

**Česká republika**  
**USNESENÍ**  
**Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky) a soudců Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele Zastupitelstva hlavního města Prahy, Hlavní město Praha, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupeného Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem, se sídlem Praha 1, Karlovo náměstí 671/24, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016 č. j. 10 As 221/2015-58 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2015 č. j. 3 A 48/2015-92, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

Odůvodnění:

I. Předchozí průběh řízení a argumentace stěžovatele

1. Stěžovatel napadl ústavní stížností v záhlaví tohoto usnesení uvedené rozsudky, jimiž Nejvyšší správní soud potvrdil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy č. 23/2012 - Celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 16/4 ze dne 26. 4. 2012, v části obsahující změnu Z 2440/00, a navrhl jejich zrušení pro rozpor se svými ústavně zaručeným právem na samosprávu, plynoucím z čl. 8, 100 a 101 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"). Dále stěžovatel oba soudy obviňuje z přepjatého formalismu.

2. Ústavní soud z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí zjistil, že několik fyzických osob jako navrhovatelů se návrhem doručeným městskému soudu 23. 4. 2015 domáhalo zrušení opatření obecné povahy č. 23/2012 - Celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 16/4 ze dne 26. 4. 2012, v části obsahující změnu Z 2440/00. Městský soud napadeným rozsudkem navrhovateli napadenou část uvedeně změny územního plánu zrušil. Ze čtyř uplatněných návrhových bodů shledal důvodným jediný. Přisvědčil argumentaci navrhovatelů, dle níž nezákonnost napadeného opatření obecné povahy způsobují chybějící důvody stanoviska dotčeného orgánu státní správy upouštějícího od SEA, tedy rozpor s kogentním ustanovením § 10d odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Městský soud v této souvislosti mimo jiné uvedl, že "[z]měna územního plánu hl. m. Prahy je koncepcí ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podléhá povinnosti posouzení dle tohoto zákona, tj. provedení zjišťovacího řízení. Stanovisko k zadání musí obsahovat jasný závěr buď o nutnosti komplexního posouzení vlivů řešení předložené dokumentace na životní prostředí, nebo o jeho ukončení závěrem zjišťovacího řízení. Pokud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění. Absence odůvodnění, které je vyžadováno přímo zákonem, pak nemůže být překlenuta ani žádnými jinými dokumenty, které zamýšlenou změnu z různých hledisek hodnotí ani vyjádřeními odpůrce při jednání u soudu." Stěžovatel ve své kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uvedl, že se městský soud přes výslovnou námitku nezabýval jeho právem na samosprávu ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, a proto navrhoval Nejvyššímu správnímu soudu napadený rozsudek městského soudu zrušit, protože je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud měl neoprávněně zasáhnout do stěžovatelova práva na samosprávu, neboť se v projednávané věci dostal do "do extrémního rozporu s principy spravedlnosti." Stanovisko odboru životního prostředí ze dne 29. 5. 2009 se dle stěžovatele posouzením změny Z 2440/00 zabývalo; na toto stanovisko, které se skládá ze tří částí, je totiž nutno nahlížet komplexně. Stěžovatel se navíc nad rámec svých povinností obrátil na příslušný odbor životního prostředí s žádostí o potvrzení, že v případě změn, u nichž nebyla vyhotovena SEA, nenastaly skutečnosti, "které by dotčený orgán vedly k dodatečnému uplatnění stanoviska SEA". Městský soud též podle tvrzení stěžovatele v jeho kasační stížnosti nepřihlédl k tomu, že koridor veřejně prospěšné stavby (trasa metra D) a s ní související plochy byly v územním plánu ještě před přijetím změny Z 2440/00; tato změna dosavadní územní plán pouze zpřesňuje. Trasa metra D přitom byla z hlediska vlivů na životní prostředí prověřena již při přijímání příslušných

zásad územního rozvoje. Městský soud měl podle stěžovatele vzít v potaz také skutečnost, že změna územního plánu byla účinná více než tři roky a návrh na její zrušení byl podán necelý měsíc před uplynutím tříleté lhůty dle § 101b odst. 1 soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Zájmu na stabilitě územního plánu a právní jistotě dotčených osob, jakož i významu stavby metra trasy D (představující mimo jiné předpoklad pro zlepšení životního prostředí v Praze) se však při svém rozhodování městský soud nevěnoval.

