



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové, ve věci

navrhovatelů: **a) Bytové družstvo k Olympiku**
sídlem K Olympiku 567/10, Praha 8

b) X.X.

bytem X.

oba zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem

sídlem Klokotská 103, Tábor

proti

odpůrci: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1

zastoupen Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem

sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 172/2022 schválené usnesením Zastupitelstva hl.m. Prahy č. 39/35 ze dne 8. 9. 2022, změny územního plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy U 1113/04

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 172/2022 se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Odůvodnění

Obsah návrhu

- 1 Návrhem podaným u Městského soudu v Praze dne 8. 9. 2023 se navrhovatelé domáhali, aby soud zrušil opatření obecné povahy č. 172/2022, kterým zastupitelstvo hl. m. Prahy schválilo změnu územního plánu č. U 1113/04 (dále též „změna ÚP“ nebo „změna U 1113/04“), spočívající v nově vymezeném prostorovém uspořádání (míry využití ploch) uvedené v přílohách č. 1a a č. 1b.
- 2 Uvedli, že navrhovatel a) je vlastníkem bytových domů nacházejících se na pozemcích parc. č. X. X. v k.ú. Karlín v bezprostřední blízkosti lokality změny U 1113/04. Navrhovatel b) je vlastníkem bytové jednotky v bytovém domě č.p. X. na pozemku parc. X., která je též umístěna v bezprostřední blízkosti lokality.
- 3 Navrhovatelé nejprve obecně namítli, že byli vydáním změny ÚP zkráceni na svém vlastnickém právu, přičemž procesními vadami došlo i k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces. Došlo i k zásahu do práv na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví navrhovatele b) a členů navrhovatele a). Uvedli, že obsah napadeného opatření obecné povahy je v rozporu s metodickou přílohou k územnímu plánu, neboť jeho parametry neodpovídají stavu lokality a předmětného projektu, ke kterému byl vypracován.
- 4 V prvním návrhovém bodu pak namítli rozpor s podmínkami kódu míry využití plochy S.
- 5 Textová část odůvodnění Celoměstsky významné změny Z 2832/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy stanovuje tabulku míry využití ploch, ve kterém jsou dány jednotlivé kódy míry využití plochy, ke kterým je přiřazen vždy odpovídající nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch (KPP), nejvyšší podmíněně přípustný koeficient podlažních ploch (KPPp), minimální koeficient zeleně (KZ) a typický charakter zástavby. Výjimkou je kód míry využití plochy S, který určuje, že KPP a KZ jsou stanoveny individuálně konkrétní změnou ÚP. Dle metodické přílohy k územnímu plánu (příloha A odůvodnění Celoměstsky významné změny Z 2832/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy) je kód míry využití S specifický kód, který je využíván ve zcela výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný, ale kvůli místním územně technickým podmínkám nelze splnit žádnou míru využití ploch ze škály A - K.
- 6 Z toho navrhovatelé dovozují, že návrh změny územního plánu musí být realizovaný ve vazbě na konkrétně stanovený stavební záměr, což je v posuzovaném případě záměr výstavby Obchodního centra Invalidovna. Objasnili, že uvedeného záměru se týkala změna U 1113/04 vlny 04 úprav územního plánu, která bych schválena dne 8. 9. 2022, v jejímž odůvodnění bylo uvedeno, že návrh změny byl na základě schváleného zadání změny zpracován invariantně, změna byla zpracována na základě architektonické studie Obchodní centrum Invalidovna od Atelieru Krátký (09/2020), na základě které byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu míry využití území S.
- 7 Navrhovatelé popsali, že návrh této změny sjednocuje stávající plochy všeobecně smíšené s kódy míry využití území F a G /SV-F a G/ do jedné plochy všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/. Dále je touto změnou uvedeno, že v souladu se schváleným zadáním změny návrh umožní v předmětném území realizovat výstavbu záměru dle

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

poskytnuté konkrétní architektonické studie. Pro specifický kód míry využití území se stanovují koeficient podlažních ploch KPP = 2,30 a koeficient zeleně KZ = 0,09. Parametry záměru znamenají, že pro realizaci připravovaného záměru nelze využít žádného kódu míry využití území z běžné škály A-K. Specifický kód míry využití území je odůvodnitelný kvůli poloze předmětného území v místě stanice metra B Invalidovna, problematické splnitelnosti požadavků na zeleně a nemožnosti hmotově či strukturálně navázat na okolní zástavbu v obvyklé výšce a hustotě. V okolí území změny se nyní nacházejí budovy vestibulu stanice metra, učňovského střediska, supermarketu Albert a kancelářského komplexu Futurama. Je zde velký pohyb pěších, který se v budoucnosti ještě podstatně zvýší. Místo je hlavním nástupním bodem do sídliště Invalidovna, v okolí byl nedávno dokončen kancelářský komplex Rustonka a budova banky J&T. Plochy zeleně na rostlém terénu příslušné jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití území nejsou proto v daném území reálně dosažitelné. Připravované projekty se, co se zeleně týče, zaměřují na zkvalitnění stávajících zelených ploch a stromů. Dle odůvodnění změny tak nezbyvá jiné řešení, než aby současně s navýšením míry využití území (KPP) byl povolen i specifický (nižší) koeficient zeleně (KZ). Návrh změny vytváří předpoklady navázat na stávající okolní zástavbu.

- 8 Navrhovatelé upozornili, že předmětná změna územního plánu v bodě F. zcela jasně změnu váže k záměru Obchodního centra Invalidovna, na základě čehož byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu míry využití území.
- 9 Dále navrhovatelé uvedli, že následně předmětný projekt převzala společnost Trigema, která záměr Obchodního centra Invalidovna zcela zásadně přepracovala. Namísto stavby obchodního centra má na dotčených pozemcích vyrůst stavba bytového domu s malobyty (cca 250 bytů), některými jen cca 19 m², což je koncepce spíše pro ubytovnu než pro bytový projekt. Nový projekt nerespektuje povahu experimentálního sídliště a rezidenční dominantu Expo, má tendenci vytvořit novou výškovou dominantu v území a zastínit okolní domy, včetně bytových domů navrhovatele a).
- 10 Ke změně zjevně došlo během projednání ve výborech odpůrce až po veřejném projednání, k čemuž navrhovatelé odkázali na zápis Výboru pro územní rozvoj, územní plán a památkovou péči Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 26. 7. 2022, a citovali z něj. Dle navrhovatelů došlo k zásadní změně projektu, kdy nejenom že byl změněn charakter a účel předmětné stavby, došlo však i k zásadním změnám v parametrech stavby. Nově plánovaný projekt má sestávat z jedné monolitické budovy namísto dvou budov oddělených náměstím a naprosto tak mění charakter území a jeho průchodnost a má být půdorysem rozměrnější a s více patry než plánované obchodní centrum. Způsob využití stavby a z toho plynoucí vlivy stavby na své okolí, zejména dopravní obslužnost a z toho pramenící vlivy na hlukovou a imisní situaci, budou zcela odlišné od původně schvalovaného záměru.
- 11 Navrhovatelé namítli, že po veřejném projednání byl návrh opatření obecné povahy zásadně změněn (došlo k zásadní úpravě projektu, na kterém byl postaven a kterým byl zdůvodňován koeficient S), jednalo se o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu ve smyslu ust. § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). V rozporu s tímto ustanovením však nedošlo k opakovanému veřejnému projednání. Navrhovatelé a všechny další dotčené osoby a dotčené orgány tak byli připraveni o možnost vyjádřit se k přepracovanému záměru změny územního plánu. Shrnutí, že v důsledku je výrok napadeného opatření obecné povahy v rozporu s jeho odůvodněním, neboť odůvodnění využití koeficientu S je dle napadeného opatření obecné povahy vázáno na původní záměr dle studie obchodního centra

