



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci **navrhovatelů: a) M. K.**, nar. x, bytem x, **b) A. K.**, nar. x, bytem x, obou zastoupených Mgr. Ludkem Šikolou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti **odpůrci: Město Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, Černošice, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 17, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 ze dne 24. 7. 2014 - Změna č. 1 Územního plánu Černošice,

t a k t o :

- I.** Návrh **s e z a m í t á.**
- II.** Navrhovatelé **j s o u p o v i n n i** společně a nerozdílně zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 8.228 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám JUDr. Alana Korbela, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se návrhem podaným u Krajského soudu v Praze domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 1/2014 ze dne 24. 7. 2014 - Změna č. 1 Územního plánu Černošice, kterou vydalo zastupitelstvo odpůrce usnesením č. Z/35/1/2014, a to v části, kterou se vymezuje zastavitelná plocha pro mateřskou školu [plocha „OV – plocha občanského vybavení – veřejná infrastruktura“ pro veřejně prospěšnou stavbu „OV-5 Mateřská škola Vráž, Husova ulice (nová budova) – parc. č. x“] a plocha pro bydlení v pásu podél stávající komunikace Kollárova („BR-1 – plochy bydlení – v rodinných domech“) na pozemku parc. č. x k. ú. Černošice.

Navrhovatelé předně tvrdí, že jsou shora označenou změnou funkčního využití pozemku parc. č. x sousedícího s jejich pozemky parc. č. x, vše v k. ú. Černošice, zkrácení na svých právech, a to zejména právu vlastnickém, jakož i na právu na soukromí a ochranu zdraví. Napadená změna územního plánu nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, je v rozporu se zákonem (vymezuje novou zastavitelnou plochu bez prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřebu vymezení nových ploch) a byla vydána v rozporu s požadavkem proporcionality zásahu do práv vlastníků dotčených nemovitostí. Touto změnou funkčního využití a související realizací Mateřské školky Vráž (dále též „MŠ Vráž“) v těsném sousedství pozemků navrhovatelů (ty jsou odděleny pouze místní komunikací v ul. Husova) se zvýší dopravní frekvence, hluk, prašnost či znečištění ovzduší, což by představovalo významný zásah do jejich vlastnického práva (bylo by omezeno právo pokojně užívat jejich nemovitost bez rušivých zásahů překračujících míru přiměřenou poměrům), s vysokou pravděpodobností by došlo ke snížení tržní ceny nemovitostí navrhovatelů a zároveň by došlo k zásahu do práv navrhovatelů na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí.

Navrhovatelé dále předeslali, že předmětný pozemek, tedy parc. č. x ve vlastnictví M. H. N. patřil podle Územního plánu Černošic roku 2010 do funkčního využití „OS-2 plocha občanského vybavení – sportu a rekreace, bez možnosti umístění staveb a terénních úprav“. Kromě uvedeného pozemku vlastní M. N. v k. ú. Černošice též pozemky parc. č. x, které podle územního plánu z roku 2010 spadaly pod funkční využití „OV: plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura“. Tyto pozemky, na nichž se nacházela MŠ Husova, byly předmětem dlouhodobého sporu mezi M. N. a odpůrcem. Dne 22. 2. 2013 uzavřel odpůrce s uvedeným vlastníkem směnnou smlouvu a plánovací smlouvu. V čl. III. odst. 1 směnné smlouvy dle navrhovatelů odpůrce mimo jiné konstatuje, že bude iniciovat změnu stávajícího územního plánu, dle které stávající plocha OS-2 bude změněna na plochu bydlení v rodinných domech a stávající plocha OV: plochy občanského vybavení – veřejná infrastruktura, bude změněna na plochu bydlení pro jeden rodinný dům. Účinnost směnné smlouvy (týkající se směny pozemků parc. č. x a č. x v k. ú. Černošice mezi odpůrcem a M. N.) měla nastat pouze pokud bude realizována výše uvedená změna funkčního vymezení ploch. Povinnosti odpůrce plynoucí z dané směnné smlouvy našly podle navrhovatelů své vyjádření právě v napadené změně územního plánu.

Navrhovatelé nejprve namítají nepřezkoumatelnost vypořádání jejich námitek. Dne 10. 3. 2014 podali proti návrhu změny územního plánu obsahově shodné námítky čj. 13329/2014 a čj. 13330/2014. Po veřejném projednání návrhu změny územního plánu podali navrhovatelé proti tomuto návrhu dne 26. 3. 2014 shodné námítky čj. 16550/2014 a čj. 16549/2014, jejichž znění bylo z části obdobné námitkám podaným dne 10. 3. 2014. Navrhovatelé odkazují na § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Ao 5/2010, 7 Ao 7/2010, 8 Ao 2/2010 nebo 9 Ao 3/2011) s tím, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí. Rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, jenž je součástí napadené změny územního plánu, požadavky stanovené zákonem a judikaturou zásadním způsobem neplní. Navrhovatelé uvádějí, že jsou si vědomi nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož požadavky vznášené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nesmí být přemrštěné, závěry tohoto nálezu však nelze aplikovat na jejich věc. V případě rozhodnutí o námitkách v napadené změně územního plánu nebyly splněny požadavky na odůvodnění ani v základních rysech. Pokud nejsou námítky vypořádány zčásti nebo vůbec, jako v tomto případě, pak nelze opatření

obecné povahy obsahující rozhodnutí o námitkách považovat za přezkoumatelné a tudíž zákonné. Navrhovatelé konkrétně namítají, že rozhodnutí o námitkách se nevypořádalo s jejich argumentem, že napadenou změnou územního plánu dojde k porušení jejich vlastnických práv a legitimního očekávání, neboť v době koupě jejich nemovitostí byl podle platného územního plánu pozemek parc. č. x evidován jako pozemek bez možnosti umístění jakýchkoliv staveb a navrhovatelé si kupovali pozemky s tím, že se nacházejí v klidové lokalitě CHKO. Ani při dodržení rozumné míry obezřetnosti nemohli předvídat později nastalou změnu funkčního využití předmětného pozemku a svědčí jim proto legitimní očekávání o možnosti využívání svých pozemků nerušeným způsobem. Rozhodnutí o námitkách též vůbec nereflexuje námitku navrhovatelů, že jako náhrada MŠ v Husově ulici měla být podle předchozího územního plánu zřízena MŠ Vápenice, a proto nová MŠ Vráž není potřeba. Co se týče namítané nevhodnosti lokality se pak rozhodnutí o námitkách nevypořádalo s argumentem, že podmínky optimálního předpokladu pěší docházkové vzdálenosti z bydliště do MŠ, stanovené na hodnotu max. 600 m, nemohou být splněny, neboť pozemek parc. č. x se nachází na okraji dané lokality, celý 1 km od centra Vráže. Navrhovatelé dále ve svých námitkách uvedli, že výstavba veřejné infrastruktury na předmětném pozemku by citelně narušila maximální ochranu této lokality a jejího blízkého okolí, a současně, že by se zde zvýšila dopravní frekvence, hluk, prašnost, znečištění ovzduší, což by mělo negativní vliv na tuto lokalitu a především na životní prostředí. Navrhovatelé též v námitkách upozornili na to, v platném územním plánu z roku 2010 se navrhuje v maximální míře chránit území CHKO a v blízkosti hranic CHKO změny ve využití tohoto území minimalizovat. Rozhodnutí o námitkách se však s těmito argumenty nevyrovnává vůbec, nebo ne dostatečně. Ke všem uvedeným skutečnostem by se podle navrhovatelů měly vyjádřit dotčené orgány. Třebaže je součástí odůvodnění napadené změny územního plánu příloha s vyhodnocením stanovisek dotčených orgánů, žádné z těchto stanovisek nebylo ve světle podaných námitek doplněno či aktualizováno. Tato stanoviska přitom musí obsahovat dostatečné odůvodnění, tak tomu ovšem v daném případě není. Navrhovatelé upozorňují též na to, že nebyl vypořádán argument, že bývala MŠ v Husově ulici byla koncipována pouze pro jednu třídu, v nové MŠ Vráž však má být vytvořena kapacita pro celkem 3 třídy. Taková náhrada je s ohledem na související zvýšenou dopravu spojenou s dopravováním až 75 dětí značně excesivní a neodůvodněná. Navrhovatelé v námitkách uváděli též rozpor s § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb., neboť napadená změna územního plánu navrhuje další pozemky k bydlení, třebaže je v dané lokalitě dostatek dosud nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení. Vyhodnocení provedené v odůvodnění změny územního plánu je nedostatečné a nijak neprokazuje, že není možné využití jiné již vymezené zastavitelné plochy. Rozhodnutí o námitkách se pak konečně podle navrhovatelů nevyjádřilo ani k jejich námitce upozorňující na rozpornost rozhodování o funkčním využití pozemku parc. č. x. V příloze platného územního plánu Černošic z roku 2010 je uvedena námitka M. N. směřující proti tomu, aby pozemek parc. č. x nebyl zařazen do ploch OS-2, ale do ploch bydlení. Tato námitka však byla zamítnuta, přičemž napadená změna územního plánu v rozporu s dřívější argumentací odpůrce najednou požadovanou změnu umožňuje.

