného charakteru hodnocení kumulativních a synergických vlivů způsobené navrhovanými oblastmi a koridory zásad. Odpůrce se domnívá, že stejné varianty textů ve stejném pořadí při stejných vlivech činí text více srozumitelným a je možné se v něm snáze orientovat.

Provedené hodnocení je vždy podrobné a je provedeno ve vztahu k dané stavbě. Je provedeno jak numericky, tak vysvětlující textovou formou. Případná shoda s texty hodnocení jiných navrhovaných oblastí a koridorů nesnižuje hodnotu hodnocení dané stavby. Není důvod tvrzení, která mají stejný význam, formulovat odlišným způsobem a snažit se používat např. synonyma. Naopak, používání stejných či obdobných formulací činí text více srozumitelný a méně zavádějící. Lze naopak spíše předpokládat, že shodné jevy (stavby) budou mít v nějakých ohledech shodné dopady (vlivy).

Odpůrce se rovněž nedomnívá, že by Příloha č. 7 vyhodnocení byla zpracována povrchně. Podkladem byly odborné studie, které jsou přílohami vyhodnocení a umožňují tak vlivy na jednotlivé složky životního prostředí kvantifikovat. Pro vyhodnocení kumulativních vlivů z různých zdrojů hluku (automobilová, železniční, letecká a tramvajová doprava) neexistuje v platné legislativě hygienický limit. Tento limit je v platné legislativě stanoven pouze pro samostatné zdroje hluku.

Pokud navrhovatelé uvádějí, že odpůrce vyznačil oblast s nadlimitním nočním leteckým hlukem, zjevně bez ověření podkladů v akustické studii, pouze s využitím podkladů z dokumentace EIA (viz výkres A), tak odpůrce považuje tuto výtka za neoprávněnou. Výtka navrhovatelů se zde opakuje a proto i odpůrce se částečně opakuje. Oblast SL/1 byla vymezena jako území vymezené obalovou křivkou denní izofony $L_{Aeq,D} = 55$ dB a noční izofony $L_{Aeq} = 45$ dB z leteckého provozu letiště Praha-Ruzyně.

Konstrukce této hranice byla již popsána shora pod bodem 1a. Vzhledem k tomu, že na území hl. m. Prahy z průběhu izofon – viz výkresová část – jednoznačně vyplývá, že určující hranicí vymezeného území SL/1 na řešeném území hl. m. Prahy je právě izofona $L_{Aeq,D} = 55$ dB, kterou však generuje především provoz na paralelní RWY 06R/24L. Noční provoz se odehrává na druhé dráze, jejíž osa směřuje mimo hranice odpůrce. Potom noční provoz v této části vymezeného území SL/1 není určující. Stávající ochranné hlukové pásmo bylo dimenzováno na příčný systém drah a v okolí stávající dráhy 06L/24R. Vzhledem k tomu, že i při realizaci paralelní dráhy bude noční provoz omezen na 40 pohybů za noc, bude se noční izofona vyskytovat pouze v okolí dráhy 06L/24 R, a tedy mimo vymezenou oblast SL/1. Oblast tedy byla vyznačena správně na základě definovaných pohybů na jednotlivých drahách.

Pokud navrhovatelé namítají, že odpůrce v rámci hledání synergických vlivů provádí průnik ploch nadlimitního hluku aktivní varianty s nulovou variantou, která však v případě záměru na rozšíření letiště není nulová, ale výhledová, tak tato výtka rovněž není oprávněná. Na str. 4 přílohy č. 7 vyhodnocení je uvedeno, že místa synergických vlivů byla získána jako průnik dvou analýz. Analýzy průniku ploch nadlimitního hluku a znečištění ovzduší aktivní a nulové varianty. Tzn., že identifikované lokality možného působení synergických vlivů vznikají tam, kde dochází zároveň k nadlimitnímu zatížení území hlukem i znečištěním ovzduší a dochází zde ke změně u aktivní varianty oproti nulové variantě.

Navrhovatelé současně namítají, že nejsou vymezeny a posouzeny synergické vlivy nových záměrů (rozšíření letiště, silniční okruh kolem odpůrce) se stávajícími zdroji hluku a emisí v oblasti SL/1. Odpůrce k tomu uvádí, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů je v předkládaném vyhodnocení, provedeno jako spolupůsobení všech navrhovaných koridorů a oblastí zásad územního rozvoje odpůrce na životní prostředí, a to i v kontextu stávajícího stavu (stávajících záměrů). V případě, že k takovémuto spolupůsobení v oblasti SL/1 dochází, pak to bylo v rámci zásad vyhodnoceno.

Pokud navrhovatelé namítají, že popis kumulativních a synergických vlivů v plochách synergie B, C, D a E je zcela arbitrární a shodný pro všechny plochy, a současně namítají, že odkaz na platnou legislativu (myšleno právní řád) není dostatečným kompenzačním opatřením, tak tuto námitku považuje odpůrce rovněž za neoprávněnou. V případě ploch synergií B, C, D a E nebyla stanovena žádná opatření

řešitelná nástroji územního plánování v podrobnosti odpovídající zásadám územního rozvoje. Existence kompenzačních opatření je podle zákona možná jen tam, kde kompenzační opatření je možné, což v tomto případě na úrovni zásad nebylo. Důraz na postup v souladu se zákonem, který současně připouští kompenzační opatření na rovni územního plánu, nepovažuje odpůrce za nezákonný.

Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 11. Kompenzační opatření

Tato námitka je vnitřně poněkud rozporná. Nejprve navrhovateli vyčítají přílišnou podrobnost, která nepřísluší zásadám územního rozvoje, a poté vyčítají zcela opačnou vlastnost, tedy nedostatečnost. Nedostatečnost by ovšem byla odstranitelná pouze ještě vyšší podrobností.

Toho, že ve znění zásad jsou některá kompenzační opatření odpovídající úrovni územního plánu, si je odpůrce vědom. Poukazuje ovšem na to, že proces projednávání aktualizace byl započat ještě v době, kdy platilo staré právo, které zápočet podrobnosti neobsahovalo. Po přijetí nového pravidla, které již zápočet obsahovalo, řešil tuto otázku zpracovatel vyhodnocení tak, že namísto odstranění příliš podrobných pravidel uvedl, že jsou na úrovni zásad nevymahatelná, čímž z nich učinil namísto normativního textu text ryze informativní.

Odpůrce rovněž vycházel z toho, že přechodná ustanovení zákona vycházejí z toho, že dosavadní dokončené činnosti se ponechají a odstraní se případně v budoucnu. Pro případ vyhodnocení se v případě, že se dosavadní dokumentace dostane do rozporu se zákonem, postupuje jinak než v případě zásad, a vyhodnocení se nemění; k tomu odpůrce cituje dvě přechodná ustanovení, obě z čl. II. zákona č. 35/2011 Sb.:

2. Činnosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace nebo její aktualizace či změny, které byly ukončeny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů; části zadání územně plánovací dokumentace, pokynů pro zpracování jejího návrhu a zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, které jsou v rozporu s tímto zákonem, se nepoužijí.

4. Části územně plánovací dokumentace, které podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nemohou být její součástí, se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny; toto ustanovení se nepoužije pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a u regulačního plánu na dokumentaci vlivů.

Odpůrce tedy již ukončenou činnost tvorby vyhodnocení nemění vycházející z ust. bodu 2. V logice bodu 4 pak ponechává ve vyhodnocení již jednou provedené vyhodnocení, protože není na závalu žádnému zájmu, jak ostatně předpokládá i zákonodárce. Do textu byla pouze doplněna informace, že tato opatření jsou na úrovni zásad nevymahatelná.

Opatření uváděná pro výhledový provoz letiště Praha Ruzyně - dráhu RWY 24R/06L byla nad rámec podrobnosti zásad převzata ze stanoviska Ministerstva životního prostředí (čj. 68161/ENV/11 ze dne 26. října 2011, tedy v době, kdy judikatura Nejvyššího správního soudu požadovala mnohem vyšší míru konkrétnosti) vydané k záměru "Paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně", které je platné. Dlužno dodat, že stanovisko ministerstva bylo vydáno (a naplněno) za účinnosti starší verze zákona, která zápočet přesnosti neobsahovala. Vzhledem k závažnosti problematiky rozšíření letiště Praha Ruzyně a citlivosti této otázky ve vztahu k projednávání s dotčenými městskými částmi (zejména městskými

částmi Suchdol, Dáblice) považoval zpracovatelský tým vyhodnocení vlivů za odůvodněné se této problematice podrobně věnovat a v případě, že již byly zpracovány podrobnější dokumentace, závěry této dokumentace a zejména opatření z ní vyplývající, do hodnocení informativně zahrnout.

