



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Martina Bobáka a Jana Ferneckého v právní věci

navrhovatelů: **a) JUDr. J. M.**
bytem X
b) M. O.
bytem X
c) M. Š.
bytem X
d) Bytové družstvo Vítkova 7, IČO 03351149
sídlem Vítkova 247/7, 186 00 Praha 8

proti
odpůrci: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 229/2024 (změna Z 3896/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy), kterým odpůrce změnil funkční vymezení plochy, v níž je na Praze 8, k. ú. Karlín, situován tzv. areál Kasárna Karlín,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

1. Navrhovatelé se domáhají zrušení opatření obecné povahy (OOP), jímž odpůrce změnil funkční vymezení plochy pozemků parc. č. 97/3, 97/4, 97/5, 97/6 v k. ú. Karlín, na nichž je situován tzv. areál Kasáren Karlín. Jde o změnu funkční plochy s původním označením „armáda a bezpečnost (VVA)“ na funkční plochu s novým označením „smíšené městské jádro (SMJ)“. Jedná se o samostatně pořizovanou změnu č. Z 3896/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (územní plán), jejíž pořízení zkráceným postupem dle § 55b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (starý stavební zákon), schválilo Zastupitelstvo hl. m. Prahy usnesením ze dne 27. 5. 2021, č. 27/31. Veřejné projednání proběhlo 28. 5. 2024. V důsledku dohody s Ministerstvem kultury odpůrce upravil návrh pořizované změny tak, že dotčená plocha SMJ byla nově navržena jako stabilizovaná bez stanovení kódu míry využití (místo původně zamýšleného rozvojového označení SMJ-I).
2. Ze správního spisu je patrné datum vyvěšení návrhu napadeného OOP na úřední desce, k návrhu OOP odpůrce opatřil stanoviska, zabýval se námitkami i připomínkami, jak plyne z přiloženého odůvodnění a příloh OOP.

II. Návrh a další podání stran sporu

3. V návrhu ze dne **5. 2. 2025** navrhovatelé tvrdí, že vlastní nemovitosti poblíž objektu Kasáren Karlín. OOP napadají v celém rozsahu. Prý je zkracuje na jejich vlastnickém právu, jelikož umožní nepřijatelné zatížení území hlukovými a dopravními imisemi. Kulturní centrum v Kasárnách Karlín několik let omezovalo jejich vlastnická práva k nemovitostem, a to zejména venkovními aktivitami. Navrhovatelé poukázali na míru hluku z provozu kulturního centra, kterou museli snášet. Na tento hluk opakovaně upozorňovali, a to např. během interpelací na zastupitelstvu hl. m. Prahy. OOP je dle nich účelové, jelikož odpůrce má zvláštní zájem na fungování soukromého kulturního centra v objektu kasáren. K tomu argumentovali vyjádřeními představitelů hl. m. Prahy ohledně zachování provozu kulturního centra nebo také jeho podporou např. formou odpuštění nájemného, čerpáním dotací nebo tím, že se radní osobně zná s provozovatelem kulturního centra. Dle navrhovatelů má OOP za cíl umožnit další provoz kulturního centra, aniž odpůrce řešil vliv tohoto provozu na okolní obyvatele. Jedinou možností obrany je vytrvale požadovat, aby provozovatel areálu dodržoval noční klid, což po léta provozu kulturního centra nebylo vynutitelné, tedy až do zákazu jeho provozu.
4. Dle navrhovatelů je OOP nepřezkoumatelné, jelikož se odpůrce nedostatečně vypořádal s námitkami navrhovatelů a) a b) stran hlukových imisí. Záměry, které lze nově umístit v areálu Kasáren Karlín, jsou významnými zdroji imisí, jež mohou znemožnit užívání nemovitostí navrhovatelů k bydlení. Navrhovatelé chápou, že přípustnost stavebních záměrů posuzuje stavební úřad v následných řízeních. Dle nich však řadu (kulturních či zábavních) činností lze konat i bez navazujícího stavebního řízení (venkovní koncerty, letní kina, pivní zahrádky, jarmarky apod.). Těmito akcím nepředchází žádné povolovací řízení a v areálu je lze organizovat jen na základě souladu s funkčním vymezením plochy v územním plánu. V takovém případě pak užívání pozemku není v rozporu s územním plánem a stavební úřad nemůže zakázat činnosti, které vyvolávají hlukové imise v nemovitostech navrhovatelů. Odpůrce se nevypořádal s námitkou neúměrného zatížení území hlukem, konkrétně omezení nemovitostí navrhovatelů nad přípustnou mírou. Omezil se pouze na konstatování, že dotčený orgán státní správy nepožadoval posouzení dopadu OOP z hlediska hluku, jelikož to zákon nepožaduje.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

5. Navrhovatelé se domnívají, že OOP je nezákonné, jelikož neproporcionálně zasáhlo do jejich vlastnického práva. Dle nich proti sobě stojí jejich právo na zachování běžného užívání jejich bytů a odpůrcem oficiálně uvedená potřeba prověřit možnost transformace polyfunkčního charakteru areálu např. s možností realizovat městské bydlení či občanskou a veřejnou vybavenost patřící do centrální části města. V tomto ohledu navrhovatelé upozornili, že v odůvodnění OOP (na rozdíl od tiskových zpráv a jiných vyjádření odpůrce či jeho představitelů) schází údaj o tom, že cílem OOP je vytvořit prostor pro konání celospolečenských akcí pro širokou veřejnost či vytvoření velkoobjemového kulturního centra. Odpůrce mohl dosáhnout oficiálně deklarovaného cíle i umístěním jiného typu funkční plochy, která by zároveň eliminovala riziko provozu zařízení a činností generujících terorizující hluk. Dle navrhovatelů měl odpůrce spornou plochu vymezit jako všeobecně obytnou (OV), v níž by nebylo možné umísťování zábavných zařízení a která by navazovala na stejnou plochu OV v okolí. Tím by odpůrce vyhověl požadavku minimalizace zásahu při posuzování proporcionality v užším slova smyslu. Odpůrce dostatečně nevysvětlil vymezení území jako SMJ navzdory námitkám navrhovatelů a příspěvkům na zasedání zastupitelstva.
6. Konečně navrhovatelé namítají, že OOP je nezákonné pro nesoulad s nadřazenou územněplánovací dokumentací, jelikož nerespektuje závazný regulativ Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (ZÚR), který stanovuje, že v historické městské krajině mají být vytvořeny podmínky pro snižování a eliminaci zdrojů hluku. Nelze tvrdit, že podmínky dodržení ZÚR správní orgány zajistí až v navazujících povolovacích řízeních dle stavebního zákona. Na základě OOP lze v památkově chráněné části Prahy umístit rozsáhlá nákupní centra či velkokapacitní zábavní a kulturní zařízení, a to vše bez detailnějšího odůvodnění přijatého řešení.
7. Odpůrce ve vyjádření ze dne **19. 2. 2025** navrhl, aby soud návrh odmítl, jelikož ho navrhovatelé podali před nabytím účinnosti OOP, tedy předčasně.
8. Navrhovatelé v replice ze dne **24. 2. 2025** uvedli, že po nabytí účinnosti OOP soud již nemůže návrh odmítnout.
9. Odpůrce v duplice ze dne **12. 3. 2025** popsal vývoj, který předcházel přijetí OOP, upozornil, že Magistrát hl. m. Prahy, Odbor ochrany prostředí, nevyžadoval posouzení změny územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí (stanovisko ze dne 21. 9. 2020). Institut rozvoje a plánování hl. m. Prahy (IPR) zpracoval ověřovací studii, která nad rámec podrobnosti územního plánu prověřila varianty hmotového řešení jižní budovy v areálu Kasáren Karlín. Přitom IPR odkázal také na studii využitelnosti hlavní budovy kasáren z let 2019/2020, ve které IPR původně ověřoval dispozici této budovy pro různé typy bydlení od hostelu, studentské koleje, po městské byty až pro univerzální nájemné kanceláře a kanceláře pro potřeby magistrátu. V důsledku stanoviska Ministerstva kultury odpůrce změnil původně zvažovaný kód využití území „I“, a tedy plocha SMJ je dle OOP stabilizovaná, nikoli transformační.
10. Dále odpůrce zdůraznil, že OOP je koncepčním nástrojem územního plánování, který nepovoluje žádný konkrétní stavební záměr, ani jakoukoli konkrétní činnost v regulované ploše. Teprve v rámci navazujících řízení správní orgány zváží jednotlivé veřejné a soukromé zájmy. OOP nevymezuje novou zastavitelnou plochu. Funkce smíšeného městského jádra (SMJ) je v centrální části Prahy a jeho bezprostředním okolí běžná až dominantní. Odpovídá potřebám různorodého využití k bydlení, administrativě, obchodu, vzdělávání, službám apod. OOP pouze odstraňuje původní přežitě funkční vymezení plochy VVA a mění ji

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

s ohledem na aktuální potřeby lokality. Hypotetické protiprávní jednání jednotlivců, jež namítají navrhovatelé, nelze dávat do příčinné souvislosti se změnou funkčního vymezení plochy v územním plánu.