Navrhovatelé dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Ao 3/2008) uvádí, že stejné požadavky jako na rozhodnutí o námitkách jsou kladeny i na odůvodnění územního plánu jako takového. Z odůvodnění napadené změny územního plánu však dostatečně nevyplývá, proč je na předmětném pozemku parc. č. x, vytvářena plocha OV pro vybudování MŠ Vráž a BR-1 pro výstavbu tří rodinných domů. Odůvodnění nijak nerozvíjí potřebnost mateřské školy, přičemž takové zdůvodnění je záhodné již s ohledem na

skutečnost, že na základě předchozího územního plánu měla chybějící školku nahradit MŠ Vápenice a budování nové školky se zdá nadbytečné. Navíc podle navrhovatelů není možné, aby byl uměle vytvářen důvod – proluka – za účelem zřízení nové zastavitelné plochy. Tímto způsobem, který je v rozporu se smyslem a účelem územního plánování, nemohou vznikat zastavitelné plochy. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Ao 2/2010 a 9 Ao 1/2008) mají navrhovatelé za to, že při procesu přípravy změny územního plánu nebyly zohledněny všechny varianty ze zastavitelného území, které by byly pro případné umístění MŠ Vráž či rodinných domů vhodnější. Odůvodnění změny územního plánu ani rozhodnutí o námitkách se takovými variantami výslovně nezabývalo, ač navrhovatelé upozornili na dostatek nevyužitých zastavitelných ploch na území Černošic.

Navrhovatelé namítají též rozpor změny funkčního využití pozemku parc. č. x s cíli územního plánování. Podle navrhovatelů lze z odůvodnění změny územního plánu dovodit, že změna funkčního využití předmětného pozemku vyplynula z potřeby nahradit v dané lokalitě dřívější MŠ Husova, která byla vrácena do soukromého vlastnictví. O takovém zdůvodnění potřebnosti školky však mají navrhovatelé důvodné pochybnosti. Jednak připomínají argumentaci již uvedenou v námitkách, podle které již podle dřívějšího územního plánu vznikla jako náhrada za dřívější MŠ Husova nová školka pokrývající kapacitu té původní, a to MŠ Vápenice. Podle navrhovatelů pravým důvodem pro změnu funkčního využití předmětného pozemku není nezbytnost vytvoření náhradní mateřské školky, nýbrž vyřešení výše popsaného sporu s M. N., což potvrzuje i elektronická komunikace mezi navrhovatelem b) a starostou odpůrce, který výslovně uvedl, že „*hlavním cílem bylo řešit tento právní spor, nikoliv získat pozemek pro školku.*“ Podle navrhovatelů zakrývání skutečného důvodu změny funkčního využití předmětného pozemku a samotný důvod této změny založený na zmíněné smlouvě je v rozporu se smyslem a cíli územního plánování. Změna funkčního využití daného pozemku nemá za cíl soustavně a komplexně řešit využití dané lokality ve smyslu § 18 odst. 2 stavebního zákona, ale jedná se pouze o jednorázové, partikulární a naprosto účelové řešení vycházející ze směnné smlouvy mezi odpůrcem a jedním vlastníkem. Změna se negativně dotýká velkého množství vlastníků a nevychází z úvah, jak nejlépe uspořádat vztahy v daném území. Zohledňuje pouze partikulární zájem a ignoruje zájmy ostatních. Napadená změna územního plánu pak neposkytuje ani ochranu nezastavěnému území a nezastavěným pozemkům, jak požaduje § 18 odst. 4 stavebního zákona, když plocha „OS-2“ plocha občanského vybavení sportu a rekreace bez možnosti umístění staveb a terénních úprav je měněna na využití „OV“ – plocha občanského vybavení s využitím pro veřejně prospěšnou stavbu. Zastavitelné plochy se zároveň vymezují ne s ohledem na potenciál rozvoje území, ale pouze s ohledem na partikulární dohodu. Napadená změna územního plánu je taktéž v rozporu s § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, neboť odpůrce neproověřil a neposoudil potřebu změn v souladu s tímto ustanovením a přijal nekoncepční řešení pomíjející komplexnost problému. Navrhovatelé současně upozornili na to, že napadená změna územního plánu byla přijata v jiné podobě, než byl zastupitelstvem odpůrce návrh na řešení sporu mezi ním a M. N. schválen.

Další námitka navrhovatelů se týká neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv, k němuž podle nich došlo v rysech popisovaných judikaturou Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Ao 1/2009). Omezení, která pro navrhovatele ze změny funkčního využití sousedního pozemku plynou, ve formě zvýšené dopravní frekvence, hluku, prašnosti, znečištěného ovzduší, poškozeného životního prostředí a snížení hodnoty pozemku, přesahují spravedlivou míru, tedy míru, v rámci níž po navrhovatelích nelze už taková omezení bez dalšího spravedlivě požadovat. Na území odpůrce se nacházejí i jiné vhodnější zastavitelné

plochy ve vlastnictví odpůrce, které by bylo možné pro účely vytvoření náhradní MŠ za původní MŠ v ulici Husova. Jako příklad navrhovatelé uvádí pozemky parc. č. x, x a části pozemků parc. č. x. Přestože tedy existuje vhodná příležitost pro využití vlastního majetku bez nutnosti zasahovat do práv a oprávněných zájmů navrhovatelů, odpůrce nezhodnotil jiné a vhodnější varianty a rozhodl se v napadené změně územního plánu pro naprosto nepřiměřené, nelegitimní a nejméně šetrné řešení, které znamená přenesení zátěže vyplývající z omezení vlastnických práv na navrhovatele. Odpůrce v daném případě dále postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 6 Ao 3/2009) i v tom ohledu, že v daném případě zvolil variantu nejvíce invazivní a nejméně šetrnou ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelů a dalším souvisejícím právům. Proto změna funkčního využití daného pozemku představuje neproporcionální zásah do vlastnických práv navrhovatelů, jež jsou garantována v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Závěrem pak navrhovatelé namítají, že napadená změna územního plánu vymezila novou zastavitelnou plochu pro mateřskou školu a bydlení v pásu podél stávající ulice Kollárova, učinila tak však bez prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Daná změna územního plánu je tak v rozporu s § 55 odst. 4 stavebního zákona, neboť navrhuje další pozemky k bydlení, třebaže je v dané lokalitě dostatek dosud nevyužitých zastavitelných ploch pro bydlení. Příklad nevyužitých zastavitelných ploch již navrhovatelé zmínili výše. Upozornili přitom dále na to, že k nutnosti dostatečného prokázání potřeby nového vymezení zastavitelných ploch se v rozsudku sp. zn. 8 Ao 6/2011 vyjádřil Nejvyšší správní soud. Odůvodnění napadené změny územního plánu však zdaleka neodpovídá požadavkům § 55 odst. 4 stavebního zákona ani zmiňované judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl a aby navrhovatelům uložil povinnost uhradit odpůrci společně a nerozdílně náhradu nákladů řízení. Ve značně rozsáhlém vyjádření k návrhu předně připomněl, že v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu ke všem podaným námitkám vydal samostatná rozhodnutí, která jsou součástí napadeného opatření obecné povahy, a veškeré podané námitky řádně a úplně zdůvodnil. Návrh vychází z naprosto nepřiměřených požadavků na podobu odůvodnění opatření obecné povahy, přičemž tento postup jednoznačně odmítl Ústavní soud ve svém nálezu, na který sami navrhovatelé odkazují. Odpůrce považuje tvrzení navrhovatelů za účelová a má za to, že rozhodnutí o jejich námitkách jsou odůvodněna řádně. Ani Nejvyšší správní soud nepožaduje v řízení o kasačních stížnostech, aby krajské soudy reagovaly na každý jednotlivý argument či tvrzení a je přitom zjevné, že nároky na odůvodnění rozhodnutí soudů jsou obecně vyšší než u rozhodování v rámci územního plánování. Navrhovatelé navíc poukazují na námitky, které vůbec nebyly v řízení o změně daného územního plánu uplatněny. Navrhovatelé uvádějí, že odpůrce se v rozhodnutí o jejich námitkách nevypořádal a argumentem, že dojde k porušení jejich vlastnického práva a legitimního očekávání. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce uvedl, že umístění mateřské školky v plochách pro bydlení je přípustné, protože jde o funkci slučitelnou s bydlením, a nedojde tak k narušení obytného charakteru území. Uvedl dále, že se jedná o lokalitu mezi zastavěným územím a zastavitelnými plochami, které nerozšiřuje zástavbu do volné krajiny, přičemž v lokalitě blízko rodinného domu navrhovatelů v minulosti mateřská škola umístěna byla a změnou funkčního využití daného pozemku došlo pouze k posunu ve vzdálenosti umístění této školky. Nad rámec toho, co je uvedeno v rozhodnutí o námitkách, pak odpůrce dodal, že v době koupě pozemku navrhovatelů v březnu 2010 platil původní územní plán, kde byly na konci ulice Husova za pozemkem navrhovatelů vymezeny plochy VN – oblasti nerušící výroby, sklady a služby. Tento způsob využití umožňoval umístění staveb a zařízení, které by pro území znamenaly větší dopravní zátěž i zátěž životního prostředí, než způsobí nově vymezené funkční využití ploch. V té době