Odpůrce se domnívá, že podrobnost územněplánovací dokumentace, která překračuje míru podrobnosti zapovězenou zákonem pak není důvodem pro zrušení, ale pouze pro normativní neúčinnost míry podrobnosti. Za situace, kdy je ve vyhodnocení výslovně tento následek uveden, nejedná se o porušení zákona. Odpůrce zde vyjadřuje právní názor, že přílišná podrobnost zásad by mohl být důvodem zrušení pouze v takovém případě, že by tímto způsobem kraj zasahoval do samostatné působnosti obce na svém území. V případě odpůrce, který je současně krajem i obcí a jedná o jedinou veřejnoprávní korporaci, není taková úvaha na místě.

K dalším konkrétním námitkám k nesprávně přijatým kompenzačním opatřením odpůrce uvádí, že pokud navrhovatelé poukazují na nejednotnost opatření pro omezení výstavby chráněných objektů, tak k tomu odpůrce dodává, že není z argumentace zcela zřejmé o jaký text se jedná. Odpůrce nicméně předpokládá, že se jedná o přílohu č. 6 vyhodnocení, kde na straně 8, odst. 14 je uvedeno:

„14) *Obecná urbanistická protihluková opatření [A], [B], [C]*

*Hlavní zásadou při umísťování nových chráněných staveb je, aby tyto stavby **nebyly** umísťovány do nadlimitně zasažených území (viz mapy č. 7 a 8 Přílohy č. 1 dokumentace – Akustická studie). Chráněné stavby všeobecně nelze umísťovat směrem ke kapacitně zatíženým komunikacím. V okolí kapacitně zatížených komunikací je vhodné využívat např. bariérových administrativních a komerčních objektů, které vytvoří akusticky odstíněné uzavřené plochy, kde je možné, pouze v případě dodržení hygienických limitů, realizovat chráněné prostory a objekty.*

*Mezi chráněné stavby, které **nemají** být umísťovány do nadlimitně zasažených území, kde dochází k překračování hygienických limitů stanovených na základě NV č. 272/2011, především patří: nové obytné, zdravotnické a školské stavby. U těchto staveb je nutné velmi citlivě přistupovat při jejich plánování a umísťování v rámci území. Jejich umístění by mělo být posouzeno na základě detailních akustických studií.“*

Podle odpůrce nelze vytrhovat jednotlivá slova a odstavce z kontextu celého textu přílohy č. 6. Odst. 14 na str. 8 se jedná o obecně pojatá protihluková opatření vztahující se jak ke zdrojům hluku ze silniční, železniční tak i z letecké dopravy. Proto v této obecné rovině je požadavek k umísťování chráněných staveb zdánlivě méně přísný.

Od strany 9 je již uváděn konkrétní výběr protihlukových a kompenzačních opatření z uvedených obecných k jednotlivým konkrétním oblastem. Na straně 55 je již uvedena konkretizovaná podmínka pro oblast SL/1: „Nově umísťované chráněné stavby **nesmí** být umísťovány do nadlimitně zasažených území (viz mapy č. 7 a 8 Přílohy č. 1 dokumentace – Akustická studie).....“

Ve svém výsledku to znamená, že v území nadlimitně zasaženém hlukem z letecké dopravy (uvnitř OHP) se nesmí umísťovat nová výstavba citlivé chráněné zástavby. Odpůrce si nemyslí, že tato námitky byla důvodem ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Dále navrhovatelé uvádějí, že příloha č. 6 uvádí, že neobsahuje opatření vyplývající z předpisů, pak poukazují na to, že na str. 53 se navrhuje vyhlášení ochranného hlukového pásma, které je bezpochybně zákonnou povinností. Odpůrce konstatuje, že tato drobná nepřesnost není takovou mírou nezákonnosti, která by byla důvodem zrušení opatření obecné povahy. K tomu je třeba dodat, že vyhodnocení jako celek je jednoznačné a srozumitelné a nezakládá právní nejistotu. Uvedená

formulační chyba nijak nevstupuje do naplnění účelu vyhodnocení a jeho výsledků. Na výsledcích hodnocení a na vymezení negativních dopadů do území nic nemění.

Pokud dále navrhovatelé poukazují na to, že odpůrce dále upřesňuje na str. 53 přílohy 6 budoucí rozsah ochranného hlukového pásma: „*konečný rozsah ochranného hlukového pásma (OHP) navrhne oznamovatel v rozsahu limitní izofony striktně v souladu s citací § 31 odst. (2) zákona o ochraně veřejného zdraví.*“, přičemž podle navrhovatelů citované ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví zní: „(2) *Při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí.*“, z čehož dovozují, že toto ustanovení neobsahuje žádný požadavek na vymezení ochranného hlukového pásma striktně v rozsahu limitní izofony, tak k tomu odpůrce uvádí následující.

Podmínka byla převzata ze stanoviska Ministerstva životního prostředí k dokumentaci EIA. Jak již bylo řečeno, návrhy protihlukových opatření specifikovaných v procesu zásad nejsou právně vymahatelné a jsou jen upozorněním na možnosti ochrany před nepříznivými účinky negativních vlivů. Navíc návrh a vyhlášení ochranného hlukového pásma je předmětem samostatného řízení nezávislého na zásadách (i na pořizovateli či odpůrci), což bylo v další neuvedené větě citace také uvedeno. To znamená, že konečné rozhodnutí a samozřejmě i to, jakým způsobem bude návrh ochranného hlukového pásma proveden, je čistě v kompetenci orgánů ochrany veřejného zdraví.

Odpůrce zde pro názornost cituje konkrétní bod na str. 53:

Pro realizaci paralelní RWY 06R/24L je navrhováno OHP.

- Konečný rozsah ochranného hlukového pásma (OHP) navrhne oznamovatel v rozsahu limitní izofony striktně v souladu s citací § 31 odst. (2) zákona o ochraně veřejného zdraví. Na území limitní izofony vznikne vlastníkům chráněných nemovitostí v souladu se zákonem nárok na provedení protihlukových opatření. Konečný návrh OHP předloží oznamovatel k vydání stanoviska oběma kompetentním orgánům ochrany veřejného zdraví (Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, Hygienická stanice hlavního města Prahy) před podáním žádosti o vyhlášení nového OHP Úřadu pro civilní letectví v rámci samostatného procesu vydání opatření obecné povahy.

Z úplné citace jednoznačně vyplývá, že sice může zpracovatel vyhodnocení a pořizovatel zásad nebo odpůrce v tomto ohledu navrhnout cokoliv, ale konečné slovo k návrhu i konstrukci ochranného hlukového pásma budou mít vždy a jedině dotčené orgány.

Smyslem vyhodnocení je především podat nějakou informaci, popřípadě stanovení nějakých podmínek či limitů nebo kompenzačních opatření. Uvedení této informace není nijak v rozporu s cílem zásad a jejich vyhodnocení.

Navrhovatelé dále poukazují na možnou odchylku v rozsahu 3 decibelů, která může vstupovat do řešení otázky přesné podoby ochranného hlukového pásma. I zde platí, že ochranné hlukové pásmo se bude řešit v jiném řízení. Konečné slovo ke konstrukci hranice ochranného hlukového pásma a jeho vyhlášení bude mít orgán ochrany veřejného zdraví a Úřad pro civilní letectví. Po vyhlášení pásma bude muset provozovatel letiště prokázat splnění limitních hodnot vně jeho hranic. Ochrana obyvatel bude ze zákona č. 258/2000 Sb. v platném znění zajištěna bez ohledu na cokoliv, co je plánované, či schválené v zásadách a bez ohledu i na výslednou konstrukci takového ochranného hlukového pásma

Navíc zde (pravděpodobně) citovaná mapa č. 8 akustické studie neříká nic o návrhu ochranného hlukového pásma. Jedná se pouze o znázornění průniku nadlimitně zasažených ploch s plochami s „citlivými funkcemi“ (plochy s obytnou zástavbou). Navrhovatelé se podle odpůrce veškerou argumentací, která se vztahuje k ochrannému hlukovému pásmu, poněkud míjejí s otázkou zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, popřípadě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že se předpokládá rozšiřování území zasaženého nadlimitním nočním hlukem, přestože se počet nočních letů má oproti současnému maximu možných pohybů snižovat, tak tato úvaha je podle odpůrce zjevně mylná. Nepředpokládá se rozšíření území zasaženého nočním hlukem, neboť na území hl. m. Prahy se tento hluk nebude projevovat, anebo bude tento vliv ležet uvnitř území již zasaženého hlukem v denní době.

Podle navrhovatelů se u doporučovaných opatření nejedná o kompenzační opatření za předpokládanou nadlimitní hlukovou zátěž, ale v drtivé většině pouze o provozní podmínky, za kterých nemá být hluk vyšší, než je nadlimitní hluk uváděný v akustické studii. Opatření nepůsobí na snížení hluku, naopak koncentrují noční hluk na jednu dráhu a umožňují jeho zvýšení. K tomu je třeba dodat, že v případě hluku, jehož zdroj je v atmosféře (typicky letadlo), jsou jakákoliv kompenzační opatření vždy obtížná, pokud vůbec možná.