3. Nejvyšší soud ve svém napadeném rozsudku stěžovateli přisvědčil v tom, že se městský soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně k právu stěžovatele na samosprávu nevyjádřil. Tato skutečnost však sama o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí nezakládá. Správní soud je při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Jeho primární povinností je tedy přezkoumatelným způsobem vypořádat žalobní body, a nikoli nezbytně veškeré námitky obsažené ve vyjádření k němu. Městský soud se fakticky problematikou zásahu do práva na samosprávu zabýval, neboť hodnotil, zda chybějící odůvodnění nepotřebnosti provedení SEA představuje pouhý formální požadavek či nikoli. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatele, dle kterého se stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy, odboru ochrany prostředí, ze dne 29. 5. 2009, sp. zn. S-MHMP-388985/2009/1/OOP/VI, fakticky posouzením změny Z 2440/00 z hlediska vlivů na životní prostředí zabývalo. Dotčený orgán totiž v souvislosti se změnou Z 2440/00 pouze konstatoval, že "[n]ávrh zadání změny je z hlediska námi chráněných zájmů přípustný." Žádné další odůvodnění ve vztahu k uvedené změně toto stanovisko neobsahuje a ani další obsah tohoto stanoviska "faktickému" posouzení dané otázky nenasvědčuje. Nejvyšší správní soud se v napadeném rozsudku odvolal na náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 uváděný stěžovatelem s tím, že "[p]ři 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." Toto poměrování však podle Nejvyššího správního soudu městský soud fakticky provedl. K námitce stěžovatele, že navrhovatelé od počátku nenamítali zhoršení životního prostředí, Nejvyšší správní soud uvedl, že podle jeho konstantní judikatury je na odůvodnění neposuzování vlivů na životní prostředí nutno trvat vždy. Pokud dotčené osoby uplatňují námitku zhoršení životního prostředí, je potřeba odůvodnění opodstatněná tím spíše. Z toho však nejde dovodit, že pokud taková dodatečná okolnost nastane, stává se základní pravidlo obsoletním či neaplikovatelným, jak sugeruje stěžovatel. Závěr o nutnosti odůvodnit neposuzování vlivů na životní prostředí při změně územního plánu platí vždy, ať už navrhovatelé namítají zásah do svého práva na příznivé životní prostředí či nikoli. Podle Nejvyššího správního soudu nelze přehlédnout, že požadavek odůvodnění výsledku zjišťovacího řízení ve smyslu § 10d odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je ochrana životního prostředí coby ústavně zakotvené hodnoty (čl. 7 Ústavy). Zrušení změny územního plánu pro absenci (tedy nikoli pouze pro dílčí či marginální nedostatky) takového odůvodnění proto nejenže nepředstavuje přepjatý formalismus, ale neobstojí ani stěžovatelova námitka, dle které měl v nyní projednávané věci převážít zájem na stabilitě územního plánu a právní jistotě dotčených osob, jakož i strategický význam stavby metra trasy D či zájem na hospodárnosti řízení. Pokud totiž ze závazného stanoviska dotčeného orgánu není vůbec zřejmé, proč ve vztahu ke změně územního plánu Z 2440/00 není zapotřebí vliv na životní prostředí posoudit, nelze proti sobě stojící zájem na ochraně životního prostředí a zájmy uvedené stěžovatelem v kasační stížnosti fakticky (vůbec) poměřovat. K námitce stěžovatele, dle níž změna územního plánu koridor veřejně prospěšné stavby (trasa metra D) a s ní související plochy byly v územním plánu ještě před přijetím změny Z 2440/00 a tato změna dosavadní územní plán pouze zpřesňuje, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že pokud chybělo v rozporu s § 10d odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí odůvodnění, proč není požadováno posouzení vlivů změny Z 2440/00 na životní prostředí, nebylo možno posoudit, zda charakter či rozsah uvedené změny mohl mít na případné posouzení vlivů této změny na životní prostředí vliv. Pro posuzovanou věc je irelevantní i stěžovatelova námitka, dle které navrhovatelé podali návrh na zrušení změny územního plánu Z 2440/00 až těsně před uplynutím tříleté lhůty pro jeho podání. Navrhovatelům totiž nelze bez dalšího klást k tíži, že využili možnost podání předmětného návrhu v rámci lhůty poskytnuté zákonem. Přestože má stěžovateli vytýkané pochybení "pouze" procesní charakter, jeho možné hmotněprávní dopady nelze vyloučit, a to právě proto, že dané závazné stanovisko v této souvislosti postrádá odůvodnění. Je přitom zřejmé, že případné negativní ovlivnění životního prostředí na dotčených pozemcích by představovalo zásah do práv jejich vlastníků, mezi něž patří i navrhovatelé. Námitka stěžovatele, dle které navrhovatelé postrádají aktivní věcnou legitimaci (jejich procesní legitimaci dle svých slov nezpochyboval), neboť vytýkaným pochybením nedošlo k zásahu do jejich práv, je proto zcela mimoběžná a nepodložená, neboť absence odůvodnění neposuzování vlivů změny Z 2440/00 na životní prostředí vylučuje možnost zásah do jejich hmotných práv v této souvislosti posoudit.