současně byla na pozemku parc. č. x vymezena plocha SR – sportovní a rekreační plochy, jejíž určené využití bylo zařízení sportu a rekreace a i tento způsob využití umožňoval umístění staveb a zařízení, které by pro území znamenaly přinejmenším obdobnou dopravní zátěž i zátěž životního prostředí. V daném území cca 300 m od domu navrhovatelů se taktéž nachází tři skladové haly o celkové zastavěné ploše 1950 m² a přístupová cesta k těmto halám vede po pozemní komunikaci před pozemkem navrhovatelů. Pokud jde o legitimní očekávání navrhovatelů, územní plán není statickým nástrojem, ale je nástrojem dynamickým a koncepčním. Navrhovatelé s ohledem na výše uvedené nemohli legitimně očekávat, a to ani s ohledem na CHKO, jehož hranice se navíc nacházejí mimo dotčený pozemek, že nikdy nedojde k určitému vývoji a změně podmínek pro využití okolních ploch, které již v době koupě pozemků navrhovatelů byly určeny k zastavění rodinnými domy s možností využití i pro umístění staveb jiné druhu. Jak odpůrce dodal, k otázce změn územního plánu a možnosti dotčení legitimního očekávání vlastníků se vyjádřil ve své judikatuře též Nejvyšší správní soud (sp. zn. 1 Ao 7/2010). Odpůrce dále zdůraznil, že v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje (dále též „ZÚR“), které jsou nástrojem územního plánování nadřazeným územnímu plánu odpůrce, který jej musí respektovat, jsou Černošice vymezeny v kategorii center osídlení jako nižší centra ostatní, pro něž ZÚR stanoví mimo jiné rozvíjení obslužné funkce v oblasti školství a pro územní plánování ZÚR stanoví mimo jiné úkoly zabezpečovat územní podmínky pro rozvoj bydlení. Navrhovatelé tedy ani s ohledem na ZÚR nemohli legitimně očekávat, že k rozvoji či změně funkčního využití v budoucnu nedojde. Text uvedený v územním plánu, podle něhož v blízkosti hranic CHKO budou rozšířeny přírodní plochy a lesní porosty, byl napadenou změnou č. 1 upraven, protože výroková část nemůže odkazovat na již neplatný územní plán sídelního útvaru. Změna funkčního využití plochy tedy nemůže být v rozporu s platným územním plánem, protože v důsledku odůvodněné změny již tuto část územní plán neobsahuje.

Odpůrce dále uvádí, že v odůvodnění rozhodnutí o námitkách byly dostatečně vypořádány též námitky dotčení vlastnických práv navrhovatelů, snížení hodnoty a ceny nemovitostí či zhoršení kvality a klidu bydlení navrhovatelů. Nad rámec toho dodal, že všechny mateřské školy na jeho území se nacházejí mezi plochami v zástavbě rodinných domů, přičemž jejich provoz je většinou v pracovních dnech od 7.00 do 17.30 hod., v ostatním čase nejsou školky v provozu. Odpůrce upozornil též na to, že v e-mailové korespondenci s jeho starostou jeden z navrhovatelů uvedl, že by stačilo změnit plochu nově vymezenou jak OV na BR-2 „kde jsou přípustné i školky“. Je tedy evidentní, že navrhovatelé ve skutečnosti ve skutečnosti neviděli jako problematickou tu skutečnost, že se dané území stane zastavitelným a že zde bude umístěn mateřská školka. K tomu odpůrce ještě poznamenal, že možnosti využití plochy BR-2 z hlediska možné zastavěnosti je větší, než u plochy OV. Pokud jde o tvrzení navrhovatelů, že se nedostatečně vypořádal s jejich námitkou ohledně nepotřebnosti MŠ Vráž, odpůrce uvádí, že tato nebyla jako námitka uplatněna a opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010, podle něhož je rozhodnutí o námitce třeba vnímat v souvislostech jako součást odůvodnění celého opatření obecné povahy. Dodal, že rozmístění mateřských škol na území odpůrce bylo provedeno s ohledem na stávající rozmístění mateřských škol tak, aby bylo proporcionální. Mateřské školy jsou tak umístěny způsobem, aby byly dostupné pro všechny obyvatele Černošic. Tuto skutečnost odpůrce uvedl jak v odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, tak i v jiných částech napadeného opatření obecné povahy. Že by jako náhrada za MŠ Husova měla být dle územního plánu z roku 2010 zřízena MŠ Vápenice, v daném územním plánu uvedeno nebylo. Navíc již územní plán v roce 2010 v koncepci veřejné infrastruktury uvádí, že stávající MŠ Vráž je nutno rekonstruovat na 3 třídy. Odpůrce

zdůraznil, že v souladu se zákonem o obcích i školským zákonem je povinen zajišťovat předškolní vzdělávání pro místní děti a poznamenal, že navrhovatelům je stávající nedostatek míst v mateřských školách na území odpůrce znám, neboť v nedávné době sami neúspěšně žádali o přijetí svého dítěte do mateřské školy v Černošicích. Odpůrce dodal, že v odůvodnění opatření obecné povahy podrobně rozebral důvody pro navržení umístění mateřské školy do dané lokality. Pěší docházková vzdálenost 600 m je charakterizována jako optimální, nikoliv ovšem jako autoritativní, závazná a nepřekročitelná hranice. Snaha o rovnoměrnost rozmístění mateřských škol by nemohla být v žádném případě naplněna, pokud by měla být nová mateřská škola zřízena v Kladenské ulici, jak nepřipadně navrhovatelé zmiňují. Tvrdí-li navrhovatelé, že odpůrce uvádí zavádějící tvrzení o přesunu mateřské školy, odkázal odpůrce na text odůvodnění námítky čj. 13330/2014, kde je uveden kvalifikovaný odhad o vzdálenosti, který podle odpůrce není zavádějící. Odpůrce se dle svého vyjádření dostatečně vypořádal též s námitkami navrhovatelů ohledně dopravy, zvýšeného hluku, prachu a blízkosti CHKO. Dodal, že ulice Husova je již z minulosti svými parametry navržena jako místní sběrná komunikace, a to i v místě, které vede k pozemku parc. č. x a pozemku navrhovatelů. Navrhovatelé mohli porovnáním jiných obdobných místních sběrných komunikací na území odpůrce usoudit, jaký je standardní rozsah jejich využívání. Pokud byla ulice Husova jako takový druh komunikace navržena v době platnosti územního plánu z roku 2010, bylo nutno předpokládat, že bude obdobným způsobem a rozsahem využívána i nadále. Ulice Husova má v předmětném místě parametry splňující požadavky pro budoucí vybudování kvalitní dopravní infrastruktury a argument, že tomu tak v současné době není, neodůvodňuje požadavek navrhovatelů na zrušení stanoveného funkčního využití dané plochy. Odpůrce zopakoval svoji argumentaci uvedenou v odůvodnění související námítky a dodal, že po celou dobu platnosti územního plánu z roku 2010 bylo možné na pozemcích sousedících s pozemkem navrhovatelů umístit např. stavbu mateřské školy, tato skutečnost dokonce v době platnosti uvedeného územního plánu nabyla reálných rozměrů v lokalitě vzdálené cca 40 m od pozemku navrhovatelů, vlastník pozemku však od tohoto záměru nakonec upustil. V důsledku realizace stavby mateřské školy nemůže dojít ani ke zhoršení kvality bydlení navrhovatelů, konkrétně prašnosti, protože zároveň s výstavbou mateřské školy musí dojít k vybudování kvalitní dopravní infrastruktury. Tím naopak dojde ke snížení prašnosti v porovnání se stávajícím nekvalitním povrchem komunikace vedoucí k pozemku navrhovatelů. Odpůrce současně upozornil, na to, že navrhovatelé ani v jedné ze svých námítek neuvedli, že bývalá MŠ v Husově ulici byla koncipována pouze pro 1 třídu, nemohl tedy na to v rozhodnutí o námitkách reagovat. Z napadené změny územního plánu navíc jednoznačně plyne, že předpokládaná kapacita nové mateřské školy činí 60 dětí, a nikoliv 75, jak nesprávně uvádějí navrhovatelé.