11. Odpůrce pak poukázal na jednotlivé části vypořádání námitek navrhovatelů a) a b) s tím, že je přesvědčivě vyvrátil. Skutečnost, že odpůrce námítkám nevyhověl, neznamená, že se s nimi nevypořádal. Nemožnost zatížit území nadměrným hlukem vyplývá přímo z právních předpisů. Tyto OOP neprolamuje. Jakýkoli záměr v regulované ploše musí respektovat právní předpisy.
12. Dle odpůrce OOP nepředstavuje neproporcionální zásah do práv navrhovatelů. Regulovanou plochu nezměnil na rozvojovou, ale ponechal ji jako stabilizovanou, tj. plochu, v níž lze pouze zachovat, dotvářet a rehabilitovat stávající urbanistické struktury; rozsáhlé stavební činnosti nejsou v prostoru kasáren přípustné. Z pohledu možného využití plochy VVA mohlo i před přijetím OOP docházet k významným imisím hluku či dopravy (např. ubytovací zařízení pro vojáky, oprava vojenské techniky, střelnice, cvičiště a další zařízení pro výcvik armády a bezpečnostních složek či budovy pro policejní a hasičské jednotky). V tomto ohledu odpůrce poukázal na omezený soudní přezkum z hlediska práva obce na samosprávu.
13. Za třetí odpůrce neshledal rozpor OOP ani s nadřazenými ZÚR. Areál Kasáren Karlín nedosahuje významu krajské úrovně, aby spadal pod pojem areál s hromadnou návštěvností ve smyslu ZÚR.
14. V triplice ze dne **3. 4. 2025** navrhovatelé opakovaně zdůraznili, že drobné stavby, které mohou sloužit k venkovní produkci hlasitého kulturního programu, nepodléhají žádnému povolení ze strany stavebního úřadu (podia, židle a stoly, hygienická zařízení apod.). Dle nich tak nebude nutné žádné další navazující řízení, v němž by mohli chránit svá práva. V důsledku pouhé změny funkční plochy v územním plánu bude možné v areálu kasáren realizovat drobné stavby, které slouží ke konání koncertů, venkovních kin, festivalů apod. s nesnesitelnými hlukovými imisemi. Navrhovatelé nepožadují konzervaci současných poměrů, ale žádají o změnu funkčního vymezení plochy, která by respektovala jejich právo užívat byty „ve stejné úrovni obyvatelnosti“. Obě studie IPR, jak z let 2019/2020, tak z 2024 deklarovaly funkce objektu, k jejichž naplnění mohl odpůrce sáhnout i po jinak vymezené funkční ploše, ne nutně po ploše SMJ. Plocha OV by dle navrhovatelů byla šetrnější. Odpůrce se s tímto aspektem věci nevypořádal. Proporcionalitu OOP je potřeba poměřovat v kontextu možného skutečného využití areálu kasáren. Hlukově zatěžující armádní cvičiště či oprava techniky nepřichází v úvahu, jelikož Kasárna Karlín jsou nemovitou kulturní památkou. Jde-li o výtku rozporu s ZÚR, navrhovatelé tvrdí, že OOP vytváří v území památkové rezervace areál pro konání hromadných akcí, které se zde nadto v nedávné minulosti před jejich zákazem skutečně konaly.
15. Odpůrce ve vyjádření ze dne **10. 4. 2025** zdůraznil, že územní plán je koncepčním, a nikoli realizačním nástrojem, který by sloužil k povolování konkrétních záměrů. Dle odpůrce není účelem OOP umožnit na nádvoří kasáren konání koncertů. OOP nepovoluje žádné protiprávní jednání, neumožňuje překračovat hlukové limity ani neumožňuje, aby vlastníci nemovitostí v okolí byli rušeni nad míru přiměřenou poměrům z hlediska soukromého práva. Odpůrce uvedl, proč změnil funkční vymezení území právě na SMJ. Nemusel uvádět důvody, pro které nezvolil každý jiný potenciálně možný způsob využití území (regulativ).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Regulativ OV, který navrhovatelé považují za vhodnější než SMJ, předpokládá jako přípustné využití i provoz kulturních zařízení.

16. Navrhovatelé v dalším vyjádření ze dne **17. 4. 2025** uvedli, že ví, k čemu slouží územní plán, přesto uvádějí, že OOP umožňuje takové užívání ploch, které znamená nepřiměřený zásah do jejich práv. Poukázali na to, že všechna mediální vyjádření politiků hl. m. Prahy poukazují na potřebu zachovat hlučné kulturní centrum uprostřed obytných domů. Pokud by toto nebylo skutečným cílem odpůrce, nevymezil by spornou plochu jako SMJ. Pokud by odpůrce skutečně zamýšlel realizovat dostupné bydlení, záměry v oblasti školství či zdravotnictví, měnil by územní plán v souladu se zásadou přiměřenosti na takovou plochu, která je vůči sousedům co nejméně invazivní a zároveň umožňuje realizovat právě tyto záměry. Po novele zákona o veřejném zdraví není hudební produkce a hlasové projevy lidí hlukem podle tohoto zákona. Na hudební produkci se tedy nevztahují žádné hygienické limity, které by bylo možné překračovat. To ale neznamená, že by nemohlo jít o hluk podle jiných zákonů, tedy o narušování pohody bydlení ve smyslu stavebního práva či hlukových imisí dle občanského zákoníku. OOP umožňuje, aby se na nádvoří kasáren pohybovali tisíce návštěvníků. Za této situace policie není schopna ani ochotna identifikovat pachatele rušení nočního klidu.
17. Odpůrce ve vyjádření ze dne **23. 4. 2025** uvedl, že navrhovatelé se nehodlají smířit s jeho argumentací, na kterou reagují opakováním svých dřívějších tvrzení, která však argumentaci odpůrce nevyvracejí ani nezpochybňují.
18. Navrhovatelka d) dne **28. 4. 2025** doručila ještě zprávu Veřejného ochránce práv o šetření postupu Úřadu městské části Praha 8, Magistrátu hlavního města Prahy a Ministerstva vnitra ze dne 24. 4. 2025.

III. Posouzení věci

III.A. *Procesní podmínky, aktivní a pasivní procesní legitimace*

19. Před tím, než se soud mohl zabývat vlastním návrhem, musel nejdříve vyřešit, zda jsou splněny procesní podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy II., dílu 7. soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a též včasnost podání návrhu [§ 101a odst. 1 a 3, § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)].
20. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 2 starého stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (správní řád), a v tomto směru není pochyb o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy skutečně představuje OOP, které může soud přezkoumat.
21. Změnu Z 3896/00 Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy schválilo usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy s účinností od 20. 2. 2025. Předně soud k námitce odpůrce uvádí, že neshledal důvod pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který navrhovatelé podali již 7. 2. 2025, pro jeho předčasnost. Navrhovatelé sice skutečně podali návrh před účinností opatření obecné povahy, tj. před uplynutím patnáctého dne od vyvěšení [k vyvěšování srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, *obec Tetčice*]. To ovšem neznamená, že by soud měl takový návrh bez dalšího jako předčasný odmítnout. Jak soud uvedl již v usnesení ze dne 4. 3. 2025 stran návrhu na vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

předběžného opatření, nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci považuje za odstranitelnou vadu žaloby (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 2 As 27/2004-78, č. 450/2005 Sb. NSS, *Hlavní hygienik ČR*). Soud nepominul ani to, že NSS při přezkumu tzv. covidových opatření neodmítal návrhy podané před nabytím jejich účinnosti (usnesení ze dne 20. 8. 2021, čj. 2 Ao 5/2021-25, bod 21).

22. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení OOP nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen OOP.
23. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatelů je nutno rozlišovat mezi jejich aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení OOP a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, čj. 5 As 318/2022-39, bod 25 a tam cit. judikatura).
24. Aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé tvrdili, že je napadené OOP zkrátilo na jejich vlastnickém právu k nemovitostem, které jsou situovány poblíž plochy, jež odpůrce prostřednictvím OOP reguloval. K vlastnictví nemovitostí navrhovatelé předložili výpisy z katastru nemovitostí. Jejich vlastnictví nezpochybnil ani odpůrce, a proto soud v tomto rozsahu s vlastnickým právem navrhovatelů pracoval jako s nespornou skutečností. V této souvislosti navrhovatelé především tvrdili, že změnou funkčního vymezení plochy známé jako Kasárna Karlín odpůrce otevře prostor pro provoz kulturního centra (buďto v rámci stavebních záměrů nebo také i za pomoci drobných staveb, které nevyžadují povolení dle zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (nový stavební zákon). Dosavadní provoz kulturního centra, za nímž stáli mj. představitelé hl. m. Prahy, pak dle navrhovatelů zatěžoval přilehlou obytnou zástavbu nepřiměřeným hlukem. Před zákazem provozu kulturního centra tento hluk měnil byty navrhovatelů v neobývatelné.
25. V nejobecnější rovině soud shledal, navrhovatelé vznesli plausibilní tvrzení o linii příčinné souvislosti mezi napadeným OOP a tvrzením navrhovatelů o zvýšení hlukové zátěže území, která se může negativně projevit v jejich nemovitostech, jež buďto s regulovanou plochou bezprostředně sousedí [navrhovatelé a) a d)] nebo jsou od ní vzdáleny jen několik málo desítek metrů [navrhovatelé b) a c)]. Přitom vzal na vědomí zejména povahu namítaného zásahu do práv navrhovatelů, charakter lokality a jeho zalidněnost (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, *obec Nalžovice*, bod 50). Bez bližšího zkoumání tedy nemohl vyloučit, že existuje vztah mezi právní sférou navrhovatelů a územím, jež reguluje napadená změna územního plánu, a tedy, že jde o z povahy věci myslitelné dotčení práv navrhovatelů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *POLABÍ Vysoká*). Odmítnout návrh pro nedostatek aktivní procesní legitimace lze, pouze pokud soud bez pochyb a okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného, může zjistit zjevný nedostatek věcné legitimace. Tak tomu zde nebylo. Proto soud v pochybnostech musel návrh považovat za přípustný (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2010, čj. 3 Ao 5/2010-125, část V).
26. Splněna je také podmínka pasivní legitimace, jelikož dle usnesení rozšířeného senátu NSS 1 Ao 1/2009 platí, že odpůrcem je obec, jejíž zastupitelstvo vydalo územní plán či jeho změnu.
27. Soud tedy shledal, že zde jsou všechny procesní podmínky pro věcný přezkum OOP.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

28. O aktivní věcné legitimaci navrhovatelů soud uvážil s ohledem na závěry, ke kterým dospěl NSS v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 As 336/2017-46, *Auto*Mat*, bod 18, a to, že „*aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech [...]. Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout*“.