4. Stěžovatel ve své komunální ústavní stížnosti poukazuje na to, že obecné soudy zasáhly do jeho práva na samosprávu. Stěžovatel považuje postup obou soudů za přepjatý formalismus, kterým bylo v rozporu s Ústavou, stavebním zákonem a zákonem č. 131/2000 Sb. nepřipustně zasaženo do jeho práva na samosprávu. Není podle

něj bez právní relevance, že zrušená změna územního plánu se týkala především upřesnění trasy D pražského metra, se kterým souvisely změny funkčního využití navazujících ploch a vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšných staveb. Cílem této změny je přitom naplnění výhradně veřejného, nikoli soukromého zájmu. Stěžovatel se domnívá, že územní plán, a tím spíše jeho změna, v rozhodném období nebyl, a ani v současnosti není, obligatorně posuzován postupem SEA. Bylo a je tomu tak pouze v případech, kdy orgán kraje při pořizování územního plánu stanovil na základě kritérií uvedených v příloze c. 8 zákona č. 100/2001 Sb. (kritéria pro zjišťovací řízení) jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Na uvedenou úpravu zákona č. 100/2001 Sb. navazovalo ustanovení § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona (zadání územního plánu) ve znění do 31. 12. 2012, které představovalo speciální úpravu posuzování vlivů koncepcí (zde územního plánu a jeho změny) vůči zákonu č. 100/2001 Sb., a které shodně jako v zákoně č. 100/2001 Sb. stanovilo, že dotčený orgán mohl uplatnit u pořizovatele požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Z toho stěžovatel vyvozuje, že sice mohl, ale nemusel tento požadavek uplatnit.

5. Změna územního plánu je podle stěžovatele předmětem posuzování vlivů, pouze pokud takový požadavek uplatnil dotčený orgán. MHMP, odbor ochrany prostředí, jako dotčený orgán, požadavek na posouzení této změny územního plánu z hlediska vlivu na životní prostředí (SEA, resp. VVURÚ - Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) nevznosl. Stěžovatel považuje výklad a aplikaci § 10d odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. ze strany městského soudu a Nejvyššího správního soudu s ohledem na skutkový stav posuzované věci za excesivní a to pro přepjatý formalismus. Koridor veřejně prospěšné stavby a s ním související plochy byly součástí územního plánu hl. m. Prahy již před schválením změny Z 2440/00. Změna tuto část územního plánu v souladu s požadavkem nadřazené územně plánovací dokumentace pouze zpřesňuje. Trasa metra byla prověřena z hlediska vlivů na životní prostředí také při pořizování Zásad územního rozvoje. Z toho všeho stěžovatel dovozuje, že neměl povinnost k posouzení dopadů provedené změny na životní prostředí, jak tvrdí obecné soudy. Stěžovatel dále polemizuje i s tím, že navrhovatelé neuvedli výslovně zásah do svým veřejných subjektivních práv, měli jen procesní námitky. Též opakuje své výhrady proti tomu, že navrhovatelé podali návrh až v závěru zákonné lhůty.

## II. Hodnocení Ústavního soudu

6. Dříve, než může Ústavní soud přikročit k přezkumu opodstatněnosti či důvodnosti ústavní stížnosti, je povinen zkoumat splnění podmínek její projednatelnosti. V dané věci zjistil Ústavní soud, že formálně bezvadnou a přípustnou ústavní stížnost předložil k podání ústavní stížnosti oprávněný a advokátem zastoupený stěžovatel; současně jde o návrh, k jehož projednání je Ústavní soud příslušný. Ústavní soud již ve své judikatuře dospěl k závěru, že "územně samosprávným celkům je ústavně zaručeno právo na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území", a proto jim při podání ústavní stížnosti proti rozhodnutím obecných soudů, jímž je rušena jimi schválená územně plánovací dokumentace, svědčí aktivní legitimace k podání komunální ústavní stížnosti (srov. nálezný sp. zn. II. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 či usnesení sp. zn. I. ÚS 3619/12 ze dne 11. 12. 2013).

7. Po zvážení okolností předložené věci dospěl Ústavní soud k závěru, že podaná ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

8. Ústavní soud je dle článku 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž v rámci této své pravomoci mj. rozhoduje o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. článek 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu") senát mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne, jde-li o návrh zjevně neopodstatněný. Podle § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb., musí být usnesení o odmítnutí návrhu písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné.

9. Ústavní soud již v minulosti dovodil, že není další instancí v systému všeobecného soudnictví. Jeho úkolem není zabývat se eventuálním porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, chráněných běžnými zákony a dalšími předpisy, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody. Postup v soudním řízení, včetně interpretace a aplikace jiných než ústavních předpisů při řešení konkrétních případů, je samostatnou záležitostí obecných soudů. Za předpokladu, že obecné soudy postupují v souladu s principy vyjádřenými v hlavě páté Listiny, nepřísluší Ústavnímu soudu ingerovat do jejich nezávislé rozhodovací činnosti a jejich rozhodnutí rušit.

10. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti v podstatě jen zopakoval argumenty, které již uplatnil jak v řízení před městským soudem, tak i ve své kasační stížnosti proti jeho rozhodnutí. Se všemi těmito námitkami či argumenty

se již (jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace v bodech 2 a 3) zabývaly obecné soudy. Již výše zmíněná argumentace stěžovatele (v bodě 4 a 5) naznačuje, že směřuje proti výkladu podústavních právních předpisů obecnými soudy. Proto, že po něm obecné soudy požadují dodržení právních povinností v průběhu územního plánování, tak je stěžovatel označuje za přepjaté formalisty. Byť i Ústavní soud připustil legitimaci stěžovatele k podání komunální ústavní stížnosti, nelze odhlédnout od toho, že územní plánování je tvorba regulace určitého území, která má významný dopad do práv velkého množství subjektů a do ochrany řady veřejných dober, právě proto je územní plánování regulováno právními předpisy a správní soudy dohlíží na to, zda nedošlo při přijímání opatření obecné povahy v rámci územního plánování k porušování pravidel, které pro tento postup stanoví zákony. To je důležitou povinností správních soudů a rozhodně je za takovýto postup nelze shledávat jako přepjaté formalisty, zasahující do práva na samosprávu. Naopak správní soudy jsou povinny při soudní kontrole chránit veřejná subjektivní práva osob i veřejné zájmy, které mohou být nezákonnými postupy při územním plánování dotčeny.

11. Ústavní soud neshledal, že by obecné soudy svými napadenými rozhodnutími neoprávněně zasáhly do práva stěžovatele na samosprávu. Jeho ústavní stížnost je jen polemikou s právními závěry správních soudů při výkladu podústavního práva, do nichž Ústavnímu soudu nenáleží jakkoli zasahovat.

12. K námitce stěžovatele, že správný výklad zákona ponechává na vůli příslušného orgánu veřejné moci, zda své rozhodnutí o tom, že příslušná změna územního plánu je z hlediska ochrany životního prostředí přípustná, odůvodní či nikoli, Ústavní soud konstatuje, že takovýto výklad by otevíral příliš velký prostor pro možnou libovůli příslušného orgánu veřejné moci. Ústavní soud k tomu odkazuje na svou judikaturu zdůrazňující důležitost odůvodňování rozhodnutí orgánů veřejné moci, podle níž "absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle" (nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publ. pod č. 37/2007 Sb., bod 71). Ani námitka, že navrhovatelé podali návrh k soudu v samotném konci zákonem stanovené lhůty, neobstojí. Pokud zadavatel územně plánovací dokumentace nedbá na to, aby byly splněny všechny zákonné podmínky v průběhu územního plánování, nemůže odpovědnost za svá pochybení přenášet na osoby, které na toto pochybení v souladu se svými procesními oprávněními poukáží v soudním řízení.

13. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud nedospěl k závěru o porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na samosprávu, odmítl podanou ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Součástí ústavní stížnosti byl i návrh na přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu, o tomto návrhu Ústavní soud samostatně nerozhodoval s ohledem na to, že o ústavní stížnosti rozhodl do dvou měsíců od jejího doručení soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 11. dubna 2017

Kateřina Šimáčková, v. r.  
předsedkyně senátu