Odpůrce dále připomněl, že napadená změna územního plánu byla řádně projednána s dotčenými orgány ve smyslu § 50 odst. 2 stavebního zákona a na základě uplatněných stanovisek byl návrh upraven a upravený návrh byl projednán na veřejném projednání s možností uplatnění námítek. Návrh rozhodnutí o námitkách byl v souladu se zákonem všem dotčeným orgánům zaslán. Podle § 53 odst. 1 stavebního zákona v případě, že se dotčený orgán nevyjádří v zákonem stanovené lhůtě, má se za to, že s návrhem rozhodnutí o námitkách souhlasí. Žádná z reakcí dotčených orgánů nesouvisela s rozhodnutím o námitkách navrhovatelů. Žádný z dotčených orgánů k novému určení využití předmětného pozemku, které bylo součástí změny č. 1 územního plánu, nevyjádřil nesouhlas. Ani námitka navrhovatelů ohledně vymezení zastavitelných ploch nebyla podle odpůrce vznesena v souladu se stavebním zákonem. V návaznosti na další citaci z rozhodnutí o námitkách odpůrce dodal, že podle jeho názoru dané odůvodnění v testu proporcionality a hospodárnosti

řízení ob stojí. Ve vydaném územním plánu odpůrce je celkem cca 463.284 m² zastavitelných ploch pro bydlení, přičemž napadenou změnou územního plánu bylo přidáno 3.775 m² zastavitelných, což je nárůst zastavitelných ploch o pouhých 0,81%. Danou změnou navíc dochází k logickému ucelení území, které již dříve bylo určeno k zastavení. Zpracování detailní analýzy zastavitelných ploch se pak z tohoto hlediska podle odpůrce jeví jako značně nevhodné. Při využití základních parametrů předepsané metodiky Ministerstva pro místní rozvoj je patrné, že změna zastavěných ploch je plně v souladu s touto metodikou. Odpůrce při rozhodnutí o vymezení dalších zastavitelných ploch s ohledem na princip proporcionality poměřoval množství plánovaných nově zastavitelných ploch v poměru k rozloze sídla, počtu obyvatel a množství dosavadních volných zastavitelných ploch pro bydlení. Vymezení nové zastavitelné plochy pro 3 rodinné domy je k rozsahu stávajících zastavitelných ploch zanedbatelné. Navíc toto rozšíření je z hlediska urbanistického logickým uzavřením proluky tak, jak je uvedeno v rozhodnutí o námítkách. K rozšíření zastavitelných ploch odpůrce přistoupil z důvodu nezbytnosti zajištění odpovídajících prostor pro výstavbu mateřské školy, kde historicky a dlouhodobě byla umístěna a kde bude zajištěna její snadná dostupnost pro děti z dané části Černošic. Umožnění výstavby rodinných domů v proluce vzniklé vymezením části předmětného pozemku k zastavení veřejně prospěšnou stavbou pak bylo odůvodněno potřebou zachování ucelenosti sídla v souladu s urbanistickými trendy. Odpůrce upozornil též na to, že námitka ohledně rozpornosti rozhodování o funkčním využití daného pozemku nebyla navrhovateli řádně uplatněna, a proto na ni mohl v rozhodnutí o námítkách jen stěží reagovat. Nad rámec uvedeného k tomu odpůrce dodal, že námitka uplatněná M. N. v roce 2010 byla zamítnuta z důvodu nesouladu se zadáním územního plánu. Proces vydání změny územního plánu a nového územního plánu jsou samostatné procesy, které nelze spojovat ani zaměňovat.

K námitce nedostatečného odůvodnění napadené změny územního plánu odpůrce uvádí, že napadená část opatření obecné povahy je řádně zdůvodněna v rozhodnutí o námítkách a zejména pak v kapitole i) – Komplexní zdůvodnění přijatého řešení (str. 31-32 napadené změny územního plánu). Odpůrce nesouhlasí s navrhovateli v tom, že odůvodnění územního plánu nijak nerozvíjí potřebnost mateřské školy v daném místě, neboť odůvodnění změny funkčního využití na sporném pozemku je kromě odůvodnění námitek navrhovatelů uvedeno i v textu dané změny. Proluka, která by v důsledku změny funkčního využití pozemku parc. č. x vznikla na pozemcích podél ulice Kollárova, není vytvořena ze zástupného důvodu, jak se snaží tvrdit navrhovatelé, ale odpůrce tímto vymezením plochy sledoval potřebu uspokojit poptávku po veřejných službách v oblasti vzdělávání. Odpůrce tak zcela zvoleným řešením sledoval naplnění cílů a úkolů územního plánování, jak jsou stanoveny stavebním zákonem. Při stanovení funkčního využití předmětné plochy zohlednil také možnost umístění mateřské školy v jiné lokalitě a v odůvodnění rozhodnutí o námítkách uvedl důvody, pro něž nepovažuje umístění školky na pozemku označeném navrhovateli za vhodné. Odpůrce proto zcela odmítá tvrzení navrhovatelů o nedostatku odůvodnění napadené změny územního plánu a to navíc v situaci, kdy v dané lokalitě ve vzdálenosti cca 52 m od rodinného domu navrhovatelů bylo od roku 1948 do roku 2007 mateřská škola využívána obyvateli z přilehlého okolí. Původní mateřská škola přitom v dané lokalitě přestala být používána nikoliv z důvodu její nepotřebnosti či nevhodného umístění, ale pouze proto, že předmětné nemovitosti byly navraceny původnímu vlastníkovi.

Odpůrce pak k namítanému rozporu změny funkčního využití předmětného pozemku cíli a úkoly územního plánování předně opětovně připomněl, že rozhodnutí o námítkách v kombinaci s odůvodněním změny územního plánu obsahuje jednoznačné důvody pro