III.B. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu a nesporné skutečnosti

29. Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti.
30. Zastupitelstvo hl. m. Prahy rozhodlo o pořízení této změny před nabytím účinnosti nového stavebního zákona a současně usnesením ze dne 7. 6. 2012, č. 2M/2 rozhodlo o pořízení nového územního plánu Prahy (tzv. Metropolitního plánu). Pořizování nyní sporné změny územního plánu tedy dokončilo ve smyslu § 322 odst. 4 nového stavebního zákona podle dosavadních právních předpisů bez nutnosti uplatnit požadavky na jednotný standard podle § 20a starého stavebního zákona.
31. Změna měla spočívat ve změně funkčního vymezení plochy areálu tzv. Kasáren Karlín (pozemky parc. č. 97/3, 97/4, 97/5, 97/6 v k. ú. Karlín) z původního „armáda a bezpečnost (VVA)“ na funkční plochu s novým označením „smíšené městské jádro (SMJ)“ s navrhovaným kódem využití I (rozvojové území).
32. Magistrát hl. města Prahy, odbor ochrany prostředí, ve stanovisku ze dne 21. 9. 2020 uvedl, že navrhovanou změnu územního plánu není třeba posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Se zřetelem na charakter a rozsah změny neočekával významný negativní vliv ani z hlediska ochrany veřejného zdraví. Dodal, že mu z úřední činnosti nejsou známy uvažované či již realizované záměry, které by mohly mít významnou kumulativní a synergickou povahu vlivů.
33. V červnu 2021 pak IPR obdržel žádost o přípravu podkladové studie k podnětu na nyní spornou změnu územního plánu. Návrh změny vč. podkladové studie s názvem „Ověřovací objemová studie Kasárna Karlín 02/24“ pak IPR předložil odpůrci v březnu 2024.
34. Návrh změny byl veřejně projednán 28. 5. 2024. K návrhu odpůrce pořídil stanoviska, obeslal také správce infrastruktury apod. Ministerstvo kultury ve stanovisku ze dne 29. 5. 2024 upozornilo, že v regulovaném území se nachází Památková zóna Karlín, Ochanné pásmo Památkové rezervace v hl. m. Praze a také jde o Ferdinandovy kasárna, která jsou nemovitou kulturní památkou vedenou v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. 40629/1-1588. Ministerstvo souhlasilo se změnou funkce plochy z VVA na SMJ, ale ne se změnou stabilizované plochy na plochu transformační s kódem využití území „I“. Z hlediska limitu rozvoje je důležité, aby u kulturní památky bylo možno pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti. Stejně se vyjádřil také Národní památkový ústav (vyjádření ze dne 2. 5. 2024). Hygienická stanice hl. m. Prahy stanoviskem ze dne 4. 6. 2024 označila návrh změny územního plánu za akceptovatelný. Upozornila ovšem na nutnost dodržení hygienických limitů hluku či vibrací definovaných zákonem a nařízeními č. 272/2011 Sb. a č. 291/2015 Sb. Požadovala pak, aby v případných následných řízeních (nejpozději ve fázi územních řízení) jí byly předloženy dokumenty dle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a to

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

- a. akustická studie, která bude hodnotit hlukovou zátěž území ze všech zdrojů v současné situaci, hlukovou zátěž v chráněných prostorech, změny hlukových poměrů v lokalitě a na navazujících komunikacích způsobené vlivem plánované výstavby,
- b. návrh opatření, která v případě, že budou hygienické limity hluku vyčerpány, povedou k dosažení podlimitní zátěže i se zhotoveným záměrem,
- c. studie predikující šíření vibrací s případnými návrhy k dosažení podlimitní zátěže,
- d. výpočet prokazující dosažení hygienických limitů neionizujícího záření.

K tomu hygienická stanice dodala, že bez uvedených podkladů nemůže vydat souhlasné závazné stanovisko k umístění konkrétního záměru.

- 35. Odpůrce obdržel dne 30. 5. 2024 námitky a připomínky k návrhu změny územního plánu projednávané pod č. Z 3896/00, a to od navrhovatelů a) a b) a dále také od další fyzické osoby, která nepodávala návrh na zrušení OOP.
- 36. Následně odpůrce zohlednil požadavky Ministerstva kultury. Změnu dále pořizoval jako stabilizovanou plochu SMJ, a tedy nikoli jako rozvojovou plochu SMJ-I. S touto změnou Ministerstvo kultury souhlasilo (přípis z 8. 9. 2024). Stejně tak souhlasil i Magistrát hl. města Prahy, odbor ochrany prostředí (přípis z 12. 9. 2024).
- 37. Usnesením ze dne 12. 12. 2024, č. 19/12, Zastupitelstvo hl. m. Prahy schválilo spornou změnu územního plánu, kterou následně odpůrce vydal formou OOP a doručoval na jeho úřední desce (vyvěšeno 5. 2. 2025, svěšeno 20. 2. 2025). Součástí vydaného OOP je nejen grafická a textová část (odůvodnění), ale také vyhodnocení stanovisek, připomínek a námitek k návrhu OOP [vč. námitek navrhovatelů a) a b)].
- 38. Mezi navrhovateli a odpůrcem přitom není sporné, že z oddílu 3 regulativů funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy (regulativy) plyne, že na území města územní plán vymezuje mj. plochy SMJ (smíšené městské jádro), VVA (armáda a bezpečnost) a OV (všeobecně obytné). Dle oddílu 4 pak k těmto tří funkčním vymezením plochy platí následující.

SMJ - smíšené městské jádro

Hlavní využití:

Smíšené (kombinované) využití ploch v centrální části města a centrech městských čtvrtí, zejména občanské vybavení a bydlení.

Přípustné využití:

Stavby pro bydlení, byty v nebytových domech, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou

nepřevyšující 20 000 m², zařízení veřejného stravování, ubytovací zařízení, stavby pro administrativu, školy, školská, vysokoškolská a ostatní vzdělávací zařízení, mimoškolní zařízení pro děti a mládež, sportovní, kulturní, zábavní, církevní zařízení, zařízení zdravotnická a sociálních služeb, stavby pro veřejnou správu, nerušící služby, zařízení a plochy pro provoz PID. Drobné vodní plochy, zeleň, cyklistické stezky, pěší komunikace a prostory, komunikace vozidlové, plošná zařízení technické infrastruktury v nezbytně nutném rozsahu a liniová vedení technické infrastruktury. Parkovací a odstavné plochy, garáže pro osobní automobily.

Podmíněně přípustné využití:

Monofunkční stavby pro bydlení nebo občanské vybavení v souladu s hlavním využitím. Víceúčelová zařízení pro kulturu, zábavu a sport, obchodní zařízení s hrubou podlažní plochou nepřevyšující 80 000 m², hygienické stanice, zařízení záchranného bezpečnostního systému, drobná nerušící výroba, čerpací stanice pohonných hmot bez servisů a opraven jako nedílná část garáží a polyfunkčních objektů. Veterinární zařízení v rámci polyfunkčních staveb a staveb pro bydlení a malé sběrné dvory v případě, že posuzovaný pozemek bezprostředně sousedí s plochou SV a že nebude narušena struktura souvisejícího území. Pro podmíněně přípustné využití platí, že nedojde k znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Nepřípustné využití:

Nepřípustné je využití neslučitelné s hlavním a přípustným využitím, které je v rozporu s charakterem lokality a podmínkami a limity v ní stanovenými nebo je jiným způsobem v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

VVA - armáda a bezpečnost**Hlavní využití:**

Plochy sloužící pro zařízení a areály pro armádu a bezpečnostní složky, zařízení pro záchranný bezpečnostní systém, vězeňská zařízení.

Přípustné využití:

Drobné vodní plochy, zeleň, cyklistické stezky, pěší komunikace a prostory, komunikace vozidlové, plošná zařízení technické infrastruktury v nezbytně nutném rozsahu a liniová vedení technické infrastruktury.

Podmíněně přípustné využití:

Pro uspokojení potřeb souvisejících s hlavním a přípustným využitím lze umístit: kulturní zařízení, zdravotnická a zařízení sociálních služeb, sportovní zařízení, obchodní zařízení, zařízení veřejného stravování, ubytovací zařízení, církevní zařízení, administrativní zařízení a služby, služební byty, parkovací a odstavné plochy, garáže, čerpací stanice pohonných hmot. Dále lze umístit: zařízení a plochy pro provoz PID. Využití uvedené jako hlavní a přípustné v plochách VV je přípustné za podmínky, že se jedná o plochy či objekty, jejichž využití pro původní účel není vázáno veřejně prospěšnou stavbou.