V případě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou popsána jak o technická, tak i organizační opatření. Věcně pak není pravda, že by se noční hluk koncentroval na jednu dráhu. Noční provoz již na této stávající dráze je v současné době a to dokonce vyšší, než je uvažován po vybudování paralelní dráhy. Právě díky paralelní dráze bude možné některé lety přenést ještě do denní doby a tím odlehčit noční době a dokonce omezit noční provoz. Plánované noční pohyby byly omezeny po realizaci PRWY pouze do 23:30 a od 05:30 ráno, a to na maximálně 40 pohybů v jedné noci a to pouze definovanými letouny tzv. tišších kategorií. Navíc tímto omezením se nejedná o průměrnou hodnotu v charakteristickém letovém dni, kterou jako možnost provozu z dlouhodobého hlediska povoluje platná legislativa, ale o maximální počet pohybů v jednom dni.

Takže nejde o žádné zvýšení, ale oproti současnému stavu anebo stavu bez realizace PRWY jde spíše o snížení nočního hluku v dnes již zasaženém území.

Navrhovatelé dále uvádějí, že ochranné hlukové pásmo není regulérní kompenzací, až na navazující výměnu oken. K tomu odpůrce uvádí, že ochrana vnitřního chráněného prostoru vychází z požadavku daného práva a stěží tuto skutečnost nemůže v informativním dokumentu pominout, byť sám jeho podobu nestanoví. Technicky vzato zásady nemohou předepisovat další případná kompenzační opatření. To je na jednáních dotčených obcí s provozovatelem letiště právě v době řízení o vyhlášení ochranného hlukového pásma. Do působnosti zásad tato otázky nespadá.

Navrhovatelé taktéž poukazují na to, že návrhy kompenzačních opatření pro preferenci drah nevycházejí z hledání přijatelné varianty provozu rozšířeného letiště. Podle navrhovatelů tak napadené opatření obecné povahy tak ve svém důsledku v dalších stupních územně plánovací dokumentace podstatně omezují hledání jiných provozních stavů šetrnějších k okolí a tím i užití efektivních kompenzačních opatření (viz výrok, bod 5.3.1.). Podle odpůrce není tato výtka důvodná. Navržená oblast SL/1 je dostatečně široká právě i z důvodu toho, aby bylo možné v budoucnu např. při změně technologie řízení letového provozu, zvyšování bezpečnosti leteckého provozu, apod. hledat případně i další možnosti provozu, které by přinesly snížení negativních dopadů do území.

Odpůrce má za to, že učinil vše, co bylo možné na úrovni zásad v této otázce učinit. Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 12. *Návrhová rezerva?*

Tento bod (mezi body 11 a 13) v návrhu není uveden a zjevně chybí. Jedná se nejspíše o návrhovou rezervu (po vzoru územní rezervy). Odpůrce se k bodu vyjádří, až bude prověřena možnost využití tohoto návrhového bodu ze strany navrhovatele a bod bude upřesněn.

Prozatím pouze vyjadřuje své pevné přesvědčení, že tento návrhový bod, stejně jako všechny jiné, není důvodný.

Ad 13. *Rozpor se zásadou proporcionality*

Navrhovatelé namítají nepřiměřenost vymezení. Tuto námitku opírají o právní předpoklad, že soud je oprávněn tuto námitku řešit, přičemž citují rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98, který definoval tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy.

Ve věcné rovině pak navrhovatelé rekapitulují některé námitky, na které již odpůrce reagoval shora a vyjadřují závěr, že věcné důvody pro rozšíření letiště nejsou dostatečné pro realizaci zásahu, kterým rozšíření je.

Odpůrce konstatuje, že prvotní předpoklad, jakým způsobem má soud zkoumat přiměřenost umístění se opírá o právní úpravu, která je do značné míry překonaná. Citovaný rozsudek byl prvním vymezením tzv. algoritmu přezkum obecné povahy, který Nejvyšší správní soud vyjudikoval v právním prostředí, ve kterém existoval procesní rámec přezkumu opatření obecné povahy, ale neexistovala hmotněprávní kritéria tohoto přezkumu.

Zákonodárce, který na judikaturu Nejvyššího správního soudu reagoval novelou soudního řádu provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Zákonodárce touto normou vložil do právního předpisu základní hmotněprávní rámec přezkumu, kterým nahradil dosavadní judikaturou vymezený algoritmus; konkrétně se jedná u současné ust. § 101d odst. 2, které zní: „*Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*“

Z textu citovaného ustanovení je zjevné, že převzalo (v jiném pořadí) první tři body algoritmu přezkumu, přičemž poslední dva body (legitimní účel a přiměřenost) zákonodárce subsumoval po pojem zákonnost: ... *že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem*, ... Podle odpůrce by soud neměl rezignovat na posouzení přiměřenosti, ale měl by tak činit v rámci obecného právního hodnocení opatření jako celku (nebo jeho části) a neměl by se zabývat přiměřeností mimo kontext platného práva.

To, že cílem novela zákona bylo zjevně omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy lze dovodit i z důvodové zprávy k tomuto zákonu. (viz sněmovní tisk 319/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny, bod 50 až 55, www.psp.cz).

Podle odpůrce nelze tedy aplikovat test, na který se odkazují navrhovatelé, ale souzené opatření obecné povahy je třeba soudit pouze ve světle obecné přiměřenosti, jak plyne z ústavního pořádku, a obecných principů správního práva. Nelze ani opomíjet skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy je v daném případě přezkumem rozhodnutí, které je dílem odborné a v konečném gardu politické. Smyslem činnosti pořizovatele zásad územního rozvoje je připravit po odborné stránce návrh, který splňuje potřebné odborné a věcné parametry. Smyslem vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území je vytvořit přesnou představu o tom, co případné přijetí může mít za následky.

Zastupitelstvo jako politický orgán pak přijímá nakonec svou většinou rozhodnutí, kterým legitimuje tuto volbu. Činí tak při plném vědomí zásahů a důsledků z nich plynoucích. Jeho motivem pak jsou cíle, pro které je opatření přijato. Prvním soudcem přiměřenosti je tedy zastupitelstvo, které přijímá rozhodnutí, jehož podstatou je úvaha jakým směrem se má kraj ubírat při vědomí důsledků tohoto rozhodnutí.

Platí obecný princip dle věty první čl. 6 Ústavy, která zní: „*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.*“ Soudcem přiměřenosti je z hlediska veřejného rozhodování právě v první řadě zastupitelstvo, které je povinno rozhodnout, který zájem upřednostní a který potlačí. Ostatně podobně rozhodoval i Nejvyšší správní soud, který byl i za předchozí právní úpravy opakovaně konfrontován s námitkou nepřiměřenosti. Například v rozsudku, jenž byl vydán pod čj. 6 Ao 6/2010-103 dne 2. února 2011, uvedl Nejvyšší správní soud v části, která vypořádávala námitku nepřiměřenosti (část X. Zásada proporcionality a ochrana práv dotčených osob) výslovně toto:

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

V souzené věci nelze ani pominout to, že Nejvyšší správní soud řešil tutéž otázku na úrovni územního plánu; jednalo se rovněž o řešení otázky paralelní vzletové dráhy; okruh navrhovatelů byl částečně shodný. Návrh sice byl úspěšný, ale ze zcela jiných (formálních) důvodů a Nejvyšší správní soud považoval dokonce za nutné tuto námitku výslovně vypořádat, byť tak s ohledem na ekonomii řízení učinit nemusel.

Z citace je zřejmé, že soud se zříká zásadně revize posouzení přiměřenosti, které provádí politický sbor dle logiky čl. 6 Ústavy.

Nelze ani opomíjet skutečnost, že dosavadní judikatura správních soudů byla jednou korigována Ústavním soudem, který zrušil zrušení opatření obecné povahy, a poukázal na význam místní samosprávné moci, do které nelze arbitrárně zasahovat soudním rozhodnutím s výjimkou zásahů zcela nezbytných. Ústavní soud ve svém nálezu vydaným pod sp. zn. III. ÚS 1669/11 dokonce uvádí, že by požadavku přiměřenosti mělo být podrobeno právě soudní rozhodování, kterým se zasahuje do práva na samosprávu (citace nálezu):

„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují.