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

dle architektonické studie, přičemž po změně projektu již změna neodpovídá původnímu projektu. Vzhledem k tomu, že kód míry využití plochy S je nutně stanovován ke konkrétnímu projektu, v současné době tak jeho parametry neodpovídají aktuálnímu projektu, čímž je změna U 1113/04, jakožto i napadené opatření obecné povahy, v rozporu s metodickou přílohou k územnímu plánu. Kód míry využití plochy S má být využíván pouze ve výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný. Navrhovatelé namítli, že akceptovatelnost nového záměru nelze posoudit, veřejnost ani oni, ale ani dotčené orgány neměli možnost se k novému záměru vyjádřit, neboť se v rozporu se stavebním zákonem nekonalo opakované veřejné projednání.

- 12 V druhém návrhovém bodu navrhovatelé namítli rozpor se stanoviskem dotčeného orgánu. Uvedli, že ministerstvo kultury jako dotčený orgán uplatnilo k návrhu změny ÚP nesouhlasné stanovisko; nesouhlasilo s využitím koeficientu S. Stejný nesouhlas uplatnil i Národní památkový ústav. Toto nesouhlasné stanovisko bylo změněno na souhlasné v rámci dohádovacího jednání. Dohodu s pořizovatelem a změnu stanoviska z nesouhlasného na souhlasné ovšem ministerstvo kultury provedlo na základě posouzení konkrétního projektu, kterým je odůvodňován právě onen koeficient S, tj. dle studie obchodního centra dle architektonické studie. Následnou změnu projektu po veřejném projednání již ministerstvo kultury ani jiný dotčený orgán nemohly posoudit a vyjádřit se k ní z hlediska jimi chráněných zájmů.

Vyjádření odpůrce k podanému návrhu

- 13 Odpůrce s podaným návrhem nesouhlasil a navrhl jeho zamítnutí. K námitce zásahu do vlastnického práva, do práva na příznivé životní prostředí a do práva na ochranu zdraví poznamenal, že navrhovatelé ji nikterak konkrétně nerozvíjí a neodůvodňují.
- 14 S ohledem na zasazení změny U 1113/04 do širšího kontextu dále uvedl, že Magistrát hl. m. Prahy vydal dne 26. 11. 2012 úpravu směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy č. U 1113/2012 s obdobným obsahem jako má změna U 1113/04. Úprava U 1113/2012 byla však z procesních důvodů zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2015 č.j. 10 A 95/2015-48 v souvislosti se změnou rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu související s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č.j. 1 A os /2013-116, neboť úprava U 1113/2012 nebyla vydána formou opatření obecné povahy.
- 15 Odpůrce uvedl, že předmětem úpravy U 1113/2012 bylo zvýšení kódu míry využití území v ploše SV1 z původního kódu míry využití území G na I a v ploše SV2 z kódu míry využití území F na H a změna hranic polyfunkčních území uvnitř těchto smíšených území. Schválené zadání aktuálně posuzované změny U 1113/04 znělo shodně jako zrušená úprava U 1113/2012, tj. změna prostorového uspořádání, konkrétně kódu míry využití plochy G v ploše SV1 na kód I v ploše SV1 zvětšené posunem jejích hranic a kódu míry využití plochy F v ploše SV2 na kód H v ploše SV2 zmenšené posunem jejích hranic. Následně však v rámci pořizování změny U 1113/04 bylo zjištěno, že změnu U 1113/04 nešlo takto metodicky zpracovat, protože minimální koeficient zeleně (KZ) by byl mimo rozmezí stanovené v územním plánu, a bylo proto nezbytné stanovit speciální kód míry využití území S pro celou plochu. Nicméně, pokud jde o nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch, ten byl v rámci změny U 1113/04 stanoven ve výši 2,30, což odpovídá z

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

hlediska územního plánu standardnímu nejvyššímu přípustnému koeficientu podlažních ploch u kódu míry využití ploch I (který má KPP max. 2,60), a nejvyššímu podmíněně přípustnému koeficientu podlažních ploch u kódu míry využití ploch H (který má KPP max. 2,60). Nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch stanovený změnou U 1113/04 v rámci speciálního kódu míry využití území S je tak obdobný, jaký byl v zadání změny U 1113/04 a ve zrušené úpravě U 1113/2012.