Pro podmíněně přípustné využití platí, že nedojde k znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků.

Nepřípustné využití:

Nepřípustné je využití neslučitelné s hlavním a přípustným využitím, které je v rozporu s charakterem lokality a podmínkami a limity v ní stanovenými nebo je jiným způsobem v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

OV - všeobecně obytné**Hlavní využití:**

Plochy pro bydlení s možností umísťování dalších funkcí pro obsluhu obyvatel.

Přípustné využití:

Stavby pro bydlení, byty v nebytových domech. Mimoškolní zařízení pro děti a mládež, školy, školská a ostatní vzdělávací zařízení, kulturní zařízení, církevní zařízení, zdravotnická zařízení, zařízení sociálních služeb, malá ubytovací zařízení, drobná nerušící výroba a služby, veterinární zařízení a administrativa v rámci staveb pro bydlení, sportovní zařízení, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 2 000 m², zařízení veřejného stravování. Drobné vodní plochy, zeleň, cyklistické stezky, pěší komunikace a prostory, komunikace vozidlové, plošná zařízení technické infrastruktury v nezbytně nutném rozsahu a liniová vedení technické infrastruktury.

Podmíněně přípustné využití:

Pro uspokojení potřeb souvisejících s hlavním a přípustným využitím lze umístit: parkovací a odstavné plochy, garáže pro osobní automobily. Dále lze umístit: vysokoškolská zařízení, stavby pro veřejnou správu města, hygienické stanice, zařízení záchranného bezpečnostního systému, obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 20 000 m², ubytovací zařízení, stavby a plochy pro administrativu, malé sběrné dvory, sběrný surovin, parkoviště P+R, garáže, čerpací stanice pohonných hmot bez servisů a opraven jako nedílnou část garáží a polyfunkčních objektů, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, zahradnictví. Pro podmíněně přípustné využití platí, že nedojde ke snížení kvality prostředí a pohody bydlení a jinému znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků.

Nepřípustné využití:

Nepřípustné je využití neslučitelné s hlavním a přípustným využitím, které je v rozporu s charakterem lokality a podmínkami a limity v ní stanovenými nebo je jiným způsobem v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

39. Sporné mezi stranami není ani znění Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (k tomu viz část III.B.5. níže).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

III.C. Vlastní přezkum napadeného OOP

40. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s., soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP. Při rozhodování ho vázal rozsah a důvody návrhu (dle § 101d odst. 1 s. ř. s.).
41. Návrh není důvodný.
42. K posouzení věci soud nenařizoval jednání, jelikož neshledal potřebu v této věci provádět dokazování. Soud při přezkumu OOP vychází ze správního spisu, a tedy obsahem správního spisu nedokazuje. Proto soud nevyhověl návrhu na provedení k důkazu napadeného OOP a námitek navrhovatelů a) a b). S ohledem na informace o účinnosti napadeného OOP, které vyplývají přímo ze správního spisu, a také již shora uvedený právní názor ohledně „předčasnosti“ návrhu nebylo třeba provádět dokazování printscreenem stránek odpůrce či přímo těmito stránkami. Mezi stranami nebylo sporu o tom, že navrhovatelé vlastní nemovitosti v bezprostředním okolí regulované plochy, a tedy soud nepotřeboval toto vlastnictví ověřovat ani z výpisů z katastru nemovitostí. Mezi stranami nebylo sporu ani o znění Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy. Jak navrhovatelé, tak odpůrce pouze poukazovali na jednotlivé části zásad, z nichž dovozovali soulad, resp. nesoulad napadeného OOP s touto nadřazenou územněplánovací dokumentací. S ohledem na to, jak soud uchopil stěžejní právní otázku tohoto sporu, nebylo potřeba vést dokazování ani ohledně hluku, který vznikl z provozu kulturního centra Kasárna Karlín v uplynulých letech. Proto soud zamítl také důkazní návrhy odborným doporučením ohledně hluku, zvukovými a obrazovými nahrávkami a články ze stránek www.ceskobezhluku.cz, otevřeným dopisem primátorovi odpůrce, vyrozuměním Veřejného ochránce práv či jeho zprávou ze dne 24. 4. 2025. Zbývá dodat, že účastníci řízení netrvali na nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

III.C.1. Obecná východiska

43. NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, *T-Mobile*, stanovil pětikrokový algoritmus přezkumu OOP, a sice přezkum pravomoci správního orgánu, který je vydal (krok č. 1), přezkum otázky, zda správní orgán při vydání napadeného OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*; krok č. 2), zda napadené OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok č. 3), přezkum obsahu OOP z hlediska jeho rozporu (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium; krok č. 4) a přezkum obsahu OOP z hlediska jeho proporcionality (krok č. 5). Před vypořádáním jednotlivých námitek soud připomíná, že v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, *pumelice*, již správní soudy *nemusí* postupovat podle tzv. algoritmu přezkumu vycházejícího z dřívější judikatury NSS. OOP přezkoumávají hledisky návrhových bodů, jimiž navrhovatel zpochybnil územněplánovací dokumentaci. Pětikrokový algoritmus nicméně zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2025, čj. 2 As 299/2023-69, *Holešovičky pro lidi*, bod 34).
44. Soudní přezkum ovlivňuje obsah a kvalita samotného návrhu, z něhož musí správní soud při svém rozhodování vycházet, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, že by soud měl do veškerých činností v rámci územního plánování zasahovat co možná nejméně. Při přezkumu územně plánovací dokumentace se soud řídí zásadou zdrženlivosti. Soud by tedy měl vystupovat pouze jako garant zákonnosti, který má zkoumat porušování předpisů a nemá mít zájem na zasahování do aktivní tvorby územně plánovací dokumentace, v tomto

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

konkrétním případě tedy tvorby změny územního plánu či snad dokonce hledání konkrétního optimálního funkčního vymezení jím řešené plochy. Soud je pouze strážcem procedury vedoucí k územní regulaci, nikoli jejím aktivním tvůrcem. Aktivním tvůrcem je v tomto případě naopak zastupitelstvo obce, jakožto orgán politické reprezentace vzniklý na základě svobodné volby občanů ve volbách a postupující v rámci práva na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

45. Úlohou soudu v tomto typu řízení tedy není dotváření územních plánů na základě návrhu, nýbrž obrana jednotlivce před excesy v procesu územního plánování a nedodržením zákonných podmínek při jejich vytváření. K rušení územněplánovací dokumentace soud přistoupí jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (např. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 AOs 3/2013-36, *obec Heřmanova Huť*, bod 16). Je to právě obec, která se musí pokusit vyvážit zájmy vlastníků dotčených nemovitostí s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob. Ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování (změny) územního plánu. V ní je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky (např. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2023, čj. 7 As 232/2022-25, *MONSTA Brno*, bod 12). Je tak třeba přihlídnout i k tomu, že regulace území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální či dokonce okamžité potřeby (např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, *Občanské sdružení Jistebnická vrchovina*).
46. Při pořizování územněplánovací dokumentaci nelze připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. Na druhou stranu však nelze pomíjet, že vlastník pozemku *nemá* individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, *město Klecany*, bod 65; ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, *město Roudnice nad Labem*). O to víc nemá takové subjektivní právo vlastník nemovitosti, která pouze přiléhá k pozemku či sousedí s pozemkem, k němuž se vztahuje konkrétní změna územního plánu. Takový vlastník sice může být zprostředkovaně dotčen na jeho právech, ale rozhodně se bez dalšího nemůže domct pro něj „výhodnější“ konkrétní regulace v územním plánu.
47. Územní plánování ovládá zásada kontinuity, která brání tomu, aby územní plán bez důležitých důvodů vymezil plochu s odlišným funkčním využitím, než tomu bylo doposud. Změna funkčního určení plochy, popř. vymezení nové plochy s odlišným způsobem využití, může obstát pouze tehdy, jestliže je odůvodněna závažnými věcnými důvody. Ty mohou spočívat buď v tom, že řešení zahrnuté do předchozího územního plánu je věcně nesprávné a toto řešení je v závažné kolizi s veřejným zájmem (tedy výrazně omezuje naplnění veřejného zájmu), nebo mohou být způsobeny změnami, k nimž došlo po přijetí předchozího územního plánu, takže řešení obsažené v předchozím územním plánu již není aktuální a je třeba ho přehodnotit. Pouze v případě, že je změna obsahu územního plánu odůvodněna některým z těchto dvou hledisek, lze mít za to, že nebyl porušen princip

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

kontinuity územního plánování. K významu principu kontinuity územního plánování se úzce pojí ústavní principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 AOs 2/2012-53, *obec Bavoryně*). Požadavek na kontinuitu ovšem nesmí znemožnit revizi existujícího stavu (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS).