Požadavky vznesené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrozňuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

Na věci ani nic nemění, že se navrhovatelé v testu přiměřenosti dovolávají nepřímo práva na příznivé životní prostředí (dle čl. 7 Ústavy), byť odkaz na toto ustanovení textu není uveden a věcný poukaz na příznivé životní prostředí je pouze v úvahu návrhu. Nelze totiž opomíjet skutečnost, že ochrana životního prostředí má v platném právu především procedurální charakter a nepředstavuje omezení základního principu rozhodování, kterým je rozhodování většinou o klíčových otázkách. Ochrana životního prostředí se realizuje tím, že ten, kdo rozhodnutí činí a veřejnost, které se odpovídá mají být informováni, aby rozhodnutí bylo kvalifikované, což je požadavek, který je skrze vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území naplněn.

Navrhovatelé vyjadřují obecnou výchozí argumentační pozici, že jakýkoliv zásah je nepřiměřený. Odpůrce si v tomto směru dovoluje vyjádřit, že tato vize nemá oporu v současném právu a v soudním přezkumu se nelze dovolávat konkrétní míry ochrany životního prostředí na základě politické úvahy, že tento zájem dominuje nad jinými.

Úvahy navrhovatelů mají smysl v politické diskusi a mohou být legitimní pozicí jak získat většinu v zastupitelstvu, ať už cestou diskuse nebo skrze volební procesy. Není ale přípustné, aby základní funkci politického soudu vyhrazenému dle dvou shora citovaných rozhodnutí (NSS čj. 6 Ao 6/2010-103, bod 114 a ÚS sp. zn. III. ÚS 1669/11, závěr nálezu) přebíral soud a konstatoval, že v tomto případě jinak nad jinak legitimním zájmem samosprávy na vlastním rozvoji dominuje právo na ochranu životního prostředí, aniž by se tato úvaha opírala o konkrétní standard vyjádřený zákonem.

Námítka navrhovatelů, kterými odůvodňují věcně svou pozici nejsou ani věcně důvodné.

Jak už bylo jednou shora uvedeno, potřeba, pro kterou jsou zásady přijímány je celonárodní dopravní prioritou vyjádřenou v Politice územního rozvoje a mnoha dalších koncepčních dokumentech. Rozšíření bude mít citelný vliv na ekonomické oživení a zaměstnanost v regionu. Pokud navrhovatelé uvádějí, že chybí nějaká studie, která tuto otázku prověří, tak taková úvaha se neopírá o platné právo.

Pokud navrhovatelé uvádějí, poněkud expresivně, že aktualizace zásad zcela nesprávně nerozlišuje mezi obtěžováním hlukem a nadlimitní hlukovou zátěží se zdravotními následky pro dotčené obyvatele, tak takový argument považuje odpůrce za nadnesený. Hodnocením zdravotních rizik expozice hluku se zabývá příloha č. 3 vyhodnocení. Hodnocení zdravotních rizik vychází ze zdravotních studií a jedná se především o statistické vyhodnocení a relativní posouzení. Provádí se dle doporučeného metodického návodu autorizovanou osobou. Hodnocení zdravotních rizik je zpracováno v souladu s obecnými metodickými postupy WHO, jeho struktura je zpracována dle autorizačního návodu SZÚ Praha AN/15/04, verze 2 pro autorizované hodnocení zdravotních rizik dle zákona č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Výstupy a závěry nejsou a ani nemohou být hodnocením ve vztahu k platné legislativě a tedy ve vztahu k platným limitním hodnotám, neboť tyto limity platí vždy a pouze odděleně pro každý zdroj hluku zvlášť. Kumulativní posouzení (celkového hluku v území) tedy může udělat právě a jedině hodnocení zdravotních rizik a to bylo provedeno pro různé druhy rizik možného ovlivnění zdraví pro jednotlivé varianty předložené aktualizace zásad územního rozvoje dle doporučeného metodického návodu a na základě současných znalostí o možných rizicích a ovlivnění lidského zdraví na základě hlukového zatížení organismu. Hodnocení zdravotních rizik se provádí nejen pro nadlimitní hodnoty, ale i pro nižší hladiny akustického tlaku, než jsou limitní. Hodnocení zdravotních rizik nezpochybňovalo dané limitní hodnoty a dokonce pracuje i s nižšími hodnotami hlukové zátěže než je jen limitní, či nadlimitní dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

Jak je uvedeno na str. 13 přílohy č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území hodnocení zdravotních rizik jde nad rámec posouzení splnění hygienických limitů. Dodržení hygienických limitů automaticky nevylučuje negativní účinky hluku na exponované obyvatele, mimo jiné pocity obtěžování hlukem, pocity subjektivního rušení spánku. Studie Hodnocení zdravotních rizik (příloha č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) tedy zcela správně rozlišuje mezi obtěžováním hlukem, které může být i na nižších hladinách akustického tlaku než je limitní hodnota a nadlimitní hlukovou zátěží.

Pokud navrhovatelé uvádějí, že odpůrce vyhověl i námítce ohledně rozšíření oblasti zasažené provozem letiště na území vymezené noční izofonou $LA_{eq-N} = 45$ dB z leteckého provozu letiště Praha-Ruzyně, čímž se podle navrhovatelů dopustil odpůrce neproporčního jednání, tak odpůrce poukazuje na to, že skutkový základ úvahy není, jak je rozvedeno shora, správný. Nejedná se o změnu rozšíření oblasti, pouze o změnu slovního popisu toho, jak bylo vymezení konstruováno. Oblast nerozšiřoval.

Oblast SL/1 byla vymezena jako území vymezené obalovou křivkou denní izofony $LA_{eq,D} = 55$ dB a noční izofon $LA_{eq} = 45$ dB z leteckého provozu letiště Praha Ruzyně. Konstrukce této hranice je popsána shora pod bodem 1a. Vzhledem k tomu, že na území odpůrce z průběhu izofon – viz výkresová část – jednoznačně vyplývá, že určující hranicí vymezeného území SL/1 na řešeném území hl. m. Prahy je právě izofona $LA_{eq,D} = 55$ dB, kterou však generuje především provoz na paralelní RWY 06R/24L.

Noční provoz se odehrává na druhé dráze, jejíž osa směřuje mimo hranice hl. m. Prahy. Potom noční provoz v této části vymezeného území SL/1 není určující. Vzhledem k tomu, že i při realizaci paralelní dráhy bude noční provoz omezen na 40 pohybů za noc, bude se noční izofona vyskytovat pouze v okolí dráhy 06L/24 R a tedy mimo vymezenou oblast SL/1.

Oblast SL/1 nebyla rozšiřována a je od začátku procesu aktualizace stále stejná, nebyla tedy nikterak rozšiřována ani upravována a hranice určuje v této oblasti pouze denní izofona $LA_{eq,D} = 55$ dB,

neboť do této oblasti je směřována pouze osa paralelní dráhy 06R/24L, kde je uvažován především denní provoz na přistání.

Není tedy jasné, kromě úpravy textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, odkud navrhovatelé získali informaci o rozšíření oblasti, když výkresové části je oblast stále stejná a došlo jen ke zpřesnění popisu konstrukce této hranice v rámci celého okolí letiště.

Specifická oblast SL/1 není vymezená za účelem umožnění překračování limitů, ale pro vymezení území, kde se může projevit vliv letiště a pro stanovení podmínek pro následné rozhodování o změnách v území a úkolů pro podrobnější ÚPD. Vymezení oblasti SL/1 není ani po změně výroku v ZÚR jakkoliv nepřiměřené anebo upravované.

Věcně tedy odpůrce považuje rozšíření letiště za zcela důvodné a příslušný důvod je dostatečně legitimní k tomu, aby byl důvodem pro zásah, který rozšíření představuje.

Odpůrce rekapituluje, že otázku přiměřenosti je třeba posuzovat s ohledem na novelu soudního řádu správního více než obezřetně. Tento závěr potvrzuje i předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, která kromě toho, že žádný rozsudek nerušil opatření obecné povahy na základě nepřiměřenosti, tak se k této otázce vyjadřovala více než zdrženlivě. Nelze ani opomíjet varování v podobě citovaného nálezu Ústavního soudu. V kontextu těchto právních podmínek a v návaznosti na to, že důvody pro umístění jsou naopak velmi vážné a nosné, považuje odpůrce tuto námitku za nedůvodnou.

Ad 14. Nesprávné vyhodnocování hlukové zátěže

Navrhovatelé v tomto bodě poukazují na to, že se v jednom místě umísťují dva dopravní záměry s mezinárodním přesahem a že to má z hlediska zátěže nadměrný dopad. Navrhovatelé patrně mají na mysli oblast Suchdola, kde je plánováno vedení jak silničního okruhu kolem odpůrce, tak i rozšíření letiště o paralelní RWY 06R/24L. K tomu je třeba dodat, že z dopravního hlediska se souběh dvou dopravních záměrů republikového významu v jednom území nevylučuje. Případné kumulativní a synergické vlivy byly pro danou oblast v rámci vyhodnocení řádně posouzeny.

