



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelů: **a) Bytové družstvo k Olympiku**, se sídlem K Olympiku 567/10, Praha 8, **b) Ing. V. K.**, , oba zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 172/2022 schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/35 ze dne 8. 9. 2022, změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy U 1113/04, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2023, č. j. 6 A 114/2023-72,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Návrhem podaným u městského soudu se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 172/2022, kterým zastupitelstvo hl. m. Prahy schválilo změnu územního plánu č. U 1113/04 (dále jen „změna ÚP“ nebo „změna U 1113/04“), spočívající v nově vymezeném prostorovém uspořádání (míry využití ploch).

[2] Navrhovatel a) je vlastníkem bytových domů nacházejících se na pozemcích parc. č. 693/5, 693/6, 693/7, 693/8, 693/9 a 693/10 v k. ú. Karlín. Navrhovatel b) je vlastníkem bytové jednotky v bytovém domě č. p. x na pozemku parc. č. XA v k. ú. x. Obě nemovitosti jsou umístěny v bezprostřední blízkosti lokality změny U 1113/04.

[3] Navrhovatelé namítali zásah do jejich vlastnického práva, práva na spravedlivý proces, práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví navrhovatele b). Dále namítali rozpor s podmínkami kódu míry využití plochy S (dále také „specifický kód S“),

kteřý spatřovali ve skutečnosti, že návrh změny územního plánu nebyl realizovaný ve vazbě na konkrétně stanovený stavební záměr, výstavbu Obchodního centra Invalidovna, který byl součástí návrhu změny ÚP. Během projednání ve výborech odpůrce, po veřejném projednání, dle navrhovatelů došlo ke změně záměru Obchodního centra Invalidovna na výstavbu bytového domu s „malobyty“. Navrhovatelé tedy namítali, že nedošlo k opětovnému veřejnému projednání v reakci na podstatnou úpravu návrhu změny územního plánu. Souhlasné stanovisko dotčeného orgánu, Ministerstva kultury, tak změnu záměru nemohlo posoudit.

[4] Městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Konstatoval, že námitky týkající se zásahu do vlastnického práva, práva na spravedlivý proces, práva na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví navrhovatele b) navrhovatelé jasně nekonkretizovali, tedy se jimi nemohl blíže zabývat.

[5] Městský soud popsal, že ve změně U 1113/04 je uvedeno, že se týká záměru s názvem „Obchodní centrum Invalidovna“ a jejím předmětem 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/. Nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch KPP byl stanoven ve výši 2,30, a koeficient zeleně KZ ve výši 0,09. Městský soud vysvětlil, že kód míry využití území S je specifickým kódem, který má být 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, která je definována v oddílu 7, kapitole 7a, odst. 5 přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, Regulativ funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy (dále jen „Regulativy funkčního a prostorového uspořádání“).

[6] Návrh změny U 1113/04 a změna U 1113/04 samotná jsou ve výroku v textové a grafické části shodné, odůvodnění je v grafické části shodné. Rozdíly v odůvodnění textové části městský soud konkretizoval s tím, že předmět a obsah návrhu změny ÚP pro veřejné projednání a předmět a obsah schválené změny ÚP jsou ve všech podstatných otázkách shodné.

[7] Městský soud dále provedl algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který spočívá v pěti krocích.

[8] Stran prvního kroku, přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, městský soud konstatoval, že Zastupitelstvo hl. m. Prahy bylo nadáno pravomocí vydat územní plán hl. m. Prahy.

[9] Stran druhého kroku, přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*), městský soud uvedl, že navrhovatelé neuplatnili konkrétní námitky ohledně případného překročení působnosti odpůrcem a sám takové překročení neshledal.

[10] Stran třetího kroku, přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, se městský soud nejprve zabýval posouzením čtvrtého kroku (viz. odst. [11]) a na základě vyvstalého dílčího závěru konstatoval, že došlo-li v průběhu procesu schvalování změny ke změně záměru stavby, nejedná se o podstatnou

pokračování

změnu územního plánu dle § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý StZ“), pro kterou by bylo nutné nařídit opakované veřejné projednání změny ÚP. Změnu podkladové studie záměru stavby, která má být (může být) v budoucnu do území umístěna, nepovažoval městský soud za podstatnou úpravu návrhu změny ÚP a za rozhodující skutečnost pro posouzení změny kódu míry využití území z F a G na S. Z tohoto důvodu ani nebylo třeba, aby si odpůrce vyžádal stanovisko příslušného úřadu či stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody.