zvolené řešení. Zásadně nesouhlasí s tím, že pravým důvodem změny má být údajně směnná smlouva mezi ním a M. N. Uzavření dané smlouvy nemělo žádný vliv na přijetí předmětné změny územního plánu, která nutně musela projít standardní procedurou stanovenou stavebním zákonem, přičemž se odpůrce v dané smlouvě ani nezavázal, že změnu funkčního využití plochy na předmětném pozemku iniciuje či schválí. Odpůrce navíc v době iniciování změny funkčního využití dané plochy nemohl být motivován snahou o vyřešení sporu, neboť v době, kdy odpůrce tyto kroky učinil, žádný spor mezi ním a M. N. neexistoval (nemovitost jí byla vrácena v roce 2006 a vyklizena v roce 2007). Byl veden pouze snahou o vyřešení zajištění dostatku míst pro poskytování předškolního vzdělávání. Odpůrce též zdůraznil, že v rámci změny pouze určitého výseku územního plánu je zcela logické, pokud odůvodnění takové změny obsahuje argumentaci, která svědčí o naplnění „pouze“ některých úkolů a cílů územního plánování. Podle odpůrce lze úkoly a cíle sledované v přijímání dané změny v perspektivně stavebního zákona bez problémů identifikovat. Odpůrce též zcela odmítá údajnou účelovost změny plynoucí z e-mailové korespondence mezi navrhovatelem b) a starostou. Pokud pak navrhovatelé argumentují námitkou M. N. podanou v době procesu pořizování územního plánu z roku 2010, ta nemá ve vztahu k napadené změně územního plánu žádnou relevanci, navíc již byla řádně vypořádána. Změna funkčního využití plochy daného pozemku pak není ani partikulárním či účelovým řešením, které by ignorovalo zájmy navrhovatelů a dalších dotčených vlastníků, jak tvrdí navrhovatelé. Změna funkčního využití se bezesporu týká zájmů velkého počtu obyvatel odpůrce, kdy potřeba umístění dalšího zařízení pro poskytování předškolního vzdělávání je jedním z prioritních veřejných zájmů, ta se však může dotknout soukromého zájmu omezeného množství vlastníků. Tvzení o ignorování zájmu ostatních vlastníků je nepravdivé, neboť dotčení vlastníci měli v průběhu celého procesu projednání dané změny územního plánu možnost využít svých zákonných práv, přičemž obdobnou námitku jako navrhovatelé vznesli pouze další tři osoby. Pokud navrhovatelé upozorňují na nesrovnalosti týkající se zasedání zastupitelstva, odpůrce upozorňuje a to, že se nejedná o nesrovnalost, neboť daný postup byl v souladu se zákonem o obcích. K části návrhu týkajícího se tvrzeného neproporcionálního zásahu do práv navrhovatelů odpůrce dodal, že změna funkčního využití plochy na daném pozemku nepřipustný zásah do vlastnického práva navrhovatelů nekonstituuje. Tvzení navrhovatelů o narušení jejich vlastnického práva s ohledem na budoucí výstavbu a provoz mateřské školy považuje odpůrce za účelová a odkazuje přitom opět na e-mailovou korespondenci s navrhovatelem b) týkající se umístění mateřské školy na roh ulice Husova a Kollárova (tedy cca 20 m od umístění stávající plochy). Zásah soudu je podle odpůrců možný pouze tehdy, pokud je zvolené řešení zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, či pokud je zjevně excesivní. Z argumentace navrhovatelů však žádný takový exces nevyplývá. Zvolené řešení je situováno na pozemku ve vlastnictví odpůrce, nikterak přímo tedy nevstupuje do vlastnických práv navrhovatelů, napadená změna územního plánu byla navíc akceptována veškerými dotčenými orgány, které žádné nepřiměřené imise ve vztahu k navrhovatelům neshledaly. Požadavkům kladeným na zřízení mateřské školy (velikost pozemku, dostupnost v daném místě) nevyhovovala jiná plocha na území odpůrce. Pokud navrhovatelé uvádějí další pozemek, který je podle jejich subjektivního hodnocení vhodný pro zřízení mateřské školy, pak takový přístup nelze akceptovat, neboť by tím byly znovu otevírány již jednou řádně zodpovězené otázky týkající se jistoty uspořádání vztahů v území. Postup odpůrce byl v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu plynoucími z jeho rozsudku sp. zn. 6 Ao 3/2009, na který navrhovatelé odkazují, neboť navrhované řešení bylo s ohledem na všechny okolnosti nejméně invazivní a šetrné k právům jednotlivce. Umístění mateřské školy na daném pozemku bylo zvoleno s ohledem na minimální zásah do práv vlastníků, neboť pro umístění školky byl zvolen pozemek, který byl v době vydání napadené změny územního

plánu ve vhodné lokalitě s ohledem na umístění dalších mateřských škol ve městě a s ohledem na dlouhodobou existenci mateřské školy v bezprostředním sousedství a také s ohledem na souhlas vlastníka pozemku s umístěním takové stavby. Ve vztahu k závěrečné námitce navrhovatelů týkající se rozporu změny využití předmětného pozemku s § 55 odst. 4 stavebního zákona pak odpůrce odkázal na shora citované vyjádření týkající se nevypořádání námitek ohledně zastavitelných ploch.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé předně upozornili na to, že pokud odpůrce tvrdí, že podle odůvodnění rozhodnutí o jejich námitkách umístění mateřské školy v plochách pro bydlení je přípustné, protože jde o funkci slučitelnou s bydlením a nedojde tak k narušení obytného charakteru území, a že se jedná o lokalitu mezi zastavěným územím a zastavitelnými plochami, které nerozšiřuje zástavbu do volné krajiny, je k tomu třeba dodat, že umístění mateřské školy v plochách pro bydlení je přípustné za zcela jiných podmínek a o jiné velikosti než na ploše OV. Z doložené e-mailové korespondence mezi navrhovatelem b) a starostou odpůrce je zřejmé, že pro navrhovatele byla přípustná mateřská školka menšího charakteru. Vedení města na tento návrh nikterak nereagovalo, naopak se vyjadřovalo tak, že nemá v plánu mateřskou školu budovat. Navrhovatelé v této souvislosti upozorňují na nestandardní jednání vedení města, které po oznámení ze strany navrhovatelů, že budou v této záležitosti podávat správní žalobu, nikterak neinformovalo o této skutečnosti ostatní zastupitele. Naopak dne 25. 8. 2014 starosta odpůrce předložil radě návrh na objednání studie MŠ Husova a návrh na žádost o dotaci. Pokud odpůrce uvádí, že v dané lokalitě v minulosti mateřská škola byla umístěna, je třeba uvést, že ta byla ve vzdálenosti cca 200 m od rodinného domu navrhovatelů, takže veškerá doprava spojená s provozem mateřské školy končila v této vzdálenosti, a navrhovatelé tak nebyli nikterak ovlivněni dopravou, která byla spojena s jejím provozem. Nyní se plocha OV nachází naproti (pouze přes silnici) rodinného domu navrhovatelů, navíc se značným kapacitním nárůstem mateřské školy. Změna je tudíž podstatná. Jestliže odpůrce dále uvádí, že v minulosti bylo žádáno o povolení mateřské školy v této lokalitě cca 40 m od navrhovatelů, navrhovatelé upozorňují, že se jednalo o umístění mateřské školy v plochách bydlení – tudíž za zcela jiných podmínek a mělo se jednat o malé specializované zařízení s kapacitou do 25 dětí. Odpůrce dále uvádí, že v době koupě pozemku navrhovatelů byl platný předchozí územní plán, ve kterém byly na konci ulice Husova za pozemkem navrhovatelů vymezeny plochy VN. Tento způsob využití přitom umožňoval umístění staveb a zařízení, které by pro území znamenaly větší dopravní zátěž i zátěž životního prostředí, než působí nově vymezené funkční využití ploch pro bydlení a občanské vybavení. K tomu navrhovatelé podotýkají, že v době koupě předmětného pozemku již byli seznámeni i s návrhem nového územního plánu a věděli tak o chystaných změnách, které byly podstatné pro jejich rozhodování. Taktéž věděli, že pozemek p. č. 4105/1 je a bude pozemkem bez možnosti umístění jakýkoliv staveb. Pokud se pak jedná o odpůrcem zmiňované skladové haly, je třeba upozornit, že se jedná o haly v soukromém vlastnictví, kde si jejich majitel uschovává např. loď a čtyřkolku, a s těmito halami není téměř žádný provoz. Odpůrce v dané záležitosti mohl jednat mnohem šetrněji. Plocha OV mohla být situována na roh Kollárovy a Husovy ulice, v podstatě téměř naproti bývalé mateřské škole, kde končí vhodná dopravní infrastruktura a nachází se parkoviště, ale v této záležitosti byly zohledněny především přání a zájmy M. N.. Změna územního plánu zahrnuje i další plochu OV pro mateřskou školu – plocha technického dvora. Odpůrce navíc hodlá prodat objekt, v němž se nachází mateřská škola Topolská, za peněžní prostředky utržené z tohoto prodeje může zakoupit vhodný pozemek pro budoucí mateřskou školu. Vzhledem k výše uvedenému navrhovatelé nesouhlasí, že by předmětnou změnou nebyli zkráceni na vlastnických právech. Odpůrce měl

též možnost se s navrhovatelem dohodnout, ale jejich iniciativa v tomto ohledu se nesetkala s kladnou odezvou.

Krajský soud v Praze nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Podle ustanovení § 101 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“*. Mezi tyto podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, www.nssoud.cz).

Územní plán (resp. jeho změna) se v souladu s ustanovením § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadená změna územního plánu byla v projednávané věci vydána zastupitelstvem odpůrce dne 24. 7. 2014, a o existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu. Navrhovatelé jsou, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí (LV x pro k.ú. a obec Černošice) a grafické části napadeného opatření obecné povahy, vlastníky pozemků sousedících s pozemky dotčenými napadenou změnou územního plánu. Navrhovatelé současně tvrdí, že touto změnou územního plánu byli zkráceni na svých právech. Navrhovatelé tedy jsou v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. v projednávané věci k podání návrhu aktivně procesně legitimováni. Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajících z ustanovení § 101a s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé požadují zrušení označené části napadeného opatření obecné povahy (územního plánu), je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.

Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků ve lhůtě stanovené zákonem neprojevil svůj nesouhlas s takovým postupem soudu.

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum

obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Před přezkoumáním napadeného územního plánu (jeho změny) z hlediska návrhových bodů, které směřují do tří posledních bodů přezkumného algoritmu (rozpor změny funkčního využití daného pozemku s cíli územního plánování, neproporcionální zásah do vlastnických práv a vytváření nových zastavitelných ploch v rozporu se zákonem) se soud nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách navrhovatelů, resp. nepřezkoumatelnosti odůvodnění územního plánu jako takového, neboť přezkoumatelné vypořádání námitek dotčené osoby (navrhovatelů) a přezkoumatelné odůvodnění napadené změny územního plánu je nutným předpokladem pro meritorní přezkum opatření obecné povahy ze strany soudu.