48. Mezi stranami této kauzy není sporu o tom, že funkční vymezení plochy kasáren *není aktuální*. Jelikož se již nejedná o objekt spadající pod Ministerstvo obrany, ale jde o majetek odpůrce s „civilním“ určením, soud reflektuje povinnost odpůrce pořídit změnu územního plánu ve vztahu k pozemkům, které již dlouhodobě neplní svůj původní účel, dosud zanesený v územním plánu. Podle § 5 odst. 6 starého stavebního zákona jsou obce a kraje povinny soustavně sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je. Změní-li se podmínky, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou povinny pořídit změnu příslušné územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, čj. 10 As 322/2016-58, *Nemofond*, body 11 a 12). Z výše uvedeného je tedy patrné, že zde byly předpoklady pro změnu funkčního vymezení plochy tzv. areálu Kasáren Karlín a odpůrce měl změnit funkční vymezení této plochy. Sporným zůstává pouze to, zda odpůrce postupoval v souladu se zákonem, pokud změnil plochu VVA na stabilizovanou plochu SMJ.
49. Pro přehlednost soud uvádí, že rozdílným způsobem využití ploch ve smyslu § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (vyhláška)¹, se rozumí to, že u všech ploch řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Plochy pokrývají beze zbytku celé řešené území a každé ploše tak musí být přiřazen některý ze způsobů využití uvedených v § 4 až § 19 vyhlášky (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 větě druhé téže vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky pro hlavní (lze-li je stanovit), přípustný, podmínečně přípustný a nepřipustný účel využití (srov. také rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2016-37, č. 3771/2018 Sb. NSS, *obec Malé Březno*). Ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky předpokládá, že funkční plochy (a to jak ty výslovně jmenované v § 4 až 19 této vyhlášky, tak ty stanovené nad rámec těchto ploch územním plánem příslušné obce), mohou být dále podrobněji členěny (shodně viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 3 As 197/2017-21, *město Bohumín*, bod 43).

III.C.2. Hypotézy stran využití regulované plochy

50. Navrhovatelé vystavěli svou argumentaci na předpokladu, že areál Kasáren Karlín, který reguluje napadené OOP, bude nutně sloužit k provozu kulturního centra, a také na tom, že toto kulturní centrum je bude rušit nepřiměřeným hlukem, jak tomu dle jejich tvrzení bylo v minulosti, tj. předtím, než původní kulturní centrum ukončilo svou činnost.
51. Jakkoli soud rozumí obavám navrhovatelů, že v důsledku změny funkčního vymezení plochy v územním plánu může dojít k „obnově“ kulturního centra v areálu Kasáren Karlín, soud musí mít v tomto typu řízení na paměti, že územněplánovací dokumentace je pouze koncepčním nástrojem. Napadené OOP nestaví funkční vymezení plochy takovým

¹ Nově místo původní vyhlášky reguluje stejné či obdobné záležitosti vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu, která navazuje na úpravu obsaženou v novém stavebním zákoně.

způsobem, že jediným možným způsobem využití pozemků je umístění kulturního centra, s jehož provozem by byly imanentně spojeny nadlimitní hlukové imise. Napadené OOP v žádném případě samo o sobě nezakládá dostatečnou oporu k znovuotevření kulturního centra v jeho původním charakteru, nepovoluje jeho činnost ani nelegalizuje případná protiprávní jednání, k nimž mělo docházet před jeho uzavřením.

52. Lze připustit, že v případě extrémního nesouladu odůvodnění OOP s realitou, vzneseli-li navrhovatel k tomu dostatečně konkrétní tvrzení, je jistě úkolem soudu zabývat se rozdíly mezi deklarovanými a skutečnými účely OOP. V takovém případě pak již jen z obsahu návrhových tvrzení musí vyplývat zjevná nepravdivost či zavádějící obsah deklarovaných cílů OOP. Taková tvrzení pak musí navrhovatel prokazovat.
53. V nynější věci soud neseznal, že by se odpůrcem deklarované cíle sporné změny územního plánu mýjely s tím, čeho má tato nová regulace ve skutečnosti dosáhnout. Z poukazovaných vyjádření některých představitelů hl. m. Prahy nelze dovozovat, že napadené OOP má jen a pouze „legalizovat“ rušení nočního klidu či překračování hlukových limitů v důsledku provozu kulturního centra. Z odůvodnění napadeného OOP stejně tak jako z jeho příloh je patrné, že OOP má otevřít možnosti využití plochy, která již nadále neodpovídá funkčnímu vymezení VVA. Za tímto účelem odpůrce zvolil nové funkční vymezení plochy jako SMJ, které odpovídá jak sousedícím plochám, tak paletě záměrů a aktivit, jež na této ploše lze nově realizovat. Nově vymezené polyfunkční území (vč. bydlení a široké nabídky občanské vybavenosti alternativního kulturního centra) má dle odpůrce umožnit dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a vytvořit také předpoklady pro udržitelný rozvoj (s. 5 a 6 odůvodnění OOP). K tomu odpůrce nechal připravit ověřovací studii, z níž jsou patrné mj. také varianty využití stávající hlavní budovy kasáren (např. městské byty, hostel, studentské koleje či kanceláře) a návrhy na „přestavbu“ jižní budovy, v níž sídlilo kulturní centrum. Jižní budova nemá výrazné historické kvality, jako je tomu u hlavní budovy.
54. Za těchto okolností soud neshledal důvod, pro který by měl „vykročit“ z mezí podkladových materiálů a zkoumat, zda důvody, které vedly k vydání OOP, jak je ve spisu definoval odpůrce, jen nezastírají jiný důvod (výlučně obnovení dosavadního rušivého provozu kulturního centra), jenž navrhovatelé považují za skutečný jediný smysl a účel nové regulace. Z tohoto úhlu pohledu nemohou být rozhodné navrhovateli označené aktivity či vyjádření některých z představitelů hl. m. Prahy. Navrhovatelé nepředložili takovou sadu navzájem provázaných tvrzení, z nichž by bylo možné v případě jejich prokázání dovodit exces samosprávy, pro který by bylo nutné zrušit napadené OOP (viz bod 45 shora). Námitka, že stanovení nového funkčního vymezení sporné plochy míří jen a pouze k opětovnému zprovoznění obtěžujícího kulturního centra, zůstala ve spekulativní rovině. Odůvodnění OOP sice pracuje také s tím, že v ploše nabídne kromě jiného i občanskou vybavenost ve formě alternativního kulturního centra, avšak z ničeho neplyne, že by OOP bylo vydáno ve skutečnosti toliko s tímto záměrem. Právě naopak, nově vymezené funkční využití předmětného území je logickou a ve světle shora popsanych východisek nutnou reakcí na změny ve vlastnictví dotčených nemovitostí, jež nadále nebudou sloužit svému původnímu určení (úkoly obrany státu). Počítá přitom s nejrůznějšími modalitami včetně bydlení, jak je v podrobnostech vyloženo v ověřovací studii. Soud přitom v souhrnu tvrzení navrhovatelů neshledal dostatečné indicie pro závěr, že by snad jediným skutečným záměrem odpůrce bylo legalizovat protiprávní činnosti spojené s provozem kulturního centra (nepřiměřené hlukové imise, rušení nočního klidu apod.).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

55. Přesto soud dodává následující. Jakkoli je jisté (ostatně i ve světle navrhovatelí vznesených tvrzení poukazujících na postoje představitelů odpůrce) možné, že sporná plocha může v budoucnosti opět sloužit (také) ke kulturním aktivitám, u územního plánu, který je základním koncepčním nástrojem samosprávy obce, resp. u jeho změny, navrhovatelé nemohli účinně redukovat soudní přezkum na jedinou z mnoha možných variant využití území, která odpovídá novému funkčnímu vymezení plochy areálu Kasáren Karlín. Jak plyne z regulativů (bod 38 shora), plocha SMJ umožňuje celou paletu možných funkcí v území. Do *hlavního využití* patří občanské vybavení a bydlení. Mezi *přípustné využití* pak vedle mnoha jiných patří také obchodní zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou nepřevyšující 20 000 m², zařízení veřejného stravování, sportovní kulturní, zábavní, církevní zařízení, jak uvádí navrhovatelé. Tuto plochu ovšem ve stejném režimu přípustného využití lze dedikovat k provozu ubytovacích zařízení, ke stavbám pro administrativu, školy, školská, vysokoškolská a ostatní vzdělávací zařízení, mimoškolní zařízení pro děti a mládež, zařízení zdravotnická a sociálních služeb, stavby pro veřejnou správu, nerušící služby apod. Jako *podmíněně přípustná* jsou ještě rozsáhlejší obchodní zařízení a také víceúčelová zařízení pro kulturu, zábavu a sport. Pro podmíněné využití pak platí, že nedojde k znehodnocení nebo ohrožení využitelnosti dotčených pozemků.
56. Byla-li mnohost možných způsobů využití plochy důvodem, pro který odpůrce v koncepci územního plánování zvolil plochu SMJ, soud nemůže ničeho vytýkat volbě „polyfunkčního“ území, která vlastníkům dotčených pozemků nespojuje ruce konkrétním využitím této plochy, ale pouze vymezuje širokou množinu přípustných typů záměrů a využití plochy. Opět ani v tomto nelze shledat exces odpůrce. Soud přitom nemůže vyloučit, že dojde k pokusu umístit do této plochy záměr, jenž bude mít významné vlivy na okolí. I pokud by takový záměr byl v souladu s obsahem nyní změněného územního plánu, neznamená to, že musí být povolen. Vlivy konkrétního záměru na okolí musí být důkladně posouzeny v řízení o povolení záměru (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS, *Valstav Zlín Group*, bod 59).
57. Pouze nad rámec nezbytně nutného soud dodává, že pokud by se předpoklady navrhovatelů ohledně „znovuotevření“ kulturního centra potvrdily, s ohledem na tvrzení navrhovatelů patrně půjde o víceúčelové zařízení pro kulturu, zábavu a sport, které by v dané ploše bylo pouze podmíněně přípustné. Při využití plochy, jde-li o činnost či záměr, které vyžadují povolení dle § 182 a násl. nového stavebního zákona, či nikoli, musí každý respektovat podmínky územněplánovací dokumentace. Tzn., že i víceúčelové zařízení pro kulturu, zábavu a sport musí respektovat shora zmíněnou podmínku, a to, že dílčími aktivitami (např. emitovaným hlukem) neznehodnotí nebo neohrozí využitelnost dotčených (sousedních) pozemků. Pokud by v důsledku takového provozu kulturního centra či s ním spojených aktivit z povahy věci nutně docházelo k takovým zásahům, musí být tyto otázky předmětem eventuálních řízení o povolení záměru. Pokud by pak konkrétní záměr byl povolen a bylo povoleno rovněž jeho užívání, v jehož rámci by docházelo k porušování shora připomenuté podmínky, byť i jen ojediněle, právní řád poskytuje pro takové případy jiné nástroje právní ochrany.
58. Dále soud neopomenul, že každý záměr, resp. jeho soulad s územním plánem, by měl vždy být *ad hoc* posouzen se zřetelem na koordinaci cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě, a to tak, aby tento záměr sám nebo ve spojení s jinými nevedl ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území (§ 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.; rozsudek 3 As 112/2016, *obec Malé Březno*, bod 34). Pokud by hrozilo, že v důsledku umístění konkrétní stavby budou

