



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) 4-občanská, z.s.**, se sídlem Kloboukova 2225/26, Praha 4, **b) Sdružení Občanská iniciativa Pankráce, spolek**, se sídlem Hudečkova 1097/12, Praha 4, žalobci a) a b) zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, a žalobkyně **c) PANSIB s.r.o.**, se sídlem Na strži 2097/63, Praha 4, zast. Mgr. Martinem Kučerou, advokátem se sídlem Bohdalecká 1490/25, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. S-MHMP 489522/2015/STR/Fr, č. j. MHMP 965216/2015, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Main Point Pankrác, s. r. o.**, se sídlem Václavské náměstí 773/4, Praha 1, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalobce b) a žalobkyně c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2020, č. j. 9 A 176/2015-336,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2020, č. j. 9 A 176/2015-336, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobce b) [dále „stěžovatel b)“] a žalobkyně c) [dále „stěžovatelka c)“] se kasačními stížnostmi domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), jímž byly zamítnuty žaloby stěžovatelů i žalobce a) proti rozhodnutí žalovaného specifikovaného tamtéž. Žalovaný jím změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 (dále též „stavební úřad“) ze dne 13. 1. 2015, kterým byla na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení na vyjmenovaných pozemcích v k. ú. Krč a Nusle umístěna stavba „Administrativní budova MPP“ (dále též „stavba MPP“ nebo „záměr MPP“). Změna rozhodnutí stavebního úřadu byla pouze dílčí a pro posouzení nyní projednávaných otázek nepodstatná.

[2] Spornou v souzené věci je otázka, zda v případě umístění stavby MPP byly dodrženy koeficienty podlažních ploch (dále „KPP“) a zeleně (dále „KZ“), stanovené územním plánem hlavního města Prahy (dále též „územní plán“).

## II. Předcházející řízení a rozsudek městského soudu

[3] Věc je před Nejvyšším správním soudem projednávána podruhé. V pořadí prvním rozsudkem ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164 (dále též „první rozsudek NSS“), zdejší soud zrušil v pořadí první rozsudek městského soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 9 A 176/2015-189 (dále též „první rozsudek městského soudu“), kterým byly zamítnuty žaloby žalobkyně a) a stěžovatelů. Jako nedůvodné vyhodnotil námitky brojící proti posouzení městského soudu týkajícího se aktivní procesní legitimace stěžovatele b), způsobu započtení nejistoty měření při stanovení hladiny akustického tlaku, nadlimitního zatížení území hlukem a znečištění ovzduší, námitek týkajících se hotelu stěžovatelky c) a nemožnosti dalšího zatížení území s ohledem na rozsudky správních soudů týkajících se původního stavebního záměru osoby zúčastněné na řízení [body V. a) a V. c) – V. f) prvního rozsudku NSS].

[4] Co se týče žalobní námitky započítání plochy pozemku p. č. X v k. ú. Nusle (dále „pozemek p. č. X“) do výpočtu KPP a KZ, NSS se nejprve zabýval tím, zda stěžovatelé byli oprávněni tuto námitku vznášet. Dospěl k závěru, že její podstata nesměřovala k ochraně práv vlastníka pozemku, ale k ochraně veřejného zájmu a práv a oprávněných zájmů vlastníků a staveb nacházejících se v dotčeném území, a proto je přípustná. Neztotožnil se s východiskem stěžovatelů, že udělením souhlasu podle § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), dochází k nakládání s majetkem hlavního města Prahy a naopak uzavřel, že ze žádného právního předpisu neplyne, že by takový souhlas musel mít sám o sobě nějaké soukromoprávní účinky. Polemiky, zda souhlas vydaný podle uvedeného ustanovení stavebního zákona představuje formu nakládání s majetkem, pro kterou je nezbytná specifická forma přijetí, zhodnotil jako nadbytečné, neboť v souzené věci se o nakládání s majetkem vůbec nejednalo. V tomto smyslu korigoval závěry městského soudu vyjádřené v jeho prvním rozsudku.