Z hodnocení kumulativních a synergických vlivů (viz Výkres A Přílohy č. 8 vyhodnocení) vyplynulo, že v zastavěné části Suchdola nedojde k synergickému působení silničního okruhu kolem odpůrce a paralelní RWY 06R/24L z hlediska hluku ani imisního zatížení NO₂ a PM₁₀. Současné působení obou záměrů bylo tedy pro fázi provozu ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území řádně vyhodnoceno a posouzeno. Navrhovatelé dále poukazují s odkazem na spíše nesouvisející judikát Krajského soudu v Praze, že vyhodnocení je věcně nesprávné a dále že protože pro hodnocení byly použity nesprávné deskriptory.

Odpůrce striktně odmítá tvrzení, že provedené hodnocení zdravotních rizik bylo provedeno nesprávně, případně na základě nadhodnoceného počtu pohybů letadel či nesprávně vytvořené nulové varianty. Nulová i aktivní varianta byly logicky vyhodnoceny na srovnatelné úrovni - tedy obě varianty pro maximální naplnění zásad (v podobě před a po aktualizaci), v případě letiště Praha Ruzyně pro maximální reálné naplnění při zachování bezpečnosti leteckého provozu.

Maximální reálné využití stávajícího dráhového systému Letiště Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) (tj. nulová varianta) umožňuje uskutečnit 247 000 pohybů za rok. Nejedná se o nereálný

předpoklad, ale o objektivní data vyplývající z kapacit stávajícího dráhového systému při nerealizaci RWY 06R/24L a při současném zachování bezpečnosti leteckého provozu.

Výhledové kapacity uváděné ve vyhodnocení, tedy i v zásadách pro letiště Praha Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) s RWY 06R/24L (274 500 pohybů letadel za rok) nejsou závislé na aktuálních statistikách leteckého provozu, ale udávají maximální kapacity záměru letiště Praha Ruzyně vybaveného paralelní dráhou RWY 06R/24L. Z hlediska posouzení vlivů na zdraví obyvatelstva je hodnocení provedeno na straně bezpečnosti. Předložené hodnocení je v souladu se stavebním zákonem, v platném znění a se zákonem č. 100/2001 Sb., v platném znění a jejich prováděcími vyhláškami.

K otázce použití vadných deskriptorů odpůrce uvádí, že LAeq – je označení pro deskriptor ekvivalentní hladiny akustického tlaku. V kapitole 3.2 – Hodnotící deskriptory, přílohy č. 1 Akustické studie je jednoznačně napsáno:

Na základě legislativních požadavků byly pro hodnocení stávající a výhledové akustické situace posuzovaného území použity následující deskriptory:

- L_d – ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v denní době (6–22 hod.),
- L_n – ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v noční době (22–6 hod.).

Jako vstupní údaj pro hodnocení zdravotních rizik byl použit i deskriptor L_{dn} specifikující jednočíslnou hodnotou akustickou situaci za 24 hodin.

- L_{dn} – časově vážený součet L_d a L_n , kdy hodnota pro noční dobu je korigována hodnotou +10 dB.

Deskriptor L_{dn} vyjadřuje tzv. celodenní akustické zatížení a je definován následujícím vztahem.

$$L_{dn} = 10 \log \left[\frac{1}{24} \left(16 \cdot 10^{\frac{L_d}{10}} + 8 \cdot 10^{\frac{L_n+10}{10}} \right) \right]$$

Z tohoto výčtu je jednoznačné, že se jedná pouze o jiné označení stejného deskriptoru. Toto jiné označení bylo použito především proto, že toto označení se používá pro hodnocení zdravotních rizik, které také vstupovalo do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a tedy akustická studie připravovala podklady pro tato hodnocení. Z toho pak plyne, že

LAeq, 16 hodin (deskriptor uváděný v NV č. 272/2011 Sb. pro denní dobu 06-22 hod) = **Ld** - ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v denní době (6–22 hod.).

LAeq, 8 hodin (deskriptor uváděný v NV č. 272/2011 Sb. pro noční dobu 06-22 hod) = **Ln** - ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v noční době (22-6 hod.).

Pokud se srovná kterýkoliv výkres s vyznačenou hranicí SL/1 v napadeném opatření obecné povahy a výkres - příloha č. 3 z akustické studie EIA s názvem „Hlukové zóny pro odvození hranice nového ochranného hlukového pásma letiště Praha Ruzyně, tak by zjistil, že průběh hranice SL/1 je totožný s hranicí limitní izofony -5 dB. Nemůže být ani jiný výsledek, protože byly použity stejné vstupní údaje a stejný model i se stejnými výstupními deskriptory, a to denní a noční ekvivalentní hladinou a navíc s celodenní ekvivalentní zátěží.

Co se týká výpočtu leteckého hluku, tak v akustické studii v kapitole 2.5. Výpočet hluku z letecké dopravy je jednoznačně popsán postup:

„Pro výpočet izofon ekvivalentních hladin akustického tlaku A se vychází z podmínek v charakteristickém letovém dni, v němž se uskuteční průměrný počet N vzletů nebo přistání letadel za den (24 hodin). Počet N vzletů nebo přistání v charakteristickém letovém dni byly stanoveny pro jednotlivé typy letiště z celkového počtu N_r vzletů a přistání za D letových dnů v roce, $N = k \times N_r / 184$, kde k je koeficient sezónního využití letiště daného typu, číselně vyjádřený v příloze B podkladu.“

Právě rizika ovlivnění lidského zdraví vlivem hluku, který nemusí být jen nadlimitní, a právě hodnocení těchto rizik a počtu ovlivněných osob v jednotlivých pásmech bylo jedním z porovnávacích faktorů, neboť v území je celá řada různých zdrojů s různými limitními hodnotami, a proto porovnání se nejlépe provádí právě pomocí počtu zasažených osob. Počet zasažených osob hodnocení zdravotních rizik se hodnotí v jednotlivých 5 dB pásmech a to především v noční době a z hlediska celodenní zátěže.

Toto vyhodnocení bylo zpracováno, zpracovává hodnocení zdravotních rizik, což bylo přílohou č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde při vyhodnocení zdravotních rizik se pracuje především s noční ekvivalentní hladinou označovanou v Autorizačním návodu pro hodnocení zdravotních rizik jako L_{night} – zkráceně L_n (dlouhodobá ekvivalentní hladina akustického tlaku A v časovém úseku 8 hodin v noci na nejvíce exponované fasádě domu). K tomu analogicky je ekvivalentní hladina z anglického L_{day} – zkráceně L_d a tomu odpovídající celodenní ekvivalentní hladina L_{dn} ($L_{\text{day-night}}$).

Ověření podkladů, resp. výstupů z dokumentace posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) mohli navrhovatelé, mezi kterými je několik vědeckých institucí, jednoduše provést pouhým porovnáním izofon na jednotlivých výstupech. Potom by zjistili jejich soulad, neboť vstupní údaje byly stejné. Tím pádem by nemohli rozvíjet teorie o rozdílnosti použitých deskriptorů.

Vyhodnocení území s důrazem na střet více nadlimitních zdrojů v jednom území bylo prováděno pomocí GIS analýzy a výsledky této identifikace jsou zobrazeny graficky na výkrese A a v příloze č. 7 aktualizace zásad územního rozvoje jsou popsány postupy, jakými to bylo provedeno.

Použité označení deskriptorů ekvivalentní hladiny pro denní a noční dobu respektuje jak požadavky na výpočet leteckého hluku, kde byl použit charakteristický letový den, tak pro ostatní zdroje hluku průměrné denní a noční ekvivalentní hladiny akustického tlaku stanovené z údajů o intenzitách dopravy.

K tomu je třeba dodat, stejně jako vůči všem výtkám směřujícím k vyhodnocení, že vyhodnocení podléhá při sestavování správnímu doзору Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo se k procesu může jakkoliv vyjadřovat a činit poměrně dost kroků, které postupy pořizovatele zásad nebo zpracovatele vyhodnocení korigují. Každý, včetně navrhovatelů, se může na ministerstvo obracet s podněty, což je skutečnost, která zjevně nezůstala navrhovatelům skryta, protože tak již minimálně jednou učinili, jak plyne z jejich návrhového tvrzení a důkazu. Ministerstvu, jakožto dotčenému orgánu, taktéž není skryt proces připomínkování, ve kterém navrhovatelé uplatňovali tytéž připomínky, které zde vystupují jako návrhové body.

Mnohé uplatněné námitky mají technický a nikoliv právní charakter, čemuž odpovídá i procesní obrana odpůrce. Otázka použití vhodných deskriptorů není v právu pozitivně upravena, což může vést k určité bezradnosti stran toho, jak tyto otázky soudit právně. V pochybnostech nad těmito technickými aspekty je třeba vycházet z toho, že systém státního dozoru neshledává na procesu vyhodnocení žádné vady. Tvrzení navrhovatelů o nezákonnosti a nesprávnosti procesu vyhodnocení, pokud by bylo důvodné, by

nepochybně mělo odezvu v činnosti a ministerstva, které by zjednálo nápravu. Otázka správnosti a zákonnosti postupu vyhodnocení vlivů se tedy odpůrci jeví jako nesporná.