- 16 Odpůrce doplnil, že kód míry využití ploch S stanovený změnou U 1113/04 nestanovuje žádný nestandardní nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch oproti obecné úpravě stanovené v územním plánu, v navazující lokalitě jsou plochy s kódy míry využití ploch G, H, I a K, které mají nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch a nejvyšší podmíněně přípustný koeficient podlažních ploch obdobný nebo i vyšší, nežli stanovila změna U 1113/04, která tak v tomto ohledu respektuje přílehlou lokalitu. Jak úprava U 1113/2012, tak i změna U 1112/04 měnily kódy míry využití území tak, aby v území mohl být v navazujících řízeních umístěn stavební záměr, který bude odpovídat dané lokalitě.
- 17 K prvnímu návrhovému bodu odpůrce uvedl, že napadenou změnou U 1113/04 nebyl umístěn žádný konkrétní stavební záměr, ani nedošlo k navázání na architektonickou studii Obchodního centra Invalidovna, a tato architektonická studie tak nikterak nelimituje případné budoucí stavební záměry v ploše upravené změnou U 1113/04 na konkrétní záměr. Architektonická studie jako podkladová studie tvořila pouze jeden ze závazných podkladů pro vydání změny U 1113/04. Předmětem změny U 1113/04 je změna prostorového uspořádání řešeného území z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území F /SV-F/ a z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území G /SV-G/ na funkci všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/, když nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch (KPP) byl stanoven na hodnotu 2,30 a minimální koeficient zeleně (KZ) byl stanoven na 0,09. Na tento kód míry využití ploch S přitom není vázán žádný konkrétní projekt. Odpůrce doplnil, že navrhovatelé nepodali v rámci pořizování a vydání změny U 1113/04 žádné námitky, má za to, že soud se proto nemůže zabývat přezkumem obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č.j. 6 As 270/2019-38.
- 18 Odpůrce namítl, že tvrzení navrhovatelů patří až do navazujících řízení, konkrétně do územního řízení o umístění stavby nebo do společného řízení, dále jej má za účelové, neboť navrhovatelé již v rámci úpravy U 1113/2012 namítali, že by obchodní centrum mohlo přinést nárůst dopravy, zvýšení hlukové zátěže, imise znečišťující ovzduší, nyní nesouhlasí se změnou s těmiž námitkami pro bytový dům, to vše za situace, kdy v rámci pořizování změny U 1113/04 nevyužili svých procesních práv a nepředložili námitky.
- 19 Odpůrce následně zrekapituloval proces pořizování a vydání změny U 1113/04 a citoval z textové i grafické části jejího výroku a z jejího odůvodnění. Upozornil, že ze srovnání návrhu změny U 1113/04 pro veřejné projednání a vydané změny U 1113/04 vyplývá, že výrok je jak v textové, tak v grafické části zcela shodný a odůvodnění je v grafické části shodné a pouze textová část odůvodnění vydané změny U 1113/04 je doplněna a to zcela z logiky věci v části A., která popisuje postup při pořizování změny územního plánu, konkrétně doplňuje veřejné projednání; zcela z logiky věci v části B. d), která byla doplněna na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

veřejného projednání změny U 1113/04; v části F., která předkládá komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty, a to v souvislosti s dohodnutými požadavky ministerstva kultury a Národního památkového úřadu; zcela z logiky věci v části H., když po veřejném projednání změny U 1113/04 shrnuje, že námitky nebyly uplatněny, a odkazuje na přílohu, která obsahuje vypořádání připomínek.

- 20 Dle odpůrce pokud se předmět a obsah návrhu změny U 1113/04 pro veřejné projednání a předmět a obsah vydané změny U 1113/04 nezměnily, nebyl důvod pro nařízení opakovaného veřejného projednání této změny, stejně tak výrok změny U 1113/04 není v rozporu s jejím odůvodněním.
- 21 Odpůrce na podporu své argumentace odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2023, č.j. 4 As 263/2022-54, a ze dne 13. 3. 2014 č.j. 6 AOs 1/2013-53.
- 22 Odpůrce dále uvedl, že změna U 1113/04 plně respektuje i ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona, a konstatoval, že změna U 1113/04 neobsahuje prvky regulačního plánu. Zastupitelstvo hl.m. Prahy nerozhodlo o pořízení změny územního plánu s prvky regulačního plánu a nemělo to ani v úmyslu.
- 23 K druhému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že v souvislosti s nesouhlasným vyjádřením Národního památkového ústavu ze dne 29. 3. 2021, které bylo podkladem pro nesouhlasné stanovisko ministerstva kultury ze dne 15. 4. 2021, se dne 12. 10. 2021 uskutečnilo dohodovací jednání, jehož závěr zní: *„Ministerstvo kultury požadovalo doplnit textovou část odůvodnění návrhu v tom smyslu, že případná budoucí konkrétní zástavba v předmětných plochách musí navazovat na již stávající okolní objekty o strukturu území. Je nutno chránit hodnoty související s umístěním řešeného území změny v ochranném pásmu Památkové rezervace v hl. m. Praze. Na základě zaslaného přepracovaného odůvodnění a vyhodnocení stanoviska MK pak vydá své vyjádření. Další postup pořizování bude záviset na vydaném vyjádření MK.“*
- 24 Magistrát hl.m. Prahy jako pořizovatel změny U 1113/04 žádostí ze dne 1. 11. 2021 požádal ministerstvo kultury na základě uvedeného dohodovacího jednání o přehodnocení jeho nesouhlasného stanoviska z 15. 4. 2021. Na základě žádosti předložilo ministerstvo kultury magistrátu souhlasné stanovisko k návrhu změny U 1113/04 ze dne 15. 11. 2021, ve kterém mj. uvedlo: *„Po opětovném posouzení předkládaného návrhu a na základě nových skutečností, Ministerstvo kultury souhlasí s předkládaným vypořádáním. Tímto považujeme stanovisko č. j. MK 26001/2021 OPP ze dne 15.4.2021 k návrhu změny U1113/04 vlny 04 úprav ÚP SÚ hl. m. Prahy za dohodnuté.“* Shora uvedené je promítnuto rovněž do přílohy č. 3a „Vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhům úprav ÚP SÚ HMP“ OOP č. 172/2022. Zejména ze sousloví *„případná budoucí konkrétní zástavba v předmětných plochách“* dle odpůrce vyplývá, že změna U 1113/04 neumísťovala žádnou konkrétní stavbu, ani případnou budoucí zástavbu ploch nelimitovala podkladovou architektonickou studií.
- 25 Závěrem odpůrce připomněl, že správní soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace mají řídit zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územního plánu nebo jeho změny by měly přistoupit jen v případě, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Replika navrhovatelů

- 26 V replice došlé Městskému soudu v Praze dne 27. 11. 2023 navrhovatelé shrnuli a rozvinuli svoji návrhovou argumentaci a vymezili se proti vyjádření odpůrce.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

- 27 Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat. Dospěl k závěru, že návrh byl podán včas, a to ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dle ust. 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovatelé jsou subjekty oprávněnými k podání návrhu, neboť plausibilně myslitelným způsobem tvrdí, že byli napadeným opatřením obecné povahy dotčeni na svých vlastnických právech k bytovým domům a k bytové jednotce vymezením ploch s rozdílným způsobem využití. Navrhovatelé se v procesu přijímání opatření obecné povahy nebránili námitkami, nicméně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2020 č.j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, dovodil, že pasivita v procesu přijímání opatření obecné povahy není důvodem pro odmítnutí návrhu správním soudem. Návrh na zahájení řízení netrpí žádnou vadou.
- 28 Soud dále shledal, že jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu. Pasivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení schválené změny územního plánu náleží obci, tedy odpůrci.
- 29 Soud napadené opatření obecné povahy přezkoumal v mezích rozsahu a odůvodnění uplatněného návrhu, kterými je vázán (ust. § 101d odst. 1 věta první s. ř. s.), přičemž podle ust. § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud neshledal návrh důvodným.
- 30 Navrhovatelé v podaném návrhu namítali zásah do jejich vlastnického práva, do práva na spravedlivý proces, do práva na příznivé životní prostředí a do práva na ochranu zdraví navrhovatele b).
- 31 Tyto námitky soud nemá za způsobilé přesvědčit soud o důvodnosti návrhu na zrušení napadeného opatření, už jen proto, že námitky zcela postrádají skutkově individualizovaný základ, který by bylo možno podřadit pod konkrétní ustanovení právního předpisu, a posoudit tak důvodnost namítané nezákonnosti. Pokud navrhovatelé současně nerozvedli, v jakých konkrétních skutkových okolnostech mají takto tvrzený nezákonný zásah odpůrce do jejich práv spočívat, nemohl se soud takovými námitkami blíže zabývat. Jak zdůraznil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, že: „I. Ličení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými

výtčkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“. Městský soud konstatuje, že uvedené závěry lze vztáhnout i na posuzovaný případ přezkoumávání opatření obecné povahy, a uzavírá, že vznesené návrhové námitky shledává natolik nekonkrétní, že pro svoji nekonkrétnost nesplňují požadavky na jejich projednání ve smyslu ust. § 101b odst. 2 s. ř. s.