[5] Městskému soudu ale vytkl, že se opomněl zabývat žalobní argumentací týkající se chybného výpočtu KPP a KZ, resp. toho, že do výpočtu byla nesprávně zahrnuta celá plocha pozemku p. č. X. Protože tyto námitky nebyly městským soudem v písemném vyhotovení rozsudku vypořádány, NSS první rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Městský soud následně v návaznosti na ústní jednání ze dne 7. 10. 2020 shledal důvod k doplnění řízení o podklady, z nichž bude patrné, zda pozemek p. č. X byl využit pro účely kapacity hrubé podlahové plochy (dále „HPP“) u jiných záměrů nacházejících se v území Smíšeného městského jádra. Za tímto účelem žádal po žalovaném doložení platných územních a kolaudačních rozhodnutí týkajících se staveb v území Smíšeného městského jádra v lokalitě Pankrácké pláně, a dále podkladů k uvedeným stavbám, z nichž bude zřejmé, jaké pozemky a v jaké výměře byly zahrnuty do výpočtové plochy pro účely výpočtu přípustné kapacity HPP těchto staveb.

[7] Žalovaný v reakci na uvedený požadavek zaslal městskému soudu požadované podklady, které doplnil vyjádřením. Zdůraznil, že pro výpočet KPP a KZ je relevantní výpočet zahrnující celou plochu polyfunkčního území Smíšeného městského jádra (SMJ-I)

pokračování

a hodnoty vztahující se ke všem stavbám, jež se v území v době rozhodování stavebního úřadu nacházely. Součástí vyjádření jsou i konkrétní hodnoty hrubých podlažních ploch dalších záměrů v ploše SMJ-I a související výpočty týkající se dodržení KPP. Žalovaný rovněž konstatoval, že pozemek p. č. X nebyl použit pro účely čerpání KPP či KZ u jiných staveb a že se na něm nachází parková plocha o rozloze 1600 m<sup>2</sup>, kterou ve výpočtu od rozlohy plochy SMJ-I odečetl.

[8] Při ústním jednání dne 9. 12. 2020 městský soud provedl dokazování územními a kolaudačními rozhodnutími týkajícími se staveb umístěných v ploše SMJ-I. Ze složky týkající se stavby ECE Obchodního a společenského centra Praha 4 Pankrác budova D (dále „záměr ECE“) zjistil, že na pozemku p. č. X byla umístěna parková plocha o rozloze cca 1150 m<sup>2</sup> a kolaudován objekt účelové požární komunikace. Ta ale nemá sloužit výlučně pro účely uvedené budovy, z důkazů rovněž neplyne, že by tato část pozemku p. č. X byla vyčerpána pro výpočet hrubé podlažní plochy záměru ECE. To neplyne ani z příslušného kolaudačního rozhodnutí. Městský soud rovněž zjistil, že u stavby CITY TOWER (stavba ECM RADIO PLAZA, dostavba administrativní budovy A1) byl pozemek p. č. X využit pro účely zařízení staveniště, nicméně následně na něm nebyl kolaudován žádný objekt. U stavby EPOQUE PANKRÁC – BYTOVÝ DŮM (nyní Bytový dům BDE) uvedený pozemek nijak nefiguruje. Žalobci při jednání setrvali na názoru, že pozemek p. č. X byl využit pro jiný záměr, tj. pro parkovou plochu a komunikaci a jeho kapacita proto byla vyčerpána. Upozornili, že způsob výpočtu uváděný žalovaným je odlišný, než byl použit v územním řízení, a poznamenali, že není zřejmé, z jakých zdrojů žalovaný ve vyjádření uváděné hodnoty získal.