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

vníkat na pozemek jiného vlastníka tzv. nepřímé imise v míře nepřiměřené místním poměrům, které budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku, neměl by stavební úřad stavbu do území vůbec vpustit nebo by měl ke snížení těchto negativních dopadů stanovit omezující podmínky (např. rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, či ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS, *městys Čestice*, bod 35). Přiměřeně vztaženo na tento případ, orgán územního plánování by měl dbát na dodržování regulace vyplývající z územního plánu nejen u povolených záměrů (v rámci stavebního zákona), ale také bedlivě sledovat, zda jednotlivé plochy vymezené územním plánem nejsou ve skutečnosti užívané k účelům, které neodpovídají územnímu plánu, resp. zda způsob či rozsah jejich užívání neodporuje přípustnému využití plochy dle územního plánu (k tomu srov. navrhovatel cit. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2025, čj. 2 As 7/2024-42, ve věci tzv. *Ledáren Braník*, z něhož plyne, že i soubor drobných staveb či jejich součástí, jsou-li užívané k hlasité hudební produkci, mohou vyvolat hlukové imise). Za takových okolností by pak nemohlo bez dalšího obstát užívání plochy SMJ způsobem, který ohrožuje využitelnost sousedících pozemků či nemovitostí (např. nepřiměřeným hlukem). Právě tímto způsobem pak odpovědný správní orgán má naplňovat zásadu zákonnosti či zásadu, že veřejná správa je službou veřejnosti.

59. Podobně jak je tomu u jednotlivých stavebních záměrů, veřejnoprávní ochrana sice slouží preventivně a *pro futuro* k ochraně sousedících osob a předcházení možným budoucím sporům, které lze předvídat již ve fázi přípravy územněplánovací dokumentace (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2017, čj. 2 As 155/2017-65, *E.ON Česká republika*, bod 34). V nyní posuzované věci ovšem soud opakovaně zdůraznil, že napadené OOP reaguje na okolnost, že funkční vymezení plochy kasáren není aktuální. Odpůrce tedy jeho vydáním náležitě reflektoval povinnost pořídit změnu územního plánu a uzpůsobit změnám poměrů v území novou regulaci jeho funkčního vymezení. Pokud odpůrce v OOP schválil různé modalities jeho budoucího využití, soud nemohl vystoupit z výše popsaných mezí své role a nahlížet na nynější věc optikou, kterou svůj návrh uchopili navrhovatelé. Nemohl tedy (s přihlédnutím k výše uvedeným tezím stran tvrzení navrhovatelů) především přezkoumat OOP bez ohledu na skutečný obsah regulace tak, jako by jeho jediným možným důsledkem bylo umístění stavby či komplexu staveb, jež budou v budoucnu dle očekávání navrhovatelů (založeného na historické zkušenosti) působit nadměrné imise a zasahovat tím do jejich práv. Tím spíše pak soud nemůže v tomto typu řízení bez dalšího předpokládat porušování povinností stanovených právními předpisy. Nelze opomenout ani to, že jde o oblast dotčenou památkovou ochranou (viz část III.C.4. níže).

III.C.3. Nepřezkoumatelnost a navazující námitky

60. Navrhovatelé nenamítali žádné pochybení týkající se procesního postupu při pořizování OOP; ani soud neshledal žádnou takovou vadu. Vytýkali odpůrci, že se dostatečně nevypořádal s námitkami navrhovatelů a) a b).
61. Na tomto místě soud předesílá, že v průběhu pořizování OOP vznesli námitky proti návrhu OOP pouze navrhovatelé a) a b), jakkoli návrh na zrušení OOP pak podali také navrhovatelé c) a d). V této souvislosti soud upozorňuje, že podání námitek vůči návrhu OOP není podmínkou aktivní legitimace v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., avšak navrhovatel, který námitky nepodal, jen stěží může uspět v soudním řízení. Navrhovatel, který v procesu vydávání OOP zůstal pasivní, nemůže úspěšně tvrdit, že OOP je nepřezkoumatelné proto, že neodpovídá na jeho námitky (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 903). Možnost soudního přezkumu odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

změny územního plánu je značně limitovaná (srov. shora uvedenou zásadu kontinuity), pokud určitý navrhovatel proti rozdílnému funkčnímu zařazení neuplatnil námitky. NSS dovodil, že „na základě podané námítky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námitku tak mohl např. upřesnit, proč na určitém pozemku byla vymezena určitá funkční plocha“ (rozsudek ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2013-33, *Seattle*; srov. také rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 3 As 197/2017-21, *město Bohumín*, bod 52). Jelikož jsou z nyní napadeného OOP zřejmé minimálně obecné důvody pro nové vymezení funkční plochy bývalých kasáren (tzn. potřeba aktualizovat územní plán z důvodu změny vlastníka objektu, pozbytí původní funkce Kasáren Karlín a potřeby stanovit nové funkční využití této plochy), již jen z těchto důvodů nemohou být navrhovatelé c) a d) úspěšní s jejich výtkou nepřezkoumatelnosti napadeného OOP.

62. Nad rámec nezbytně nutného soud dodává, že pokud by napadené OOP odpůrce vydal dle nového stavebního zákona, dle jeho § 307 odst. 2 by byl návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nepřipustný, pokud by obsahoval pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy, ač tak učinit mohl. To neplatí, jde-li o opatření obecné povahy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.
63. Ani námitka nepřezkoumatelnosti, kterou vznesli navrhovatelé a) a b), není důvodná.
64. Navrhovatelé a) a b) spolu s další osobou vznesli námitky (body 52 až 58 návrhu), dle nichž se odpůrce nevypořádal s otázkou hlukových imisí. Odkaz odpůrce na navazující řízení dle stavebního zákona navrhovatelé vnímají jako nedostatečný. Dle nich není z odůvodnění OOP zřejmé, z jakých podkladů a jakými úvahami se odpůrce řídil, pokud seznal za vhodné umístit do prostoru areálu kasáren plochu, která umožňuje venkovní produkci koncertů, filmů a dalších činností, které generují hluk terorizující tamní obyvatele.
65. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí OOP obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění OOP musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění OOP dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění). Z § 68 odst. 3 užívaného přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v odůvodnění OOP nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. V odůvodnění OOP je tedy nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Pokud OOP postrádá způsobilé rozhodovací důvody ve vztahu k jím řešeným otázkám, podmínkám pro vymezení zastavěného území apod., tíží ho vada nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS).
66. Soud si je vědom, že územní plán hl. m. Prahy reguluje značně rozsáhlé území; obecně je tedy možné akceptovat, že míra konkrétnosti odůvodnění změny územního plánu hlavního města (především u rozsáhlé změny) může být nižší než v malých obcích. Zde nicméně nejde o nijak rozsáhlou změnu, ale o poměrně izolovanou změnu funkčního vymezení jedné plochy v Karlíně.
67. Soud především opakuje, že u nynějšího OOP je dán důvod ke změně funkčního využití území, jelikož v důsledku jiných právních skutečností (převedení areálu do majetku města) ztratila Kasárna Karlín jakékoli nutné funkční spojení se způsobem využití pro účely armády

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

a bezpečnosti státu a jeho obyvatel. V tomto směru ostatně nic nenamítali ani navrhovatelé a) a b). Jedinou otázkou, kterou je třeba zodpovědět, je to, zda odpůrce dostatečně zdůvodnil, proč původní plochu VVA změnil právě na SMJ. Soud neshledal, že by odůvodnění OOP v tomto směru něco podstatného scházelo.

68. Jak soud konstatoval již výše, územní plán je koncepčním nástrojem, který neslouží k povolování konkrétních záměrů. Za klíčové soud považuje, že změna územního plánu nevymezuje nově zastavitelné území ani nemění stabilizovanou plochu na plochu rozvojovou. V takovém případě z judikatury plyne potřeba detailního odůvodnění změny územněplánovací dokumentace. Jde-li o změnu, která svou povahou není natolik radikální či intenzivní, jak tomu je v nynějším případě, nemusí ani její odůvodnění vyvracet každou dílčí námitku. Postačí, pokud odůvodnění změny územního plánu jako celek nabízí smysluplnou protiváhu k námitkám, které vznesl navrhovatel. Vztaheno na tento případ, při možné širší využití plochy SMJ (v rámci kategorií hlavní, přípustné a podmíněně přípustné) nemá odpůrce povinnost nejkonkrétnějším způsobem vyvracet domněnky navrhovatelů o umístění rušivého kulturního centra, které je údajně bude obtěžovat nepřiměřeným hlukem, a to ani za situace, že v odůvodnění vlastního OOP uvedl, že na ploše přichází v úvahu mj. umístění občanské vybavenosti formou alternativního kulturního centra. V tomto ohledu odpůrce na námitky navrhovatelů reagoval dostatečně tím, že v příloze 3b napadeného OOP (námitky k návrhům změn) uvedl následující.