- 32 V klíčovém návrhovém bodu pak navrhovatelé namítli rozpor s podmínkami kódu míry využití plochy S; tento rozpor spatřují především ve skutečnosti, že návrh změny územního plánu nebyl realizovaný ve vazbě na konkrétně stanovený stavební záměr, což je v posuzovaném případě záměr výstavby Obchodního centra Invalidovna. S tímto návrhovým bodem souvisí ostatní návrhové námitky, především námitka, že o novém stavebním záměru nebylo konáno opakované veřejné projednání, a že dotčené orgány, jmenovitě ministerstvo kultury a Národní památkový ústav, které vedly dohádovací řízení, vyslovily souhlas ještě před následnou změnou záměru, nový stavební záměr proto nemohly posoudit.
- 33 Městský soud v Praze na základě obsahu správního spisu a nesporných tvrzení účastníků řízení stručně shrnuje, že Magistrát hl. m. Prahy vydal dne 26. 11. 2012 úpravu směrné části územního plánu U 1113/2012, předmětem úpravy U 1113/2012 bylo zvýšení kódu míry využití území v ploše SV1 z původního kódu míry využití území G na I (nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch u kódu míry využití ploch I je 2,60) a v ploše SV2 z kódu míry využití území F na H (nejvyšší podmíněně přípustný koeficient podlažních ploch u kódu míry využití ploch je 2,60), a změna hranic polyfunkčních území uvnitř těchto smíšených území.
- 34 Úprava U 1113/2012 byla z procesních důvodů zrušena soudem, a byl proto „obnoven“ původní stav: prostorové uspořádání s funkcí všeobecně smíšené s kódem míry využití území F /SV-F/, všeobecně smíšené s kódem míry využití území G /SV-G/.
- 35 V návrhu změny U 1113/04 je uvedeno, že se týká záměru s názvem „Obchodní centrum Invalidovna“. Návrh této změny sjednocuje stávající plochy všeobecně smíšené s kódy míry využití území F a G /SV-F a G/ do jedné plochy všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/.
- 36 Dle metodické přílohy k územnímu plánu (příloha A odůvodnění Celoměstsky významné změny Z 2832/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy) je kód míry využití S specifický kód, který je využíván ve zcela výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný, ale kvůli místním územně technickým podmínkám nelze splnit žádnou míru využití ploch ze škály A - K.
- 37 Ve změně U 1113/04 je, shodně jako v návrhu změny, uvedeno, že se týká záměru s názvem „Obchodní centrum Invalidovna“. Předmětem změny U 1113/04 je změna prostorového uspořádání z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území F /SV-F/ a všeobecně smíšené s kódem míry využití území G /SV-G/ na funkci všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/ na parcelách v k. ú. Karlín dle vymezení v grafické části. Nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch je v rámci změny U 1113/04 stanoven ve výši 2,30.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

- 38 Oproti návrhu změny U 1113/04 a změny U 1113/04 samotné je výrok jak v textové, tak v grafické části shodný. Odůvodnění je v grafické části shodné. Rozdíly soud shledal v odůvodnění textové části.
- 39 V návrhu změny U 1113/04, v části A., je popsán postup při pořízení změny územního plánu.
- 40 Ve změně U 1113/04, v části A., je k tomuto popisu doplněno, že návrh změny byl projednán ve veřejném projednání, a že na základě stanoviska některých dotčených orgánů byla doplněna textová část odůvodnění změny.
- 41 V návrhu změny U 1113/04, v části B. d), je uvedeno, že výsledek přezkoumání změny podle § 53 odst. 4, 5 stavebního zákona (soulad návrhu změny územního plánu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů) bude doplněn na základě projednání změny.
- 42 Ve změně U 1113/04, v části B. d), je doplněno, že návrh změny je v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů. Na základě vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhu změny územního plánu a učiněných dohod s ministerstvem obrany a ministerstvem kultury, je konstatován soulad změny se stanovisky dotčených orgánů.
- 43 V návrhu změny U 1113/04, v části F., je uvedeno:
- 44 *„Návrh změny byl na základě schváleného zadání změny zpracován invariantně. Změna byla zpracována s využitím architektonické studie Obchodní centrum Invalidovna od Ateliéru Krátký (09/2020), na základě které byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu míry využití území.*
Návrh změny sjednocuje stávající plochy všeobecně smíšené s kódy míry využití území F a G /SV-F a G/ do jedné plochy všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/. Návrhem změny nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy, řešené území změny se nachází v zastavěném území.
V souladu se schváleným zadáním změny návrh umožní v předmětném území realizovat výstavbu záměru dle poskytnuté architektonické studie (viz výše). Pro specifický kód míry využití území se stanovují koeficient podlažních ploch KPP = 2,30 a koeficient zeleně KZ = 0,09.
Pro realizaci připravovaného záměru nelze využít žádného kódu míry využití území z běžné škály A-K. Specifický kód míry využití území je odůvodnitelný kvůli poloze předmětného území v místě stanice metra B Invalidovna, problematické splnitelnosti požadavků na zeleň a nemožnosti hmotově či strukturálně navázat na okolní zástavbu v obvyklé výšce a hustotě. V okolí území změny se nyní nacházejí budovy vestibulu stanice metra, učňovského střediska, supermarketu Albert a kancelářského komplexu Futurama. Je zde velký pohyb pěších, který se v budoucnosti ještě podstatně zvýší. Místo je hlavním nástupním bodem do sídliště Invalidovna, v okolí byl nedávno dokončen kancelářský komplex Rustonka a budova banky J&T. Plochy zeleně na rostlém terénu příslušné jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití území nejsou proto v daném území reálně dosažitelné. Připravované projekty se, co se zeleně týče, zaměří na zkvalitnění stávajících zelených ploch a stromů. Proto tedy nezbyvá jiné řešení, než aby současně s navýšením míry využití území (KPP) byl povolen i specifický (nižší) koeficient zeleně (KZ). V rámci případných následných řízení o umísťování konkrétních záměrů v území, návrh změny vytváří předpoklady navázat na stávající okolní zástavbu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Změna nemění koncepci dopravní ani technické infrastruktury, občanského vybavení ani koncepci veřejných prostranství. Při přípravě nové zástavby v předmětném území změny (již na úrovni konkrétního návrhu zástavby) bude třeba koordinace s objekty metra a respektovat podmínky vyplývající z ochranného pásma metra. Tento požadavek je mimo podrobnost změny ÚP SÚ hl. m. Prahy. Dotčené území se nachází v záplavovém území Vltavy, určeném k ochraně zajišťované městem pro Q2002, kde protipovodňová opatření jsou již realizována.