V tomto směru je třeba předeslat, že Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, na který účastníci shodně odkazují, v reakci na navrhovatelů citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu jednoznačně konstatoval, že požadavky vznášené správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou totiž výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu. Proto nelze požadavky na rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitce nelze absolutizovat a postačuje, jsou-li odpůrkyni určité důvody jejího rozhodnutí uvedeny, a to i když jejich písemné vyjádření není obšírné a detailní a třebaže v určitých pasážích jsou důvody vyjádřeny pouze nepřímo a nepříliš přesvědčivě.

Navrhovatelé v dané věci namítají, že odpůrce nedostatečně nebo vůbec nevypořádal jejich námitky týkající se porušení jejich vlastnických práv a legitimního očekávání, dále ohledně nepotřebnosti MŠ Vráž, ohledně dopravy, zvýšeného hluku, prachu, blízkosti CHKO a nevypracování stanovisek dotčených orgánů, dále námitky ohledně zastavitelných ploch a v neposlední řadě pak námitky ohledně rozpornosti rozhodování o funkčním využití předmětného pozemku. V projednávané věci však Krajský soud v Praze veden shora citovanými závěry Ústavního soudu dospěl k závěru, že odpůrce se vznesenými námitkami navrhovatelů zabýval a v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (změny územního plánu) se s nimi vypořádal. V tomto směru je třeba ještě poznamenat, že podle názoru zdejšího soudu nelze formalisticky lpět na tom, aby veškerá související argumentace odpůrce byla vždy uvedena v přímo v příslušné části odůvodnění konkrétní námitky (ač by to bylo z hlediska systematiky, přehlednosti a přesvědčivosti samozřejmě vhodnější). Jinak řečeno, lze akceptovat i to, pokud odůvodnění námitky navazuje či pouze doplňuje argumentaci již

úvedenou v jiné části odůvodnění daného opatření obecné povahy případně v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitce jiného dotčeného subjektu.

Jak soud v tomto ohledu ověřil z předloženého správního spisu, dne 10. 3. 2014 byly odpůrci doručeny samostatné námitky každého z navrhovatelů proti návrhu napadené změny územního plánu (doplněny pak byly dne 26. 3. 2014), a to mimo jiné i námitky týkající se nesouhlasu se změnou využití na pozemku p. č. x, jež je předmětem projednávaného návrhu. Ve vztahu k projednávanému návrhu je předně relevantní ta část argumentace navrhovatelů, kteří v námitkách konstatují, že „v době koupě naší nemovitosti pro nás byl rozhodující platný územní plán, dle kterého jsme nemohli očekávat, že k podobnému záměru někdy v budoucnu dojde. Podobná změna nebyla zanesena ani ve výhledu územního plánu a tento pozemek byl evidován jako pozemek bez možnosti umístění jakýchkoliv staveb.“ Odpůrce námitky navrhovatelů zamítl, kdy v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k citované námitce výslovně uvádí mimo jiné to, že „důvodem pro vymezení nové plochy občanského vybavení v tomto území bylo nahradit původní mateřskou školku v ul. Husova, která není využívána... Původní plocha občanského vybavení byla od rodinného domu vlastníka vzdálena cca 150 m. Změnou došlo k posunu této plochy na pozemek, který je na druhé straně ulice Husova, než pozemek vlastníka“ (odůvodnění změny územního plánu str. 46). V další z námitek, na jejíž nevypořádání navrhovatelé upozorňují, se uvádí, že „náhradu za tuto mateřskou školu [MŠ Husova, pozn. Krajského soudu v Praze] již řešil předchozí územní plán a jako náhrada vznikla MŠ na Vápenici. Dále je uvedeno, že tento návrh by měl řešit nutnost umístění MŠ na Vráži a současně splňovat podmínku optimálního předpokladu pěší docházkové vzdálenosti z bydlíště do MŠ max. 600 m. Tento pozemek se nachází na okraji této lokality, která je vzdálen od centra Vráž 1 km. Domníváme se, že s ohledem na tyto skutečnosti, není tato lokalita vhodná na vybudování MŠ ...“. Ve vztahu k této námitce je vyjma odůvodnění odpůrce, které citují v textu návrhu samotní navrhovatelé (odůvodnění změny územního plánu, str. 47), nutno upozornit též na text „komplexního zdůvodnění přijatého řešení“ (odůvodnění změny územního plánu, str. 32), z něhož se mimo jiné podává, že „V území kromě MŠ Karlická a nové MŠ Barevný ostrov, je ve Změně uvažována nová MŠ na Vráži při ulici Husově, a z platného územního plánu nová MŠ Mokropsy... V Husově ulici se jedná o ve Změně o novou plochu OV určenou pro situování novostavby MŠ, výměnou za plochu OV situovanou v územním plánu rovněž v ulici Husově... Uvedené změny vyplývaly z vrácení stávajícího objektu v ulici Husově původnímu majiteli, užívaného dříve jako mateřská škola... Pro zajištění potřebných kapacit je před zrušením MŠ Topolská třeba mít zajištěnu její náhradu a dle nárůstu a potřeb v čase je třeba uvažovat cca 5 dalších tříd MŠ... Areály mateřských škol jsou rozmístěny po území s ohledem na rovnoměrné pokrytí docházkovými vzdálenostmi.“ Přestože soud v textu námitek navrhovatelů nenalezl jimi v projednávaném návrhu zmiňovanou argumentaci, se kterou se podle nich odpůrce taktéž nevypořádal, podle níž bývalá MŠ v Husově ulici byla koncipována jen pro jednu třídu a má být nahrazena MŠ se třemi třídami (v námitkách navrhovatelů ze dne 10. 3. 2014 je pouze zmíněn předpoklad 3 tříd v MŠ Vráž), lze v této souvislosti taktéž odkázat na odůvodnění napadené změny územního plánu (str. 32) týkající nárůstu potřeb kapacity mateřských škol.

Navrhovatelé dále uvádějí, že rozhodnutí o jejich námitkách se vůbec nevyrovnává s argumentací ohledně zvýšené dopravní frekvence, hluku, prašnosti a znečištění ovzduší v důsledku přijaté změny a nedostatečně zohledňuje blízkost hranic CHKO. Navrhovatelé ve vztahu k takto strukturované námitce též vyjádřili své přesvědčení, že se k těmto námitkám měly vyjádřit též dotčené orgány (krajská hygienická stanice, orgán ochrany ovzduší a správa CHKO). V tomto ohledu soud v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy shledal, že

odpůrce zde výslovně mimo jiné v reakci na uvedenou námitku uvedl, že „*ulice Husova je podle koncepce dopravy navržena jako místní sběrná komunikace, která svými parametry umožňuje napojení staveb občanského vybavení místního významu*“ (odůvodnění změny územního plánu str. 47), přičemž otázce blízkosti hranic CHKO pak odpůrce věnoval v rozhodnutí o námitkách samostatný odstavec (odůvodnění změny územního plánu str. 48). Upozorňují-li navrhovatelé na absentující aktualizaci stanovisek dotčených orgánů, zde soud ze správního spisu především ověřil, že navrhovateli zmiňované orgány výslovně s návrhem odpůrce na rozhodnutí o námitkách (včetně námitek navrhovatelů) souhlasily (Správa CHKO Český kraj – stanovisko ze dne 29. 5. 2014, čj. 00993/CK/20104; Krajská hygienická stanice Středočeského kraje – vyjádření ze dne 2. 6. 2014, čj. KHSSC 21974/2014; MÚ Černošice, odbor životního prostředí – stanovisko ze dne 26. 5. 2014, čj. MUCE 28708/2014 OZP/Bro). Jde-li přitom o stanoviska dotčených orgánů, jako v tomto případě, nelze podle názoru zdejšího soudu podmiňovat přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách tím, že stanoviska dotčených orgánů budou detailně vypořádávat veškerou argumentaci v námitkách vznesenou, tím spíše, pokud argumentace navrhovatelů byla ve vztahu k zásahům do životního prostředí dosti obecná.

Byť lze v případě některých částí odůvodnění odpůrce ve vztahu k dílčí argumentaci uvedené ve shora citovaných námitkách navrhovatelů mít pochybnosti ohledně přesvědčivosti takového odůvodnění, je třeba zdůraznit, že z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti může být rozhodující pouze to, zda odpůrce na námitky navrhovatelů odpovídajícím způsobem reagoval (byť stručně či dokonce jen nepřímou; srov. citované závěry Ústavního soudu), což je podle názoru zdejšího soudu v případě zmíněných námitek projednávané věci nepochybně naplněno. Jinak řečeno, přestože na některé dílčí argumenty navrhovatelů odpůrce reaguje pouze strohým způsobem či nepřímou, z kontextu celého odůvodnění napadené změny opatření obecné povahy má Krajský soud v Praze za to, že na zmíněné námitky navrhovatelů odpůrce reagoval. Vadu v podobě nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o citovaných námitkách navrhovatelů proto soud v projednávané věci neshledal. Výše uvedené závěry lze pak vztáhnout i na nedostatky odůvodnění rozhodnutí odpůrce, jež navrhovatelé namítají též ve vztahu k jejich námítce, podle níž „*podle § 55 stavebního zákona lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy*“. Na tuto námitku reaguje odpůrce jak v odůvodnění změny územního plánu (viz str. 41, na kterou odkazují samotní navrhovatelé), tak v rámci samotného odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelů (viz str. 46), kde odpůrce výslovně uvádí, že se „*jedná o lokalitu mezi zastavěným územím a zastavitelnými plochami, která nerozšiřuje zástavbu do volné krajiny*“ a pokud jde o využití zbývající plochy pozemku parc. č. x, zde se z odůvodnění podané námitky dále podává, že „*jde o doplnění bydlení o tři rodinné domy podél druhé strany ulice Kollárova z důvodu ekonomické výhodnosti oboustranné zástavby veřejné komunikace*“. K tomu soud ještě nad rámec svého výše již uvedeného odůvodnění dodává, že pokud se navrhovatelé věcně neztotožňují s vypořádáním jejich námitek, samo o sobě to ještě nemůže vést soud k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o takových námitkách.

Uvádí-li odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, že další námitka navrhovatelů týkající se rozpornosti rozhodování o funkčním využití předmětného pozemku nebyla řádně uplatněna, soud se tím neztotožňuje, neboť v textu námitek obou navrhovatelů se mimo jiné výslovně uvádí „*ve stávajícím platném ÚP v příloze námitek je možné nalézt, že na tomto pozemku parc. č. x, byla již žádána změna využití plochy OS-2 na plochu bydlení a tato změna byla zamítnuta, neboť tato sportovně rekreační plocha vhodným způsobem doplňuje plochy*

bydlení a plochu pro mateřskou školu (dřívější mateřská škola Husova). “ Aniž by soud byl nucen kategoricky formálně určovat, zda citovaný text je samostatnou nosnou námitkou či jen doplněním předchozí argumentace navrhovatelů, je třeba konstatovat, že ani situace, kdy odpůrce takto navrhovateli vznesenou námitku nepovažoval za samostatný argument, ač by se jí jinak měl samostatně zabývat, by nemohla vést k rozhodnutí soudu o zrušení napadeného opatření obecné povahy z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách. Jak již bylo výše uvedeno, odpůrce (nejen) v rozhodnutí o námitkách navrhovatelů důvody změny funkčního využití předmětného pozemku v odpovídajícím rozsahu uvedl, v důsledku čehož zcela nepochybně nepřímo reagoval i na poslední citovanou námitku navrhovatelů.

Namítají-li dále navrhovatelé v návrhu na zrušení části napadeného opatření obecné povahy nedostatečnost odůvodnění změny územního plánu jako takového, je třeba připomenout, že požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy upřesňuje vedle zákonné úpravy judikatura správních soudů tak, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost“ (viz zejm. navrhovateli zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Uvádí-li navrhovatelé „příkladmo“ nedostatečnost odůvodnění toho, proč je na předmětném pozemku vytvářena plocha pro vybudování MŠ a výstavbu tří rodinných domů, soud zdůrazňuje, že důvody pro tuto změnu a úvahy odpůrce jasně plynou již ze samotného textu odůvodnění citovaného též navrhovateli v návrhu. Soud zde opětovně podotýká, že nelze zaměňovat nepřezkoumatelnost odůvodnění změny územního plánu na straně jedné s nezákonností či nesprávností zvoleného věcného řešení na straně druhé. Pokud pak navrhovatelé zmiňují nedostatek odůvodnění ve vztahu k potřebnosti nové mateřské školy, soud stejně jako již učinil výše, odkazuje na tu část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (viz zejm. str. 32), kde se nachází jak úvahy odpůrce o dalším rozvoji mateřských škol na jeho území (rozsah, počet, umístění), tak výčet souvisejících skutečností, z nichž odpůrce vycházel (předpoklad nárůstu počtu obyvatel, věková struktura obyvatel apod.), což je podle názoru Krajského soudu v Praze nutno považovat z hlediska požadavků na přezkoumatelnost odůvodnění za dostatečné. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy pak v tomto ohledu podle názoru zdejšího soudu naplňuje i požadavky plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, na které navrhovatelé taktéž upozorňují. K tomu je třeba navíc poznamenat, že závěry tohoto posledně označeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dopadají primárně na situaci, kdy (v dané věci řešené Nejvyšším správním soudem) se příslušný správní orgán námitkami účastníků vůbec věcně nezabýval, což však není případ projednávané věci. Navíc z daného rozhodnutí nelze podle názoru zdejšího soudu dovodit ani závěr, k němuž směřuje argumentace navrhovatelů, podle něhož by se odpůrce měl zabývat „všemi variantami ze zastavitelného území“, neboť citované rozhodnutí logicky klade důraz především na dostatečné a přesvědčivé zdůvodnění varianty zvolené. Jak již bylo výše uvedeno, odůvodnění „varianty“ odpůrcem zvolené, považuje zdejší soud v projednávané věci nikoliv sice za optimální, ale rozhodně za dostatečné. Proto ani námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy jako takového soud důvodnou neshledal.

Další námitka navrhovatelů se týká účelovosti napadené části změny územního plánu (změna funkčního využití pozemku parc. č. x), kdy podle navrhovatelů není pravým důvodem této změny potřeba umístit mateřskou školku, ale vyřešení sporu obce s jedním z vlastníků sousedních nemovitostí. Navrhovatelé se domnívají, že důvod takové změny založený na

smluvním ujednání mezi odpůrcem a uvedenou osobou, je v rozporu se smyslem a cíli územního plánování, konkrétně dovozují rozpor tohoto postupu odpůrce s ustanovením § 18 stavebního zákona, podle něhož „územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje“ (odst. 2), přičemž současně „územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území“ (odst. 4). Odpůrce pak popsáním způsobem podle navrhovatelů postupoval též v rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož je úkolem územního plánování mimo jiné „prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání“. V návaznosti na to navrhovatelé odpůrci v rámci související námitky dále vytýkají, že napadenou změnou územního plánu zasáhl do jejich vlastnických práv, a to neproporcionálním způsobem přesahujícím spravedlivou míru.

Ve vztahu k těmto námitkám je Krajský soud v Praze především nucen připomenout, že judikatura správních soudů již vymezila míru, v níž je soud oprávněn zasahovat do procesu územního plánování. K této konstantní judikatuře je pak nutno přihlídnout jak v případě zpochybňovaného naplnění cílů územního plánování, tak v případě navrhovatelí tvrzeného neproporcionálního zásahu do jejich vlastnických práv. Jak v tomto ohledu plyne především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž 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 věcných (...) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního

zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního 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 2. 2. 2011, č.j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Namítají-li tedy navrhovatelé, že odpůrce v projednávané věci postupoval v rozporu s cíli územního plánování, kdy zpochybňují především soustavnost a komplexnost zvoleného řešení (§ 18 odst. 2 stavebního zákona) či jeho hospodárnost a potřebnost změn v území [§ 18 odst. 4 § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona], je třeba konstatovat, že je to primárně odpůrce, který jakožto územní samosprávný celek nadaný ústavním právem na samosprávu svým (často výsostně) politickým rozhodnutím vyvažuje a hodnotí soukromé a veřejné zájmy, na základě čehož pak určuje způsob budoucího využití určitého území. Tomu ostatně svědčí i velmi obecné formulace, jež jsou součástí výše citovaných (navrhovateli zmiňovaných) ustanovení stavebního zákona. Soud pak v řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy nemůže prošetřovat, jaké důvody byly skutečným (skrytým) motivem k přijetí určité úpravy v území a jaké důvody jsou naopak jen formálními (navrhovateli předkládané smlouvy odpůrce s M. N.). Stejně tak nelze vycházet z dodatečného vysvětlování přijaté (zamýšlené) úpravy starostou obce, které nemůže jednotlivé fáze zákonem přesně stanoveného procesu přijímání opatření obecné povahy jakkoliv nahrazovat či doplňovat (předkládaná e-mailová korespondence navrhovatelů se starostou odpůrce). Zásah soudu by byl na místě pouze tehdy, pokud by zvolená úprava měla excesivní podobu, tedy jestliže by např. byla ve vztahu k proklamovaným cílům územního plánování zjevně disproporční, případně pokud by odůvodnění přijatého řešení ze strany odpůrce zcela nesmyslně či absurdně preferovalo veřejný zájem na úkor určitého zájmu soukromého či naopak. Tak tomu ovšem v projednávané věci není. Soud zde především nemohl přehlédnout, že předmětem sporu je v dané věci zamýšlené umístění mateřské školy a tří rodinných domů na pozemku, který přiléhá ke komunikaci na ul. Husova z opačné strany, než nemovitosti navrhovatelů, a to v území, k němuž již přiléhá existující zástavba a kudy vede komunikace směřující k pozemkům s využitím VN – oblasti nerušící výroby, sklady a služby. S ohledem na odůvodnění posuzované změny územního plánu, jehož relevantní části již byly citovány v předchozích částech tohoto rozsudku, a s přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné změny (mateřská školka a tři rodinné domy), nelze podle názoru zdejšího soudu odpůrcem zvolené řešení považovat za natolik excesivní či extrémní (srov. shora citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu), že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu.