[11] Stran čtvrtého kroku, přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium), městský soud zkoumal, zda úpravou projektu stavebního záměru došlo k namítanému rozporu výroku změny U 1113/04 s odůvodněním, neboť využití koeficientu S bylo dle navrhovatelů vázáno na původní záměr Obchodního centra Invalidovna. Městský soud tedy zkoumal vztah specifického kódu S a záměru stavby Obchodního centra Invalidovna. Městský soud konstatoval, že vlastností územního plánu je, že závazně neurčuje, 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. S odkazem na rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2023, č. j. 4 As 263/2022-54, a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83, městský soud dospěl k závěru, že architektonická studie obchodního centra není považována za závazný podklad, ze kterého musí změna ÚP vycházet. Je tomu právě naopak, územní plán určuje zásady a podmínky pro dané území a stanovuje, jaké záměry a kde budou umístěny. Stavební záměry se musí podřítit podmínkám zakotveným v územním plánu. Skutečnost, že specifický kód S je využíván ve výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný (k tomu městský soud odkázal na Metodickou přílohu k územnímu plánu Z 2832/00 [dále jen „Metodická příloha“]), nelze vykládat tak, že změnu územního plánu je možno realizovat jen a toliko pro jediný konkrétní záměr. Podmínky využití specifického kódu S byly dle městského soudu naplněny a řádně odůvodněny specifickou situací předmětného území v místě stanice metra „B“ Invalidovna. Městský soud nadto dodal, že změna U 1113/04 ve výroku, odůvodnění, ani v grafické části neodkazuje na podkladovou studii na bytový dům, ani žádnou takovou podkladovou studii nezohledňuje.

[12] Stran pátého kroku, přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace), se touto otázkou městský soud nezabýval s ohledem na závěry rozsudku NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, jelikož navrhovatelé neuplatnili připomínky a námítky dle § 52 starého StZ.

[13] Závěrem se městský soud vyjádřil k námítkám týkajícím se povahy změněného záměru, a to tak, že záměr nového projektu (bytů) nebyl součástí správního spisu a napadené opatření obecné povahy jej nijak nezohledňuje. Vznesené námítky svým charakterem dle městského soudu nepatřily do řízení o nyní projednávané věci, ale až do případného následného řízení o umístění stavby.

II. Obsah kasační stížnosti a navazující vyjádření

[14] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadají výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb.,

soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požadují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Stěžovatelé v první části kasační stížnosti zopakovali žalobní argumentaci. Setrvali na tvrzení, že specifický kód S je využíván ve zcela výjimečných případech, kde je konkrétní záměr akceptovatelný, ale kvůli místním poměrům a územně technickým podmínkám nelze splnit žádnou míru využití ploch ze škály A – K. Změna U 1113/04 byla vypracována na základě architektonické studie s názvem „Obchodní centrum Invalidovna“ od Atelieru Krátký (09/2020) a na základě této studie byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu míry využití S (koeficient podlažních ploch KPP = 2,30; koeficient zeleně KZ = 0,09).

[16] Stěžovatelé dále upozornili na skutečnost, že po veřejném projednání změny U 1113/04 dle § 55 odst. 1 ve spojení s § 52 starého StZ došlo k převzetí stavebního záměru společností Trigema, která záměr Obchodního centra Invalidovna přepracovala na stavbu bytového domu s malobyty (cca 250 bytů). Došlo tedy k zásadní změně záměru z hlediska jeho charakteru i parametrů stavby. Přesto nedošlo k opakovanému veřejnému projednání a navrhovatelé a další dotčené osoby tak přišli o možnost vyjádřit se k přepracovanému záměru změny územního plánu. Navíc výrok napadeného opatření obecné povahy je v rozporu s jeho odůvodněním, jelikož odůvodnění využití koeficientu S je vázáno na původní záměr, jak je již výše zmíněno.