Změna nemění územní systém ekologické stability (ÚSES) ani celoměstský systém zeleně (CSZ).

Změna se netýká žádných dalších limitů ochrany přírody.

Výměra měněných ploch dle jejich způsobu využití:

SV-S 11 802 m²

Celková výměra měněných ploch 11 802 m².“

45 Ve změně U 1113/04, v části F., je uvedeno:

46 „Návrh změny byl na základě schváleného zadání změny zpracován invariantně.

Změna byla zpracována s využitím architektonické studie Obchodní centrum Invalidovna od Atelieru Krátký (09/2020), na základě které byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu míry využití území.

Návrh změny sjednocuje stávající plochy všeobecně smíšené s kódy míry využití území F a G /SV-F a G/ do jedné plochy všeobecně smíšené s kódem míry využití území S /SV-S/. Návrhem změny nejsou vymezovány nové zastavitelné plochy, řešené území změny se nachází v zastavěném území.

V souladu se schváleným zadáním změny návrh umožní v předmětném území realizovat výstavbu záměru dle poskytnuté architektonické studie (viz výše). Pro specifický kód míry využití území se stanovují koeficient podlažních ploch KPP = 2,30 a koeficient zeleně KZ = 0,09.

Pro realizaci připravovaného záměru nelze využít žádného kódu míry využití území z běžné škály A-K. Specifický kód míry využití území je odůvodnitelný kvůli poloze předmětného území v místě stanice metra B Invalidovna, problematické splnitelnosti požadavků na zeleně a nemožnosti hmotově či strukturálně navázat na okolní zástavbu v obvyklé výšce a hustotě. V okolí území změny se nyní nacházejí budovy vestibulu stanice metra, učňovského střediska, supermarketu Albert a kancelářského komplexu Futurama. Je zde velký pohyb pěších, který se v budoucnosti ještě podstatně zvýší. Místo je hlavním nástupním bodem do sídliště Invalidovna, v okolí byl nedávno dokončen kancelářský komplex Rustonka a budova banky J&T. Plochy zeleně na rostlém terénu příslušné jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití území nejsou proto v daném území reálně dosažitelné. Připravované projekty se, co se zeleně týče, zaměří na zkvalitnění stávajících zelených ploch a stromů. Proto tedy nezbyvá jiné řešení, než aby současně s navýšením míry využití území (KPP) byl povolen i specifický (nižší) koeficient zeleně (KZ). V rámci případných následných řízení o umístování konkrétních záměrů v území, návrh změny vytváří předpoklady navázat na stávající okolní zástavbu a strukturu území a zároveň připravovaný komplexní rozvoj Rohanského ostrova. Stanovená míra využití území umožňuje respektovat výškovou hladinu okolní zástavby tak, aby nenarušovala pohledové horizonty a další hodnoty související s umístěním řešeného území změny v ochranném pásmu Památkové rezervace v hl. m. Praze. Změna nemění koncepci dopravní ani technické infrastruktury, občanského vybavení ani koncepci veřejných prostranství. Při přípravě nové zástavby v předmětném území změny (již na úrovni konkrétního návrhu zástavby) bude třeba koordinace s objekty metra a respektovat podmínky vyplývající z ochranného pásma metra. Tento požadavek je mimo podrobnost změny ÚP SÚ hl. m. Prahy. Dotčené území se nachází v záplavovém území Vltavy,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

určeném k ochraně zajišťované městem pro Q2002, kde protipovodňová opatření jsou již realizována.

Změna nemění územní systém ekologické stability (ÚSES) ani celoměstský systém zeleně (CSZ).

Změna se netýká žádných dalších limitů ochrany přírody.

Výměra měněných ploch dle jejich způsobu využití:

SV-S 11 802 m²

Celková výměra měněných ploch 11 802 m².“

- 47 V návrhu změny U 1113/04, v části H, je uvedeno, že rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění, vypořádání připomínek bude doplněno na základě projednání a vyhodnoceno v tabulkách v příloze textové části odůvodnění.
- 48 Ve změně U 1113/04, v části H, je uvedeno, že námitky k návrhu změny nebyly uplatněny, vypořádání připomínek je přílohou textové části odůvodnění.
- 49 Při přezkumu napadené změny územního plánu vycházel městský soud z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který vytvořila judikatura správních soudů (k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Tato judikatura stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138).
- 50 Algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zaprvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; zadruhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); zatřetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; začtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); zapáté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.
- 51 Pokud jde o první krok, postačí pouze konstatovat, že Zastupitelstvo hl. m. Prahy bylo na základě § 6 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 54 odst. 2 stavebního zákona nadáno pravomocí vydat územní plán hl. m. Prahy. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Ostatně, navrhovatelé ani nedostatek pravomoci odpůrce k vydání územního plánu nenamítali.
- 52 Druhý krok v algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a ze dne 27. 5. 2010, č.j. 9 Ao 1/2010-84, vymezil přezkum této otázky tak, že je nutno rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomuto vymezení působnosti soud konstatuje, že navrhovatelé neuplatnili žádné konkrétní námitky ohledně případného překročení působnosti odpůrcem, soud sám

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

žádné takové překročení neshledal, tudíž soud vychází z toho, že odpůrce předmětným opatřením obecné povahy meze zákonem vymezené působnosti nepřekročil.