Návrhový bod považuje odpůrce za nedůvodný.

Ad 15. Překračování imisních limitů znečištění

Námítka je založena na úvaze, že již dnes jsou v některých situacích a ohledech překračovány imisní limity. Podle odpůrce tato skutečnost nezakládá nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, nehledě na to, že tato otázky se na této úrovni územněplánovací dokumentace neřeší. Řeší se až na úrovni vydávání územního rozhodnutí. Odpůrce se odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje), který ve svém bodu [102] uvádí výslovně toto:

„[102] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 – 246, umístění stavby EPOQUE PANKRÁČ – HOTEL v Praze na Pankráci, bod 45: „do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřítíž svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přetěžování již nyní existující nadlimitní zátěží v území“). Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona, podle nějž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu s požadavky zvláštních předpisů a stanovisek dotčených orgánů]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závažných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle nějž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[103] Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřijatelné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závažné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. Na těchto závěrech nic nemění judikatura zdejšího soudu (rozsudky ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 664) a Ústavního soudu (náleží ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) uvedené navrhovateli v replice. Pasáže z těchto rozhodnutí zmiňované navrhovateli se týkaly otázky přístupu k soudu a aktivní věcné legitimace ve vztahu k územnímu plánování (tedy nutnosti připustit

přezkum územních plánů), nesrozumitelnosti územního plánu, případně otázky posuzování kumulativních a synergických vlivů. Nijak se však nezabývaly otázkou rozporu územněplánovací dokumentace s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.“

Podle odpůrce z uvedeného plyne, že předestřená otázka překročení imisních limitů by neměla vstupovat do otázky zásad územního rozvoje.

Odpůrce nicméně komentuje některé uváděné argumenty, byť jsou mimo působnost zásad, protože jsou věcně nesprávné. K rozporu mezi emisní bilancí a imisní zátěží je možné konstatovat, že samotné množství produkovaných emisí není ten nejdůležitější faktor pro porovnání variant. To vychází především z prostorového rozložení imisní zátěže, a jak ukazují tabulky v závěru Rozptylové studie (Příloha č. 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), je v "Aktivní variantě - Základní řešení" nižší jak plocha území, tak i počet obyvatel v pásmech s nejvyšší imisní zátěží. I při stejné produkci emisí tak může dojít k situaci, že jedna varianta bude příznivější oproti druhé, a to z důvodu odlišného prostorového rozložení produkovaných emisí.

Pro vyhodnocení variant je však celkové rozložení imisní zátěže významnějším faktorem, než celkový objem produkovaných znečišťujících látek.

Navrhovatelé pak namítají, že v rámci kapitoly 6. opatření ke snížení imisní zátěže uvádí: „Na základě provedených analýz se jeví jako ne zcela reálné dosažení platných imisních limitů na celém území Prahy pouze nástroji územního plánování. Z této skutečnosti vyplývá, že rozvoj území bude nutno doprovázet promyšlenou a postupně rozvíjenou soustavou opatření ke zlepšení kvality ovzduší.“ a dále poukazují na to, že vyhodnocení vlivů ale blíže neřeší, jak posuzované varianty přispívají k naplňování opatření ke snížení emisní a imisní zátěže z dopravy stanoveným Integrovaným krajským programem snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území odpůrce.

K tomu odpůrce dodává, že vyhodnocením zpracováním cílů zlepšení kvality ovzduší uvedeným v Integrovaném krajském programu snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území odpůrce se zabývá kap. A. 9 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Byly vyhodnoceny ty cíle a priority, které odpovídají úrovni zásad územního rozvoje odpůrce, a to pro hodnocenou aktivní variantu zásad. Námitka tedy není kromě zacílení mimo působnost zásad rovněž ani věcně důvodná.

Ad 16. Zásah do zemědělského půdního fondu

K této námitce je třeba dodat, že odnímání zemědělského a půdního fondu je otázka, která se na úrovni zásad v praktické rovině neřeší. Na úrovni zásad je třeba provést pouze předpokládané vyhodnocení dopadů na zemědělský půdní fond, přičemž zákon nezná konkrétní limity, za které nemůže zpracovatel jít.

Součástí napadeného opatření obecné povahy je samozřejmě kvalifikovaný odhad záborů zemědělského půdního fondu, který je v souladu s § 5 zákona č. 334/1992 Sb., přílohou č. 3 k vyhlášce č. 13/1994 Sb. a metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí čj. OOLP/1067/96. Rozsah a přesnost vyhodnocení odpovídá měřítku grafické části ZÚR (1:100 000).

Odhad záborů zemědělského půdního fondu je proveden pro rozvojové oblasti mimo zastavěné území, rozvojové plochy zeleně mimo zastavěné území a dopravní infrastrukturu – koridory pro silniční a železniční stavby a rozšíření letiště Praha – Ruzyně. V rámci aktualizace zásad územního rozvoje

odpůrce jsou nově bilancovány všechny návrhové prvky dopravní infrastruktury, na nichž je vyhlášována veřejně prospěšná stavba. Ostatní jevy jsou bilancovány pouze tam, kde dochází ke změnám oproti vydaným zásadám územního rozvoje odpůrce.

Rozsah záboru zemědělského půdního fondu je ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (kap. 1.6) bilancován pro následující varianty: nulová varianta, aktivní varianta – základní řešení. V případě silničního okruhu kolem odpůrce je rozsah záboru zemědělského půdního fondu bilancován pro aktivní variantu – základní řešení a aktivní variantu – variantní řešení (tzv. regionální varianta). Aby byly obě tyto varianty srovnatelné, byla v tomto případě posuzována vždy celá trasa okruhu, tj. včetně úseků vedoucích mimo hranice hl. m. Prahy, protože aktivní varianta – variantní řešení (tzv. regionální varianta) zasahuje na území odpůrce minimálně a posouzení záborů zemědělského půdního fondu pouze na území odpůrce by nebylo vypovídající. Podrobný rozsah záborů zemědělského půdního fondu je uveden přímo v zásadách územního rozvoje.

Požadavek srovnání s jiným řešením, je z logiky věci omezen tím, že ve vztahu k rozšíření letiště není známa jiná aktivní varianta. Podle odpůrce splňují zásady i vyhodnocení všechny zákonné požadavky, které se týkají zemědělského půdního fondu.

Závěrem

Podle odpůrce jsou tyto všechny namítané vady nedůvodné, a to zcela. Pořizování zásad územního rozvoje je činností složitou a je třeba na případná porušení zákona hledět způsobem, který odpovídá významu porušení jednotlivých pravidel. Pro případ, že by soud seznal, že nějaká pravidla byla porušena, tak se odpůrce domnívá, že v případě zásahu do výlučné pravomoci orgánu územní samosprávy je zapotřebí aplikovat princip proporcionality i na tento zásah.

Soud v řízení vedeném pod sp. zn. 9 A 40/2015 vyjádřil myšlenku, že „nezanedbatelné porušení“ může být důvodem ke zrušení zásad. Soud vyjádřil právní názor, že důvod ke zrušení by se musel opírat závažné a nezanedbatelné porušení práva. Této právní argumentaci nelze podle odpůrce nic vytknout a soud by se podle něj měl této zásady držet i nadále.

Myšlenka, že každé porušení práva má právní relevanci odpovídající významu tohoto porušení, je princip, který prochází celým právním řádem (nikoliv pouze přezkumem opatření obecné povahy). Je to myšlenka natolik obecná, že v mnoha oblastech práva není vůbec definována, leč vždy je důsledně naplňována. Totéž platí i pro oblast veřejného práva, pro oblast správního soudnictví, včetně přezkumů opatření obecné povahy. V praxi to znamená, že v každém řízení o správní žalobě, kde soud shledá pochybení, musí vážít, zda míra tohoto pochybení je dostatečným důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. V případě přezkumu opatření obecné povahy to platí taktéž.

Tato myšlenka má i odezvu v judikatuře správních soudů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 2. února 2011 pod čj. 6 Ao 6/2010-103, který ve svém bodu [90] cituje těmito slovy další rozsudek:

[90] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že veškeré nezákonnosti napadených opatření obecné povahy je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu. „V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo ke porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem ke celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím ke povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové mezě může dojít jediným závažným

pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.“ (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 – 644).

Citovaný rozsudek čj. 8 Ao 2/2010 – 644 pak vyjadřuje tutéž myšlenku. Myšlenka, že porušení zákona musí vykazovat určitou kvalitu či kvantitu, tak prochází judikaturou Nejvyššího správního soudu dlouhodobě (a dokonce od samého počátku). Jakkoliv je nepochybné, že v minulosti Nejvyšší správní soud často napadená opatření obecné povahy rušil, tak to neznamená, že to muselo být nezbytně z důvodů marginálních.