[17] Stěžovatelé ve druhé části kasační stížnosti poukázali na závěr městského soudu, že definice specifického kódu S dle Metodické přílohy neznámá, že změnu územního plánu je možné realizovat jen a toliko pro jediný konkrétní záměr. Uvedená koncepce nevylučuje možnost, aby konkrétní záměr byl v průběhu procesu přijetí změny územního plánu změněn. Stěžovatelé s tímto závěrem nesouhlasí, jelikož smyslem specifického kódu S je umožnit umístění stavby v území, kde nelze splnit žádnou míru využití plochy ze škály A – K, a která bude konkrétně posouzena s ohledem na místní územně technické podmínky dané lokality. Závěr městského soudu umožňuje, aby byl stavební záměr měněn bez omezení, aniž by byl posouzen v rámci veřejného projednání. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy by bylo možné specifický kód S obejít stanovením záměru s jinými parametry, vyčkat na vydání opatření obecné povahy a následně záměr zcela změnit. K takové situaci došlo i v nyní projednávané věci. Nový stavební záměr žádným způsobem podmínkám stanoveným specifickým kódem S nevyhovuje.

[18] Stěžovatelé opětovně zopakovali výjimečnost institutu kódu míry využití území S, která je založena vázaností na konkrétní akceptovatelný záměr. Specifický kód S byl stanoven ve vztahu k původnímu záměru, nicméně nyní tento kód neodpovídá původnímu záměru. Stěžovatelé, veřejnost ani dotčené orgány neměli možnost se k novému stavebnímu záměru vyjádřit, neboť se nekonalo veřejné projednání.

[19] Stěžovatelé nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že předmět a obsah návrhu změny pro veřejné projednání a předmět a obsah schválené změny U 1113/04 jsou ve všech podstatných otázkách shodné, proto nebyl důvod nařídít opakované veřejné projednání změny dle § 53 odst. 2 starého StZ. Dle stěžovatelů má totiž změna záměru přímý vliv na kód míry využití plochy S, který je na konkrétní stavební záměr vázaný. Došlo tedy ke změně stavebního záměru, změnily se podmínky, na základě kterých byl specifický kód

pokračování

S stanoven. Jedná se tak o podstatnou změnu a opakované veřejné projednání mělo proběhnout.

[20] Stran tvrzení městského soudu, že námitky proti parametrům nového stavebního záměru nepatří do řízení o změně územního plánu, ale až do případného následného řízení o umístění stavby, stěžovatelé uvádí, že není možné posuzovat specifický kód S bez návaznosti na konkrétní záměr, na jehož základě byl stanoven, resp. jeho koeficienty. V následném řízení o umístění stavby již nebude možné namítat některé změněné parametry nového stavebního záměru, neboť těm bude odpovídat již nově stanovený specifický kód S.

[21] Závěrem stěžovatelé poukazují na skutečnost, že městský soud chybně posoudil platnost souhlasných stanovisek dotčených orgánů a odborného subjektu, konkrétně Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu. Souhlasná stanoviska byla vázána na konkrétní původní stavební záměr. Tato stanoviska nelze považovat za platná ve chvíli, kdy se stavební záměr zásadně změnil.

[22] Odpůrce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Napadený rozsudek je dle něj řádně a logicky odůvodněn, naopak tvrzení stěžovatelů jsou obecná, nekonkrétní a neodůvodněná. Odpůrce setrval na své právní argumentaci uplatněné před městským soudem. Změnou U 1113/04 nebyl umístěn žádný konkrétní stavební záměr, architektonická studie záměru Obchodní centrum Invalidovna nelimituje případné budoucí stavební záměry v ploše upravené změnou U 1113/04. Předkládání takových studií je běžnou praxí. Jejich smyslem je posoudit vliv úpravy na území, nikoliv je „zezávaznit“. Na speciální kód S není vázaný žádný konkrétní stavební záměr, jak tvrdí stěžovatelé. Změna U 1113/04 stanovuje, že jakýkoliv případný budoucí stavební záměr v předmětné ploše nesmí přesáhnout nejvyšší přípustný koeficient podlažních ploch a musí dodržet minimální koeficient zeleně. Námitky stěžovatelů vztahující se ke konkrétnímu novému stavebnímu záměru patří do navazujícího územního řízení o umístění stavby nebo do společného řízení. Stěžovatelé v rámci pořízování změny U 1113/04 neuplatnili námitky. Odpůrce odkázal na závěry rozsudku č. j. 4 As 263/2022-54. Dle odpůrce změna U 1113/04 plně respektuje § 43 odst. 3 starého StZ a neobsahuje prvky regulačního plánu. Změna U 1113/04 v žádné své části nepracuje s podkladovou studií na bytový dům. Předmět a obsah návrhu změny U 1113/04 pro veřejné projednání a předmět a obsah vydané změny U 1113/04 se nezměnily, nebylo tedy třeba nařídit opakované veřejné projednání.