[9] Městský soud žaloby zamítl. Uvedl, že žalovaný vycházel ze skutečnosti, že územní plán platný ke dni napadeného rozhodnutí stanovil míru využití území ve vztahu k rozloze celé funkční plochy, tedy ve vztahu k celé ploše SMJ-I. Při koeficientu KPP 2,6 tak plocha SMJ-I o rozloze 67 520 m<sup>2</sup> měla celkovou kapacitu hrubé podlažní plochy 175 552 m<sup>2</sup>. V době napadeného rozhodnutí byly v ploše SMJ-I umístěny či připravovány další záměry včetně budovy MPP a rezerva nevyužitě možné hrubé podlažní plochy činila 28 447 m<sup>2</sup>, což představuje KPP nižší, než povolených 2,6. I po umístění budovy MPP tak v ploše zůstala dostatečná rezerva hrubé podlažní plochy pro případné další projekty (např. následně umísťovanou budovu Parkview, po jejímž umístění zůstala v ploše SMJ-I stále volná kapacita hrubé podlažní plochy 10 872 m<sup>2</sup>). Kapacita hrubé podlažní plochy pro záměr MPP činí podle projektové dokumentace 29 000,4 m<sup>2</sup>, navržená podlahová plocha pak 28 965 m<sup>2</sup>.

[10] S ohledem na platný souhlas s využitím pozemku p. č. X nebylo možno vyloučit zahrnutí celého pozemku do výpočtu kapacity hrubé podlahové plochy. Co se týče námitky žalobců o nemožnosti započtení části pozemku jako využití plochy zeleně a požárního příjezdu, městský soud zdůraznil, že žalobci tvrzené překročení možné kapacity hrubé podlahové plochy záměru o cca 5300 m<sup>2</sup> vztahují toliko k projektu MPP, bez zohlednění uspořádání celého území SMJ-I. Územní plán platný ke dni vydání napadeného rozhodnutí ale vztahoval KPP i KZ k rozloze celé funkční plochy SMJ-I. Tato námitka tedy za stavu, kdy v ploše i po umístění všech záměrů (včetně záměru Parkview) zůstala dostatečná rezerva 10 872 m<sup>2</sup>, nemůže být důvodná. Městský soud poukázal rovněž na to, že pozemek p. č. X nevytváří zastavěnost hrubou podlahovou plochou a z hlediska výpočtu KPP jde o výměru použitelnou ke stanovenému účelu. Navíc ani dokazováním doplněným před městským soudem nebylo zjištěno, že by plocha pozemku p. č. X byla

použita pro výpočet KPP pro umístění jiné ze staveb ve funkční ploše SMJ-I. Zdůraznil, že posouzení souladu záměru s KPP a KZ stanovených územním plánem je třeba posuzovat ve vztahu k celé ploše SMJ-I a jejímu uspořádání, nikoliv jen k pozemkům, které záměr samotný zabírá.

[11] Z podkladů rovněž vyplývá, že byl dodržen i KZ, stejně jako požadavek na umístění plovoucí zeleně v rámci funkční plochy SMJ-I o rozloze min. 1600 m<sup>2</sup>. I při odečtení této plochy, která byla stabilizována právě na pozemku p. č. X, z celkové plochy SMJ-I by byl požadavek KPP splněn s rezervou.

[12] Protože pozemek p. č. X nebyl použit pro čerpání KPP a KZ u jiných staveb, městský soud neshledal důvod odlišit se od závěru vysloveného v prvním rozsudku, že námitky žalobců, týkající se nesprávného výpočtu a nedodržení územního plánu v důsledku nesprávně zahrnuté plochy pozemku p. č. X či její části do výpočtu KPP a KZ, nejsou důvodné.

### III. Kasační stížnosti a vyjádření k nim

#### III. a) Kasační stížnost stěžovatele b)

[13] Stěžovatel b) v kasační stížnosti poukázal na to, že pozemkem stavby je jen necelá polovina pozemku p. č. X, na zbývajících částech je umístěna jiná zkolaudovaná stavba (požární cesta) anebo je součástí jiné funkce (plovoucí zeleň). Tuto část pozemku proto nelze započítat do jmenovatele výpočtu KPP, přičemž prokázání přesné rozlohy pozemku způsobilé pro výpočet KPP je pro posouzení věci zásadní. Považuje za nepřijatelné, aby byl jeden pozemek započten opakovaně pro různé stavby.