- 53 V rámci třetího kroku výše nastíněného testu přezkumu je třeba posoudit správnost (zákonnost) procesního postupu při rozhodování o vydání územního plánu. Navrhovatelé v tomto ohledu namítali, že po veřejném projednání byl návrh opatření obecné povahy zásadně změněn (došlo k zásadní úpravě projektu, na kterém byl postaven a kterým byl zdůvodňován koeficient S), jednalo se o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu ve smyslu ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona, v rozporu s ním však nedošlo k opakovanému veřejnému projednání. Dále namítali, že souhlasné stanovisko dotčeného orgánu, konkrétně ministerstva kultury, bylo vydáno v rámci dohádovacího řízení na základě posouzení konkrétního projektu, následnou změnu projektu již ministerstvo kultury ani jiný dotčený orgán nemohly posoudit. Vzhledem k povaze těchto námitek považuje městský soud za nezbytné posoudit nejprve čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, a vypořádat navrhovateli uplatněné hmotněprávní námitky, neboť procesní postup odpůrce byl úzce provázán s okolnostmi hmotněprávními.
- 54 Ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu je tedy třeba posoudit obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium). Z navrhovateli uplatněných námitek tomuto kritériu přezkumu odpovídá námitka, že v průběhu řízení o návrhu změny územního plánu došlo k zásadní úpravě projektu z obchodního centra na bytový dům, přičemž koeficient S byl zdůvodňován pro záměr obchodního centra. Došlo tak k situaci, kdy výrok opatření obecné povahy je v rozporu s odůvodněním, neboť odůvodnění využití koeficientu S je vázáno na původní záměr obchodního centra dle architektonické studie, přičemž po změně projektu již změna neodpovídá původnímu projektu. Dle navrhovatelů je kód míry využití plochy S stanovován ke konkrétnímu projektu. Když dle metodické přílohy k územnímu plánu má být kód míry využití plochy S využíván pouze ve výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný.
- 55 Pro posouzení této klíčové námítka je namístě zmínit vlastnosti územního plánu a jeho účel.
- 56 Územní plán je upraven v ust. § 43 až 60 stavebního zákona.
- 57 Dle ust. § 43 odst. 1 věta první stavebního zákona stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.
- 58 Dle ust. § 43 odst. 3 stavebního zákona územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.

- 59 Územní plán je tedy koncepční dokument, který se značnou mírou podrobnosti stanovuje, jak bude uspořádáno a využíváno území obce, neboť závazným způsobem určuje základní funkční a prostorové podmínky využití veškerých ploch na území obce.
- 60 Dle odborné literatury je územní plán základním nástrojem územního plánování obce, ale lze jej rovněž označit za základní nástroj územního plánování vůbec. Jeho prostřednictvím obec určuje uspořádání svého území, směry a limity svého rozvoje. Právě prostřednictvím územního plánu také nabývají konkrétnějších tvarů záměry stanovené toliko obecně nebo neurčitě na vyšších úrovních územního plánování, tedy v politice územního rozvoje a v zásadách územního rozvoje. Územní plán je instrumentem, který má sloužit především k naplnění cílů a úkolů územního plánování, zejména k zajištění udržitelného rozvoje území. Vedle toho má územní plán dvojí účel: jednak představuje nástroj pro implementaci záměrů stanovených na vyšší úrovni do místních poměrů a konkrétnějších obrysů, jednak však představuje nástroj autonomní realizace místních záměrů a politiky, jádro samostatné působnosti obce. (ROZTOČIL, Aleš. § 43. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.)
- 61 Cíle a úkoly územního plánování jsou vymezeny v ust. § 18 a 19 stavebního zákona; lze shrnout, že územní plánování má koordinovat jednotlivé (mnohdy protichůdné) zájmy v území. Toho má dosáhnout vytvářením předpokladů jak pro výstavbu, tak pro udržitelný rozvoj; ust. § 19 odst. 1 stavebního zákona pak zdůrazňuje význam územního plánu jako hlavního nástroje regulace výstavby a ochrany hodnot v území.
- 62 Na základě uvedeného lze dovodit, že úkolem územního plánu je nalézt takové předpoklady, které by umožnily další výstavbu a trvale udržitelný rozvoj, a zároveň vyvážily zájmy životního prostředí, hospodářství a subjektů obývajících dané území. Územní plán ukazuje, kde budou plochy chráněny pro určitý typ využití, jaká má být v oblasti výšková úroveň i typ zástavby. Vlastností územního plánu je, že závazně neurčuje („nepřikazuje“), aby byl realizován určitý záměr stavby, ale právně tuto možnost umožňuje nebo zakazuje. Základní funkční regulace územního plánu je přitom realizována prostřednictvím plánu využití území; míra využití území je vyjádřena kódem míry využití území.
- 63 Povaha a možnost užití kódu míry využití plochy S, o něž v posuzované věci jde, je blíže vymezena a odůvodněna v Metodické příloze k územnímu plánu Z 2832/00 (dostupné například na https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/o2_2832_priloha_a_oduvodneni). Dle odkazované přílohy je kód míry využití S specifický kód, který je využíván ve zcela výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný, ale kvůli místním územně technickým podmínkám nelze splnit žádnou míru využití ploch ze škály A - K. Důvody mohou být různé – např. není možné splnit koeficient zeleně (kvůli poloze záměru na tubusu tunelu apod.), nebo koeficient podlažních ploch může být vyšší, než odpovídá kódu K (např. proluka, kde by splnění kódu K neumožnilo výškově navázat na sousedící stávající objekty), a v některých případech pro záměr platí zcela speciální kombinace koeficientů. Kód S je možné do územního plánu zaneść ve výjimečných a ojedinělých případech změnou územního plánu.
- 64 V napadeném opatření obecné povahy je využití kódu S pro daný případ zdůvodněno následovně: „Specifický kód míry využití území je odůvodnitelný kvůli poloze předmětného území v místě stanice metra B Invalidovna, problematické splnitelnosti požadavků na zeleň a

nemožnosti hmotově či strukturálně navázat na okolní zástavbu v obvyklé výšce a hustotě. V okolí území změny se nyní nacházejí budovy vestibulu stanice metra, učňovského střediska, supermarketu Albert a kancelářského komplexu Futurama. Je zde velký pohyb pěších, který se v budoucnosti ještě podstatně zvýší. Místo je hlavním nástupním bodem do sídliště Invalidovna, v okolí byl nedávno dokončen kancelářský komplex Rustonka a budova banky J&T. Plochy zeleně na rostlém terénu příslušné jednotlivým plochám s rozdílným způsobem využití území nejsou proto v daném území reálně dosažitelné. Připravované projekty se, co se zeleně týče, zaměří na zkvalitnění stávajících zelených ploch a stromů. Proto tedy nezbyvá jiné řešení, než aby současně s navýšením míry využití území (KPP) byl povolen i specifický (nižší) koeficient zeleně (KZ). V rámci případných následných řízení o umístování konkrétních záměrů v území, návrh změny vytváří předpoklady navázat na stávající okolní zástavbu a strukturu území a zároveň připravovaný komplexní rozvoj Rohanského ostrova. Stanovená míra využití území umožňuje respektovat výškovou hladinu okolní zástavby tak, aby nenarušovala pohledové horizonty a další hodnoty související s umístěním řešeného území změny v ochranném pásmu Památkové rezervace v hl. m. Praze.“

- 65 Při posouzení vztahu kódu míry využití plochy S a záměru stavby obchodního centra Invalidovna Městský soud v Praze dále vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu. V nedávném rozsudku ze dne 15. 8. 2023 č.j. 4 As 263/2022-54 Nejvyšší správní soud akceptuje právní názor odpůrce v tam posuzované věci, že „změna územního plánu závazně nestanoví budoucí stavební záměry“ (bod 17), konstatuje, že v tam posuzovaném případě „změna územního plánu na dotčených pozemcích neumístila žádný konkrétní stavební záměr, ani do budoucna nelimitovala využití pozemků umístěním konkrétního stavebního záměru“ (bod 26), a uzavírá, že „přijetí Změny územního plánu v souvislosti s plánovanou realizací uvedeného konkrétního záměru nepovažuje Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu za vadný postup, neboť není v rozporu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona) ani náležitosti územního plánu (§ 43 stavebního zákona) (...)“
- 66 Městský soud přihlédl i k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014 č.j. 5 Aos 2/2023-83, ač cílí na poněkud odlišnou skutkovou situaci – podle jeho závěrů obec není při vydávání územního plánu dle § 54 stavebního zákona vázána již vydanými územními rozhodnutími ani probíhajícími územními řízeními; naopak územní rozhodnutí musí být vydáváno v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Přípravu územního plánu, resp. jeho změny, není možno podřizovat probíhajícímu územnímu řízení.
- 67 S přihlédnutím ke všemu uvedenému je Městský soud v Praze přesvědčen, že v posuzovaném případě není studie obchodního centra způsobila ovlivnit připravovanou změnu územního plánu tak, aby při přijetí změny územního plánu byla dotčená studie považována za závazný podklad, z něž musí změna územního plánu vycházet. Je tomu právě naopak: Územní plán určuje zásady a podmínky pro dané území, stanovuje, jaké záměry a kde budou umístěny. Záměry staveb se musí podřídí podmínkám zakotveným v územním plánu.
- 68 Odůvodnění metodické přílohy, dle níž kód S „je využíván ve zcela výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný“ nelze dle soudu vykládat tak, že změnu územního plánu je možné realizovat jen a toliko pro jediný konkrétní záměr. Uvedená koncepce nijak nevylučuje možnost, aby byl konkrétní záměr v průběhu procesu přijetí změny územního plánu změněn. Podmínkou je náležité zdůvodnění využití kódu S pro dané území, což má soud v posuzovaném případě za splněné, když využití kódu S je odůvodněno specifickou situací předmětného území v místě stanice metra B Invalidovna.

- 69 Městský soud se v tomto zcela ztotožňuje s argumentací odpůrce, pokud ten uvádí, že „napadenou Změnou U 1113/04 nebyl umístěn žádný konkrétní stavební záměr, ani není Změnou U 1113/04 v řešené ploše tzv. „zezávazněna“ Architektonická studie a tato Architektonická studie tak nikterak nelimituje případné budoucí stavební záměry v ploše upravené Změnou U 1113/04 na konkrétní záměr dle uvedené Architektonické studie. Architektonická studie. Jako podkladová studie tvořila pouze jeden z nezávazných podkladů pro vydání Změny U 1113/04. Předkládání takových podkladových studií ke změnám kódů míry využití ploch je běžnou praxí. Jejich smyslem je posoudit vliv úpravy na území v podrobnosti přesahující podrobnost územního plánu, nikoliv je „zezávaznit“. Jedná se o naplňování cílů a úkolů územního plánování, zejména splnění požadavků na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území ze strany pořizovatele takových změn Územního plánu“, bere jeho argumentaci za svou a nemá za potřebné ji blíže rozvíjet, neboť by jen jinými slovy opakoval totéž.
- 70 Nadto městský soud poukazuje na skutečnost, že změna U 113/04 ani ve výroku, ani v odůvodnění, ani v grafické části neodkazuje na podkladovou studii na bytový dům, ani žádnou takovou podkladovou studii nezohledňuje. Změna U 113/04, stejně jako návrh změny, odkazují na záměr výstavby Obchodního centra Invalidovna. Už jen z těchto důvodů nemohou být námitky navrhovatelů relevantní, neboť námitky jsou postaveny na tvrzení, že v mezidobí mezi projednáním návrhu a přijetím změny došlo k změně záměru. Namítají-li navrhovatelé, že záměr stavby je ve skutečnosti odlišný od záměru předpokládaného v projektové dokumentaci předložené k návrhu změny územního plánu, tato námitka nemůže mít relevanci, neboť soud v posuzované věci přezkoumává zákonnost napadeného opatření obecné povahy, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, nikoli to, zda stavebník bude v budoucnu podle záměru postupovat.
- 71 Městský soud tedy uzavírá, že napadené opatření obecné povahy není z materiálního hlediska v rozporu se zákonem; ohledně přezkumu zákonnosti čtvrtého kroku algoritmu soud považuje návrh navrhovatelů za nedůvodný.
- 72 K třetímu kroku algoritmu, tj. k procesnímu postupu při přijetí opatření obecné povahy, městský soud uvádí následující.
- 73 Soud nejprve pro přehlednost rekapituluje relevantní návrhové námitky. Navrhovatelé namítají, že po veřejném projednání došlo k zásadní úpravě projektu, na kterém byl postaven a kterým byl zdůvodňován koeficient S, jednalo se o podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu ve smyslu ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona, v rozporu s ním však nedošlo k opakovanému veřejnému projednání. Dále namítají, že souhlasné stanovisko dotčeného orgánu, kterým bylo konkrétně ministerstvo kultury, bylo vydáno v rámci dohádovacího řízení na základě posouzení konkrétního projektu, následnou změnu projektu již ministerstvo kultury ani jiný dotčený orgán nemohly posoudit.
- 74 Proces přijetí územního plánu je upraven v ust. § 50 a násl. stavebního zákona. Mimo jiné je v ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona stanoven postup pro situace, kdy na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě návrhu územního plánu. Je zde zakotvena povinnost pořizovatele vyžádat si stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, a je uložena povinnost projednat upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav na opakovaném veřejném projednání.

- 75 Při posuzování, zda se jedná o podstatnou úpravu, je třeba vycházet z okolností konkrétního případu. Klíčem k posouzení této otázky je, zda úprava vedla k řešení odchylnému od původního návrhu a zda takováto změna by mohla zasáhnout do práv osob oprávněných k podání námítky. V takovém případě se bude jednat o podstatnou úpravu a tyto dotčené osoby musí dostat příležitost se prostřednictvím námítky k upravenému návrhu vyjádřit v rámci nového veřejného projednání.
- 76 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, č.j. 5 AOs 1/2012-140, poukázal na výklad k otázce opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu uveřejněný na portále Ministerstva pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování v rámci své metodické činnosti usměrňuje a sjednocuje výkon státní správy a praxi orgánů územního plánování. Soud upozornil, že „*ministerstvo za podstatnou úpravu návrhu definuje situace, kdy jsou úpravou návrhu územního plánu nově dotčeny veřejné zájmy (dotčený orgán nemohl uplatnit své stanovisko), nebo jsou úpravou nově dotčena vlastnická práva (vlastník nemohl uplatnit námítku), nebo je-li úpravou podstatně změněn návrh řešení (veřejnost nemohla uplatnit své připomínky).* Také z webových stránek Ústavu územního rozvoje (jako organizační složky státu zřízené za účelem poskytování odborného zázemí a pomoci při výkonu kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj, předmětem jehož činnosti je také metodická činnost v oboru územního plánování) lze zjistit, že za podstatnou úpravu návrhu územního plánu se považuje i taková změna územního plánu, ke které mohly být uplatněny nové námítky vlastníků pozemků a staveb dotčených touto úpravou. Výklad § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. (ve znění účinném do 31.12.2012) činil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 8.2.2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, v němž dospěl k závěru, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, nebylo třeba opakované projednání návrhu. Ze stejného závěru vycházel např. i rozsudek téhož soudu ze dne 6.6.2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85.“
- 77 Městský soud se seznámil s procesem přijetí změny U 1113/04 a má za to, že procesní postup odpůrce byl v souladu se zákonem, při přijetí změny nedošlo k porušení procesních pravidel. Jednak je k tomu třeba poukázat na skutečnost, že předmět a obsah návrhu změny pro veřejné projednání a předmět a obsah schválené změny jsou ve všech podstatných otázkách shodné, nebyl tudíž důvod nařídit opakované veřejné projednání změny dle ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona. A jednak je třeba odkázat na vypořádání předchozí hmotněprávní námítky, kterou soud neshledal důvodnou. Navrhovatelé totiž v obou procesních námítkách vycházejí z premisy, že studie obchodního domu Invalidovna limituje případné budoucí stavební záměry v dotčené ploše na konkrétní záměr dle této studie. Jak však již soud vysvětlil výše, změna územního plánu ze své povahy nemůže být přijata rigidně pouze pro jediný konkrétní záměr.
- 78 Došlo-li v průběhu procesu schvalování změny k změně záměru stavby, nejde o podstatnou změnu návrhu územního plánu, jak ji předpokládá zmíněné ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona. Povinnost opakovaného veřejného projednání návrhu územního plánu se vždy váže k podstatné úpravě návrhu, nikoli k změně podkladové studie záměru stavby. Soud považuje změnu kódu míry využití území z F a G na S v posuzované věci za řádně a racionálně zdůvodněnou, a to shodně v návrhu i v přijaté změně. Okolnost, že v průběhu procesu schvalování návrhu změny U 1113/04 došlo k změně podkladové studie záměru stavby, která má být (může být) v budoucnu do území umístěna, nepokládá soud za rozhodující pro posouzení změny kódu míry využití území z F a G na S. S ohledem na to soud nepovažuje změnu podkladové studie za podstatnou úpravu návrhu.

- 79 Vzhledem k tomu, že úprava návrhu změny územního plánu nebyla v posuzovaném případě po veřejném projednání podstatná, nebylo třeba, aby si odpůrce vyžádal stanovisko příslušného úřadu či stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, a nebylo následně třeba projednání upraveného návrhu na opakovaném veřejném projednání. Návrhové námitky, které svým charakterem brojí proti procesnímu postupu při přijetí opatření obecné povahy (třetí krok výše zmiňovaného algoritmu) proto nejsou důvodné.
- 80 Pátým krokem výše nastíněného algoritmu přezkumu je přezkum proporcionality napadené změny územního plánu. K tomu, jaké otázky obecně správní soud zkoumá při posuzování přiměřenosti obsahu napadeného opatření obecné povahy, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č.j. 4 Ao 3/2010-54: *„Proporcionality soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionality v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“*
- 81 Na tomto místě musí soud poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č.j. 6 As 270/2019-38, jehož závěry byly shrnuty do následující právní věty: *„Jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionality opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).“*
- 82 Z obsahu předložené dokumentace vyplývá, že navrhovatelé v průběhu přijímání změny napadeného územního plánu ani připomínky dle § 50 stavebního zákona, ani následně po veřejném projednání námitky dle § 52 stavebního zákona, k jejichž podání byli jako vlastníci dotčených nemovitostí oprávněni, nepodali a zůstali pasivní. Navrhovatelé netvrdili žádné překážky bránící jim podat námitky proti napadené změně územního plánu. Z předložené

dokumentace a podání navrhovatelů rovněž nevyplývaly žádné objektivní překážky, které by jim měly bránit v podání námitek.

- 83 Z výše citované judikatury městský soud dovozuje, že neuplatnil-li navrhovatel připomínky a námítky dle § 52 stavebního zákona, nemá soud možnost zabývat se námitkami týkajícími se proporcionality územního plánu (což potvrzuje i výslovný odkaz na toto ustanovení obsažený v citované právní větě). Pouze připomínky a námítky uplatněné dle § 52 stavebního zákona mají v rámci procesu přijímání územního plánu charakter opravných prostředků ve smyslu výše uvedené právní věty a teprve jejich vyčerpání pak zajišťuje dodržení principu subsidiarity soudního přezkumu.
- 84 Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatelé námítky dle § 52 stavebního zákona nepodali. Proto se soud proporcionalitou napadeného územního plánu nemohl zabývat.
- 85 Městský soud v Praze se závěrem vyjadřuje k návrhovým námitkám, dle nichž nový projekt má oproti původnímu zásadně změněné parametry stavby, nerespektuje povahu svého okolí, má tendenci vytvořit novou výškovou dominantu v území a zastínit okolní domy, včetně domů navrhovatele a); způsob využití stavby a z toho plynoucí vlivy stavby na své okolí, zejména dopravní obslužnost a z toho pramenící vlivy na hlukovou a imisní situaci, budou zcela odlišné od původně schvalovaného záměru.
- 86 K tomu soud uvádí, že záměr nového projektu není součástí správního spisu, napadené opatření obecné povahy jej nijak nezohledňuje. Vznesené námítky svým charakterem nepatří do řízení o změně územního plánu, ale až do případného následného řízení o umístění stavby, kde je rovněž třeba předložit podrobný projekt konkrétního posuzovaného záměru. Námitky tak nemohou být úspěšné.

Závěr a náhrada nákladů řízení

- 87 Navrhovatelé se svými námitkami tedy neuspěli; jelikož v řízení o návrhu nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud výrokem č. I návrh zamítl jako nedůvodný dle § 101d odst. 2 s. ř. s.
- 88 O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud výrokem č. II v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci pak v řízení o návrhu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 6. prosince 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.

předseda senátu