Navrhovatelé se ve svém návrhu odvolávají na dříve vyjudikované algoritmy přezkumu a odkazují se ne dříve bohatou derogační judkaturu Nejvyššího správního soudu, která stavěla na principech procesní (někdy až absolutní) přísnosti. K tomu je třeba dodat, že fakticky lze v judikatorní historii přezkumu opatření obecné povahy vyzorovat období vysoké procesní přísnosti, nicméně tento postulát nebyl nikdy takto výslovně vyjádřen a byl výsledkem judikatorního trendu, který byl překonán judikaturou vyšší (Ústavním soudem a dvěma zásadními změnami právního řádu).

Po procesní stránce poslední zásadní novela soudního řádu správního, která změnila pravidla přezkumu opatření obecné povahy v podstatě popřela dosavadní judikatorní algoritmy, které vyplňovaly absenci zákonných pravidel. Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., namísto nejistoty, zda se jedná o přezkum *ex officio* z hlediska všech prvků zákonnosti, konstatovala základní pravidla přezkumu založeného na procesní koncentraci a přezkumu pouze v rámci dotčení práv navrhovatele. Dosavadní algoritmus byl tedy nahrazen zákonem a soud, jenž vydal napadené rozhodnutí, se dle ustanovení zákona držel přesně do puntíku.

Algoritmus užitečný do konce roku 2011 *ex officio* postupně zkoumal právní otázky, které navrhovatel nevznášel. Nově je soud dle ust. § 101d odst. 1 soudního řádu správního přísně vázán rozsahem a důvody návrhu a dále je v přezkumné činnosti omezen na tři obecné typové vady, které definuje ust. § 101d odst. 2 soudního řádu správního. Současný procesní režim taktéž připouští pouze přezkum v tom rozsahu v jakém se týká zájmu navrhovatele. Dlužno dodat, že mnohé návrhové body poněkud postrádají vztah k zájmům navrhovatelů. Odpůrce předpokládá že soud k této otázce přihlédne.

Navrhovatelé taktéž zcela opomíjí, že se změnilo i zásadně hmotné právo územního plánování a posunulo všechny úrovně k obecnějšímu pojetí, než k tomu, které mu do konce roku 2012. Novela stavebního zákona přijatá zákonem č. 350/2012 Sb., změnila požadavky na obecnost a konkrétnost. Novela změnila zásadním způsobem obsah § 36 stavebního zákona, jenž nyní obsahuje zásadně vyšší požadavky obecnosti a nově od 1. ledna 2013 zakazuje přílišnou konkrétnost; nelze dokonce v tomto směru necitovat ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona, které bylo novelou doplněno o odpůrcem zvýrazněný text: „(3) *Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. **Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.***“

Nelze rovněž pomíjet důvody, pro které zákonodárce stanovil tato pravidla. Důvodová zpráva vládního návrhu zákona k citovanému doplněnému ustanovení uvádí: „„K odstavci 3 – jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protihlukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v

regulačním plánem nabrazujícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci hledáno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, k čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování. Tato skutečnost je důvodem, proč nelze řešit v zásadách územního rozvoje tuto problematiku do detailu. Zásady územního rozvoje (a ani územní plán) neslouží pro zakreslení již detailně prověřených záměrů, ale pro hledání koncepčních řešení. Také požadavek správního řádu na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je nutné uplatňovat v rozsahu odpovídajícím skutečnosti, že se jedná o koncepci a požadavky na detailní řešení, které je posuzováno později, uplatňovat až při jejich řešení. **Protože tento desetiletími prověřený základní princip nalézání řešení na úseku územního plánování byl v poslední době dotčenými orgány i soudy ignorován, hned při vzniku myšlenky byly vyžadovány detaily řešení nenáležející posuzované dokumentaci a měřítkům jejího řešení, včetně zaměňování posouzení vlivů koncepcí (SEA) a posouzení vlivů záměrů (EIA) na životní prostředí a Naturu 2000, bylo nutné přistoupit k novele stavebního zákona.“**

Téměř všechny námitky, které byly v návrhu vyjádřeny byly v rovině konkrétnosti územního plánu nebo územního rozhodnutí. Pokus o jejich řešení na této úrovni a požadavek na zpřesnění se tak přičí požadavkům zákona a jde výslovně proti záповědím, které zákonodárce vyslovil. Odpůrce poukazuje na to, že novela stavebního práva (stejně jako novela procesního režimu přezkumu) v podstatě dekonstruuje nevyřčené principy judikatury Nejvyššího správního soudu do konce roku 2011, kterých se navrhovatelé soustavně dovolávají. Zákonodárce je nicméně k takovému kroku oprávněn. Je zcela legitimní, že zákonodárce mění normy staré a nahrazuje je novými. Stejně tak je zcela legitimní, pokud přijetím nové normy nahradí a popře judikatorní závěry staré judikatury. Je to jeho ústavní role a aktérům justičních procesů nezbyvá než tuto vůli zcela respektovat.

Proces vedoucí k přijetí zásad územního rozvoje musí splňovat parametry zákona. V tomto smyslu lze přisvědčit závěru, že proces přijímání opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci. Pojem výkon veřejné moci je ovšem pojem široký a může zahrnovat i politická rozhodnutí, která se pohybují v zákonném rámci, ale jejichž věcný obsah nepodléhá právnímu soudu s výjimkou řešení otázky, zda byl zákonný rámec překročen či nikoliv. Zákonost procesu a konkrétní právní podmínky vytváří určitý prostor, v němž je možné konkretizovat konkrétní politickou představu, jejíž varianty nepřisluší soudit soudem právním.

Spory spjaté s přijímáním územně plánovací dokumentace mívají různé rozměry. Na straně výkonu veřejné moci zde vystupuje jak právo na samosprávu, tak někdy prosazované právo ochrany životního prostředí (přírodních zdrojů a prostředí), popřípadě zájem státní správy na nerušeném výkonu správní agendy (například v případě stavebních uzávěr, které se přijímají v rámci přenesené působnosti, apod.). Na straně oponentů zde vystupují jak zájmy na ochranu soukromého vlastnictví, tak zájmy na prosazování vlastní představy správy veřejného prostoru či zájem na ochraně životního prostředí. Pluralita variant konfliktních situací neumožňuje definovat obecné paradigma rozhodování podobných sporů. Odpůrce si zde dovoluje nastínit, jak vnímá obecné paradigma konfliktu mezi právem na samosprávu na straně jedné a namítaným zásahem do práva na příznivé životní prostředí.

Převedeno do abstraktní roviny lze na daný spor hledět i jako na spor mezi principy vyjádřenými v čl. 6. a v čl. 7 Ústavy, z nichž oba vyjadřují zdánlivě vzájemně protikladné zájmy. Čl. 6 vyjadřuje obecný princip, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a současně že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Čl. 7 pak zavazuje stát (a skrze jeho právní řád všechny adresáty právních vztahů) k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství. Klíčová v tomto řízení je samozřejmě i otázka, zda politické rozhodnutí se může svobodně ustálit na

variantě, která je zdánlivě nebo skutečně ofenzivnější vůči přírodním zdrojům a bohatstvím, a pokud ano, tak za jakých podmínek.

Platné právo naplňuje oba zmíněné články Ústavy tak, že jako základní princip rozhodovacích procesů, pokud se jedná o procesy, jež jsou politicky relevantní, stanoví princip rozhodnutí většiny s korektivem povinnosti respektu k menšinám. Toto právo se realizuje na mnoha úrovních rozhodovacích procesů, přičemž úroveň krajská, ve které odpůrce přijímá zásady územního rozvoje, je jednou z nich. Prvek ochrany hodnot zmíněných v čl. 7 Ústavy se pak do rozhodovacích procesů promítá skrze dva strukturálně odlišné mechanismy.

Prvním z nich je ten, že stát skrze ústřední rozhodující zastupitelský sbor (rovněž na základě většinového rozhodnutí) stanoví nepřekročitelná pravidla ochrany přírodních zdrojů a bohatství a případné výjimky z nich. Případné rozhodovací procesy (výjimky, limity apod.) svěruje státní správě, jež je naplněna dle kritérií odbornosti a řízena či kontrolována politicky vládou, ve výjimečných případech vládě samé. Existuje systém pravidel, který vytváří hranice možného rozhodování a který je nastaven právě podle celostátního politického konsensu, mino jiné i v otázkách ochrany zdrojů a bohatství.

V rámci takto vytyčeného rámce pak jednotlivé rozhodovací procesy (na základě většinového rozhodování) mohou docházet k rozhodnutím, která více akcentují rozvoj nepřirodní (technické) civilizace nebo naopak ochranu přírodního bohatství a zdrojů. Ani toto rozhodnutí však nemůže být vyjádřeno mimo kontext hodnot chráněných čl. 7 Ústavy a stát skrze své platné právo přísně vyžaduje, aby tato rozhodnutí byla politicky kvalifikovaná ve smyslu informovanosti na straně jedné a odůvodněná v rozsahu obecném i v rozsahu vznesených odlišných řešení, námětů a postojů na straně druhé.

Toho stát docíljuje tzv. posuzovacími procedurami, které legitimizují politická rozhodnutí, ve kterých se posuzují případné dopady návrhu řešení či jejich variant (SEA a EIA procesy). Jejich podstatou je, že politický orgán a také veřejnost jsou plně informováni o případných důsledcích přijímaných rozhodnutí. Politický orgán tedy rozhoduje o otázce legitimně pouze tehdy, pokud tak činí s plným vědomím důsledků svého rozhodnutí, které zná i veřejnost, jež jej jako jediná může hnát skrze veřejnou kritiku, volební mechanismy a jiné nástroje k odpovědnosti za politické kroky, které učinil. Taková úvaha zastupitelského orgánu, pokud je činěna v prostředí plné informovanosti veřejnosti stran důsledků rozhodnutí, je pak ryze politickou úvahou. Naopak soudy neslouží k posuzování ryze politických úvah, ale slouží pouze ke kontrole oné plné informovanosti a naplnění dalších procedurálních požadavků.

Soudní rozhodování Nejvyššího správního soudu poměrně přísně vždy hodnotilo všechny vady posuzování dopadů, vlivů na cokoliv či udržitelnosti čehokoliv (SEA či EIA), jak je stanoví přísný právní, odborný a vyjednávací rámec dozorovaný státní správou. Absence dokonalého a předepsaného posouzení důsledků, jež je v logice požadavku na úplnou informovanost všech aktérů politického procesu rozhodnutí představuje vadu vůle politického orgánu vždy vedla ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Soud v podstatě konstatoval, že politické rozhodnutí s ohledem na absenci dokonalého posouzení, nebylo kvalifikované, protože politický orgán tak nečinil před veřejností při oboustranném plném vědomí možných důsledků svého rozhodnutí. Naopak soud nikdy nevyslovil závěr, že konkrétní podoba přijatého rozhodnutí je přílišným zásahem do hodnot chráněných čl. 7 Ústavy.

Zájem na ochraně hodnot chráněných čl. 7 Ústavy, stejně jako jiných hodnot (vlastnictví, podíl občanů na rozhodování apod.) se taktéž promítá do procesního režimu přijímání politického rozhodnutí, která je rovněž pod silnou kontrolou soudní moci, nicméně pouze z hlediska procedurálního. Příslušné osoby

mohou vznést návrhy na odlišné řešení, které musí být nějakým způsobem vypořádány. Politický proces dialogu mezi nositelem veřejné politické moci je tak formalizován a zkvalitněn tím, že občan má právo navrhnout, ptát se a znát, kdežto politická entita je povinna formalizovaně a věcně odpovídat.

Soudní přezkum ovšem nikdy nedospěl do stádia, že by soud věcně konstatoval, že konkrétní procedurálně správně přijaté řešení, které sice splňuje všechny zákonné parametry ochrany přírodního bohatství a zdrojů, je přílišným zásahem do těchto hodnot s ohledem na pouhý obsah čl. 7 Ústavy a s ohledem na věcnou povahu přijatého řešení. Tuto roli volby mezi intenzivnějším a méně intenzivním zásahem do hodnot chráněných čl. 7 (popřípadě mezi zásahem a nezáhahem) soud vždy nechal ve sféře politické diskrece a soudy se vždy omezily na to, aby rozhodnutí byla činěna při plném vědomí důsledků a věcně odůvodněna jak ve vztahu k veřejnosti jako celku, tak ve vztahu k jednotlivcům, kteří povznesli svůj oponentní hlas.

V rovině ústavního práva tak platí, že čl. 7 Ústavy nemůže derogovat čl. 6 Ústavy, ale čl. 6 Ústavy je možné procedurálně naplnit tak, aby zájmy chráněné čl. 7 Ústavy byly vzaty v úvahu a politická odpovědnost posílena na samou hranici možností, kterou koexistence obou článků Ústavy připouští. Žádné jiné kolektivní, veřejné nebo individuální zájmy nepožívají v procesu přijímání politických rozhodnutí vyšší ochrany. Podle odpůrce je ovšem přesun této politické odpovědnosti na soudy vyloučen a věcná úvaha mezi zůstat v rukách zastupitelstev či jiných zastupitelských sborů nebo od nich odvozených orgánů.

Zmíněná Aarhuská úmluva, která je mimochodem sice nadřazena zákonům, ale není součástí ústavního pořádku, takže nemůže zásadním způsobem měnit výklad Ústavy, tento základní vztah mezi potřebou politické legitimace rozhodnutí na straně jedné a ochranou životního prostředí ošetřuje právě především v procedurální rovině a v rovině povinné odborné informovanosti o všech procesech a jejich důsledcích. Její článek 9 pak garantuje pouze přezkum procedurální a přezkum hmotněprávní zákonnosti. Za přezkum hmotněprávní zákonnosti ovšem nelze považovat přezkum politické diskrece, ale pouze soulad s pevně danými předpoklady stanovenými zákonem. Sama preambule úmluvy dokonce používá opakovaně slovo rozvoj, který předpokládá logicky kroky, které zasahují do současného stavu životního prostředí. Jako politický cíl stanový takový rozvoj, který je udržitelný.

Ani procesní režim přezkumu opatření obecné povahy (stejně jako Ústava) tedy nesnímá výlučnou odpovědnost ze zastupitelských sborů a jiných orgánů a nepřenáší ji na soudy. Pokud by bylo možné proces testování legitimacy a zákonnosti napadeného opatření obecné povahy nějak algoritmizovat, a to pro účely konfliktu environmentálního zájmu se zájmem na rozvoji, který byl politicky většinově vyjádřen, bylo by možné aplikovat tento algoritmus:

1. Respektuje rozhodnutí nebo opatření zákonné limity ochrany přírodního bohatství a přírodních zdrojů?
2. Bylo napadené rozhodnutí nebo opatření přijaté při plném vědomí důsledků tohoto rozhodnutí, popřípadě jeho variant, z hlediska případných zásahů do přírodního bohatství a přírodních zdrojů?
3. Mohla se veřejnost podílet na definici rámce tohoto posouzení, včetně vznášení připomínek, a pokud nebyly přijaty byly sděleny věcné důvody?
4. Mohla se veřejnost domáhat jiného řešení nebo žádného řešení, včetně vznášení připomínek, a pokud nebyly přijaty byly sděleny věcné důvody?

5. Je napadené rozhodnutí nebo opatření přijaté politickou většinou, která je věcně oprávněna daná rozhodnutí či opatření přijímat, přičemž tato většinová politická vůle se vztahuje i na vypořádání připomínek?
6. Je rozhodnutí nebo opatření odůvodněné tak, aby důvody přijatého řešení byly pochopitelné a seznatelné veřejnosti?
7. Proběhl celý proces přijímání rozhodnutí podle daných pravidel a byl dostatečně s ohledem na svou povahu transparentní?
8. Je rozhodnutí nebo opatření sdělné natolik, aby nebyly pochyby o jeho obsahu?

Pokud je na tyto otázky možné odpovědět kladně, přičemž v souzené věci tomu tak podle odpůrce je, tak není důvod, aby bylo jeho rozhodnutí nezákonné a nelegitimní.

Odpůrce lidsky chápe, že navrhovatelům se zvolené řešení nelíbí. Vyjadřuje svou lítost nad tím, že nenašel řešení, které by jim věcně vyhovovalo, ale s ohledem na rozhodnutí politické většiny a věcné důvody k němu vedoucí, je nezbytné, aby toto řešení bylo zachováno. Většina argumentů v návrhu má politickou povahu; jedná se o argumenty věcné, strategické, poukazující vadné procesy na úrovni samospráv apod. Odpůrce si váží politických postojů navrhovatelů a respektuje jejich právo tyto argumenty vznášet, především v procesu, kdy se o obsahu politicky jedná, ale respektuje i nástroje soudní ochrany.

Odpůrce jako orgán samosprávy nicméně konstatuje, že došel věcně k závěrům jiným než navrhovatelé. Tyto své závěry vtělil (mimo jiné) do napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce je vázán názorem svého obyvatelstva a jeho zastupitelského sboru, který je zastupuje, a nemůže tedy navrhovatelům přisvědčit.

Návrh rozhodnutí

S ohledem na uvedené navrhuje odpůrce, aby soud vydal tento rozsudek:

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

hlavní město Praha

zastoupené dle plné moci
JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem

zastoupené dle substituční plné moci
Pavlem Uhlem, advokátem