Změna nemění základní koncepcce občanského vybavení ani veřejných prostranství, lokálně navyšuje občanskou vybavenost formou vymezení polyfunkční plochy SMJ, která umožňuje realizovat různé formy občanské vybavenosti ve formě polyfunkčních staveb nebo kombinací monofunkčních staveb s různým využitím. Konkrétní využití areálu bude řešeno v návazných řízeních, nyní ve fázi změny ÚP nelze účelově předvídat, že v území bude realizováno kulturní centrum. Předmětem návrhu změny je z pohledu funkční regulace plocha /SMJ/ a využití, které umožňuje v souladu s textovou částí ÚP. [...]

Z hlediska vlivu návrhu změny na akustickou situaci na úrovni koncepce územního plánu vydal Odbor ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, jako příslušný správní úřad podle ustanovení § 22 písm. d) a § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, stanovisko, ve kterém nepožadoval posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA), a proto nebyla zpracována dokumentace VVURÚ (pozn. soudu: vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). V úrovni prověřování změny koncepce tedy nelze, na základě stanovisek orgánů státní správy, dovozovat překračování akustických limitů v území. Problematika bude případně prověřována v rámci následných řízení postupy dle stavebního zákona (např. proces EIA).

69. Soud v tomto směru nepominul, že mu navrhovatelé předložili také námitky ze dne 3. 4. 2024, jimiž zpochybňují podmínky pro dodatečné povolení staveb v areálu kasáren (jde o kavárnu, koncertní sál, 2x sezónní bar a saunu) v řízení, které dle nich vede Úřad městské části Praha 8 pod sp. zn. MCP8 311014/2024/OV.Ves. V tomto směru soud navrhovatele odkazuje s konkrétními námitkami proti těmto záměrům na toto navazující řízení. Právě v tomto řízení by stavební úřad měl zhodnotit možnost dodatečného povolení těchto staveb včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí, resp. posouzení akustické situace a s tím souvisejících otázek, a případně stanovit omezující podmínky takovým způsobem, aby v praxi nedocházelo k zatěžování obyvatel okolních nemovitostí nad míru přiměřenou místním poměrům.
70. Jde-li pak o možnost areál využít k pořádání venkovních kulturních a zábavních akcí (koncertů, letního kina apod.), které dle navrhovatelů nevyžadují povolení dle stavebního zákona, soud míní, že odpůrce nemusel při vymezení polyfunkční plochy SMJ výslovně řešit

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

takovouto variantu konkrétního využití území. Mělo-li by k takové akci či akcím skutečně dojít, pak i tyto kulturní či zábavní akce nesmí zatěžovat přilehlé okolí imisemi nad míru přiměřenou místním poměrům. Je sice pravda, jak tvrdí navrhovatelé, že v takovém případě stavební úřad nemusí nutně vést řízení o povolení záměru (např. stavba dočasného pódia či konstrukci promítací plochy, apod.), jelikož dle přílohy 1 bod 1 písm. a) odst. 6 nového stavebního zákona se za drobnou stavbu považují také dočasné stavby bez podsklepení nebo zařízení, která slouží ke kulturním, společenským nebo sportovním účelům, přenosná prodejní zařízení anebo stánky, a to za podmínky, že jejich umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů. To ovšem nevylučuje, že stavební úřad v rámci svých pravomocí může omezit i užívání takových drobných staveb pro jejich nesoulad s podmínkami územně plánovací dokumentace (§ 73 odst. 2 nového stavebního zákona). Jde-li zde konkrétně o víceúčelové zařízení pro kulturu, zábavu či sport, pak takové zařízení je v ploše SMJ jen podmíněně přípustné, a tedy nesmí znehodnotit či ohrozit využitelnost okolních nemovitostí. V případě, že by tomu tak bylo, navrhovatelé mají možnost iniciovat řízení u příslušného stavebního úřadu. Jak však bylo vyloženo výše, soud nemohl na nyní posuzovaném skutkovém a právním půdorysu *a priori* bez dalšího předpokládat porušování povinností stanovených právními předpisy v souvislosti s budoucím užíváním v budoucnu povolených záměrů, popř. záměrů, k jejichž realizaci není třeba samostatné povolení. Považoval naopak za klíčové, že navrhovatelé konkrétně nebrojili proti závěru odpůrce, resp. dotčených orgánů, na podkladě kterých nebylo při vydání napadeného OOP nutno realizovat proces SEA. Proto se také této otázce nemohl samostatně věnovat, neboť by tím nepřípustně vybočil z mezí soudního přezkumu.

III.C.4. Rozpor se ZÚR

71. Navrhovatelé namítli, že změna odporuje ZÚR.
72. Soud si je vědom toho, že pokud rozpory územního plánu se zásadami územního rozvoje mají značný rozsah, musí zrušit územní plán, resp. jeho dílčí změnu (rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, *obec Moravany*, bod 125). Při pořizování (změny) územního plánu musí obec respektovat funkční vymezení ploch v územně plánovací dokumentaci vyššího stupně. Pokud se obec zamýšlí odchýlit od pravidel uvedených v zásadách územního rozvoje, musí takový postup v odůvodnění změny územního plánu podložit argumentací, která se bude opírat o konkrétní skutečnosti a nebude vykazovat logické rozpory (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, bod 77).
73. Nahlíženo obecně, v posuzovaném případě nové funkční vymezení plochy jako SMJ neodporuje ZÚR. Odpůrce na s. 2 až 5 odůvodnění OOP popsal důvody, pro které je změna funkčního vymezení plochy souladná se ZÚR. Soud v obecné rovině neshledal nic, co by se mělo přičít požadavkům ZÚR. Jistý rozpor mezi těmito územněplánovacími dokumentacemi lze shledat až u jednoho z konkrétních možných způsobů využití plochy, a to pokud by se měla naplnit domněnka navrhovatelů, že z areálu Kasáren Karlín by se měl stát areál s hromadnou návštěvností. ZÚR totiž požadují situování takových areálů mimo území památkových rezervací a památkových zón. Je-li objekt Ferdinandových Kasáren nemovitou kulturní památkou, která se nachází uvnitř Památkové zóny Karlín a ochranného pásma Památkové rezervace v hl. m. Praze (viz stanovisko Ministerstva kultury ze dne 29. 5. 2024), pak pořádání koncertů, kulturních, zábavních a sportovních akcí pro stovky či tisíce lidí, kteří by se jich najednou na tomto místě účastnili, není v souladu se ZÚR. Soud v tomto ohledu nesouhlasí s argumentací odpůrce, který tvrdí, že areál Kasáren

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Karlín nedosahuje významu krajské úrovně. Dle soudu v tomto případě jde jak v ZÚR, tak u územního plánu, o to samé území, kterým je ohraničené území hl. m. Prahy, proto je mylné domnívat se, že plocha s celkovou výměrou cca 16,5 tis m², jejíž větší část tvoří „nádvoří“ areálu kasáren, nemůže v „pražských poměrech“ naplnit pojem areál s hromadnou návštěvností ve smyslu „pražských“ ZÚR.

74. Navzdory výše uvedenému soud neshledal, že by funkční vymezení plochy jako SMJ, které umožňuje polyfunkční využití území, nutně odporovalo regulaci obsažené v ZÚR. Využití této plochy k pořádání velkokapacitních akcí ovšem brání pravidlo ZÚR. Proto by odpůrce, který je současně vlastníkem areálu Kasáren Karlín, měl zvolit pouze takové z možných využití této plochy SMJ, které nebude odporovat východiskům, na nichž stojí nadřazená územněplánovací dokumentace. Na tom nic nemění poukaz odpůrce na trvale udržitelný rozvoj, který dle něj tvoří tři protichůdné pilíře (ekonomický, environmentální, sociální), mezi nimi je třeba nalézt rovnováhu. Tuto argumentaci odpůrce nadto vtáhl až do vyjádření ze dne 12. 3. 2025.

III.C.5. Nepřiměřenost

75. V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, správní soudy zkoumají, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení 1 Ao 1/2009, *POLABÍ Vysoká*, či rozsudek ze dne 16. 2. 2016, čj. 3 As 195/2015-55, *město Újezd u Brna*).
76. Soudní přezkum přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je přitom podmíněn tím, že odpůrce seznámil navrhovatele s důvody, pro něž má být sporné řešení nepřiměřeným zásahem do jeho práv, a to prostřednictvím vypořádání námitek, v nichž ho navrhovatel na potřebu takového individuálního poměřování upozornil a v nichž zpochybnil navrhované řešení. Nebyly-li by odpovídající námitky podány, pak soudu v zásadě nezbyvá, než námitku nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatele zamítnout bez věcného posouzení (v podrobnostech viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35, *obec Bojanovice*, bod 13, nebo ze dne 24. 1. 2019, čj. 7 As 461/2018-23, *obec Velká Dobrá*, bod 22). Tak tomu je v případě navrhovatelů c) a d), kteří pohříchu žádné námitky proti návrhu OOP nepodali. Nedostatek námitek z jejich strany má fatální dopad na jejich možný úspěch s odpovídající výtkou v nynějším řízení.
77. Důvodnými však nejsou ani námitky navrhovatelů a) a b) stran nepřiměřenosti řešení, které zvolil odpůrce. Jak soud uvedl již výše, územní plán je koncepčním nástrojem. Samospráva jím neumísťuje do území konkrétní záměr či činnost. Pro soud je stěžejní, že odpůrce řádně odůvodnil volbu funkčního vymezení plochy jako SMJ s ohledem na potřebu „konzervativní“ přeměny této plochy poblíž širšího centra města původně určené k využití pro armádu a bezpečnost. Konzervativní proto, že ani odpůrce nepředpokládá výraznější zásah do uspořádání této plochy, jelikož ji vymezil jako stabilizovanou s požadavkem na dotvoření a rehabilitaci stávající urbanistické struktury bez možnosti další rozsáhlé stavební činnosti. V důsledku napadeného OOP není vymezována nově zastavitelná plocha. Na těchto faktech nic nemění polemika navrhovatelů s tím, že jde o pouze deklarovaný účel OOP. Jakkoli by jistě bylo možné uvažovat o „nafouknutí“ této plochy za účelem realizace podmíněně přípustného obchodního zařízení s celkovou hrubou podlažní plochou až do 80 tis. m² či velkoobjemových zařízení pro kulturu, zábavu a sport, soud nemá pochybnost o

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

tom, že taková radikální změna využití plochy by mohla narazit na limity památkové ochrany či principy aktuálně účinných ZÚR (viz také níže). Přestože navrhovatelé *těsně* překročili rovinu pouhé potenciality (tj. myslitelné možnosti) dotčení jejich práv realizací napadeného OOP (proto soud jejich návrh neodmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace; srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2025, čj. 2 As 19/2024-80, bod 32), že zde uvedených důvodů nemohli uspět ve věci samé pro nedostatek jasné příčinné souvislosti mezi OOP a důsledky, které z něj bez ohledu na shora vyložené úvahy soudu dovozovali (přiměřeně také rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2025, čj. 3 As 192/2024-54, body 29 a 30).

78. Plocha SMJ se soudu nejeví jako zjevně nevhodná k naplnění potřeb nového využití areálu bývalých kasáren, a to ani v kontextu námitek, že odpůrce mohl k realizaci jím deklarovaných cílů sáhnout po funkční vymezení všeobecně obytné plochy (OV). V tomto ohledu soud připomíná, že vlastníci nemovitostí nemají právo na konkrétní změnu územněplánovací dokumentace dle jejich libosti (bod 45 níže). Plocha OV se navrhovatelům může jevit jako vhodnější. Jejich konkrétní argument o nedostatku proporcionality ovšem stojí a padá na tom, že činnost kulturního zařízení v ploše OV by nebyla přípustná, což ovšem není pravda, jelikož plocha OV, stejně jako plocha SMJ, předpokládá kulturní zařízení jako přípustné využití (bod 38 shora). Na to ostatně správně upozornil také odpůrce. Je sice pravdou, že regulovanou plochu obklopuje mj. také plocha OV, avšak ne výlučně. Nelze pominout, že za sousedním objektem autobusového nádraží se nachází plocha SMJ, na kterou OOP plynule navázalo. Tím funkčně propojilo území Prahy 1 a Prahy 8.
79. Jde-li pak o polemiku, kterou strany rozvíjely v následujících podáních, tedy k čemu konkrétně je třeba porovnávat míru zatížení jejich nemovitostí hlukem, soud míní, že v tomto ohledu není rozhodné, zda památkově chráněný objekt kasáren by nyní bylo možné využít jako střelnici, armádní cvičiště apod., či nikoliv. Stěžejní je, že i za původního vymezení plochy jako VVA, nenechal-li by vlastník areál ležet ladem, ho mohl využívat také k činnostem a provozům, které produkují nepominutelný hluk. Toho si museli být v minimálně posledních několik let vědomi také vlastníci okolních nemovitostí vč. nynějších navrhovatelů. Vymezení plochy jako SMJ v tomto ohledu – pohledem soudu – bez dalšího neznámá automatické zvýšení hluku emitovaného z této plochy, samozřejmě za předpokladu respektování právních předpisů.
80. Navrhovatelé sice poukázali na změnu zákona č. 258/2000 Sb., o veřejném zdraví, v jejímž důsledku již nelze považovat hluk z hudební produkce za hluk ve smyslu tohoto zákona, avšak to neznámá, že by byl takový hluk bez dalšího přípustný.
81. Dle nyní účinného § 30 odst. 1 zákona o veřejném zdraví platí, že osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, a dále provozovatel provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v chráněném vnitřním prostoru stavby. Dle odst. 2 se pak hlukem

rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. [...] Za hluk podle věty první se **nepovažuje** zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru.

(zvýraznění doplněno)

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

82. Zákodárce s účinností od 1. 12. 2015 vyčlenil z hluku regulovaného tímto zákonem např. hluk z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru (k předcházející nedostatečně ukotvené úpravě viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2016, čj. 6 As 44/2014-88, č. 3403/2016 Sb. NSS, *HPK-Productions*, a navazující judikaturu). Od data vyloučení hluku z veřejné produkce hudby z regulace zákona o veřejném zdraví mohou a mají tento hluk regulovat samosprávy (podrobněji Krýsa, I.; Krýsová, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, komentář k § 30; v ASPI právní stav k 1. 1. 2022). Nad rámec nezbytně nutného soud poukazuje na to, že v Praze aktuálně probíhá legislativní proces k zakotvení nové místní regulace hluku z veřejné produkce hudby.
83. Nadto nelze opomenout, že tato kategorie hluku, jakožto výjimka z pravidla, kterou je třeba vykládat restriktivně, skutečně dopadá pouze na zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. To znamená, že ji nelze dobře uplatnit na hluk vznikající např. z promítání letního kina ani z jiných aktivit, na které navrhovatelé odkazují. Na hluk z veřejné produkce hudby v budově pak stále dopadají hlukové limity dle zákona o veřejném zdraví.
84. Přestože hluk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru není předmětem regulace zákona o veřejném zdraví, neznamená to, že by bylo přípustné, aby provozovatel takového hluku bezlimitně zatěžoval území, okolní nemovitosti či jejich vlastníky. Jak uvedeno výše, osoba pořádající veřejnou produkci hudby pak musí splňovat podmínky a limity místní úpravy (která má být v Praze přijata), nesmí své sousedy imisemi rušit nad míru přiměřenou místním poměrům a také dodržovat případné podmínky stanovené dalšími předpisy. Nelze si dobře představit, že by veřejná moc, ať jde o výkon veřejné správy či samosprávy, dlouhodobě přehlížela zdroj nepřiměřeného hluku (natož v nočních hodinách) v blízkosti obytné zástavby, resp. nečinila kroky k narovnání takového stavu, případně k přijetí opatření zmírňujících takový hluk na přiměřenou úroveň. Jak samospráva, tak správní orgány musí dbát obecných východisek, která platí i pro nynější lokalitu, a to, že do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat záměry, které sice každý jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246, *Corinthia Panorama*, část III.D). V teoretické rovině, i pokud by v konkrétním případě došlo k dílčímu pochybení, vlastník dotčené nemovitosti má zcela jistě minimálně právo iniciovat sousedský spor před civilním soudem.
85. Proto i stran námitky nepřiměřenosti OOP nezbyvá soudu než konstatovat, že „rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území [...] je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci“ (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2020, čj. 1 As 245/2019-38, *Volší*, bod 23; k tomu také rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2023, čj. 7 As 88/2021-88, bod 17, a tam cit. judikaturu). Na týchž principech založil NSS také rozsudek ze dne 12. 5. 2016, čj. 6 As 174/2015-72, *Mimoúrovňová křižovatka Beranka*, v jehož bodě 19 uvedl, že v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud „hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou“.

86. Optikou uvedené judikatury nelze odpůrcem zvolené řešení považovat za excés v územním plánování, pro který by měl soud zasáhnout do zvolené regulace. To platí i přes argumentaci poukazující na možný důsledek zvoleného funkčního vymezení plochy SMJ, který vzhledem k výše popsaným okolnostem soud vnímá jako možný, resp. jeden z možných, nikoli jistý. Nadto, i pokud by se scénář, který demonstrovali navrhovatelé, naplnil, za předpokladu, že odpůrce, resp. konkrétní provozovatel areálu, a současně orgány veřejné moci budou dodržovat výše vyřčená pravidla, zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů bude spíše marginální, dojde-li k němu vůbec. Soud tedy opakuje to, co již vyslovil v usnesení ze dne 4. 3. 2025, a tedy, že napadené OOP nelegalizuje nadměrný hluk, který navrhovatelé namítají, resp. hladinu hluku, který za minulého provozu kulturní centra navrhovatelé naměřila navrhovatelka a) a na kterou nyní poukazují. Právě v tomto duchu je třeba vykládat OOP a jím poměřovat dílčí aktivity a činnosti, které odpůrce či třetí osoba v areálu bude uskutečňovat.

IV. Závěr a náklady řízení

87. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil návrh na zrušení OOP jako nedůvodný, a proto jej zamítl podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s.
88. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé ve věci neměli úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Součástí agendy odpůrce je povinnost hájit své správní akty, opatření a postupy i v řízení před soudy.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou 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 NSS.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-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 § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, 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 NSS. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Praha, 29. dubna 2025

Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.