[14] Zjištění, zda byl pozemek p. č. X použit po jiné záměry, měl učinit stavební úřad, anebo žalovaný. Městský soud svým dokazováním nahradil činnost správních orgánů, když nahradil nedostatky ve zjištěném skutkovém stavu. Pominul, že pozemek p. č. X byl v rámci umístění záměru ECE použit pro parkovou plochu o rozloze 1150 m<sup>2</sup>, byl na něm kolaudován objekt požární komunikace a že z rozhodnutí o umístění stavby CITY TOWER plyne, že na pozemku je umístěna vlastní stavba. Plochu pozemku proto nelze do výpočtu bez zohlednění shora uvedeného započíst.

[15] Závěr městského soudu uvedený v bodě 191. rozsudku neodpovídá obsahu správního spisu, který neobsahuje podklady, na základě kterých by bylo možno zjistit míru dřívějšího použití pozemku p. č. X pro účely výpočtu KPP. Stavební úřad ani žalovaný neposuzovali splnění KPP pro celou funkční plochu, ale posuzovali jeho splnění výhradně vůči pozemkům záměru, a to navíc nesprávně se započtením celé jeho plochy, a městský soud měl proto jejich rozhodnutí zrušit. Namísto toho překročil svoji pravomoc, když doplnil chybějící úvahy správních orgánů a nepřijatelně dotvořil správní rozhodnutí.

[16] Hodnoty hrubých podlahových ploch záměrů umístěných v ploše SMJ-I, na nichž městský soud založil závěry o množství již „vyčerpané“ hrubé podlahové plochy, vycházejí pouze z údajů obsažených ve vyjádření žalovaného. Protože městský soud tyto údaje převzal, aniž by je sám provedl jako důkaz a ověřil jejich pravdivost, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

pokračování

[17] Městský soud v bodech 182. až 184. shrnul, že na pozemku p. č. X nebyla umístěna žádná jiná stavba, která by se započítávala do hrubých podlažních ploch, tj. zabýval se hodnotami uvedenými v čitateli výpočtu KPP. Stěžovatel b) ale namítal, že pozemek p. č. X byl nesprávně zahrnut do jmenovatele výpočtu, tj. započtení do rozlohy funkční plochy i přesto, že z části sloužil pro jiné stavby či funkční využití. Tato vada má za následek i neprokázání dodržení hodnot KPP i KZ.

[18] Stěžovatel b) navrhuje rozsudek městského soudu i obě správní rozhodnutí zrušit.

### *III. b) Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti stěžovatele b)*

[19] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se v napadeném rozhodnutí zabýval problematikou souladu stavby s územním plánem a stanovenými požadavky na KPP a KZ. Popsal způsob výpočtu KPP i KZ podle územního plánu a zdůraznil, že relevantními jsou hodnoty podzemních či nadzemních podlaží staveb, nikoliv stavby pozemní, a to ve vztahu k vymezené funkční ploše. Pro účely aplikace územního plánu byl vydán metodický pokyn, na jehož základě stavební úřad pro výpočet KPP i KZ zohledňoval i plochu samotného stavebního záměru, a to za účelem rovnoměrného čerpání KPP v rámci funkční plochy. Z rozhodnutí vyplývá, že se stavební úřad i žalovaný zabývali započtením pozemku p. č. X, a to jak z hlediska souhlasu jeho vlastníka, tak z hlediska jeho využití pro plochu plovoucí zeleně, jejíž rozloha byla následně s ohledem na její fixaci na uvedeném pozemku odečtena z rozlohy celkové funkční plochy. S hodnocením městského soudu se ztotožňuje a je názoru, že v průběhu soudního řízení byly všechny okolnosti zjišťovány v souladu s principem rovnosti účastníků. Podrobnější výpočet byl žalovaným předložen v návaznosti na námitky uplatněné žalobcem v soudním řízení.

[20] Co se týče umístění jiných staveb, na pozemku p. č. X se nachází parková plocha o výměře 1600 m<sup>2</sup> a účelová požární komunikace. Stavba CITY TOWER není na uvedeném pozemku umístěna ani provedena, pouze pro potřebu výstavby bylo na pozemku p. č. X umístěno dočasné staveniště.

[21] Problematika limitů KPP a KZ byla v řízení před městským soudem podrobně projednávána, přičemž soud si vyžádal další relevantní rozhodnutí, z nichž jsou zjistitelné výměry hrubých podlažních ploch budov, které se v době rozhodování ve funkční ploše SMJ-I nacházely, či na ní byly umístěny.

[22] Z uvedených důvodů je žalovaný přesvědčen o nedůvodnosti kasační stížnosti a navrhuje její zamítnutí.

### *III. c) Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti stěžovatele b)*

[23] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ztotožnila s hodnocením městského soudu a s vyjádřením žalovaného. Stěžovatel b) námitky týkající se započtení stávajících staveb pro účely výpočtu KPP neuplatnil ve správním řízení, proto jsou nepřípustné ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. I proto na ně nemohl žalovaný v napadeném rozhodnutí reagovat. I přes uvedené bylo doloženo, že žádná jiná stavba KPP či KZ z pozemku p. č. X nečerpala, stěžovatel o opaku nepředložil jediný důkaz.

[24] Existence požární komunikace byla účastníkům řízení známa, její rozloha byla v souladu s příslušnými předpisy započítána pro účely výpočtu KPP, nikoliv již pro KZ.

V tomto ohledu vychází stěžovatel b) z nesprávného předpokladu. Vydání kolaudačního souhlasu na tuto stavbu nemělo žádný vliv na využití kapacity v území. Soulad s územním plánem jak stavební úřad, tak žalovaný ve svých rozhodnutích řádně posoudili a odůvodnili. Pozemek p. č. X nebyl použit pro účely KPP ani KZ v žádném jiném řízení, nenachází se na něm ani stavba CITY TOWER. Současně osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že výpočet KPP i KZ byl dle platného územního plánu vztažen k celé funkční ploše SMJ-I. Relevantní proto není ani to, zda se na pozemku p. č. X již dříve nacházely parkové úpravy, či nikoliv.

[25] Rozhodnutí týkající se dalších staveb na ploše SMJ-I byly stavebnímu úřadu známy z úřední činnosti a při jednání městského soudu byly podrobně hodnoceny. Požadavek stěžovatele b) na to, aby městský soud sám počítal skutečné množství podlažních ploch v celé ploše SMJ-I je nereálný a přesahuje přípustnou míru soudního přezkumu. Námitku týkající se čitatele a jmenovatele výpočtu považuje za nesrozumitelnou. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### *III. d) Kasační stížnost stěžovatelky c)*

[26] Stěžovatelka c) namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu a částečně se ztotožňuje s argumenty obsaženými v kasační stížnosti stěžovatele b). Je názoru, že posouzení, zda byl pozemek p. č. X již v minulosti využit pro jiné projekty v území, mělo být učiněno již v rámci stavebního řízení. Městský soud navíc nezohlednil existenci parkové plochy a požární komunikace na uvedeném pozemku, stejně jako žalovaný vycházel z hodnoty celé jeho výměry. K tomu navíc městský soud neprovedl odpovídající dokazování, přičemž tyto skutečnosti ani nemají oporu ve správním spisu.

[27] Navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

### *III. e) Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti stěžovatelky c)*

[28] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatelka c) byla po celou dobu řízení před městským soudem neaktivní, neúčastnila se ani ústních jednání. V kasační stížnosti nedoložila, jak se rozsudek městského soudu dotýká jejích veřejných subjektivních práv. V dalším odkazuje na své vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) a navrhuje zamítnutí i této kasační stížnosti.

## **IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[29] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, napadají rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Rovněž ověřoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Poté přistoupil k posouzení přípustnosti opakovaných kasačních stížností. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí,

pokračování

je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. NSS se tak nesmí zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[31] Existují i další výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování NSS. Jde zejména o případy, „*kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.*“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[32] NSS svým prvním rozsudkem zrušil první rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost z důvodu nevypořádání jedné ze žalobních námitek. Nyní spornými otázkami se NSS dosud věcně nezabýval a kasační stížnosti jsou tudíž přípustné.

[33] V této souvislosti NSS a v návaznosti na argumentaci osoby zúčastněné na řízení podotýká, že již v rozsudku ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „*z příslušných ustanovení s. ř. s. (míněna ust. § 75 odst. 1 a 2), ani z žádného jiného ustanovení zvláštního předpisu výslovně neplyne, že by žaloba ve správním soudnictví neměla být projednatelná v té její části, v níž žalobce uplatňuje důvody, které předtím neuvedl v přípustném opravném prostředku v rámci správního řízení. Takové pravidlo nelze obecně dovodit ani extenzivním výkladem podmínky „vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem“ obsažené v ust. § 68 písm. a) s. ř. s., neboť požadavek právní jistoty účastníka řízení ohledně podmínek přípustnosti správní žaloby velí přiklonit se zde k výkladu doslovnému, tedy v podstatě takovému, že podmínka je splněna, jestliže účastník řádný opravný prostředek ve správním řízení, který měl k dispozici (typicky odvolání), využil, tj. podal jej*“. Tuto judikaturní linii následně potvrdil i rozšířený senát, který v rozsudku ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „*má ... za to, že žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl*“. Proto pokud nebyla některá ze žalobních námitek uplatněna ve správním řízení, neznamená to, že by nemohla, za dodržení dalších podmínek stanovených v s. ř. s., být uplatněna v řízení před městským, resp. před Nejvyšším správním soudem.

[34] Vzhledem k tomu, že NSS v prvním rozsudku potvrdil podstatnou část argumentace městského soudu, zůstává spornou otázkou souladu stavby MPP s územním plánem, a to z hlediska dodržení územním plánem stanovených koeficientů KPP a KZ. Stěžovatel b) v žalobě namítal, že do výpočtu těchto koeficientů byla zahrnuta celá plocha pozemku p. č. X i přesto, že pozemkem stavby je dle projektové dokumentace jen jeho část a že do výpočtu byla zahrnuta i plocha pozemku, která je zastavěná či součástí jiné funkce. Nevypořádání této námitek bylo městskému soudu vytknuto prvním rozsudkem NSS.

[35] V nyní projednávaných kasačních stížnostech byly uplatněny dva základní okruhy námitek. První z nich se týká namítané nepřezkoumatelnosti, resp. vad řízení před městským soudem, druhý nesprávného zahrnutí plochy pozemku p. č. X do výpočtů KPP a KZ.

[36] Z předloženého spisového materiálu NSS zjistil, že územní plán platný v době vydání rozhodnutí stanovil v bodu 8.3 pro jednotlivé funkční plochy míru jejich využití, a to prostřednictvím koeficientů KPP a KZ. KPP stanoví maximální míru využití vymezené funkční plochy, a to jako podíl maximální kapacity hrubé podlažní plochy objektů k rozloze vymezené funkční plochy. Maximální kapacita funkční plochy vyjádřená v m<sup>2</sup> hrubé podlažní plochy se vypočítá vynásobením rozlohy funkční plochy a příslušného KPP. KZ se pak vypočte jako podíl započítávaných ploch zeleně k vymezené funkční ploše. Pro funkční plochu kódu I (tedy i SMJ-I) stanovil územní plán nepřekročitelný KPP 2,6, a pro plochu s průměrnou podlažností 8 a více KZ nejméně 0,35.

[37] V řízení před městským soudem bylo zjištěno, že stavební úřad při posuzování souladu záměrů s územním plánem postupoval rovněž podle Metodického pokynu z roku 2002 a žádal, aby stavebník doložil dodržení koeficientů i ve vztahu k pozemkům konkrétního záměru. To ostatně potvrdil žalovaný ve svém vyjádření a tato problematika byla i hojně řešena na ústním jednání u městského soudu konaném dne 7. 10. 2020. Podle uvedené metodiky se koeficient podlažních ploch záměru vypočítal jako podíl tzv. započítatelných hrubých podlažních ploch záměru a vymezené plochy záměru, zpravidla pozemků ve vlastnictví investora, zahrnutých do zastavitelné plochy s určeným kódem míry využití území. Tato část metodiky byla následně změnou územního plánu č. Z 2832/00 zakomponována přímo do znění územního plánu. Protože soudy ve správním soudnictví posuzují rozhodnutí podle skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), je pro posouzení věci relevantní původní znění územního plánu.

[38] Co se týče námitek týkajících se pozemku p. č. X jako hodnoty vstupující do čitatele či jmenovatele výpočtu, městský soud se zabýval jak rozlohou pozemku v souvislosti s hodnotou jmenovatele výpočtu, tak vlivem existence požární komunikace a parkové plochy a případným vyčerpáním jeho kapacity pro jiný záměr v ploše SMJ-I jako hodnot vstupujících do čitatele výpočtu.

[39] Podle územního plánu se do hrubé podlažní plochy pro účel výpočtu KPP započítávají hrubé podlažní plochy všech nadzemních podlaží, části podzemních podlažních ploch využitých pro hlavní funkci a hrubé podlažní plochy podlaží částečně zapuštěných do svahu, jsou-li z dominantní části využité hlavní funkcí. Z dokazování provedeného před městským soudem vyplynulo, že pozemek p. č. X nevytváří zastavěnost hrubou podlažní plochou, neboť se na něm nachází toliko zeleň a požární komunikace. Tato skutečnost nemá žádný vliv na výpočet hrubé podlažní plochy pro účely stanovení KPP (čitatele výpočtu), neboť ani komunikace, ani zeleň do výpočtu jako hodnoty nevstupují.

[40] Z předloženého spisového materiálu NSS ověřil, že na pozemku p. č. X nebyla umístěna či vybudována žádná jiná stavba, která by zakládala zastavěnost HPP a tedy i čerpání kapacity HPP celé funkční plochy. Co se týče námitek týkajících se stavby CITY TOWER, v řízení před městským soudem bylo prokázáno, že na pozemku p. č. X byla umístěna pouze provizorní komunikace (viz str. 7 rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy – odboru územního rozhodování ze dne 21. 8. 2002, č. j. MHMP/133889/01/OUR/J/Hra), ale již na něm není kolaudována žádná část stavby. Na uvedený pozemek byla rovněž zafixována parková plocha o zatímní rozloze 1150 m<sup>2</sup>,



pokračování

která byla napadeným rozhodnutím rozšířena na územním plánem předpokládanou rozlohu 1600 m<sup>2</sup>.

[41] Městský soud vyšel z toho, že napadené rozhodnutí by bylo možno zrušit, pouze pokud by nebyl dodržen územní plán. Svoji úvahu založil na předpokladu, že v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí množství „vyčerpané“ kapacity HPP v území bylo 147 105 m<sup>2</sup> bez záměru Parkview, 164 680 m<sup>2</sup> pak včetně záměru Parkview, a tedy zbývající kapacita území byla dostatečná ať by pozemek p. č. X byl či nebyl, nebo byl jen z části zahrnut do hodnoty představující rozlohu celé funkční plochy, tedy do jmenovatele výpočtu. Rozpor nastává v tom, že stěžovatelé uplatňují námitky do výpočtu dle metodiky, zatímco městský soud ověřoval soulad s územním plánem, a tedy se primárně zabýval výpočtem ve vztahu ke kapacitě celé funkční plochy SMJ-I.

[42] K námitce, že městský soud nepřipustně nahradil úvahu správních orgánů, NSS uvádí, že podle judikatury může městský soud v případě potřeby vhodným způsobem doplnit dokazování. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Toto ustanovení nelze vykládat tak, že by nebylo možno v rámci soudního řízení provádět důkazy neprovedené již v rámci správního řízení, neboť jeho smyslem je pouze vyloučit provedení takových důkazů, které by směřovaly k prokázání skutečností, které nastaly až v době po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí. Není vyloučeno provést důkaz nový, může-li jím být prokázána skutkově sporná skutečnost, z níž při svém rozhodování vycházel správní orgán (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 100/2006-103). V rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 68/2016-40, NSS dále konstatoval, že „soudní řízení správní je založeno na tzv. plné jurisdikci, kdy soud přezkoumává i skutkový stav zjištěný správními orgány. To nutně předpokládá, že může provádět důkazy nezávisle na těch, které nashromáždil správní orgán. Samozřejmě za předpokladu, že zjišťované skutečnosti se vztahují ke stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Již v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015-141, Nejvyšší správní soud vyslovil, že soud může doplnit dokazování i za použití nových důkazů, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí (lze jimi skutkový stav zjištěný správním orgánem ve správním řízení potvrdit nebo vyvrátit).“

[43] Nelze tedy říci, že by městský soud nebyl oprávněn hodnotit a dokazovat skutkově spornou skutečnost, zda záměr MPP dodržuje KPP a KZ a tedy zda je v souladu s územním plánem. Za tímto účelem si od žalovaného vyžádal příslušná rozhodnutí týkající se dalších záměrů umístěných či postavených ve vymezené funkční ploše SMJ-I. Dokazování, které městský soud provedl, směřovalo k ověření závěrů stavebního úřadu a žalovaného, které žalobci rozporovali. V obecné rovině tedy nelze přisvědčit stížním námitkám, že městský soud nahradil úvahu správního orgánu.

[44] Podle územního plánu platného v době vydání napadeného rozhodnutí bylo nezbytné ze strany stavebního úřadu pečlivě dokumentovat stav v území, protože nevyváženým povolováním zvýšené míry využití území mohlo dojít k vyčerpání kapacity funkční plochy, a tedy k nemožnosti zastavět zbývající parcely. Úvaha městského soudu, že je nutno zjistit celkovou kapacitu funkční plochy a porovnat ji s hodnotou již vyčerpané kapacity, má oporu ve znění územního plánu. Toto porovnání ale musí být založeno na

ověřených údajích, tedy na takových, které jednoznačně vyplývají ze spisového materiálu, anebo byly v soudním řízení provedeny jako důkaz.

[45] Z předloženého soudního spisu, ústních jednání i samotného písemného vyhotovení rozsudku vyplývá, že městský soud vycházel z hodnot, které žalovaný uvedl na str. 4 a 5 vyjádření ze dne 27. 10. 2020. Dokazování tímto směrem výslovně nevedl. Ostatně i zástupce stěžovatelů při ústním jednání před městským soudem dne 9. 12. 2020 poznamenal, že mu není známo, odkud žalovaný hodnoty uvedené v tabulce získal.

[46] Nejvyšší správní soud se proto pokusil porovnat údaje uvedené žalovaným s údaji obsaženými v rozhodnutích týkajících se ostatních záměrů umístěných ve funkční ploše SMJ-I a zjistil, že tato rozhodnutí uvedené hodnoty neobsahují a že je z nich ani není možno dovodit. Protože hodnota výměry HPP záměrů v ploše SMJ-I ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného je zcela určující pro učinění závěru o dodržení KPP a KZ, je nezbytné ověřit jejich správnost. Teprve poté z nich lze vycházet. Byť se tedy závěry učiněné městským soudem zakládají na principiálně správné úvaze, konkrétní hodnoty nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu. V této souvislosti je i namístě, aby městský soud posoudil vliv započtení či odečtení plochy ZP o výměře 1600 m<sup>2</sup> do rozlohy funkční plochy SMJ-I, tedy do jmenovatele výpočtu, o němž se zmiňuje žalovaný ve svém vyjádření.

[47] V dalším řízení tak městský soud postaví najisto, jaká kapacita HPP již byla ke dni rozhodování žalovaného ve funkční ploše SMJ-I vyčerpána. Následně zjistí, zda byla v souzené věci dodržena příslušná míra využití území v souladu s územním plánem.

[48] Přestože si je zdejší soud vědom, že rozsudek je zpracován velmi pečlivě a městský soud se řešení věci podrobně věnoval, ze shora uvedeného důvodu NSS nezbylo, než rozsudek městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zrušit, neboť řízení před městským soudem trpělo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

## V. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právními názory vyslovenými v tomto i v prvním zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[50] V dalším řízení rozhodne městský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2023

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu