



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci **navrhovatelů: a) M. K., b) A. K.**, oba zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti **odpůrci: Město Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, Černošice, zast. JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 17/736, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 ze dne 24. 7. 2014 - Změna č. 1 Územního plánu Černošice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014, č. j. 50 A 19/2014 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014, č. j. 50 A 19/2014 - 40, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadli navrhovatelé a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba, jíž se domáhali zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2014 ze dne 24. 7. 2014, změny č. 1 Územního plánu Černošice (dále jen „změna územního plánu“). Konkrétně požadovali zrušení změny územního plánu 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, na pozemku parc. č. 4105/1 v k. ú. Černošice) a plocha pro bydlení v pásu podél komunikace Kollárova na pozemku parc. č. 4105/1, k. ú. Černošice.

[2] Krajský soud se v napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách stěžovatelů, které se týkaly změny územního plánu. Poukázal na náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, kde Ústavní soud konstatoval, že požadavky vznášené správním soudem na detailnost vypořádání námitek proti územnímu plánu nesmí být přemrštěné, jinak by šlo o

zásah do práva obce na samosprávu. Dle krajského soudu dále nelze formalisticky lpět na tom, aby veškerá argumentace odpůrce byla uvedena přímo v příslušné části odůvodnění každé námitky, ale lze akceptovat, pokud vypořádání námítky doplňuje argumentaci uvedenou na jiném místě opatření obecné povahy.

[3] Krajský soud nesouhlasil s tím, že by odpůrce nevypořádal námitky stěžovatelů ohledně jejich legitimního očekávání. Odpůrce dostatečným způsobem objasnil vznik potřeby vybudování nové mateřské školy. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku, že se odpůrce nevypořádal s jejich argumentací ohledně zvýšení dopravní frekvence, hluku, prašnosti a znečištění ovzduší v důsledku přijaté změny. V odůvodnění změny územního plánu totiž bylo uvedeno, že ulice Husova, kde má mateřská škola stát, je sběrná komunikace, která svými parametry umožňuje napojení staveb občanského vybavení místního významu. Současně se také odpůrce v jednom odstavci odůvodnění zabýval dopady změny i s ohledem na blízkost hranic chráněné krajinné oblasti a s návrhem vypořádání námitek souhlasily Správa chráněné krajinné oblasti Český kras, Krajská hygienická stanice Středočeského kraje a odbor životního prostředí Městského úřadu Černošice. Stanoviska dotčených orgánů se dle krajského soudu v daném případě nemusela detailně vypořádávat se vznesenou argumentací stěžovatelů, jelikož ve vztahu k životnímu prostředí šlo o značně obecná tvrzení.

[4] Byť krajský soud připustil, že o dílčí argumentaci odpůrce lze mít pochybnosti z hlediska její přesvědčivosti, zdůraznil, že stěžovatelé vznesli námitku nepřezkoumatelnosti, pro jejíž posouzení je rozhodné jen to, zda odpůrce na námitky srozumitelným způsobem reagoval, což naplněno bylo.

[5] Krajský soud zamítl i námitku účelovosti změny územního plánu. Podle stěžovatelů bylo pravým důvodem této změny vyřešení sporu obce s jedním z vlastníků pozemků, nikoli zájem na vybudování mateřské školy. V reakci na tuto námitku krajský soud připomněl, že soudy ve správním soudnictví mohou jen prověřit, zda se pořizovatel územního plánu držel v rámci zákonných mantinelů danými pravidly územního plánování. Uvnitř takto vymezeného prostoru má však široký prostor pro autonomní politické rozhodnutí. Při přijímání změn územního plánu dochází vždy ke střetu zájmů individuálních a veřejných. Úkolem soudu není předurčovat konkrétní podobu územního plánu, nýbrž pouze korigovat excesivní zásahy. Potřebu popsání zásahu však soud neshledal. Uvedl rovněž, že není oprávněn prošetřovat, jaké byly skutečné motivy ke změně územního plánu, ale prověřuje, zda uvedené odůvodnění není nesmyslné či excesivní. To krajský soud v posuzované věci neshledal.

[6] V žalobě stěžovatelé uplatnili i námitku porušení § 55 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“). Dle tohoto ustanovení lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Dle krajského soudu prokázání nemožnosti využití jiných ploch nemůže v případě mateřské školy podléhat shodným nárokům jako u ploch pro bydlení. V případě mateřské školy je třeba zvažovat její umístění z hlediska obce jako celku s ohledem na již existující síť předškolního vzdělávání, z hlediska dopravní dostupnosti a dalších požadavků. Z těchto důvodů nelze lpět na tom, aby se odůvodnění změny územního plánu výslovně zabývalo

pokračování

těž nemožností využití již existujících zastavitelných ploch pro účely zřízení mateřské školy. Z grafické části změny územního plánu vyplývá, že v blízkosti navržené školky není situována další školka, ostatní školy v Černošicích jsou dosti vzdáleny. Krajský soud tak neshledal změnu funkčního využití pozemku parc. č. 4105/1 pro školku rozpornou s § 55 odst. 4 stavebního zákona.

[7] Za racionální a logický krajský soud označil postup odpůrce, který vzniklou proluku mezi pozemkem pro novou školku a stávající zástavbou změnou územního plánu doplnil o plochy pro bydlení pro tři rodinné domy. Ani zde soud neshledal porušení § 55 odst. 4 stavebního zákona, nicméně zdůraznil, že nešlo o umělé vytváření proluk, u nichž by následně bylo umožněno zastavění. S přihlédnutím k podobě a rozsahu sporné změny (mateřská škola a tři rodinné domy) a jejímu odůvodnění neshledal krajský soud rozpor se stavebním zákonem. Krajský soud proto žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatelé namítli, že rozhodnutí o námitkách, jež se váže ke změně územního plánu, není dostatečné a nezakládá se na skutečném důvodu, který ke změně vedl. Poukázali na e-mailovou komunikaci se starostou obce, z níž vyplývá, že důvodem změny nebyla potřeba školy, ale obligační právní vztah města s MUDr. N. Starosta dle nich přiznal, že školka se v dohledné době budovat nebude, jelikož na ni nejsou peníze. Krajský soud se vůbec nevyjádřil, proč tvrzený důvod v podobě potřeby školky považuje za skutečný důvod změny územního plánu a napadený rozsudek je v daném ohledu nepřezkoumatelný.

[9] Stěžovatelé trvají na tom, že rozhodnutí o námitkách je neúplné a nesrozumitelné. Odpůrce sice nelze nutit, aby obsírně odůvodňoval každou námitku. Námitky jsou si často podobné. Nicméně pokud odpůrce např. odkazuje na jinou část odůvodnění změny územního plánu, měl by odkaz provést dostatečně konkrétně (uvedením strany a odstavce). Stěžovatelé se neztotožňují s názorem krajského soudu, že odůvodnění odpůrce může být jen obecné a oni mají reakci na své námitky nalézt jinde v odůvodnění územního plánu. Krajský soud příliš snadno odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, aniž by se zabýval požadavky zákona na proces přijímání územního plánu a v jeho rámci na rozhodování o námitkách. Pro ilustraci přístupu odpůrce stěžovatelé uvedli, že ještě před veřejným projednáním jim bylo sděleno, že daná záležitost je pro vedení města uzavřená a že si mohou podávat námitky, jaké chtějí, stejně budou všechny zamítnuty.

[10] Rozhodnutí o námitkách se vůbec nevypořádalo s argumentem stěžovatelů, že změnou územního plánu dojde k porušení jejich vlastnických práv a legitimního očekávání, neboť v době koupě jejich nemovitosti byl pozemek parc. č. 4105/1 evidován jako pozemek bez možnosti umístění jakýchkoli staveb. Své pozemky si stěžovatelé kupovali s tím, že se nacházejí v klidové lokalitě chráněné krajinné oblasti a nemohli předvídat později nastalý stav změny funkčního využití sousedního pozemku. Krajský soud se s tímto argumentem nijak nevypořádal, když vycházel ze svého názoru, že námitky stačí vypořádat jakýmkoli způsobem bez ohledu na kvalitu a přiléhavost odůvodnění, a pak pouze citoval z odůvodnění odpůrce.

[11] Stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný dále z toho důvodu, že se soud nevypořádal s jejich námitkami, že jako náhrada za zrušenou školku v Husově ulici byla zřízena mateřská škola Vápenice, že se v rozhodnutí o námitkách naznačuje, že mateřská škola se bude nacházet ve větší vzdálenosti od domu stěžovatelů, než odpovídá skutečnosti, a že se odpůrce nevypořádal s jejich námitkami nesplnění předpokladu optimální docházkové vzdálenosti 600 m ke školce.

[12] V kasační stížnosti byl vyjádřen nesouhlas s názorem, že stanoviska dotčených orgánů nemusí reagovat ve svém odůvodnění na argumenty stěžovatelů. To, že dotčené orgány dají souhlas, ale k námitce stěžovatelů se nevyjádří, dle jejich názoru nestačí. Krajský soud při vypořádání příslušné žalobní námitky jen citoval odpůrce, aniž by jeho výroky hodnotil a vyjádřil, proč se s nimi ztotožňuje.

[13] Dle stěžovatelů krajský soud nedostatečně reagoval na námitku, že se odpůrce v rozhodnutí o námitkách nevyjádřil k rozpornosti rozhodování o funkčním využití, když při projednávání územního plánu v roce 2010 byla námitka MUDr. N., která chtěla předmětný pozemek zařadit do ploch pro bydlení, zamítnuta z důvodu, že nebudou vymezovány další zastavitelné plochy s výjimkou těch již navržených. Nynější změna územního plánu se od této koncepce odchýlila. Krajský soud ve svém rozsudku jen cituje odpůrce a zaujímá názor, že postačí jakési nepřímé odůvodnění. Stěžovatelé s tím nesouhlasí a namítli nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve vztahu k námitkám o funkčním využití předmětného pozemku.

[14] Za nesprávný označili stěžovatelé závěr krajského soudu, že při posuzování splnění § 55 odst. 4 stavebního zákona nemusí stavba školky podléhat shodným nárokům na prokázání nemožnosti využití již vymezených zastavitelných ploch, jako je tomu u standardních ploch pro bydlení. Dle stěžovatelů jsou požadavky daného ustanovení pro všechny stavby stejné.

[15] Stěžovatelé poukázali na studie podoby nové mateřské školy na Husově ulici, které jsou dostupné z internetových stránek odpůrce, a konstatovali, že ve všech návrzích je budova mateřské školy situována přímo před jejich nemovitostí. Stěžovatelé se obávají zvýšení prašnosti v souvislosti s vybudováním a zahájením provozu školky. Stěžovatelům by nevadila školka pro 50 dětí (současný návrh dle nich počítá se 72 dětmi) s tím, že parkování by končilo co nejbližší staré zástavbě. Lze předpokládat, že většina rodičů by své děti do školky dovážela auty. Změnu územního plánu považují za neproporční, jelikož zajištění dostatku míst ve školkách by šlo dosáhnout i za použití prostředků s menším zásahem do vlastnických práv.

[16] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a aby zrušil změnu územního plánu tak, jak navrhovali v žalobě, nebo alternativně, aby pouze zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce

[17] Město Černošice jako odpůrce nesouhlasí s tvrzením o imaginárnosti důvodů pro změnu využití pozemků pro školku. Dle jeho názoru se touto otázkou krajský soud ve svém rozsudku zabýval. Obyvatelé Černošic vyjadřují nespokojenost s množstvím míst ve

pokračování

školkách. Tvrzení, že vybudování školky není záměr imaginární, je vyvráceno tím, že odpůrce činí reálné kroky k zahájení výstavby (zpracování projektu a zpracování žádosti o dotaci).

[18] Územní plán (jeho změna) představuje koncepční dokument, který ve vzájemných neoddělitelných souvislostech upravuje vztahy v území. Z tohoto pohledu je nutno přistupovat i k jeho obsahu, který tvoří vedle dalšího též rozhodnutí o námitkách. Odůvodnění jednotlivých námitek je třeba číst rovněž ve vzájemných souvislostech. Odpůrce dále uvedl, že stěžovatelé samotní podali své námitky v podobě, z níž nebylo možno jednoznačně identifikovat, které věty jsou námitkou a které pouze argumentací podporující námitku. Své návrhy stěžovatelé navíc neustále v průběhu řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem rozšiřují, aniž by je vyjádřili v procesu projednávání změny územního plánu.

[19] Odpůrce poukázal na část napadeného rozsudku, kde se krajský soud zabýval námitkou legitimního očekávání. Z tohoto důvodu nemůže být rozsudek ve vztahu k této námitce nepřezkoumatelný. Zároveň má za to, že potřeba mateřské školy byla dostatečně odůvodněna nárůstem počtu dětí a nárůstem potřeby míst v mateřských školách. Stávající rozmístění mateřských škol muselo být krajskému soudu patrné z mapových podkladů, proto mohl přisvědčit odpůrci, který poukazoval na nutnost rovnoměrného pokrytí území školkami.

[20] K námitce nedostatečnosti stanovisek dotčených orgánů a zvýšení hluku, prachu a dopravy odpůrce uvedl, že Husova ulice byla již v územním plánu v roce 2010 charakterizována jako kostra základních místních komunikací a stěžovatelé si mohli učinit úsudek o tom, jaký provoz zde bude panovat. Ke změně územního plánu odpůrce obdržel souhlasná stanoviska dotčených orgánů. Pokud by tyto orgány nabyly dojmu, že dojde ke zvýšení dopravy, prašnosti či hluku, jistě by to zohlednily ve svých stanoviscích.

[21] Souladnost změny územního plánu s § 55 odst. 4 stavebního zákona u tří rodinných domů odůvodňuje rozhodnutí o námitkách tím, že jde o malý počet rodinných domů v místě a využití těchto ploch bude stejné jako na protější straně ulice. Oboustranná zástavba ulice je přitom ekonomicky výhodnější. Krajský soud pak ve svém rozsudku uvedl, že změna využití dotčené plochy vycházela z potřeby mateřské školy a vyplnění vzniklé proluky třemi domy se jeví jako vhodné. Respektování požadavků, které se váží k umístění školky a které se odlišují od požadavků na budovy pro bydlení, není dle odpůrce porušením § 55 odst. 4 stavebního zákona. Odpůrce dále zdůraznil, že potřeba školky pramení též z toho, že město Černošice chce umožnit přijetí již tříletých dětí do školky (v současnosti jsou do školek umísťovány děti od 4 let věku), což vyžaduje další kapacitu.

[22] Odpůrce navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Replika stěžovatelů

[23] Stěžovatelé v replice zopakovali svá stanoviska patrná z kasační stížnosti. Tvrdí, že odpůrce začal činit kroky ve vztahu ke školce (projekt, žádost o dotaci) až poté, co se dověděl, že stěžovatelé budou podávat návrh na zrušení změny územního plánu. Krajský

soud dle stěžovatelů nesprávně posoudil způsob vypořádání námitek odpůrcem, a to proto, že není zřejmé, jaké alternativy odpůrce zvažoval, natož jak je hodnotil.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelé jsou v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

V. a) Námitka, že skutečné důvody změny územního plánu jsou jiné než deklarované

[25] Stěžovatelé mají za to, že územní plán byl změněn nikoli z důvodu potřeby mateřské školy, jak bylo uvedeno v odůvodnění územního plánu, ale z důvodu směnné a darovací smlouvy odpůrce s MUDr. N., o čemž odůvodnění mlčí. Krajský soud se dle jejich názoru nevyjádřil, proč tvrzený důvod (potřebu školky) považuje za důvod skutečný, a proto namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[26] Nejvyšší správní soud této námitce nepřezkoumatelnosti nepřisvědčil. Krajský soud totiž ve svém rozsudku uvedl hodnocení, které pokrývá námitku stěžovatelů týkající se skutečného důvodu změny územního plánu. Na straně 16 rozsudku krajský soud rozebral, že odpůrce jakožto samosprávný územní celek v rámci politického rozhodování vyvažuje a hodnotí zájmy soukromé a veřejné, na základě čehož určuje budoucí způsob využití území. Krajský soud uvedl, že není oprávněn v řízení o zrušení opatření obecné povahy prošetřovat, jaké důvody byly skutečným motivem k přijetí určité úpravy. Stejně tak není možno dle krajského soudu vycházet z dodatečného vysvětlování přijaté úpravy starostou, které nemůže jednotlivé fáze zákonem stanoveného procesu přijímání opatření obecné povahy nahrazovat či doplňovat. Krajský soud dále uvedl, že soudní zásah by byl namístě jen v případě excesivní podoby zvolené úpravy, za kterou považoval např. úpravu, která by byla zjevně disproporční k deklarovaným cílům, či úpravu nesmyslně preferující veřejný zájem na úkor zájmu soukromého. To však krajský soud neshledal.

[27] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že krajský soud dostatečně objasnil, že není úkolem soudu dokazováním nahradit odůvodnění rozhodnutí o námitkách a takto soudem dotvořené důvody rozhodnutí potom přezkoumávat. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný, jelikož se se vznesenou námitkou plně vypořádal.

[28] Správně nastíněným závěrem krajského soudu se zdejší soud ztotožňuje. Proces vydávání územního plánu reguluje zejména stavební zákon a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“). Územní plán vydává zastupitelstvo obce (§ 54 odst. 2 stavebního zákona). Součástí odůvodnění územního plánu je kromě dalších náležitostí též komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty (§ 53 odst. 5 písm. e) stavebního zákona]. Zastupitelstvo obce,

pokračování

jakožto orgán, který územní plán vydává, též rozhoduje o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Soudy ve správním soudnictví takovou pravomoc nemají, jejich úkolem je přezkum územních plánů v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Soudy přezkouvávají územní plán v takové podobě, v jaké byl vydán. Nemohou jej vlastní činností v průběhu soudního řízení přetvářet či dotvářet (to platí i pro jeho zdůvodnění a odůvodnění námitek), jelikož by tím zcela nahradily příslušné orgány obce a zcela popřely výše uvedená zákonná ustanovení. To soudu brání v tom, aby v procesu dokazování zjišťoval a dotvářel nějaké další důvody vydání územního plánu, které z něj nejsou vůbec patrný. Přesně to ale po krajském soudu stěžovatelé požadovali, když v žalobě uvedli tvrzení, že důvodem vydání změny územního plánu byl obligační vztah města s MUDr. N., k čemuž navrhli důkaz e-mailovou korespondencí se starostou. Krajský soud žádným způsobem nepochybil, když odmítl svou činností důvody vydání územního plánu dotvářet.

[29] Uvedené neznamená, že soud nemůže v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přezkoumat důvody, na kterých spočívá rozhodnutí o námitkách. Zcela jistě mohou před správními soudy navrhovatelé tvrdit, že konkrétní důvody, kterými byl územní plán podložen, neodpovídají realitě. Soud pak bude svůj přezkum směřovat k ověření, zda deklarované důvody jsou podloženy realitou, má-li to pro posouzení zákonnosti územního plánu v konkrétním případě význam. V rámci soudního řízení však není možno konstruovat nové důvody vydání územního plánu, které nejsou vůbec patrný z jeho zdůvodnění či z odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Lapidárně shrnuto: v řízení před soudem lez zpochybnit deklarované důvody, na kterých územní plán stojí, ale nelze zde dotvářet nové, na které nebylo v odůvodnění vůbec poukázáno.

[30] V nynější věci byla ta část změny územního plánu, kterou stěžovatelé napadli, odůvodněna nutností nahradit původní mateřskou školu na ulici Husova, jež byla vrácena původnímu majiteli, novou mateřskou školou vzhledem k deklarované potřebě míst ve školkách. Jestliže stěžovatelé měli za to, že potřeba nových míst v mateřských školách je důvod imaginární, měli uvést důvody, proč si myslí, že míst ve školkách je dostatek, případně nadbytek, nikoli však sami dovozovat jiné důvody, které dle nich vedly ke změně územního plánu. Stěžovatelé však přímo nezpochybňovali, že město Černošice pro výhledový počet obyvatel 7 600 potřebuje 274 míst v mateřských školách a že tohoto stavu nelze bez nových školek dosáhnout. Stěžovatelé nijak přímo nezpochybňovali ani to, že potřebu nových školek ještě umocňuje skutečnost, že optimální počet dětí ve třídě (oddělení) je 20, a nikoli 25, což byla naplněnost tříd v době přijímání změny územního plánu. Tato potřeba byla deklarována na str. 32 odůvodnění změny územního plánu.

[31] Přezkum územního plánu nelze vést tím směrem, že by soud zcela odhlédl od odůvodnění změny územního plánu (popsaná potřeba nových míst ve školkách), nahradil jej v rámci dokazování důvody, které zastupitelstvo vůbec na svém jednání neschválilo (obligační vztah s MUDr. N.), a následně přezkoumával jen takto dokazováním dotvořený důvod.

*V. b) Přezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k námitkám
o porušení vlastnických práv a legitimního očekávání*

[32] Před krajským soudem stěžovatelé namítali, že odpůrce se nevypořádal s jejich námitkou, že změnou územního plánu dojde k porušení jejich vlastnických práv včetně snížení hodnoty a ceny jejich nemovitostí. Dále před krajským soudem namítali, že odpůrce nereagoval ani na jejich tvrzení, že jim svědčí legitimní očekávání, jelikož v době, kdy si kupovali pozemek pro svůj dům, byl dotčený pozemek parc. č. 4105/1 evidován jako pozemek bez možnosti umístění staveb a po změně zde územní plán předpokládá školku. V kasační stížnosti pak stěžovatelé namítli, že krajský soud se nevypořádal s těmito žalobními námitkami poukazujícími na to, že odpůrce nereagoval na jejich námitky, jež mu předložili.

[33] V rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76 (publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl: *„Princip legitimního očekávání pak v procesu územního plánování nelze vykládat jako zachování statu quo; [...] jedná se o dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů – vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územních plánování nelze dovozovat utvoření ‚závazné správní praxe‘ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování.“* Odpůrce fakticky postupoval ve smyslu prezentovaného názoru, že nikomu nemůže svědčit legitimní očekávání, že by jednou přijatý územní plán nemohl být nikdy v budoucnu měněn a že by obec nikdy více nemohla reagovat na změny poměrů v území či potřeb obyvatel či na nedostatky stávající úpravy. Na poukaz na legitimní očekávání odpůrce ve zdůvodnění územního plánu a odůvodnění námitek v dostatečné míře reagoval tím, že poukázal na nedostatky stávajícího stavu a očekávaný budoucí vývoj, jemuž bude čelit.

[34] Z tohoto důvodu krajský soud zcela adekvátně ve svém rozsudku (na stranách 12 a 13) odkazoval na části odůvodnění změny územního plánu, kde odpůrce zmiňoval, že nově navržená plocha občanského vybavení pro mateřskou školu na ulici Husova má sloužit jako náhrada za původní mateřskou školu na dané ulici, která musela být vrácena původnímu majiteli. Současně odpůrce zmiňoval i předpokládaný nárůst počtu obyvatel, s tím spojenou nutnost zajistit dostatečné kapacity předškolního vzdělávání. Odpůrce současně poukázal na vhodnost rovnoměrného rozmístění mateřských škol.

[35] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud v reakci na námitku nepřezkoumatelnosti směřující proti odpůrci adekvátně poukázal na ty části odůvodnění změny územního plánu, které se týkaly legitimního očekávání. Napadený rozsudek proto není v daném ohledu nepřezkoumatelný.

[36] K ochraně vlastnického práva lze zmínit usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS), kde bylo v bodě [47] uvedeno, že zásahy do vlastnického práva ve formě územních plánů *„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.“* Na tyto požadavky rozšířený senát odkázal, když v bodě [48] svého usnesení dále konstatoval, že *„vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni –*

pokračování

za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). K odůvodnění toho, že tato spravedlivá míra nebyla překročena, lze odkázat na text na stranách 46 a 47 odůvodnění územního plánu, kde odpůrce zdůrazňoval, že navrženou úpravou v podobě mateřské školy nedojde ke změně obytného charakteru území a že ani doplnění bydlení o tři rodinné domy neovlivní kvalitu bydlení v dané oblasti nad přípustnou hranici. Současně se zde zabýval i tím, že ulice Husova je dle koncepce dopravy navržena jako místní sběrná komunikace, která svými parametry umožňuje napojení staveb občanského vybavení místního významu.

[37] Krajský soud odkázal na citované usnesení rozšířeného senátu a neztotožnil se se žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti, k tomu na straně 13 rozsudku odkázal na celý kontext odůvodnění odpůrce. O jaký kontext jde, je z jeho rozsudku patrné z těch částí, kde poukázal na povahu Husovy ulice jako sběrné komunikace, kde odkazoval na úvahy odpůrce o charakteru dané oblasti v části, kde se zabýval § 55 odst. 4 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud tak ani v tomto ohledu nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jelikož i zde krajský soud identifikoval, které části odůvodnění odpůrce reagovaly na příslušnou námitku stěžovatelů.

[38] V dané souvislosti zdejší soud souhlasí s krajským soudem, že důvody, proč odpůrce zamítl námitky stěžovatelů, lze čerpat nejen z části I) odůvodnění změny územního plánu, která se postupně věnuje jednotlivým vzneseným námitkám, ale též z předešlých částí tohoto odůvodnění. Nejvyšší správní soud by za přehnaně formalistické považoval hledět jen na část I) odůvodnění změny územního plánu za situace, kdy je odůvodnění přehledně strukturováno a v úvodu opatřeno obsahem. Pro adresáty odůvodnění změny územního plánu nemohlo být žádným překvapením, že o plochách, jichž se nynější věc týká, je pojednáno mj. také v části i) odůvodnění nazvané „komplexní zdůvodnění přijatého řešení“ a části j) označené „vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch“.

[39] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stěžovatelé krajskému soudu zcela nedůvodně vytýkají, že se k jejich argumentu o porušení vlastnických práv a legitimním očekávání sám nijak nepostavil, ale jen citoval odpůrce. V žalobní námitce 1.2.1, která se týkala porušení vlastnických práv a legitimního očekávání, stěžovatelé tvrdili toliko nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o námitkách. Krajský soud proto mohl hodnotit jen přezkoumatelnost, k věcné správnosti těchto úvah odpůrce uvedená žalobní námitka nesměřovala.

V. c) Námitky vztahující se k mateřské škole

[40] Důvodná není námitka, že odpůrce nerefletoval tvrzení stěžovatelů, že jako náhrada za zrušenou školku v Husově ulici byla zřízena nová mateřská škola Vápenice.

[41] Na straně 32 odůvodnění změny územního plánu odpůrce je tabulka, v níž jsou zaneseny jednotlivé mateřské školy v Černošicích, které nejsou soukromé (soukromá zařízení odpůrce nekalkuloval, jelikož dle něj není dána záruka, že budou existovat, považuje je tak za rezervu či nadstavbu). Na straně 32 odůvodnění tak odpůrce uvažuje

s pěti školkami. Tři z nich byly provozované v době přijímání změny územního plánu, a to 1) MŠ Karlická, 2) MŠ Barevný ostrov (jde o novou mateřskou školu na ulici Pod Ptáčnící v oblasti Vápenice – k názvu viz strany 7 a 11 změny č. 1 územního plánu Černošice) a 3) MŠ Topolská (vila). Dále jsou zde uvedeny dvě mateřské školy, které mají být v budoucnu vybudovány, a to MŠ Mokropsy a MŠ Vráž (Husova) – tato mateřská škola má být situována v sousedství stěžovatelů. Dle odůvodnění změny územního plánu bude MŠ Topolská (vila) zrušena poté, co bude zajištěno dostatek jiných kapacit (ve vyjádření ke kasační stížnosti se k tomu uvádí, že MŠ Topolská byla zřízena v objektu, který byl původně rodinným domem, a není proto dispozičně vhodně řešen pro školku). Na straně 37 odůvodnění změny územního plánu je možno se dočíst, že nově plánovaná MŠ Mokropsy (na této straně označena jako MŠ Topolská Mokropsy) bude náhradou za zrušenou MŠ Topolská (vila).

[42] Z popsaných částí odůvodnění změny územního plánu je patrné, že provozované školky (Karlická, Topolská [vila] a Barevný ostrov) mají při obsazení tříd 25 žáky celkovou kapacitu 215 míst, potřeba je však 274. Odůvodnění též poukazuje na to, že optimální počet žáků ve třídě mateřské školy je 20, nikoli současných 25.

[43] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného (body [41] a [42] shora) konstatuje, že odpůrce i při započtení kapacity Mateřské školy Barevný ostrov, která se nachází v oblasti Vápenice, dospěl k závěru o nedostatku míst ve školkách. Současně je z mapových podkladů v kombinaci s textovými patrné, že jediné Mateřská škola Vráž (Husova) je situována v západní části města, kde není žádná jiná školka, která není soukromá. Z odůvodnění změny územního plánu je tak patrné, že ani nová Mateřská škola Barevný ostrov (v oblasti Vápenice) neřeší nedostatek míst ve školkách při respektování požadavků odůvodnění (nahrazení MŠ Topolská [vila] novou MŠ Mokropsy, která v době přijímání územního plánu nebyla zbudována). Zdejší soud tak dospěl k závěru, že k tvrzení stěžovatelů o nové mateřské škole Vápenice (Barevný ostrov) je z odůvodnění změny územního plánu patrný názor odpůrce.

[44] Zdejší soud se neztotožnil ani se stěžovateli, kteří tvrdili, že krajský soud se nevypořádal s námitkou nedodržení optimálního předpokladu docházkové vzdálenosti 600 m do mateřské školy. Krajský soud odkazoval na to, že odpůrce se řídil snahou o rovnoměrné rozmístění mateřských škol. Stěžovatelé namítli, že krajský soud odpůrcovo tvrzení o rovnoměrném rozmístění neověřoval. Tuto námitku lze vyvrátit poukazem na stranu 18 napadeného rozsudku, kde bylo uvedeno: „Z grafické části územního plánu přitom neplyne, 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. 4105/1 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.“

[45] Nejvyšší správní soud se přitom s uvedeným hodnocením krajského soudu plně ztotožňuje. Mateřská škola Vráž (Husova) na pozemku parc. č. 4105/1 má být umístěna v západní části města Černošice, kde jsou rozsáhlé plochy určené k bydlení, ale není zde žádná školka. Ostatní školky (jak provozované, tak plánované) jsou od západní části města značně vzdáleny. Z mapových podkladů je patrné, že MŠ Karlická je od MŠ Vráž (Husova) vzdálena vzdušnou čarou přibližně 1 200 m, MŠ Barevný ostrov zhruba 1 600 m. Zbýlé

pokračování

školky (MŠ Topolská [vila], MŠ Mokropsy) jsou od MŠ Vráž (Husova) vzdálenější ještě více, jsou totiž v jihovýchodní části města. Umístění MŠ Vráž (Husova) na zmíněném pozemku je proto schopno pro západní část města efektivně napomoci přiblížit se optimálnímu stavu docházkové vzdálenosti do mateřské školy maximálně 600 m, který si odpůrce stanovil.

*V. d) Namítané zvýšení dopravy, prašnosti a znečištění ovzduší.
Stanoviska dotčených orgánů*

[46] Stěžovatelé ve své námitce proti změně územního plánu uvedli, že výstavba veřejné infrastruktury by citelně narušila maximální ochranu této lokality a jejího blízkého okolí. Zvýšila by se dle nich dopravní frekvence, hluk, prašnost a znečištění ovzduší, což by mělo negativní vliv na tuto lokalitu a především životní prostředí. Před krajským soudem namítali, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách k těmto argumentům nevyjádřil. Současně v žalobě namítali, že žádné ze stanovisek dotčených orgánů nebylo ve světle těchto námitek doplněno či aktualizováno.

[47] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s kasační námitkou, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož dle stěžovatelů pouze cituje odpůrce, aniž by uvedl, zda se s jeho hodnocením ztotožňuje. Především je třeba zdůraznit, že v žalobě stěžovatelé namítali, že odpůrce se nevypořádal s jejich námitkami o dopravě, hluku, prašnosti a znečištění ovzduší. Stěžovatelé tak v žalobě tvrdili nepřezkoumatelnost, nikoli však již věcnou nesprávnost vypořádání ze strany odpůrce. Na základě takto formulované žalobní námítky bylo úkolem krajského soudu ověřit, zda se s námitkou proti změně územního plánu odpůrce vypořádal, nikoli provést věcný přezkum hodnocení odpůrce v případě, že by shledal námitku nepřezkoumatelnosti nedůvodnou. Tuto skutečnost ostatně krajský soud ve svém rozsudku na straně 13 v posledním odstavci postihнул. V kasační stížnosti proto nelze úspěšně namítat, že krajský soud věcně nehodnotil výroky odpůrce tam, kde stěžovatelé namítli pouze nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách.

[48] Krajský soud přitom zcela správně vyhodnotil, že naznačené námitky stěžovatelů odpůrce vypořádal. Zdejší soud se ztotožnil s krajským soudem, že námitka stěžovatelů předložená odpůrci byla dosti obecná a omezila se na strohé tvrzení o zvýšení dopravy, hluku, prašnosti a znečištění ovzduší. Míra konkrétnosti námítky pak předurčuje míru podrobnosti jejího vypořádání. Z odpůrcova vypořádání vznesené námitky je patrné, že si byl vědom toho, že jde o úpravu nevelkého rozsahu (mateřská škola a tři domy), která nenaruší obytný charakter území. Odpůrce zmiňoval, že se jedná o plochu mezi zastavěným územím a zastavitelným územím, která nerozšiřuje zástavbu do volné krajiny. Již krajský soud poukazoval na reakci odpůrce, který zmínil, že ulice Husova je dle koncepce dopravy navržena jako místní sběrná komunikace, která svými parametry umožňuje napojení staveb občanského vybavení. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že vzhledem k obecnosti formulace námítky předložené odpůrci a nevelkému charakteru navržené změny bylo odpůrcovo vypořádání z hlediska přezkoumatelnosti dostatečné.

[49] Tento závěr platí i pro zmínky stěžovatelů o blízkosti hranic chráněné krajinné oblasti. K tomu se v odůvodnění námitek vztahuje pojednání o tom, že jde o nevelkou plochu mezi zastavěným územím a zastavitelným územím, která nerozšiřuje zástavbu do

volné krajiny. Současně odpůrce ve vypořádání námitek poukazoval na to, že v blízkosti chráněné krajinné oblasti budou prostory zvýšené krajinářské hodnoty chráněny skrze vymezení plochy smíšeného nezastavěného území – zeleň krajinná, dřeviny rostoucí mimo lesní pozemky (v hlavním výkresu označeny jako ZV) a plochy smíšené nezastavěného území – zeleň nízká, louky a pastviny (v hlavním výkresu označeny jako ZN). V těsné blízkosti nově navržené plochy občanského vybavení pro mateřskou školkou změna územního plánu počítá též s plochami ZV a ZN. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z kontextu vypořádání námitek je tak patrné, že odpůrce vyvažoval zájem na zajištění dostatku míst ve školkách v západní části města, kde mateřské školy nejsou, a zájem na ochraně krajiny. Zvolil řešení, které spočívá v tom, že nevelká plocha mezi zastavěným územím a zastavitelným územím má sloužit pro školkou a tři domy, přičemž o ochranu krajiny dbal vymezením ploch ZV a ZN v těsné blízkosti. Zdejší soud shodně jako krajský soud s ohledem na rekapitulovaný obsah rozhodnutí o námitkách nepovažuje odpůrcovo vypořádání z hlediska přezkoumatelnosti za nedostatečné, jak namítali stěžovatelé.

[50] Nejvyšší správní soud nedal stěžovatelům za pravdu ani ohledně námítky, že stanoviska dotčených orgánů nebyla aktualizována. S vypořádáním této námítky krajským soudem se zdejší soud plně ztotožnil. K návrhu změny územního plánu odpůrce obdržel stanoviska dotčených orgánů. Posléze v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona zaslal dotčeným orgánům návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných proti změně územního plánu, mezi nimiž byl i návrh vypořádání námitek stěžovatelů. Krajský soud zcela správně poukázal na to, že dotčené orgány s návrhem vypořádání námitek předloženým odpůrcem výslovně souhlasily. Šlo o Správu chráněné krajinné oblasti Český kras (stanovisko ze dne 29. 5. 2014, č. j. 00993/CK/2014), Krajskou hygienickou stanicí Středočeského kraje (stanovisko ze dne 2. 6. 2014, sp. zn. KHSSC 21974/2014), Městským úřadem Černošice, odbor životního prostředí (stanovisko ze dne 26. 5. 2014, č. j. MUCE 28708/2014 OZP/Bro). Ministerstvo dopravy mělo připomínky jen k návrhu vypořádání námítky č. 12, kterou však nepodali stěžovatelé (stanovisko ze dne 4. 6. 2014, č. j. 429/2014-910-UPR/2). U orgánů, které neuplatnily své stanovisko ve lhůtě 30 dnů, se má dle § 53 odst. 1 stavebního zákona za to, že s návrhem vypořádání námitek souhlasí.

[51] Návrh vypořádání námitek obsahoval reakci na tvrzení stěžovatelů (viz body [48] a [49] shora), že dotčené orgány se s návrhem vypořádání ztotožnily. Lze tak vycházet z toho, že plně souhlasily s důvody, kterými odpůrce vyvracel jejich námítky, a že tyto důvody přijaly za své. Je tak zřejmé, že dotčené orgány námítky stěžovatelů znaly, ale neshledaly je relevantní. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožnil s krajským soudem, že stěžovatelé zcela nedůvodně vznesli námitku, že stanoviska dotčených orgánů nebyla ve světle jejich námitek aktualizována.

V. e) Posouzení splnění požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona

[52] Dle § 55 odst. 4 stavebního zákona: „*Další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.*“

[53] Částí změny územního plánu, kterou činí stěžovatelé spornou, byly vymezeny nové zastavitelné plochy jednak pro občanské vybavení (mateřskou školu) a jednak pro tři domy. Stěžovatelé namítli, že krajský soud se neměl při vypořádání žalobní námítky

pokračování

nedostatečného odůvodnění změny územního plánu spokojit s tím, že postačí i nepřímá reakce odpůrce. V daném ohledu stěžovatelé namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Dále stěžovatelé nesouhlasí s tím, jak naplnění požadavků § 55 odst. 4 stavebního zákona krajský soud vyhodnotil.

[54] Co se týče zastavitelných ploch pro mateřskou školu, považuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelů za nedůvodné.

[55] Dle části j) změny územního plánu byly zastavitelné plochy občanského vybavení v Husově ulici vymezeny jako náhrada za původní mateřskou školu, která musela být vrácena do soukromého vlastnictví osobě, která chce objekt využívat jako rodinný dům. Na straně 46 odůvodnění k námitkám stěžovatelů odpůrce zmiňuje, že jde o lokalitu s plochami pro bydlení, kde však není situována žádná mateřská škola. Krajský soud ve svém rozsudku sice připustil, že odpůrce výslovně nepojednal o tom, proč nelze pro školku užít již vymezené zastavitelné plochy, dospěl však k závěru, že s ohledem na povahu uvažovaného záměru (mateřská škola) a konkrétní poměry v území, které odpůrce v odůvodnění zmínil (charakter území, rozmístění škol, možnost napojení na síť komunikací, docházková vzdálenost), nebylo třeba trvat na tom, aby se k dané skutečnosti odpůrce výslovně zmiňoval. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením krajského soudu ztotožnil.

[56] Snahu odpůrce o rovnoměrné rozmístění školek ve městě považuje Nejvyšší správní soud za plně racionální. Zájem na rovnoměrném rozmístění školek současně zužuje okruh pozemků, které přicházejí do úvahy při hledání místa pro novou školku. V nynějším případě odpůrce poukazoval na to, že v západní části města chybí školky. Pro řešení naznačeného problému tak přicházely v úvahu jen pozemky, které by dokázaly obsloužit západní část obce.

[57] Stěžovatelé proto zcela bezpředmětně před krajským soudem poukazovali na pozemky parc. č. 441/3 a 441/4 v Riegrově ulici, které Černošice prodávají, jelikož ty jsou situovány v severní části města. Navíc jsou od západní části města vzdálenější než plánovaná Mateřská škola Karlická. Dále stěžovatelé zmiňovali pozemky parc. č. 2668/5, 2668/6 a části přilehlých pozemků v Kladenské ulici. Zmíněné pozemky jsou však nedaleko Mateřské školy Barevný ostrov a nerespektují tak požadavek na rovnoměrné rozmístění mateřských škol po městě a jejich nedostatek v západní části.

[58] V kasační stížnosti stěžovatelé nově poukázali též na pozemek parc. č. 441/3 v severní části města, u nějž zastupitelstvo po vydání napadeného rozsudku začalo činit kroky k prodeji, a to na zasedání zastupitelstva ze dne 15. 12. 2014. Jde však o skutečnost, k níž se dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. I pokud by k této skutečnosti mohl Nejvyšší správní soud přihlížet, platilo by, že cestou ze západní části města by museli obyvatelé nejprve minout pozemek určený pro Mateřskou školu Karlická, aby se k pozemku parc. č. 441/3 dostali. Ani tento pozemek by tak neodpovídal požadavku na rovnoměrné rozmístění mateřských škol a nereagoval by na potřebu míst ve školce v západní části města.

[59] Odpůrce v odůvodnění změny územního plánu popsal potřebu zřízení další tříd ve školkách a uvedl, že v západní části města se žádná školka nenachází, proto právě zde

hledal vhodné pozemky. Z kontextu jeho rozhodnutí je patrné, že preferoval pozemky u sběrných místních komunikací, že dbal o dostatečnou velikost pozemku pro školku a též rovnoměrné rozmístění školek. Dospěl přitom k závěru, že takový pozemek se v západní části města nenachází a že je proto třeba pro školku umožnit zastavění pozemku, který podle stávajícího územního plánu zastavět nebylo možno. Krajský soud na straně 18 svého rozsudku zmíněná východiska odůvodnění odpůrce popsal a shledal, že odpůrcovo odůvodnění není nepřezkoumatelné ve vztahu k § 55 odst. 4 stavebního zákona. S tím se zdejší soud ztotožnil, jelikož v odůvodnění změny územního plánu a vypořádání námitek v kombinaci s místními poměry, na které odpůrce reagoval, je patné, jakými úvahami se odpůrce ve vztahu k § 55 odst. 4 stavebního zákona u mateřské školy řídil. Současně lze zmínit, že odpůrce hodlal důsledně chránit zájmy současných vlastníků pozemků v západní části města, jejichž pozemky jsou územním plánem určeny jako plochy bydlení. Nehodlal tedy připustit změny pozemků pro bydlení na pozemky určené pro občanské vybavení. Na základě uvedených skutečností zdejší soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, jak namítali stěžovatelé.

[60] Současně Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, který zmiňoval kritéria, jež považoval za relevantní pro hodnocení nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy pro zřízení mateřské školy. Zdejší soud názorově souzní s krajským soudem v tom, že prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona musí respektovat povahu staveb, které územní plán upravuje. V rámci územního plánování je třeba vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), dbá se přitom na účelné využití a prostorové uspořádání území (§ 18 odst. 2 daného zákona). Aby bylo možno těmito požadavkům dostát, je nutné zohledňovat charakter upravovaných staveb a respektovat podmínky, za nichž budou svoji funkci plnit efektivně. Značně se liší funkce, kterou mají plnit např. plochy pro bydlení, plochy dopravní infrastruktury, občanského vybavení, plochy pro průmysl či výrobu apod.

[61] U každého typu staveb musí být zohledněny oba požadavky uvedené v § 55 odst. 4 stavebního zákona, tj. 1) prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a 2) prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Konkrétní skutečnosti, které odůvodňují naplnění těchto znaků, však již musí respektovat rozdílnou povahu posuzovaných staveb a podmínky posuzované oblasti. Proti kritériím, z nichž pro případ mateřské školy vycházel odpůrce a která zmínil též krajský soud, nemá Nejvyšší správní soud připomínky. Zohlednění toho, kolik míst je v mateřských školách potřeba, zhodnocení existující sítě mateřských škol, jejich rozložení v území, přihlížení k napojení na systém komunikací, zohlednění, zda pozemek velikostí a charakterem umožňuje umístit mateřskou školu, plně odpovídají charakteru požadavků na racionální fungování předškolního vzdělávání v obci.

[62] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitkám stěžovatelů, které se týkaly § 55 odst. 4 stavebního zákona a které směřovaly proti mateřské škole.

[63] Jinak tomu však bylo ve vztahu k ploše pro bydlení v blízkosti nemovitosti stěžovatelů, kam je dle změny územního plánu možno umístit tři domy. Zde nebyl § 55 odst. 4 stavebního zákona dodržen.

pokračování

[64] K potřebě vymezit novou zastavitelnou plochu pro tři domy odpůrce na straně 41 odůvodnění změny územního plánu uvedl toto: „*V návaznosti na nově vymezené plochy občanského vybavení byla vzniklá proluka mezi touto plochou a zastavěným územím v ul. Kollárova doplněna o plochy bydlení pro tři rodinné domy, která odpovídá využití pozemků na druhé straně ulice.*“ Na straně 46 k tomu dodal: „*Plocha umožňuje umístění třech rodinných domů a jedná se [o] stejný typ plochy bydlení, který je v ulici Kollárova již zastavěn rodinnými domy. Vzhledem k tomu, že navržené využití pro bydlení je obdobné jako je využití pozemku vlastníka a jedná se o malý počet rodinných domů (jde o doplnění bydlení o tři rodinné domy podél druhé strany ulice Kollárova z důvodu ekonomické výhodnosti oboustranné zástavby veřejné komunikace), neovlivní tato změna kvalitu bydlení nad přípustnou hranici.*“ Krajský soud tuto změnu označil za zastavění proluky, kterou v posuzovaném případě označil za racionální, legitimní a nepřičící se smyslu § 55 odst. 4 stavebního zákona.

[65] V bodech [60] a [61] shora zdejší soud objasnil, že naplnění požadavků v § 55 odst. 4 stavebního zákona je třeba posuzovat ve vztahu k charakteru staveb a povaze území. K povaze území lze v nynější věci uvést, že v hlavním výkresu jsou v západní části města Černošice zaneseny plochy bydlení v rodinných domech (BR/1), které nebyly zastavěny k 1. 5. 2014. Jde o rozsáhlé plochy. Z komplexního pohledu na upravované území je patrné, že zastavitelné plochy, které však nebyly k 1. 5. 2014 zastavěny, se koncentrují právě v západní části města. Některé z nich jsou v těsné blízkosti pozemků, na nichž změna územního plánu nově umožnila stavbu tří rodinných domů. Z odůvodnění změny územního plánu není přitom patrné, proč tyto již vymezené zastavitelné plochy pro bydlení není možno použít.

[66] Zaplnění „proluky“ samo o sobě Nejvyšší správní soud neakceptuje jako dostatečný důvod, který by naplnil § 55 odst. 4 stavebního zákona. V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 Ao 9/2011 - 64, v bodě [125], zdejší soud vyhodnotil, že doplnění struktury obce do kompaktního tvaru rozhodně neodůvodňuje potřebu vymezení nových zastavitelných ploch.

[67] Se stěžovateli lze souhlasit v tom ohledu, že § 55 odst. 4 stavebního zákona vyjadřuje zájem na ochraně nezastavitelných pozemků. Tento zájem může být převážen ze strany jiných zájmů. Změna územního plánu, která rozšiřuje zastavitelná území, však musí skrze své odůvodnění identifikovat zmíněný jiný zájem a prostřednictvím kritérií uvedených v § 55 odst. 4 stavebního zákona jej poměřit se zájmem na ochraně nezastavitelných pozemků. Předložené odůvodnění změny územního plánu ve vztahu ke třem domům u ulice Kollárova uvedeným požadavkům nedostalo.

[68] Dosud nezastavitelné pozemky, které jsou z několika stran obklopeny zastavěným či zastavitelným územím, přichází jako první v úvahu, vznikne-li potřeba vymezení dodatečných zastavitelných ploch. Nicméně samotnou existenci takových pozemků nelze ztotožňovat s nemožností využít již vymezené zastavitelné plochy a samotná jejich existence neznačí ani potřebu vymezení nových zastavitelných ploch. U plochy pro občanské vybavení (mateřskou školu) odpůrce identifikoval potřebu na zvýšení počtu tříd mateřských škol jakožto zájem, který konkuruje zájmu na ochraně nezastavěných pozemků, a současně popsal, proč nebylo možno použít již vymezené zastavitelné plochy. Ve vztahu k ploše pro bydlení pro tři domy se to odpůrci nepodařilo.

V. f) Proporcionalita

[69] Již v bodě [36] shora bylo odkazováno na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dle něhož vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li spravedlivou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího požadovat.

[70] Současně lze shodně s krajským soudem poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 (publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS), kde bylo uvedeno: „Obecně vzato totiž vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy 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 (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) 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.“

[71] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že navržení plochy občanského vybavení pro mateřskou školu naproti nemovitosti stěžovatelů nepřesáhlo v posuzovaném případě spravedlivou míru omezení, kterou lze po stěžovatelích požadovat. Stavby mateřských škol dle názoru soudu obecně nenarušují obytný charakter území a lze souhlasit s odpůrcem, že ani v nynějším případě mateřská škola nepředstavuje nepřiměřenou zátěž pro území. Umístění mateřských škol do obytné zástavby, případně do její těsné blízkosti, je zcela racionální s ohledem na funkci, kterou mají tyto školy naplňovat. Požadavky (srov. bod [59] shora), kterými se odpůrce řídil a které bylo v odůvodnění změny územního plánu možno identifikovat, se ani v nejmenším nevymykají mantinelům, kterými se obec při územním plánování má řídit.

[72] Ani obavy stěžovatelů ze zvýšení dopravy, hluku, prašnosti či znečištění ovzduší nesvědčí o tom, že by odpůrcem zvolené řešení neproporcionálně zasahovalo do práv stěžovatelů. Odpůrce uvažuje s kapacitou školky 60 dětí (v případě tříd s 20 dětmi) až 75 dětí (pro případ tříd s 25 dětmi), což v kombinaci s tím, že ulice Husova je dle odpůrce projektována jako místní sběrná komunikace, nepovažuje zdejší soud za zátěž, která by oblast neúměrně zatěžovala.

[73] V rámci námitek týkajících se proporcionality stěžovatelé poukázali i na variantní návrhy možné podoby plánované školky na ulici Husova, které jsou dostupné z internetových stránek odpůrce. Své výhrady k proporcionalitě změny územního plánu

pokračování

spojovali u jednotlivých návrhů s umístěním budovy školky na pozemku či s parkovištěm. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v žalobě před krajským soudem své výhrady k proporcionalitě zvoleného řešení stěžovatelé vůbec nedávali do souvislosti s navrhovanými projekty mateřské školy, krajský soud se tak k projektům nevyslovoval. Nynější argumentace stěžovatelů operující návrhy projektů školky proto nesvědčí o žádné vadě napadeného rozsudku. To platí tím spíše, že konkrétní podoba školky a její umístění na pozemku není předmětem územního plánu, ale rozhodování o umístění stavby (zejména § 76 a násl. stavebního zákona), případně stavebního řízení.

[74] Před krajským soudem proporcionalitu změny územního plánu stěžovatelé zpochybňovali tím, že pro školku existují jiné, dle jejich názoru vhodnější, pozemky ve vlastnictví obce, a to pozemky parc. č. 2668/5 a 2668/6 v Kladenské ulici. S tím se krajský soud vypořádal na straně 18 svého rozsudku způsobem, který již výše (bod [57]) Nejvyšší správní soud aproboval.

[75] Stěžovatelé v kasační stížnosti rovněž dovozovali, že odpůrce mohl plochu občanského vybavení umístit nikoli před jejich nemovitost, ale na roh ulic Kollárovy a Husovy, tj. do míst, kde změna územního plánu počítá se třemi domy pro bydlení. Takové řešení by považovali za více šetrné. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že při hodnocení proporcionality řešení přijatého v rámci územních plánů v rámci soudního přezkumu je na místě zásada zdrženlivosti a korekce excesů, nikoli volba konkrétního řešení ze strany soudu (srov. bod 26. rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 3. 2011, č. j. 6 Ao 7/2010 - 73). V nynějším případě odpůrce ve změně územního plánu upravoval trojúhelníkovou plochu (s délkami stran přibližně 100 m, 100 m a 140 m) v blízkosti nemovitosti stěžovatelů. V této trojúhelníkové ploše lze vymezit pozemek pro mateřskou školu jak naproti nemovitosti stěžovatelů, tak naproti nemovitostem v Kollárově ulici. V jednom případě umístění školky více pocítí obyvatelé Kollárovy ulice, v druhém případě stěžovatelé. Ani jedno řešení nelze považovat za excesivní či nepřiměřené. V takovém případě není úkolem soudu, aby samosprávné jednotce předepisoval, které z možných řešení má zvolit, tím by se soud zpronevěřil zásadě zdrženlivosti a narušoval právo odpůrce na samosprávu.

[76] Námitka neproporcionální úpravy ze strany odpůrce není na základě výše vyloženého důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[77] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou žádnou z námitek, které se týkaly plochy občanského vybavení pro mateřskou školu naproti nemovitosti stěžovatelů. Důvodná však byla námitka nedodržení § 55 odst. 4 stavebního zákona ve vztahu k ploše bydlení pro tři rodinné domy u ulice Kollárova, jíž se týkala změna územního plánu. Šlo sice o jedinou důvodnou námitku uplatněnou v rámci kasační stížnosti, i to však stačí k tomu, aby Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán závazným právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[78] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu