

Příloha P.157

kapitoly 15 textové části odůvodnění

[Pokračování odůvodnění]

Požadavek se týká okruhu témat, které úzce souvisí s požadavkem na přezkoumatelnost územně plánovací dokumentace, konkrétně jde o dílčí výhrady stran údajné nesrozumitelnosti, nepřehlednosti, nejednoznačnosti, vnitřní rozpornosti či neurčitosti a nekonkrétnosti MPP.

ad) nepřezkoumatelnost a požadavky na odůvodnění

MPP je v souladu s obsahovými a formálními (procesními) náležitostmi, které klade právní úprava na opatření obecné povahy a specificky na územní plány (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Náležitosti MPP jako opatření obecné povahy upravuje správní řád v § 171 a násl. a v podrobnostech specifikují stavební zákon a prováděcí právní předpisy (na základě zmocňovacího ustanovení stavebního zákona v § 43 odst. 6). Základní obsahové náležitosti vymezuje stavební zákon v § 43. Náležitosti odůvodnění územního plánu stanovuje § 53 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Podrobný seznam obsahových náležitostí stanovuje § 13 ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Jak vyplývá z judikatury správních soudů, odůvodnění opatření obecné povahy má mít základní obsahové náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění opatření obecné povahy je tudíž třeba uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Totéž platí i pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy a pro vypořádání připomínek, které jsou dle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat ve vzájemných souvislostech s ostatními částmi opatření obecné povahy (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, a ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).

Na druhou stranu platí, že požadavky na detailnost a rozsah odůvodnění, včetně odůvodnění rozhodnutí o námitkách, nesmí být přeměřené a ohrožovat funkčnost územního plánování, neboť by šlo o nepřípustný zásah do práva obce na samosprávu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, č. j. III. ÚS 1669/11, nebo rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 As 118/2022-42).

Zapotřebí je zohlednit také skutečnost, že míra konkrétnosti odůvodnění v případě územního plánu pořizovaného pro rozsáhlé území, což se nepochybně týká také MPP, může být nižší oproti územnímu plánu malého celku. NSS k tomu konkrétně v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, uvedl, že „územní plán hl. m. Prahy zasahuje značně rozsáhlé území; obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu hlavního města (především změny rozsáhlé) může být nižší, než v malých obcích.“

V souladu s judikaturou je třeba otázku případné nepřezkoumatelnosti posuzovat spíše restriktivně. Dle rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, platí, že „Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit

v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat.“

V daném případě lze veškeré důvody zvoleného řešení, jakož i použité podklady a úvahy správního orgánu v odpovídající míře podrobnosti nalézt v MPP, resp. v jeho přílohách. Lze odkázat především na Kapitulu 9 textové části odůvodnění, která obsahuje komplexní zdůvodnění navrhovaného řešení, kapitolu 15 textové části odůvodnění, která obsahuje rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek, a dále také na krycí listy odůvodnění jednotlivých lokalit (KLO).

Veškeré stanovené obsahové náležitosti vyplývající z právní úpravy i z judikatury správních soudů MPP splňuje, je dostatečně přehledný a srozumitelný.

ad) nesrozumitelnost

K výtkám týkajícím se údajné nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti lze uvést, že MPP je jako územní plán vydáván ve formě opatření obecné povahy, jehož pojmovým znakem je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět tedy musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62). Požadavek na srozumitelnost opatření obecné povahy jako podmínka jeho přezkoumatelnosti plyne rovněž z jeho charakteristiky jako mezičlánku mezi správním rozhodnutím a právním předpisem (§ 171 správního řádu). Správní rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, musí být srozumitelné, aby z něj bylo možno jednoznačně seznat, jaká práva či povinnosti jsou zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována. Jestliže by opatření obecné povahy bylo nesrozumitelné (např. jeho obsah by nedával rozumný smysl, bylo by vnitřně rozporné apod.), jeho adresáti by se jím nemohli řídit a spoléhat na něj a současně by jej nebylo možné podrobit ani řádnému přezkumu v řízení před soudem (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130).

MPP je primárně členěn na textovou a grafickou část, přičemž každá z nich obsahuje závaznou výrokovou část a odůvodnění. Veškeré části jsou přehledně odděleny, ale zároveň na sebe nutně navazují a doplňují se. Podatelé námítek, připomínek a stanovisek jsou jednoznačně identifikováni. MPP je z hlediska svého obsahu dostatečně konkrétní, vnitřně konzistentní a jednoznačný, tudíž nelze dospět k závěru, že by byl nesrozumitelný či vnitřně rozporný (srov. rozsudek NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Zároveň obsahuje základní zákonné náležitosti stanovené pro územní plány i obecněji pro opatření obecné povahy.

Pro úplnost lze uvést, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá právo územního samosprávného celku přijmout také územně plánovací dokumentaci, která obsahuje jiné prvky regulace, než které lze dovodit z vyhlášky č. 500/2006 Sb. Není-li taková regulace v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména s obecně formulovanými limitacemi § 18 a § 43 odst. 1 stavebního zákona), pak takové jednání nelze hodnotit bez dalšího jako

vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti (nález Ústavního soudu ze 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17).

Celá dokumentace MPP je sice značně rozsáhlá, tato rozsáhlost je však dána jednak obsahovými náležitostmi kladenými na MPP stavebním zákonem a jeho prováděcími právními předpisy, jakož i dalšími zákony a prováděcími právními předpisy, které s územním plánováním souvisí (např. zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF, vyhláška č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany ZPF, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny apod.).

Současně obsah MPP ovlivnila rozloha regulovaného území, kterým je celé území hl. m. Prahy. Charakter Prahy, který je ve všech ohledech nesrovnatelný s jakýmkoliv jiným městem v rámci České republiky, pak ovlivnil i vrstevnatost MPP, tedy skutečnost, že je nutné aplikovat různé množství podmínek a požadavků (regulativů) umožňujících nebo naopak omezujících využití a uspořádání území. Některé podmínky a požadavky plynou z různých právních předpisů, aniž je plán sám může ovlivnit (tzv. limity využití území, vyplývající ze zvláštních právních předpisů). Výklad MPP pro jednotlivá území, lokality, plochy, nebo jejich části, musí vždy obsahovat veškeré regulativy MPP v souhrnu tak, jak jsou popsány v jeho jednotlivých částech a jak jsou shrnuty v krycích listech. Pro každou jednotlivou plochu nebo její část je tedy nutné vzít v potaz vždy soubor regulativů MPP (a samozřejmě také soubor limitů) a na základě souhrnného posouzení s daným záměrem pracovat (nejčastěji povolit nebo nepovolit stavbu).

MPP je nicméně v souladu s obsahovými a formálními (procesními) náležitostmi, které klade právní úprava na opatření obecné povahy a specificky na územní plány (§ 43 odst. 4 stavebního zákona). Náležitosti MPP jako opatření obecné povahy upravuje správní řád v § 171 a násl. a v podrobnostech specifikuje stavební zákon a prováděcí právní předpisy (na základě zmocňovacího ustanovení stavebního zákona v § 43 odst. 6). Základní obsahové náležitosti vymezuje stavební zákon v § 43. Náležitosti odůvodnění územního plánu stanovuje § 53 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Podrobný seznam obsahových náležitostí stanovuje § 13 ve spojení s přílohou č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Veškeré stanovené obsahové náležitosti MPP jako opatření obecné povahy podle pořizovatele splňuje, je dostatečně přehledný a srozumitelný.

ad) neurčitost a nekonkrétnost MPP

MPP používá celou řadu konkrétních nástrojů, jimiž jsou stanoveny podmínky funkčního využití území. Kromě zastavitelnosti a způsobu využití jde o konkrétní typ struktury a míru stability, výškovou regulaci nebo například parametrické regulativy pro stavební bloky transformačních a rozvojových ploch. Nelze tedy tvrdit, že MPP neobsahuje žádné nástroje, kterými by reguloval využití dotčeného území, nebo že obsahuje nástroje nedostatečné. Podle Přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., má textová část územního plánu obsahovat kromě stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití také stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, přičemž vyhláška demonstrativně uvádí výškovou regulaci zástavby, charakter a strukturu zástavby či stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití. Právní úprava ovšem nestanovuje, že by územní plán musel obsahovat všechny tyto uvedené nástroje regulace podmínek prostorového uspořádání, naopak nechává značný prostor samosprávným celkům, které z uvedených nástrojů si ve svých územních plánech zvolí či

případně zda si vytvoří jiné, vlastní způsoby regulace. MPP přitom obsahuje hned několik nástrojů z demonstrativního výčtu uvedeného v Příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., a to například výškovou regulaci a charakter a strukturu zástavby.

ad) rozpor textové a grafické části

Je nesporné, že textová a grafická část územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu, jelikož rozpor mezi těmito částmi by zakládal nejistotu pro další rozvoj území (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74). MPP tento požadavek splňuje, jelikož jeho grafická a textová část jsou provázány, navzájem se doplňují a je potřeba je interpretovat a aplikovat ve vzájemných souvislostech. Výklad MPP pro jednotlivá území, lokality, plochy, nebo jejich části, tak musí vždy zahrnovat veškeré jeho regulativy v souhrnu tak, jak jsou popsány v jeho jednotlivých částech a jak jsou shrnuty v krycích listech.

Uvedená skutečnost je projevem vrstevnatosti MPP, která znamená, že je nutné aplikovat různé množství podmínek a požadavků (regulativů) umožňujících nebo naopak omezujících využití a uspořádání území. Některé podmínky a požadavky plynou z různých právních předpisů, aniž je plán sám může ovlivnit (tzv. limity využití území, vyplývající ze zvláštních právních předpisů). Pro každou jednotlivou plochu nebo její část je tedy nutné vzít v potaz vždy soubor regulativů MPP (a samozřejmě také soubor limitů) a na základě souhrnného posouzení s daným záměrem pracovat (nejčastěji umístit, nebo neumístit stavbu).