Pokud pak jde o navrhovateli tvrzený zásah do jejich vlastnického práva, k tomu Krajský soud v Praze nad rámec již výše uvedeného zdůrazňuje, že v procesu územního plánování k zásahům do práv dotčených subjektů zcela pravidelně dochází (srov. též např. ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona). Odpůrce k zásahu do vlastnického práva navrhovatelů byl oprávněn a samotná existence takového zásahu důvodem pro zrušení napadené změny územního plánu být nemůže, a to tím spíše, že napadená změna územního plánu se přímo netýká nemovitosti navrhovatelů, ale nemovitostí sousedních. Není tedy pravdou, jak navrhovatelé v návrhu výslovně uvádějí, že by v důsledku napadené změny byli omezeni v tom, jak se svým pozemkem a stavbou mohou v budoucnu nakládat, v tomto ohledu napadená změna územního plánu ničeho nemění. Ve vztahu k otázce přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy je pak třeba opětovně upozornit na

související klíčová východiska konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plynoucí předně z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, na které ostatně odkazují i navrhovatelé. Podle Nejvyššího správního soudu podmínkou zákonnosti územního plánu je mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva (jiných věcných práv z něho vyplývajících) mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka nebo v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Jak tedy lze z citované judikatury dovodit, hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle.

Jak již bylo výše uvedeno, s ohledem na specifickou podobu procesu územního plánování, jeho význam pro další rozvoj příslušného území i ústavně garantované právo územních samosprávných celků na výkon samosprávy (srov. čl. 99 a násl. Ústavy), však soudní přezkum proporcionality územně plánovací dokumentace nepochybně musí mít své limity. Tyto limity, které lze dovodit z relevantní právní úpravy (viz zejm. § 43 a násl. stavebního zákona) i ze soudní judikatury, spočívají především jak v nezbytném omezení možností zásahů soudu do samotného procesu pořizování územně plánovací dokumentace, tak i v legitimních požadavcích kladených na aktivitu a postup subjektů dotčených územně plánovací dokumentací v průběhu přijímání této dokumentace. Ani v tomto ohledu soud s přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné změny územního plánu zvolené řešení nepovažuje za natolik excesivní či extrémní, že by to odůvodňovalo zásah soudu a vyhovění návrhu. Pokud pak navrhovatelé v této souvislosti upozorňují na jiné zastavitelné plochy ve vlastnictví odpůrce, které jsou podle nich vhodnější pro umístění zvažovaného záměru mateřské školy, zde soudu nezbyvá, než odkázat na vyjádření odpůrce k projednávanému návrhu (soudu není známo, že by uvedený argument týkající se přímo těchto konkrétních pozemků navrhovatelé v předchozím řízení vznesli), kde se odpůrce přesvědčivě s otázkou možnosti využití pozemků v ulici Kladenská vypořádal.

Navrhovatelé pak napadenému opatření obecné povahy vytýkají také to, že vymezuje zastavitelnou plochu pro mateřskou školu a bydlení, to však bez prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy. Posuzovaná změna územního plánu je tak podle

navrhovatelů v rozporu s ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož „*další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch*“. Ve vztahu k této námitce je třeba dát za pravdu navrhovatelům v tom, že judikatura Nejvyššího správního soudu stanoví, že „*obec tedy musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS). Odpůrce v odůvodnění napadené změny územního plánu (jež v návrhu citují i samotní navrhovatelé) sice uvádí, proč vymezuje nové zastavitelné plochy, pokud však jde o nevyužité pozemky určené k zastavění, k tomu se odůvodnění napadené změny územního plánu výslovně nevyjadřuje a související argumentaci předkládá až ve vyjádření k návrhu v řízení před soudem.

Krajský soud v Praze ve vztahu k této posuzované námitce považuje za klíčové, že v případě sporného pozemku parc. č. x dochází nejen ke změně využití tohoto pozemku na plochu bydlení – rodinné domy, ale především na plochu občanské vybavení - veřejná infrastruktura pro veřejně prospěšnou stavbu mateřské školy. Ze samotné povahy takto označené veřejně prospěšné stavby je totiž podle názoru zdejšího soudu zřejmé, že plocha pro tuto stavbu nemůže podléhat shodným nárokům na prokázání nemožnosti využití jiných již vymezených zastavitelných ploch, jako je tomu u „standardních“ ploch pro bydlení. Specificky je na veřejně prospěšnou stavbu mateřské školy nutno nahlížet nejen z hlediska jejího umístění v území v rámci obce jako celku (existující „sít“ mateřských škol a jejich rozložení v území), ale i z hlediska dalších požadavků (např. napojení na veřejné komunikace, docházková vzdálenost apod.). Za těchto okolností pak podle názoru zdejšího soudu není nutno lpět na tom, aby se odůvodnění změny územního plánu výslovně zabývalo též nemožností využití již existujících zastavitelných ploch pro umístění mateřské školy. Z grafické části územního plánu přitom nelyne, že by se v blízkém okolí nacházela plocha OV využitelná pro účely umístění mateřské školy, ostatně i samotní navrhovatelé v rámci této posuzované námítky opětovně odkazují toliko na možné využití ploch v ulici Kladenská, jež jsou však jednak od předmětného pozemku parc. č. x a dřívější mateřské školy, která již v ulici Husova byla provozována, dosti vzdáleny, a jednak jsou (jak plyne z vyjádření odpůrce) pro umístění mateřské školy nevhodné. Za těchto okolností proto soud změnu funkčního využití předmětného pozemku na zastavitelnou plochu pro mateřskou školu neshledal rozpornou s citovaným ustanovením § 55 odst. 4 stavebního zákona. Pokud pak v důsledku této provedené změny funkčního využití daného pozemku odpůrce přistoupil též k tomu, že „*takto vzniklou proluku mezi touto plochou a zastavěným územím v ul. Kolárova doplnil o plochy bydlení pro tři rodinné domy, která odpovídá využití pozemků na druhé straně ulice*“, lze takový postup odpůrce onačit za racionální, legitimní a především nepřičící se smyslu ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona (srov. též § 58 odst. 2 citovaného zákona). Výše uvedené samozřejmě neznamená, že by soud akceptoval jakékoliv, byť třeba „umělé“, vytváření proluk na základě změn funkčního využití pozemků např. právě pro účely umístění specifických veřejně prospěšných staveb, což by nepochybně představovalo nepřipustné obcházení citovaného zákona. S přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné změny napadeného územního plánu (mateřská školka a tři rodinné domy) a odůvodnění této změny však soud nemá důvod domnívat se, že by se v projednávané věci o takové nepřipustné obcházení ustanovení § 55 odst. 4 stavebního zákona jednalo.

Vzhledem k tomu, že Krajský soud v Praze neshledal důvodnou žádnou z námitek, na níž byl projednáván návrh argumentačně postaven, projednáván návrh zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Navrhovatelé právo na náhradu nákladů řízení nemají, neboť ve věci nebyli úspěšní. Úspěšnému odpůrci přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 8.228 Kč. Náklady odpůrce jsou představovány odměnou jeho zástupce, která se skládá ze dvou úkonů právní služby po 3.100 Kč (převzetí zastoupení a vyjádření k návrhu) podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, k čemuž je třeba připočítat dvakrát režijní paušál po 300 Kč za náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu, to vše navýšeno o 21% DPH ve výši 1.428 Kč.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 12. prosince 2014

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost: "
Božena Kouřimová