[23] Odpůrce dále odkázal na formulaci ve Vyhodnocení stanovisek a připomínek k návrhům úprav ÚP SÚ HMP v příloze č. 3a napadeného opatření obecné povahy, znějící *„případná změna budoucí konkrétní zástavby v předmětných plochách“*, která má vypovídat o tom, že změna U 1113/04 neumísťuje konkrétní stavbu, ani případnou budoucí zástavbu ploch nelimitovala podkladovou architektonickou studií.

[24] Závěrem odpůrce upozornil na zásadu zdrženlivosti, kdy ke zrušení územního plánu nebo jeho změny mají soudy přistupovat, pouze pokud byl zákon porušen v nezanedbatelné míře, a odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[25] Stěžovatelé v replice nesouhlasili s odpůrcem, že architektonická studie je nezávazným podkladem, jelikož by bylo nelogické stanovovat hodnoty koeficientů specifického kódu S na základě náhodně vybraného záměru. Dále zopakovali, že specifický

kód je vázaný na konkrétní stavební záměr a že se změnil stavební záměr, a tedy předmět a obsah změny ÚP. Ve zbytku repliky stěžovatelé zopakovali své dílčí argumenty z kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[26] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, již při přezkumu opatření obecné povahy není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Soud je naopak, s výjimkami plynoucími z právní úpravy jako je např. nicotnost opatření obecné povahy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Blíže viz odst. [32] a násl. usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57. Nejvyšší správní soud uvedené zmiňuje proto, že městský soud v nyní napadeném rozsudku dříve vymezený algoritmus přezkumu ještě aplikoval, jelikož rozhodoval před vydáním zmíněného usnesení rozšířeného senátu. Nyní již však algoritmus závazný není.

[29] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se zdejší soud nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Stěžovatelé však v kasační stížnosti neuvedli, v čem konkrétně spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že městský soud řádným a logickým způsobem zdůvodnil své závěry a vypořádal se s námitkami účastníků řízení. Napadený rozsudek proto nelze považovat za nepřezkoumatelný.

III.a Otázka vázanosti specifického kódu S na konkrétní stavební záměr

[30] Jednou z opakujících se kasačních námitek byla otázka, zda je specifický kód S vázaný na konkrétní stavební záměr, tedy zda změnu územního plánu je možné realizovat jen a toliko pro jediný konkrétní záměr.

[31] Jak již bylo výše v odst. [5] tohoto rozsudku uvedeno, Regulativy funkčního a prostorového uspořádání, které jsou součástí Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, upravují škálu kódů míry využití území A – K, kterým odpovídají předem stanovené hodnoty nejvyššího přípustného koeficientu podlažních ploch a koeficientu zeleně. Odstavec 13, kapitoly 7a, oddílu 7 Regulativ funkčního a prostorového uspořádání stanoví výjimku z použití kódů míry využití území ze škály A – K, specifický kód S s individuálně stanovenými koeficienty KPP a KZ, který je podmíněně přípustný, a to ve

pokračování

zvlášť odůvodněných případech (např. u dostaveb proluk v centru města, v místech, kde není možné splnit koeficient zeleně na rostlém terénu apod.). Dle odst. 15 stejného ustanovení je stanovení koeficientu S možné pouze změnou územního plánu vydanou formou opatření obecné povahy.

[32] Metodická příloha, která slouží ke sjednocení výkladu postupů a pojmů souvisejících s aplikací Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, specifický kód S více rozvádí a stanoví, že tento kód je možné využít 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 nebo koeficient podlažních ploch může být vyšší, než odpovídá kódu K, a v některých případech pro záměr platí zcela speciální kombinace koeficientů. Kód S je možné do územního plánu zanést ve výjimečných a ojedinělých případech změnou územního plánu.

[33] Napadené opatření obecné povahy se týká změny ÚP spočívající ve změně prostorového uspořádání, konkrétně 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/. Ze znění textové části odůvodnění změny ÚP, bodu F vyplývá, že návrh změny 1113/04 byl vypracován *invariantně* na základě architektonické studie s názvem „Obchodní centrum Invalidovna“ od Ateliéru Krátký (09/2020). Na základě této studie byly stanoveny hodnoty koeficientů specifického kódu S (KPP = 2,30 a KZ = 0,09). Z odůvodnění změny ÚP dále vyplývá, že ke změně ÚP došlo z důvodu, že pro realizaci připravovaného záměru nebylo možné využít žádného kódu míry využití území z běžné škály A – K. Specifický kód S byl 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. Vzhledem k tomu, že předmětné území je hlavním vstupním bodem do sídliště Invalidovna, v okolí se nachází budovy vestibulu stanice metra, učňovského střediska a supermarket, jedná se o místo s velkým pohybem pěších. Plochy zeleně na rostlém terénu na předmětném území proto nejsou reálně dosažitelné. Konkrétní záměry by se do budoucna měly zaměřit na zkvalitnění stávajících zelených ploch a stromů a respektovat výškovou hladinu okolní zástavby.

[34] Nejvyšší správní soud dává stěžovatelům za pravdu, že změna U 1113/04 je vázána na konkrétní záměr Obchodní centrum Invalidovna. Změna ÚP byla vypracována na základě konkrétní architektonické studie pro záměr obchodního centra a koeficienty KPP a KZ byly stanoveny „na míru“ právě tomuto stavebnímu záměru. Uvedené vyplývá i ze zápisu z dohodovacího jednání s Ministerstvem kultury ze dne 12. 10. 2021, které původně ke změně ÚP vydalo nesouhlasné stanovisko. Na tomto jednání byla prezentována architektonická studie Obchodního centra Invalidovna, resp. nová vizualizace, z níž bylo patrné, že nově umístěné objekty v předmětném území budou navazovat na stávající charakter zástavby. Dále bylo zdůvodněno, proč bylo nutné plochy s kódy míry využití území F /SV-F/ a G /SV-G/ sjednotit do jedné plochy a stanovit specifický kód S. Koeficienty KPP a KZ byly individuálně určeny na podkladu architektonické studie. Na základě dohodovacího řízení Ministerstvo kultury vydalo upravené souhlasné stanovisko ze dne 15. 11. 2021 se změnou ÚP, které podmínilo realizaci budoucí konkrétní zástavby navázáním na stávající okolní objekty a strukturu území a chránění hodnot ochranného

pásma Památkové rezervace v hl. m. Praze (zápis z jednání a následné upravené stanovisko jsou součástí správního spisu, pozn. NSS).

[35] V nyní projednávané věci se neuplatní závěry rozsudku zdejšího soudu č. j. 4 As 263/2022-54, na který odkazoval městský soud, dle kterých změna územního plánu závazně nestanoví budoucí stavební záměry, neumisťuje žádné konkrétní stavební záměry a nelimituje tak využití pozemků do budoucna. Citovaný rozsudek se týkal odlišné situace, a to změny prostorového uspořádání z funkce všeobecně smíšené s kódem míry využití území B /SV-B/ na funkci všeobecně smíšené s kódem míry využití území C /SV-C/. Tyto kódy míry využití území jsou standardními kódy ze škály A – K, jejichž příslušné koeficienty KPP a KZ jsou předem stanoveny Regulativy funkčního a prostorového uspořádání pro jednotlivé druhy záměrů. Nyní projednávaná věc se však týká zcela ojedinělé situace, a to změny prostorového uspořádání na funkci všeobecně smíšené se specifickým kódem S s individuálně vytvořenými koeficienty KPP a KZ pro konkrétní záměr Obchodního centra Invalidovna. Specifický kód S představuje výjimku z obecného pravidla, dle kterého územní plán není vázán na konkrétní stavební záměr. Zároveň však stanovení specifického kódu S v územním plánu neznámá, že by byl konkrétní záměr umístěn. Pouze jsou pro něj vymezené individuální koeficienty.

[36] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že z výjimečné povahy specifického kódu S vyplývající z definic v Regulativech funkčního a prostorového uspořádání a Metodické příloze, jakož i celého procesu přijímání změny ÚP, kdy se zkoumal konkrétní záměr včetně příslušné architektonické studie, vyplývá, že smyslem přijetí specifického kódu S je stanovení kódu míry využití území s individuálními koeficienty KPP a KZ, aby posuzovaný záměr mohl být v budoucnu realizovatelný. Bylo by nelogické, aby po změně ÚP bylo možné v dané lokalitě realizovat jiný než původní záměr, který byl důvodem stanovení specifického kódu S a jehož parametrům odpovídají stanovené koeficienty.

[37] Otázka vázanosti specifického kódu S na konkrétní záměr byla součástí posouzení čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. rozporu se zákonem, který provedl městský soud. V této části napadeného rozsudku konstatoval, že změnu U 1113/04 není „možné realizovat jen a toliko pro jediný konkrétní záměr“ a že tato změna je v souladu se zákonem. Kasační soud však dospěl k odlišnému závěru, že změna ÚP, tedy stanovení specifického kódu S, je vázána na konkrétní záměr Obchodního centra Invalidovna. Třebaže městský soud podstatu institutu specifického kódu S nesprávně vyložil, zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem, neboť ze samotného znění výroku a odůvodnění změny ÚP totiž nevyplývá, že by se změna U 1113/04, potažmo specifický kód S, vztahovala na jakýkoliv budoucí stavební záměr. Změna ÚP, tedy stanovení specifického kódu S pro konkrétní stavební záměr Obchodní centrum Invalidovna, je v souladu se zákonem.

[38] Nejvyšší správní soud koriguje argumentaci městského soudu, na jejímž základě návrh stěžovatelů zamítl, svou vlastní úvahou, která by v daném případě také vedla k zamítnutí návrhu na zrušení změny ÚP (k otázce korigování závěrů městského soudu kasačním soudem viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 76., nověji také rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2024, č. j. 3 As 181/2022-49, odst. [27]). Je totiž

pokračování

podstatné, že se lze s městským soudem ztotožnit v jeho konečném závěru o tom, že změna U 1113/04 je zákonná.

III.b Otázka změny návrhu na změnu ÚP

[39] Dle § 53 odst. 2 starého StZ [d]ojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.

[40] Z rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 5 AOs 1/2012-140, z něhož vycházel i městský soud, plyne, že o podstatnou úpravu může jít, pokud je splněn některý z následujících znaků:

1. došlo-li k novému dotčení veřejných zájmů a nejedná se o vliv jednoznačně pozitivní, tudíž dotčený orgán měl mít možnost uplatnit stanovisko,
2. došlo-li k novému podstatnému dotčení vlastnických práv, tudíž mělo být umožněno vlastníkům uplatňovat námitky a úprava není jednoznačně v jejich prospěch, nebo
3. došlo-li k podstatné změně návrhu řešení, a veřejnost tak měla mít možnost uplatnit připomínky.

[41] Judikatura zdejšího soudu k pojmu podstatná úprava dále uvádí, že pokud úpravy nezměnily charakter přijímaného územního plánu a jím řešeného území v podstatných rysech, nebylo třeba opakované projednání návrhu (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011-74, a ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85).

[42] Stěžovatelé namítali, že po veřejném projednání byl návrh změny ÚP zásadně změněn tím, že došlo k zásadní úpravě projektu, na jehož základě je zdůvodněn specifický kód S. Městský soud v bodech 38. až 48. napadeného rozsudku učinil podrobné srovnání návrhu změny ÚP určeného pro veřejné projednání a výsledné změny ÚP a dospěl k závěru, že předmět a obsah schválené změny jsou ve všech podstatných otázkách shodné, tedy nebyl důvod nařídit opakované veřejné projednání změny dle § 53 odst. 2 starého StZ. Procesní postup při vydání změny ÚP byl zákonný (viz bod 77. napadeného rozsudku). Kasační soud se s tímto posouzením ztotožňuje.

[43] Návrh změny ÚP byl vypracován na základě architektonické studie Obchodního centra Invalidovna a ve výroku i odůvodnění byl tento stavební záměr uveden. Výsledná změna ÚP se rovněž vztahovala na Obchodní centrum Invalidovna, v jejíž výrokové části byl tento stavební záměr rovněž uveden. V odůvodnění změny U 1113/04 lze nalézt drobné rozdíly mezi návrhem a výslednou změnou ÚP jako takovou, nicméně tyto změny nastaly v návaznosti na dohodovací řízení a nemění posuzovaný stavební záměr na jiný (například v části F změny U 1113/04 byly doplněny požadavky Ministerstva kultury na respektování

požadavků na navázání záměru na okolní zástavbu, strukturu území a rozvoj Rohanského ostrova). Jednoduše řečeno, návrh změny ÚP byl vypracován za účelem realizace záměru Obchodního centra Invalidovna a výsledná změna ÚP se vztahuje k záměru Obchodního centra Invalidovna (blíže viz podkapitola III.a tohoto rozsudku), nikoliv k žádnému novému projektu bytového domu.

[44] Nejvyšší správní soud tedy považuje za zcela nepravdivé tvrzení stěžovatelů, že změna U 1113/04 neodpovídá původnímu záměru a že specifický kód S byl stanoven na základě nového projektu výstavby bytového domu. O projektu výstavby bytového domu není ve výroku ani odůvodnění změny U 1113/04 žádná zmínka, projektová dokumentace k záměru projektu bytového domu není součástí správního spisu. Přestože stejný závěr zaujal i městský soud v bodě 86. napadeného rozsudku, stěžovatelé proti němu v kasační stížnosti nebrojí bližší argumentací, pouze opakují, že nastala podstatná změna návrhu změny ÚP, což není pravda. Stěžovatelé si dokonce protirečí, když v jedné části kasační stížnosti uvádí, že odůvodnění využití specifického kódu S je vázáno na původní záměr Obchodního centra Invalidovna, v další části však uvádí, že specifický kód S byl stanoven na základě nového projektu.

[45] Kasační soud zároveň souhlasí s městským soudem, že námitky stran přezkumu potenciálních parametrů nového projektu výstavby bytového domu nejsou pro nyní projednávanou věc relevantní, jelikož změna U 1113/04 se nového projektu netýká, naopak se vztahuje pouze ke stavebnímu záměru Obchodního centra Invalidovna.

[46] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci nedošlo k podstatné úpravě návrhu změny ÚP, kterou by bylo třeba projednat na opakovaném veřejném projednání či pro kterou by bylo třeba vyžádat nové stanovisko příslušného úřadu či stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody dle § 53 odst. 2 starého StZ.

III.c Otázka rozporu změny ÚP se stanoviskem dotčeného orgánu

[47] Stěžovatelé nakonec v kasační stížnosti tvrdili, že městský soud chybně posoudil platnost souhlasných stanovisek dotčených orgánů a odborného subjektu, konkrétně Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu. Souhlasná stanoviska těchto subjektů byla vázána na konkrétní původní záměr Obchodního centra Invalidovna. Nelze je tedy považovat za platná, pokud se předmětný záměr změnil na projekt výstavby bytového domu. Změna ÚP byla tedy vydána v rozporu s uvedenými stanovisky.

[48] Jak zdejší soud již výše uvedl, v procesu přijímání změny U 1113/04 nedošlo k podstatné úpravě návrhu změny ÚP. Návrh změny ÚP se týkal jen a pouze záměru Obchodního centra Invalidovna, k tomuto návrhu Ministerstvo kultury vydalo původně nesouhlasné stanovisko a Národní památkový ústav nesouhlasné vyjádření. Na základě dohodovacího řízení Ministerstvo kultury vydalo souhlasné stanovisko, nicméně požadovalo zanést do změny ÚP některé požadavky na ochranu hodnot památkové rezervace a struktury území. Tyto požadavky byly zaneseny do změny U 1113/04 (viz část F odůvodnění změny ÚP). Nejvyšší správní soud také výše shledal, že změna U 1113/04 se vztahuje k záměru Obchodního centra Invalidovna, nikoliv k tvrzenému novému projektu

pokračování

výstavby bytového domu. Změna ÚP je tedy v souladu se stanoviskem Ministerstva kultury a vyjádřením Národního památkového ústavu.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Přestože Nejvyšší správní soud některé dílčí závěry městského soudu do jisté míry korigoval či upřesnil (viz odst. [37] tohoto rozsudku), podstata závěrů napadeného rozsudku obstála a na jeho závazném právním názoru (tedy že změna U 1113/04 je v souladu se zákonem a se stanovisky, že byla dodržena zákonnost postupu při vydání posuzovaného opatření obecné povahy, tj. nebylo potřeba konat opakované veřejné projednání) není třeba nic měnit (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 Afs 15/2007-75, bod 76.).

[50] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na shora uvedené kasační stížnost neshledal důvodnou a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[51] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení; odpůrci nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti, za které nelze považovat náklady za zastoupení advokátem, neboť lze předpokládat, že odpůrce zaměstnává řadu zaměstnanců, kteří by měli být schopni jej dostatečně kvalifikovaným způsobem zastupovat a právně za něj v uvedeném řízení jednat.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu