



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatelky:

V. J.

bytem X

zastoupena advokátkou JUDr. Hedvikou Váchalovou
sídlem Na Srážku 2071, Praha 4

proti

odpůrkyni:

město Jesenice

sídlem Budějovická 303, Jesenice

zastoupena advokátem Mgr. Martinem Žákem
sídlem Šlikova 550, Praha 6

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2021 – Změna č. 6 územního plánu obce Jesenice, vydaného Zastupitelstvem města Jesenice dne 22. 6. 2021,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Martina Žáka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným dne 27. 3. 2022 se navrhovatelka domáhá zrušení části opatření obecné povahy č. 01/2021 – změny č. 6 územního plánu obce Jesenice – vydaného usnesením Zastupitelstva města Jesenice č. 52/21-Z01, dne 22. 6. 2021, které nabylo účinnosti dne 7. 7. 2021 (dále též „změna územního plánu“ nebo „napadené OOP“).
2. Navrhovatelka se konkrétně domáhá zrušení části změny územního plánu týkající se pozemku p. č. XA v katastrálním území X, obec X (veškeré dále uvedené pozemky se nachází v témže katastrálním území a obci).
3. Navrhovatelka uvádí, že je spoluvlastnicí tohoto pozemku, který je změnou územního plánu dotčen. Namítá, že posouzení souladu s cíli územního plánování je v případě napadeného OOP nedostatečné. Odpůrkyně se dostatečně nevypořádala s námitkami uplatněnými proti návrhu změny územního plánu, některé nevypořádala vůbec. V námitkách ze dne 3. 5. 2011 (správně zřejmě 3. 5. 2021; *pozn. soudu*) navrhovatelka namítala, že návrh změny i ve verzi upravené na základě výsledků veřejného projednání vymezuje v rozporu se schváleným obsahem změny ze dne 19. 9. 2019 novou plochu izolační zeleně ZO na pozemku p. č. XA. Navrhovatelka namítala, že toto řešení je z hlediska zadání změny, deklarovaného cíle a urbanistického řešení nelogické a v rozporu s principem proporcionality. Tato námitka však vůbec nebyla vypořádána.
4. Navrhovatelka připomíná, že také namítala nekoncepční umístění plochy ZO uvnitř zástavby. Mezi plochou BO-1 (obecně obytné území) a budoucí plochou OV [území veřejného (občanského) vybavení] byla rozšířena stávající plocha ZO i na část pozemku p. č. XA. To je však v rozporu s funkcí izolační ochranné zeleně definovanou ve změně územního plánu (viz část čtvrtá, čl. 27), neboť se zde nenachází výrobní zařízení, kterému by měla plocha ZO vytvářet izolační bariéru. Rozšíření plochy ZO nelze odůvodnit respektováním prostupnosti krajiny a stávajícího dopravního napojení sídla tak, aby nedošlo ke vzniku bariéry zamezující prostupnosti řešeného území, neboť bariéru ke komunikaci tvoří sousední pozemky s plochami BC (čistě obytné území) a ZS (zahrady, sady). Rozšíření plochy ZO nezajišťuje prostupnost územím, naopak jen nesmyslně vytváří nový ostrov ZO mezi plochami OV a BO-1. Funkcí plochy ZO nemá být zajištění průchodnosti, ale vytvoření bariéry před hluchým a nebezpečným provozem. K reakci odpůrkyně na tuto námitku navrhovatelka uvádí, že v námitkách nepožadovala umístění izolační soukromé zeleně, ale plochy ZS v severní části pozemku p. č. XA, aby bylo možné zde zachovat větrolam, s jehož projektem byla odpůrkyně seznámena a na který byla získána dotace. Navrhovatelka dále rekapituluje námitku, podle níž je s podivem, že rozšíření plochy ZO je provedeno na příčně svažitém pozemku. Toto řešení nemůže řádně zajistit prostupnost. S ohledem na výškopisné vlastnosti plochy by přicházelo v úvahu vytvořit zde např. plochu ZS, kde není nutné zachování prostupnosti krajinou. Princip prostupnosti krajinou není zachován z navržené plochy ZO a ZS jižním směrem, kde je navržena bariéra prostupnosti plochou BC a za ní je plocha ZS. Tato námitka nebyla vypořádána v plném rozsahu.
5. V části 2.3 změny územního plánu je deklarováno, že koncepce rozvoje území, urbanistická koncepce a koncepce veřejné infrastruktury se nemění; členění území a

základní klasifikace zastavitelných ploch podle územního plánu zůstávají zachovány. Tato deklarace je však v rozporu s obsahem napadeného OOP. Z jeho části 2.2 nevyplývá, zda a případně kdy byl dán pokyn k úpravě zastavitelných ploch.

6. V opatření obecné povahy není dostatečně naplněn požadavek účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Před změnou územního plánu byl pozemek p. č. XA částečně zastavitelnou plochou (na části byla umístěna plocha BO-1), po změně se stal nezastavitelným (neboť je na něm umístěna plocha ZS a ZO). Z uvedeného je zřejmé, že byly porušeny požadavky na urbanistickou koncepci, plošné a prostorové uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn včetně vymezení zastavitelných ploch.
7. Změna územního plánu nerespektuje princip proporcionality. Původní plocha BO-1 byla zredukována pouze na obrys bytového domu, takže není možné zde provést zástavbu, např. doplňkovými stavbami pro potřeby údržby zahrady. Tímto nebylo splněno zadání změny územního plánu, které deklarovalo, že urbanistická koncepce ani vymezení zastavitelných ploch se nemění.
8. Zástupci Společenství vlastníků pro dům Na Okruhu XP, Jesenice (dále jen „SVJ“) v dubnu 2019 seznámili vedení odpůrkyně se záměrem vybudování ochranné zeleně na pozemku p. č. XA. Zástupcům SVJ bylo sděleno, že případnou dotaci na zeleň mají řešit samostatně, a současně jim byla přislíbena možnost připomínkování a spolupodílení se na návrhu úpravy „zeleně“ ve změně územního plánu. Toto nebylo dodrženo. SVJ připravilo projekt větrolamu a podalo žádost o dotaci ze Státního fondu životního prostředí, která byla schválena v květnu 2020, o čemž bylo vedení města informováno na začátku srpna 2020, tzn. před samotným projednáním změn územního plánu. Odpůrkyně tedy o projektu vybudování větrolamu věděla, rozšíření plochy ZO v řešeném prostoru je proto absolutně nekoncepční a v rozporu s dobrými mravy a také v rozporu s pravidly pro čerpání dotace. Vlastníkům bude tímto řešením disproportčně omezeno jejich právo na využití pozemku a čerpání dotace, a tím způsobena majetková újma. Podle územního plánu ve znění před změnou bylo možno v daném místě (ploše OP) umístit izolační a doprovodnou zeleň.
9. Poukaz na Politiku územního rozvoje a Zásady územního rozvoje Středočeského kraje v rozhodnutí o námitkách není případný, neboť ty výslovně zajištění průchodnosti nevyžadují.

Vyjádření odpůrkyně

10. Odpůrkyně ve vyjádření uvedla, že návrh nepovažuje za důvodný. Všechny námitky vznesené navrhovatelkou byly pečlivě vypořádány. Byl rovněž podrobně popsán soulad s cíli a úkoly územního plánování. Před účinností napadeného OOP byl pozemek p. č. XA vymezen tak, že jeho severovýchodní část se nacházela v ploše ZO (izolační ochranná zeleň) a zbytek v ploše OP (zóny zemědělské výroby), nepatrná část při východní hranici byla v ploše BO-1. Projekt větrolamu, na který se navrhovatelka odvolává, byl v rozporu s přípustným funkčním využitím před změnou územního plánu, neboť mj. obsahoval oplocení, které je v ploše OP zakázané. Na tuto skutečnost odpůrkyně navrhovatelku opakovaně upozorňovala (např. i při vypořádání námítky SVJ ze dne 25. 8. 2020 k návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání). Pozemek byl před změnou užíván v rozporu s jeho funkčním určením, neboť na zemědělské půdě došlo k instalaci herních prvků, laviček a výsadbě okrasné zeleně. Při opakovaných jednáních se zástupci SVJ odpůrkyně bezvýsledně vysvětlovala, že druh pozemku zapsaný v katastru nemovitostí nic

nevypovídá o jeho přípustném využití z pohledu stavebního práva. Na základě podaných námitek bylo požadavkům navrhovatelky částečně vyhověno, neboť část pozemku p. č. XA byla vymezena jako plocha ZS (sady, zahrady) s tím, že do přípustného využití této plochy bylo doplněno oplocení. Část pozemku byla ponechána v izolační zeleni z důvodů, které byly v odůvodnění OOP i v rozhodnutí o námitkách podrobně uvedeny.

11. Odpůrkyně dále poukázala na skutečnost, že změna funkčního využití pozemku p. č. XA na ZO byla obsažena v návrhu změny územního plánu pro veřejné projednání. Opakovaného veřejného projednání se týkala pouze změna části plochy ZO na ZS, proto se námitky mohly týkat jen té části pozemku, kde došlo ke změně. Navrhovatelka však k opakovanému veřejnému projednání nepřipustně rozšířila okruh námitek ohledně plochy ZO. Rozsáhlé námitky vznesené dne 3. 5. 2021 byly tudíž nepřipustné, odpůrkyně proto neměla povinnost se s nimi vypořádat, byť tak podrobně učinila.
12. K jednotlivým námitkám odpůrkyně uvádí, že hlavním cílem změny bylo vymezení plochy pro veřejnou občanskou vybavenost. Ve schváleném obsahu změny je zdůrazněno, že musí být respektována prostupnost krajiny a stávající dopravní napojení sídla, aby nedošlo ke vzniku bariéry zamezující prostupnosti řešeného území. Tím byl dán v obecné míře základ pro zpracování změn zajišťujících úpravu návaznosti. Plocha veřejné izolační zeleně byla v zájmovém území vymezena již před zpracováním změny č. 6 územního plánu a ještě dříve, než byly postaveny bytové domy Na Okruhu. Na pozemku p. č. XA je vymezena plocha ZO jen v její nezbytné části z důvodu zajištění prostupnosti území. Ve zbývajících částech pak byla vymezena plocha ZS, kterou může navrhovatelka využít jako společnou zahradu k bytovému domu. Z textu regulativů územního plánu je zřejmé, že izolační zeleň je využívána nejen k odclonění výrobní činnosti, což je její hlavní funkce, ale i k odclonění jiných rušivých vlivů (např. dopravy). Odpůrkyně se proto ohrazuje proti tomu, že by se mělo jednat o nesystematické řešení „nového ostrova“ izolační zeleně uprostřed zástavby. Navrhovatelka požadovala umístění soukromé zeleně na celém pozemku, aby bylo možné zde zachovat „větrolam“, na který byla získána dotace. K tomu odpůrkyně uvádí, že ani před změnou zde větrolam nemohl být realizován, neboť v ploše OP nebylo možné umisťovat oplocení. Napadeným OOP bylo navrhovatelce naopak umožněno tento projekt realizovat. Upustí-li navrhovatelka od oplocení, bude moci projekt realizovat i v ploše ZO. Bude-li na oplocení trvat, může ho realizovat v ploše ZS, kde bylo výslovně oplocení doplněno jako přípustné. Naopak, pokud dojde ke zrušení změny územního plánu, nebude možné projekt v ploše OP realizovat vůbec. Odpůrkyně proto popravdě nerozumí tomu, proč se navrhovatelka zrušení napadeného OOP domáhá. Byla vypořádána rovněž námitka nekonceptního umístění plochy ZO na příčně svažitém terénu. Územní plánování neprověřuje výškopisné vlastnosti terénu, ale vymezuje plochy. Vlastní způsob řešení je již věcí následných technických řešení povolovaných v navazujících správních řízeních.
13. Odpůrkyně nesouhlasí ani s námitkou, že v rozporu se schváleným obsahem změny dochází ke změně koncepce rozvoje území, urbanistické koncepce veřejné infrastruktury a že není zachována základní klasifikace zastavitelných ploch. Drobná úprava hranic ploch, navíc dle vydaných povolení a skutečného stavu, není změnou koncepce. Aktualizace hranic zastavěného území se provádí automaticky a povinně při každé změně, k tomu není třeba dávat žádný pokyn. Podrobně jsou změny odůvodněny v části 2.3 odůvodnění OOP. V návrhu není odůvodněno, jakým způsobem se vlastnického práva navrhovatelky dotýká úprava v severovýchodní části dotčeného území (pozemky p. č. XB, XC, XD a XE). U

pozemku p. č. XA byla provedena aktualizace ploch v hlavním výkresu a aktualizace zastavěného území v souladu se stavem v území. Do plochy BO-1 (stav) je zařazen pozemek bytového domu a oplocené předzahrádky, do ploch veřejných prostranství na jižní straně a uvnitř území je zařazen stávající stav komunikace a parkovacích stání. Stávající plochy zeleně na západě jsou zařazeny do ZS a ZO oproti původnímu OP (orná půda), rozdíl v ploše BO-1 (návrh a stav) je jak na západě, tak na jihu a zcela odpovídá skutečnému využití území. Součástí odůvodnění je i vypořádání požadavku účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch. Ani zde navrhovatelka konkrétně neuvádí, v čem mají tyto údajné nedostatky spočívat a jak se dotýkají jejího vlastnického práva. Odpůrkyně uzavírá, že napadené OOP je ve vztahu k vlastnickému právu navrhovatelky přiměřené a nediskriminační.

Replika navrhovatelky

14. V replice ze dne 13. 5. 2022 navrhovatelka uvedla, že se s argumentací odpůrkyně neztotožňuje. Odpůrkyně nedostatečně reflektuje rozdíl mezi zastavěnou a zastavitelnou plochou. K výtkám týkajícím se využívání pozemku v rozporu s jeho funkčním určením konstatuje, že odpůrkyně byla s plánovanými a prováděnými úpravami vždy seznámena a neměla k těmto záměrům námitky. Dne 24. 5. 2019 proběhlo na místě setkání s představiteli odpůrkyně, kteří byli seznámeni se záměrem zbudování hřiště a zeleně a postupem v jejich realizaci. K projektu větrolamu bylo SVJ sděleno, aby jej realizovalo po vlastní ose a z vlastních nákladů, nevhodnost či protiprávnost odpůrkyně nenamítala. Podle vyjádření Ministerstva životního prostředí je izolační a doprovodná zeleň v ploše OP přípustná. V doplnění repliky ze dne 5. 6. 2022 navrhovatelka uvedla, že před změnou územního plánu bylo v ploše BO-1 přibližně 318 m² pozemku p. č. XA, tedy 12% jeho celkové plochy. Součástí projektu větrolamu je pouze „oplocenka“ – drobné pletivo k ochraně prostoru větrolamu před okusem zvěře, které není oplocením ve smyslu stavebního zákona. Odpůrkyně nerespektovala obsah změny územního plánu, podle kterého bylo předmětem změny vymezení ploch pro veřejnou občanskou vybavenost, nikoli vymezení nových ploch zeleně kromě ploch v rámci veřejného vybavení plochy OV. Současně nemělo být měněno vymezení zastavitelných ploch. Byla však zredukována zastavitelná plocha BO-1, neboť došlo k jejímu „ořezání“ jen na plochu bytového domu včetně předzahrádek, čímž vzniklo nekoncepční „uskočení“ stávajícího harmonického rozvržení plochy BO-1. Současně byla vytvořena bariéra v prostupnosti řešeného území, neboť na západní části pozemků p. č. XF, XG, XH, XI a XJ byla rozšířena plocha BC. Redukci zastavitelného území nelze odůvodňovat aktualizací zastavěného území. Je zřejmé, že byly porušeny požadavky na urbanistickou koncepci, plošné a prostorové uspořádání zastavěného území a na prověření možných změn včetně vymezení zastavitelných ploch.

Jednání soudu

15. Při jednání dne 7. 6. 2022 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.
16. Pro navrhovatelku je zásadní, že na pozemku p. č. XA byl vybudován větrolam, který je chráněn oplocenkou (nikoli plotem, jak tvrdí odpůrkyně) proti okusu zvěří. Po odstranění oplocenky bude muset být ochrana zajištěna jinak. V důsledku vymezení plochy ZO dojde k zásahu do soukromí, neboť nelze zabránit vstupu cizích osob do této lokality. Důvody pro vymezení této plochy nejsou navrhovatelce známy, navrhované řešení není logické a je svévolné. Odpůrkyně nevysvětlila, proč pro zajištění průchodnosti nebyly zvoleny jiné

plochy. Část plochy BO-1 měněná na ZS tvoří 12 % celkové plochy pozemku, nejde tedy o nepatrnou část, jak tvrdí odpůrkyně. Napadené OOP není dostatečně odůvodněno.

17. Odpůrkyně při jednání uvedla, že zvažovala dopady do vlastnických práv, návrh je pro ni nepochopitelný s ohledem na to, jaký stav byl v území dříve a jaký nyní (po změně územního plánu). Smyslem projektu větrolamu bylo podle odpůrkyně zejména oplocit pozemek tak, aby byl znepřístupněn pro pěší. Větrolam již byl realizován a je oplocen (nikoli oplocenkou), přičemž oplocení podléhá režimu stavebního zákona. Větrolam včetně oplocení nebylo možno realizovat dříve ani nyní. Ani u jiných větrolamů (např. aleje) není pravidelně budováno oplocení, maximálně ochrana kmene – i z tohoto důvodu považuje odpůrkyně projekt větrolamu za účelový. Část původní plochy BO-1, která se nyní stala plochou ZS, byla dříve určena jako plocha určená k zastavění, aby byla získána potřebná plocha zeleně (při získávání stavebního povolení pro bytový dům) – tato část pozemku p. č. XA tak nemohla být nikdy využita jinak než zeleně. Odpůrkyně při zpracování vycházela z aktuálního stavu, kdy součástí zastavěného území je bytový dům včetně předzahrádek. Část zahrady u domu byla zařazena do plochy ZS, čímž vlastníci získali mnohem větší plochu k využití jako soukromou zeleně, tuto část pozemku si navíc mohou oplocit. Průchodnost pro pěší má být zajištěna zejména v severní části pozemku. Postup odpůrkyně nebyl svévolný.
18. Soud při jednání provedl důkaz výpisy z katastru nemovitostí pro listy vlastnictví č. XK a č. XL, notářským zápisem ze dne 31. 10. 2019, jehož součástí jsou stanovky SVJ, dále nedatovaným návrhem řešení větrolamu předloženým navrhovatelkou. Další předložené listiny soud k důkazu neprovedl, neboť buď jsou součástí předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí, či jsou pro posouzení návrhu nadbytečné. Vyjádřením Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 5. 2020 chtěla navrhovatelka prokázat přípustnost izolační zeleně v ploše OP, tato skutečnost ale není sporná. Technická zpráva z 20. 3. 2013, stanovisko odboru životního prostředí ze 7. 8. 2013 a vyjádření k závěrečné kontrolní prohlídce ze dne 8. 2. 2016 se týkají dříve provedených sadových úprav – pro posouzení věci jsou tedy nerelevantní, stejně jako zápis ze setkání zástupců SVJ a města dne 25. 4. 2019. Nadto navrhovatelka tyto dokumenty toliko přiložila k replice, aniž by uvedla, co jimi chce prokazovat. Další listinné důkazní návrhy předložené při jednání považoval soud za nerelevantní, neboť se buď vztahovaly ke skutkovému stavu po vydání napadeného OOP (fotodokumentace provedení větrolamu, část územního plánu po změně č. 7), nebo k otázkám souvisejícím s danou věcí jen okrajově (stavební povolení na stavbu bytového domu).

Skutková zjištění plynoucí z předložené dokumentace

19. Soud se při zjišťování podstatných skutkových okolností zaměřil v první řadě na vývoj regulace pozemku p. č. XA.
20. Podle územního plánu ve znění před nabytím účinnosti napadeného OOP byla západní část dotčeného pozemku (při hranici s pozemkem p. č. XM) zařazena do plochy OP [zóny zemědělské výroby (zemědělský půdní fond)], východní část do plochy BO-1 (obecně obytné území) a severovýchodní část do plochy ZO (zeleně ochranná). Dotčený pozemek byl částečně zařazen do lokality změny Z4-10.
21. Pro plochy OP územní plán stanovil (a i po účinnosti napadené změny stanoví) jako základní funkční využití: slouží výhradně k hospodaření na zemědělském půdním fondu; vhodné a převládající funkce: hospodaření na zemědělském půdním fondu (včetně

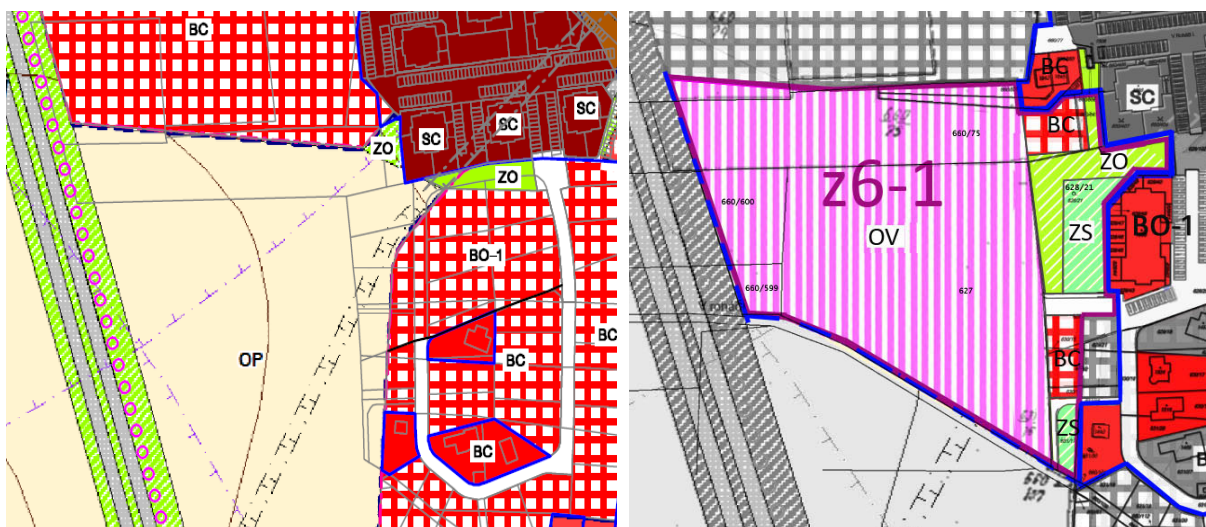
pěstebních ploch), příslušné provozy údržby a související administrativu je možné situovat do vybraných současných areálů zemědělské výroby, zahrnutých do ploch výroby a skladů (VS); přípustné funkce: skleníky, účelové komunikace, umisťování provizorních staveb pro letní odchov hospodářských zvířat, telat, letní pastva na žír, letní výběhy, mobilní včelíny aj., *izolační a doprovodná zeleň*, stezky pro pěši a rekreační sport; nepřípustné funkce: nová výstavba kromě staveb dle odstavce 2 včetně staveb pro zemědělskou prvovýrobu, *oplocování pozemků ve volné krajině* s výjimkou ochranného pásma vodních zdrojů, zneškodňování jakýchkoli odpadů, skladování jakýchkoli komunálních i průmyslových odpadů tuhých i tekutých.

22. Pro plochy ZO (zóny zeleně – zeleň ochranná) územní plán stanovil (a i po účinnosti napadené změny stanoví) mj. tyto vhodné a převládající funkce: *ochranná a izolační zeleň*; a nepřípustné funkce: *oplocování pozemků ve volné krajině* s výjimkou I. ochranného pásma vodních zdrojů.
23. V čl. 27 – společná a závěrečná ustanovení územní plán vymezuje některé pojmy, přičemž pod bodem 13 uvádí, že *izolační ochrannou zelení se rozumí vegetace a pro ní vymezená plocha, která má hlavní funkci ve vytvoření izolační bariéry mezi výrobním zařízením a objekty hygienické ochrany. Vegetace svými vlastnostmi má být schopna snížit, omezit nebo úplně eliminovat negativní vlivy z výrobní činnosti na okolní území. Výsledný efekt izolační zeleně závisí na plošném rozsahu a odpovídající skladbě. Sortiment dřevin a způsob její výsadby musí odpovídat hlavní funkci plochy.*
24. Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením č. 77/19-Z05 ze dne 19. 9. 2019 rozhodlo o pořízení změny č. 6 územního plánu z vlastního podnětu, a to zkráceným postupem, a schválilo obsah změny č. 6 ve verzi ze září 2019.
25. Podle obsahu změny je záměrem pořizovatele mimo jiné změnou územního plánu v území označeném Z6-1 zajistit pro občany pokud možno v pěší vzdálenosti a v přímé návaznosti na zastavěné území odpovídající občanskou vybavenost, kterou v tuto chvíli město nedisponuje a pro kterou nejsou v platné územně plánovací dokumentaci vymezeny vhodné pozemky, na kterých by bylo možné tuto rozsáhlou občanskou vybavenost realizovat. Při návrhu bude respektována prostupnost krajiny a stávající dopravní napojení sídla tak, aby nedošlo ke vzniku bariéry zamezující prostupnosti řešeného území. Urbanistická koncepce ani vymezení zastavitelných ploch se nemění. Pozemek p. č. XA byl v obsahu změny uveden jako součást plochy Z6/1.
26. Dne 18. 8. 2020 proběhlo veřejné projednání návrhu změny územního plánu, jehož se účastnila též navrhovatelka. Do 25. 8. 2020 bylo možno podávat námítky a připomínky. V návrhu byl pozemek p. č. XA zařazen do ploch ZO – izolační zeleň (západní a severní část) a ZS – zahrady, sady. Návrh do čl. 20 územního plánu - zóny zeleně doplnil odstavec 3 - přípustné funkce o odrážku ve znění: „oplocení pozemků v plochách sadů a zahrad (ZS)“. Část pozemku p. č. XM sousedící se západní částí pozemku p. č. XA byla nově navržena jako plocha OV – území veřejného (občanského) vybavení. V odůvodnění návrhu je dále uvedeno, že urbanistická koncepce, stanovená ve schváleném územním plánu se změnou č. 6 zásadně nemění. Změna řeší 1 lokalitu o celkové výměře 2,63 ha, vymezuje zejména novou zastavitelnou plochu občanské vybavenosti OV (2,11 ha) a aktualizuje hranici zastavěného území v řešeném a v těsně navazujícím území. V rámci aktualizace územního plánu dle stavu v území a upřesnění způsobu využití drobných ploch na rozhraní s novou zastavitelnou plochou OV a zastavěným územím jsou doplněny drobné

plochy BC-stav a návrh (0,14 ha) v návaznosti na stávající pozemky RD, upraven a doplněn tvar ploch zeleně (ZO) a doplněny 2 drobné plochy ZS-zahrady u stávajícího bytového domu a u stávajícího rodinného domu (tyto části území byly též zahrnuty do řešené lokality Z6-1). Návrh změny vychází při vymezení ploch s rozdílným způsobem využití z platné územně plánovací dokumentace obce. Cílem zpracované změny bylo vypracování nových požadavků na využití území obce (doplnění zastavitelné plochy pro občanskou vybavenost). Záměrem je prověření návrhu zastavitelné plochy na západním okraji Jesenice v lokalitě V Roháči pro potřeby občanské vybavenosti ve veřejném zájmu. V lokalitě Z6-1 dochází k vymezení nové zastavitelné plochy OV, ploch zeleně ZS v návaznosti na pozemek stávajícího bytového domu a rodinného domu na jižním okraji lokality, k doplnění pásu zeleně ZO. Plocha OV bude sloužit zejména pro stavby, zařízení a pozemky určené pro vzdělávání a výchovu (mateřská škola apod.) a pro stavby, zařízení a pozemky staveb sociálních a zdravotních služeb. Záměrem je, aby byla pokud možno v pěší vzdálenosti a v přímé návaznosti na zastavěné území zajištěna odpovídající občanská vybavenost, kterou v tuto chvíli město nedisponuje. Proluka ve formě veřejného prostranství je vymezena z důvodu možného dopravního propojení s navazující lokalitou rodinných a bytových domů, po realizaci přeložky silnice II/603 bude plocha OV dopravně napojena na tuto budoucí komunikaci.

27. Navrhovatelka podala dne 24. 8. 2020 námitku, která se týkala části pozemku p. č. **XN** v místech mezi pozemky p. č. **XA** a **XF**, kde je podle návrhu změny plánována komunikace propojující ulici Na Okruhu s územím plánované výstavby OV. Navrhovatelka uvedla, že nesouhlasí s vybudováním jakékoli komunikace vzhledem k nevhodnosti jejího umístění, neboť těsně přiléhá k pozemku p. č. **XA**, předzahrádkám a parkovacím stáním v soukromém vlastnictví majitelů bytů v SVJ a je v podstatě technicky neproveditelná tak, aby neomezovala parkovací stání.
28. K návrhu podalo námitku též SVJ, které požadovalo úplné „vymazání“ na s. 6: ZO – izolační zeleň zajišťující pěší prostupnost k ploše OV. Uvedlo, že izolační zeleň na pozemku p. č. **XA** je soukromá. Pozemek p. č. **XA** se nachází mimo městskou zástavbu, na okraji pole a slouží výhradně k soukromému využití členů SVJ. O uvedený pozemek se pečlivě stará výbor SVJ. V žádném případě se nejedná ani nebude jednat o zelený chodník pro občany města zajišťující pěší prostupnost k navrhované ploše OV. V současnosti je již na navrhovaném pozemku schválený projekt „Větrolam Jesenice“ z dotačního programu „Sázíme budoucnost“. Větrolam uzavře celý pozemek a bude také chráněn oplocenkou, která je nedílnou součástí schváleného projektu. SVJ provede výsadbu svépomocí začátkem října 2020 a má také povinnost se o něj starat a udržet ho deset let povýsadbovou péčí.
29. Dne 26. 4. 2021 proběhlo opakované veřejné projednání návrhu, kterého se zúčastnila též navrhovatelka. Návrh upravený po veřejném projednání žádné změny ve vztahu k regulaci pozemku p. č. **XA** neobsahoval, změny se týkaly pouze nově vymezené plochy OV. K upravenému návrhu uplatnila navrhovatelka dne 3. 5. 2021 námitku, která se týkala propojení příjezdové komunikace k plánované mateřské škole na pozemku p. č. **XN**, která přiléhá k pozemku p. č. **XA**. Na příjezdové komunikaci se nachází devět parkovacích stání majitelů bytů v domě Na Okruhu XP. Dle zápisu v katastru nemovitostí jsou vlastníky těchto parkovacích míst jednotliví majitelé bytových jednotek. Na veřejném projednání dne 26. 4. 2021 bylo zmíněno přestěhování parkovacích míst na jiné místo. Toto jednání považovala navrhovatelka za zásah do vlastnického práva a zásadně s ním nesouhlasila.

30. Dne 3. 5. 2021 uplatnili rozsáhlé námitky členové SVJ, mezi nimi také navrhovatelka. Obsah námitek rámcově odpovídá uplatněným návrhovým bodům, resp. navrhovatelka tyto námitky v návrhu rekapituluje.
31. Zastupitelstvo odpůrkyně usnesením ze dne 21. 6. 2021, č. 52/21-Z01, vzalo na vědomí textovou část odůvodnění změny územního plánu, rozhodlo o námitkách k návrhu změny a vydalo změnu územního plánu.
32. Podle grafické části změny územního plánu (hlavní výkres – výřez č. 1) je pozemek p. č. XA zařazen do ploch s rozdílným způsobem využití – ZO (zeleň ochranná) – *návrh*, a ZS (zahrady, sady) – *návrh*.
33. Soud níže pro větší přehlednost stav regulace v území před změnou územního plánu a po účinnosti návrhem napadené změny.



34. V odůvodnění (bod 2.1.3. – Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování) je uvedeno, že změna řeší 1 lokalitu o celkové výměře 2,63 ha, vymezuje zejména novou zastavitelnou plochu občanské vybavenosti OV (2,11 ha) a aktualizuje hranici zastavěného území v řešeném a v těsně navazujícím území. V rámci aktualizace územního plánu dle stavu v území a upřesnění způsobu využití drobných ploch na rozhraní s novou zastavitelnou plochou OV a zastavěným územím jsou doplněny drobné plochy BC-stav a návrh (0,14 ha) v návaznosti na stávající pozemky RD, upraven a doplněn tvar ploch zeleně (ZO) a doplněny 2 drobné plochy ZS-zahrady u stávajícího bytového domu a u stávajícího rodinného domu (tyto části území byly také zahrnuty do řešené lokality Z6-1). Návrh změny vychází při vymezování ploch s rozdílným způsobem využití z platné územně plánovací dokumentace obce. Aktualizací zastavěného území v navazujícím území na lokalitu změny (v dotčeném výřezu grafické části) nad mapou KN ke dni 1. 4. 2020 bylo zjištěno, že v období mezi vydáním změny č. 4 územního plánu a zpracováním návrhu změny č. 6 došlo v zastavitelných plochách východně od lokality Z6-1 k zástavbě částí ploch pro bydlení.
35. Podle bodu 2.3 odůvodnění (Komplexní zdůvodnění přijatého řešení – cíle řešení a koncepce řešení změny) bude plocha OV sloužit zejména pro stavby, zařízení a pozemky určené pro vzdělávání a výchovu (mateřská škola apod.) a pro stavby, zařízení a pozemky staveb sociálních a zdravotních služeb (zdravotnické zařízení, byty s pečovatelskou službou, dům pro seniory, stacionář apod.), s podmíněně přípustným využitím pro bydlení zaměstnanců obsluhujících občanskou vybavenost města Jesenice v bytech, umístěných v

rámci objektů občanské vybavenosti. Součástí plochy bude zároveň vymezení veřejného prostranství, ploch zeleně a plochy pro sport a trávení volného času zde žijících obyvatel - toto bude předmětem projektového řešení lokality. V lokalitě Z1-6 dochází k vymezení ploch zeleně ZS v návaznosti na pozemek stávajícího bytového domu a k doplnění pásu zeleně ZO.

36. Podle bodu 2.3 odůvodnění (Komplexní zdůvodnění přijatého řešení – Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot) se celková urbanistická koncepce územního plánu nemění a je změnou č. 6 respektována. Členění území a klasifikace zastavitelných ploch podle platného ÚP Jesenice zůstává zachována. Systém sídelní zeleně je doplněn o plochu zahrad a sadů (ZS) u stávajícího objektu bytového domu a u stávajícího rodinného domu a dále o pás zeleně ZO navazující na sídelní zeleň ve městě a tvořící propojení parkové zeleně s pěšími cestami v navazujícím území s plochou občanské vybavenosti v lokalitě Z6-1. V dané lokalitě dochází k vymezení zastavitelné plochy pro občanskou vybavenost OV. Menší plochy jsou vymezeny pro doplnění stávajících navazujících ploch bydlení BC. V lokalitě jsou rovněž vymezeny plochy zahrady (ZS) pro přiléhající bytový dům a také pro stávající rodinný dům a izolační zeleně zajišťující pěší propustnost a protažení systému sídelní zeleně k ploše OV.
37. Součástí odůvodnění napadeného OOP je též rozhodnutí o námitkách navrhovatelky (s. 24 a 34), SVJ (s. 28 – 29) a o námitkách některých členů SVJ uplatněných po opakovaném veřejném projednání (s. 29 – 34).

Posouzení návrhu

Podmínky řízení

38. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V dané věci je zjevné, že změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
39. Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje ze spoluvlastnictví pozemku p. č. XA, což doložila výpisem z katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. XO evidovaný pro katastrální území Jesenice u Prahy, jehož obsahem provedl soud dokazování. Mezi účastníky není sporu o tom, že na tento pozemek dopadá úprava obsažená v napadeném OOP.
40. Navrhovatelka specifikovala, že napadenou změnu územního plánu jí bylo znemožněno provést zástavbu např. doplňkovými stavbami na západní straně bytového domu (z důvodu redukce plochy BO-1 na obrys bytového domu) a realizovat projekt větroldamu na hranici s pozemkem p. č. XM z důvodu zařazení západní části pozemku p. č. XA do plochy ZO. Soud konstatuje, že tvrzení navrhovatelky je dostačující, aby splnilo podmínky pro aktivní legitimaci k podání návrhu za zrušení opatření obecné povahy, neboť obsahuje myslitelná tvrzení ohledně možnosti dotčení její právní sféry napadeným OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
41. Návrh též obsahuje návrhové body, z nichž je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů navrhovatelka považuje část změny územního plánu za nezákonnou (nepřezkoumatelnost napadeného OOP pro nevypořádání námitek a nedostatečné

odůvodnění souladu s cíli a úkoly územního plánování, neproporcionální řešení přijaté změnou územního plánu). Splněna je též podmínka formulace závěrečného návrhu, neboť navrhovatelka jednoznačně uvedla, že se domáhá zrušení části změny územního plánu týkající se pozemku p. č. XA.

42. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoletou lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 7. 7. 2021, návrh podaný dne 27. 3. 2022 je tudíž včasný.
43. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy [§ 101b odst. 3 s. ř. s.], tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 22. 6. 2021. Současně soud při přezkumu napadeného opatření vycházel z konstantní judikatury (např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43), podle které „[p]ři přezkoumání územního plánu musí soud postupovat zvlášť zdrženlivě, neboť prostřednictvím územního plánu je realizováno právo na správu obce a vůle občanů obce.“
44. Soud při přezkumu napadeného OOP vychází z algoritmu (testu), který byl pro tyto účely historicky vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jednotlivými 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 a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se však soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].
45. Návrh není důvodný.

Přezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy

46. Navrhovatelka v první řadě obecně namítá, že se odpůrkyně nedostatečně vypořádala se všemi jejími námitkami, s některými se dokonce nevypořádala vůbec.
47. Těmito námitkám soud nepřisvědčil.
48. Soud na tomto místě považuje za nutné blíže objasnit právní režim vlastnictví dotčeného pozemku p. č. XA. Navrhovatelka v projednávaném návrhu i v procesu přijímání změny územního plánu (stejně jako SVJ) totiž přesně nerozlišuje, kdo je skutečným vlastníkem tohoto pozemku, a komu tedy svědčí právo bránit se regulaci provedené změnou územního plánu. Jak vyplývá z předloženého výpisu z katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. 3543, pozemek p. č. XA je v „prostém“ spoluvlastnictví (§ 1115 a násl. občanského zákoníku) osob zde uvedených. Některé z těchto osob jsou též vlastníky jednotek nacházejících se v domě č. p. XP, který je součástí pozemku p. č. st. 1506, což jim

zakládá bytové spoluvlastnictví k této nemovité věci. Z výpisu z katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. 3489 (který soud při jednání provedl jako důkaz) přitom vyplývá, že společnou částí této nemovité věci, která by ve smyslu § 1160 odst. 2 občanského zákoníku spadala do bytového spoluvlastnictví, není pozemek p. č. XA. Podle § 1194 odst. 1 občanského zákoníku je společenství vlastníků právnická osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku. Jak soud ověřil ze stanov SVJ veřejně dostupných ve veřejném rejstříku (čl. II odst. 3 stanov SVJ, který byl proveden jako důkaz), v daném případě je účelem SVJ prostřednictvím zvoleného výboru správa pozemku p. č. st. 1506 a bytového domu č. p. XP na tomto pozemku, který je jeho součástí. Na základě shora uvedeného je tedy nutno učinit závěr, že SVJ nemá žádné věcné právo k pozemku p. č. XA a nesvědčí mu ani žádné oprávnění ke správě tohoto pozemku, neboť ten není součástí bytového spoluvlastnictví. Vlastnické právo k tomuto pozemku mají pouze jeho spoluvlastníci, kteří také mohou namítat potenciální dotčení vlastnického práva regulací provedenou změnou územního plánu. SVJ jako zákonný správce společného majetku může tvrdit případný zásah do práv vlastníků jednotek, pokud se týká společných částí domu a pozemku (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011 – 146).

49. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace, navrhovatelka podala dne 24. 8. 2020 námitku po veřejném projednání návrhu, která se však týkala části pozemku p. č. XN, nikoli pozemku p. č. XA, který je předmětem nyní projednávaného návrhu. Již z tohoto důvodu proto návrhový bod spočívající v nedostatečném vypořádání navrhovatelčiny námítky nemůže být důvodný (neboť se zcela míjí s předmětem posuzovaného návrhu). Soud k tomu pouze pro pořádek konstatuje, že odpůrkyně danou námitku navrhovatelky vypořádala a částečně jí vyhověla (srov. s. 24 odůvodnění napadeného OOP).
50. Námitky po veřejném projednání sice podalo též SVJ, a to dne 25. 8. 2020. Z obsahu tohoto podání je nicméně zjevné, že bylo podáním SVJ jakožto právnické osoby, nikoli, že by šlo i o podání žalobkyně jakožto fyzické osoby. Nešlo tedy o námitku navrhovatelky, jejíž nevypořádání by mohla v návrhu zpochybňovat (k podání takové námítky by bylo oprávněno toliko SVJ, jejíž procesní práva by mohla být řádným nevypořádáním námítky dotčena). Nadto, námitky uplatněné SVJ nijak neosvětlují, jak by se regulace nově zavedená změnou územního plánu měla dotknout společných částí nemovité věci, k jejichž správě je SVJ povoláno. Obsahem těchto námitek byla v zásadě ochrana práv spoluvlastníků pozemku p. č. XA, k níž ovšem SVJ není oprávněno (SVJ namítalo zejména skutečnost, že dosud byl pozemek užíván jako *soukromá* zahrada, není jej proto možno do budoucna využívat jako „zelený chodník pro všechny občany města“, a že na pozemku nebude možno realizovat větrolam). I zde soud nicméně pro úplnost konstatuje, že danou námitku odpůrkyně vypořádala (srov. s. 29 odůvodnění změny územního plánu).
51. Pokud se týká námitek podaných dne 3. 5. 2021, ty již byly podány výslovně některými členy SVJ, kteří jsou současně spoluvlastníky pozemku p. č. XA (a to včetně navrhovatelky). Tyto námitky však byly podány až po opakovaném veřejném projednání, které se konalo dne 26. 4. 2021. V souladu s § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (viz čl. XXV, odst. 3 zákona č. 403/2020 Sb.), použitého v dané věci na základě § 55b odst. 7 stavebního zákona, se při opakovaném veřejném projednání již neprojednávají územní plán (resp. jeho změna) v celém rozsahu, ale pouze v rozsahu úprav návrhu, k nimž došlo v návaznosti na (první) veřejné projednání návrhu. Tím je současně vymezen okruh

dotčených osob, které mohou (znovu) podávat námitky při opakovaném veřejném projednání návrhu. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se vůbec nepřihlíží (viz též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, č. j. 50 A 15/2014 – 50, č. 3212/2015 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015 – 53, bod 35). Ze správního spisu nevyplývá, že by se úpravy návrhu napadeného OOP provedené po (prvním) veřejném projednání jakkoliv dotkly regulace pozemku p. č. XA, a tedy práv navrhovatelky k tomuto pozemku, tj. že by došlo k nějakým relevantním změnám, k nimž by měla oprávnění se vyjádřit a vznést případně nové námitky. Soud zde pouze pro pořádek konstatuje, že byť odpůrkyně ve vyjádření k návrhu uvádí, že se opakované veřejné projednání týkalo též změny části plochy ZO na ZS, z porovnání grafické i textové části návrhu pro veřejné projednání a opakované veřejné projednání plyne, že plochy ZO i ZS jsou v nich vymezeny stejně, k žádné změně po veřejném projednání tedy nedošlo. I kdyby však bylo pravdivé tvrzení odpůrkyně, že ke změně části plochy ZO na ZS došlo až po veřejném projednání, nic by to neměnilo na skutečnosti, že k samotnému vymezení plochy ZO, proti kterému navrhovatelka v námitkách ze dne 3. 5. 2021 brojila, došlo skutečně již v návrhu pro (první) veřejné projednání, přičemž proti „zmenšení“ rozsahu plochy ZO nic nenamítala a ani v návrhu nenamítá.

52. Regulativy, jež navrhovatelka napadla v námitkách podaných dne 3. 5. 2021, tedy byly obsaženy již v návrhu napadeného OOP projednávaném při (prvním) veřejném projednání a nebyly nijak změněny v dalších fázích přípravy napadeného OOP. Nelze tedy důvodně namítat, že tyto námitky nebyly vůbec, resp. dostatečně vypořádány. I přesto i v tomto případě odpůrkyně na podané námitky reagovala a nad rámec své zákonné povinnosti se jimi věcně zabývala (srov. s. 32 – 34). Shodný závěr pak platí pro námitky navrhovatelky ze dne 2. 5. 2021 týkající se pozemku p. č. XN – ani ve vztahu k tomuto pozemku totiž návrh změny napadeného OOP nedoznal po (prvním) veřejném projednání žádných změn.
53. Tím jsou v zásadě vyčerpány námitky obsažené v části IV návrhu, kterými navrhovatelka toliko rekapituluje obsah námitek podaných dne 3. 5. 2021, aniž by výslovně uvedla, že tyto námitky uplatňuje též jako návrhové body. To je ostatně logické, neboť namítala-li navrhovatelka, že její námitky nebyly vypořádány, bylo by zjevným protimluvem, pokud by proti tomuto „nevypořádání“ brojila věcně. Soud se i přesto k argumentaci rekapitulované v části IV. níže stručně nad rámec nutného odůvodnění vyjádří. Dále se pak soud vypořádá s těmi tvrzeními obsaženými v části IV. návrhu, která lze alespoň v hrubých obrysech za řádný návrhový bod považovat.
54. Navrhovatelka namítala, že obsah změny územního plánu nepředpokládal vymezení nových ploch zeleně (kromě ploch v rámci veřejného vybavení OV). Změna územního plánu je tak v rozporu se schváleným obsahem změny.
55. Soud v této souvislosti připomíná, že napadené OOP bylo pořízeno z vlastního podnětu zastupitelstva odpůrkyně zkráceným postupem podle § 55a a násl. stavebního zákona. Podle § 55a odst. 2 písm. c) stavebního zákona návrh na pořízení změny územního plánu obsahuje též návrh obsahu změny územního plánu. Podle § 55b odst. 7 stavebního zákona se při pořizování a vydání změny územního plánu dále postupuje obdobně podle § 53, 54 a § 55 odst. 4 a 5.
56. Zkrácený postup pořizování změny územního plánu spojuje iniciační fáze procesu (rozhodnutí o pořízení a zadání) do jednoho dokumentu - rozhodnutí o pořízení a obsah změny, které není nutno projednávat (na rozdíl od postupu při pořizování změny

v nezkrácené podobě, kdy je nutno projednat a schválit zadání a následně zpracovat návrh). Obsah změny podle § 55a odst. 2 písm. c) stavebního zákona plní tedy obdobnou funkci jako zadání změny územního plánu, byť na rozdíl od zadání nedochází k jeho projednání. Lze proto podle názoru soudu vyjít z obecných závěrů judikatury (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, či ze dne 22. 10. 2019, č. j. 1 As 454/2017 – 102), podle které je „proces pořizování územněplánovací dokumentace dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. [...] Návrh zadání změny územního plánu je [...] ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. [...] Stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu v času tak, jak proces pořizování změny územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Z těchto nástrojů lze namátkově uvést stanoviska dotčených orgánů, jejichž podmínky jsou pro pořizovatele změny územního plánu závazné, stanovisko k vlivům na udržitelný rozvoj území, připomínky a námítky uplatněné veřejností. Zákon dále předvídá, že v důsledku veřejného projednání návrhu změny územního plánu může dojít k jeho změně a pro ten případ vyžaduje uspořádat nové veřejné projednání (§ 53 odst. 2).

57. Ze shora uvedeného vyplývá, že proces pořizování územněplánovací dokumentace (ať již jde o zcela nový územní plán, či o změnu územního plánu stávajícího) je poměrně složitý a často i zdoluhavý proces, jehož výsledek se může od původního zadání nikoli nepodstatným způsobem lišit, což zákon výslovně předpokládá. V průběhu procesu pořizování se k návrhu změny územního plánu vyjadřují jak dotčené orgány, tak veřejnost, přičemž tito všichni uplatňují námítky, připomínky a stanoviska, kterým je mnohdy vyhověno, čímž může dojít k odchylkám od schváleného obsahu změny. Pokud by nebylo možné návrh změny územního plánu po jeho zpracování měnit, neměly by připomínky či námítky žádného smyslu.
58. Z tohoto pohledu tak nelze označit za nezákonné, pokud obsah změny výslovně neobsahoval požadavek na vytvoření nových ploch ZO a ZS na pozemku p. č. XA, ale k výslovnému zakotvení do návrhu změny územního plánu došlo až před veřejným projednáním. Podstatné je, že právě návrh změny pro veřejné projednání již tyto plochy obsahoval a jednoznačně vymezoval, a že tak navrhovatelka mohla proti této regulaci dotčeného pozemku v procesu pořizování opatření obecné povahy efektivně brojit. Nelze také současně pominout, že obsah změny stanovil, že při návrhu bude respektována prostupnost krajiny a stávající dopravní napojení sídla tak, aby nedošlo ke vzniku bariéry zamezující prostupnosti řešeného území, přičemž z dalšího procesu pořizování vyplynulo, že tento požadavek měl být zajištěn mimo jiné právě vymezením plochy ZO na pozemku p. č. XA. V určité (byť velmi obecné) formě, tak byl již požadavek na vymezení těchto ploch zahrnut i v obsahu změny.
59. Namítá-li navrhovatelka obecně, že odůvodnění napadeného OOP je nedostatečné co do posouzení souladu s cíli územního plánování, konstatuje k tomu soud, že navrhovatelka nijak nespecifikovala, soulad čeho s kterým konkrétním cílem územního plánování nebyl dostatečně posouzen, v jakém ohledu by měla být změna s cíli územního plánování rozporná a jak by se tento rozpor měl dotýkat práv navrhovatelky. Obecné konstatování,

že zvolené řešení musí být vhodné a logické a nikoli libovolné a musí být náležitě odůvodněno (viz s. 5 návrhu), přitom nelze považovat za řádný návrhový bod. Spojuje-li snad navrhovatelka rozpor s cíli územního plánování se skutečností, že plocha ZO byla navržena na části pozemku, která je „příčně svažitá“, není zřejmé, jak by se tato skutečnost měla dotýkat navrhovatelčiných práv. Není ani zřejmé (a navrhovatelka to ani netvrdí), že by snad ve svažitém pozemku nebylo možno umístit izolační zeleň. Namítá-li navrhovatelka, že propustnost není zajištěna, neboť jižním směrem je „navržena bariéra prostupnosti BC a za ní je plocha ZS“, lze k tomu zopakovat již shora uvedené, tedy že v daném aspektu nelze spatřovat žádný zásah do práv navrhovatelky. Současně je zjevné, že část pozemku p. č. XA, na níž je vymezena plocha ZO je dostupná ve východní části z místní komunikace na pozemku p. č. 628/102 a v jižní části z místní komunikace na pozemku p. č. XN. Nelze tedy podle soudu hovořit o tom, že plocha ZO byla na daném pozemku vytvořena nekoncepčně a tvoří nesmyslný „ostrov“ mezi plochami OV a BO-1.

60. Navrhovatelce lze sice přisvědčit, že podle čl. 27 územního plánu obce Jesenice ve znění napadeného OOP (vymezení některých pojmů) se izolační ochrannou zelení rozumí vegetace a pro ní vymezená plocha, která má hlavní funkci ve vytvoření izolační bariéry mezi výrobním zařízením a objekty hygienické ochrany. Navrhovatelka ovšem pomíjí, jak případně zdůraznila ve vyjádření k návrhu též odpůrkyně, že izolační bariéra mezi výrobním zařízením a objekty hygienické ochrany má být *hlavní funkcí* izolační ochranné zeleně. Logicky se tak nejedná o funkci jedinou (pokud je zde nějaká funkce hlavní, musí existovat též funkce vedlejší). Skutečnost, že se v okolí nenachází žádné výrobní zařízení, tak nebránila vymezení plochy ZO na části pozemku p. č. XA, která zde má dle odůvodnění napadeného OOP plnit funkci zajištění prostupnosti území. Podstatná je v dané věci skutečnost, že nově vymezená plocha OV (západně od pozemku p. č. XA) má sloužit nové koncentrované zástavbě zajišťující občanskou vybavenost, která svým vlivem na okolí včetně dopravy může vyvolávat obdobné účinky jako výrobní činnost, kterou navíc nelze vykládat úzce jen jak činnost průmyslovou či řemeslnou. Právě plocha ZO je dle názoru soudu způsobilá oddělit plochu OV od pozemku ve spoluvlastnictví žalobkyně i od bytového domu č. p. XQ a ochránit je před možnými budoucími negativními účinky. Z tohoto pohledu se tak vymezení plochy ZO nejvíce jeví jako samoučelné, ale naopak logicky vyplývající ze záměrů odpůrkyně deklarovaných ve změně územního plánu.
61. Namítala-li navrhovatelka, že bod 2.3 změny územního plánu, podle kterého se koncepce rozvoje území, urbanistická koncepce a koncepce veřejné infrastruktury nemění a jsou respektovány a členění území a základní klasifikace zastavitelných ploch zůstávají zachovány, je v rozporu s obsahem změny, konstatuje k tomu soud, že takový rozpor neshledal. Obsah změny, jak byl schválen zastupitelstvem odpůrkyně dne 19. 9. 2019, žádné opačné vyjádření neobsahuje, naopak se zde na několika místech shodně deklaruje, že urbanistická koncepce a koncepce krajiny se nemění a při zpracování změny musí být respektována vnitřní provázanost s původní dokumentací (srov. např. s. 3 a 5 obsahu změny územního plánu). Měla-li snad navrhovatelka „obsahem změny č. 6“ na mysli konečnou podobu napadeného OOP, ani ta podle názoru soudu není v rozporu s jeho shora citovaným bodem 2.3. To, že byla východní část pozemku p. č. XA (dosud zařazená do plochy BO-1) zařazena do plochy ZS, nelze podle názoru soudu hodnotit jako „změnu koncepce“ (ať už rozvoje území, urbanistické, veřejné infrastruktury), neboť jde o jednu dílčí změnu v zařazení části jednoho konkrétního pozemku do jiné plochy, která v žádném případě nemůže ovlivnit koncepci územního plánu jako celku.

62. K námitce, podle které není v části 2.2 opatření obecné povahy uvedeno, zda byl dán pokyn k úpravě zastavitelných ploch, soud konstatuje, že jak z obsahu změny, tak z napadeného OOP vyplývá, že cílem změny územního plánu bylo od počátku vymezit novou zastavitelnou plochu pro občanskou vybavenost v lokalitě Z6-1 (jde o novou zastavitelnou plochu OV západně od pozemku žalobkyně), přičemž vymezení ostatních zastavitelných ploch nebude dotčeno. Jak vyplývá z předchozí verze územního plánu (ve znění změny č. 4), hranice zastavitelných ploch procházela pozemkem p. č. XA, po změně č. 6 byla tato hranice posunuta západním směrem až na hranici nově vymezené plochy OV, přičemž potřeba tohoto rozšíření byla ve změně územního plánu náležitě zdůvodněna (viz zejména bod 2.8 odůvodnění a další související pasáže). Námitka navrhovatelky, podle které se po této změně stal její pozemek nově nezastavitelným, je tedy lichá, neboť, jak jednoznačně vyplývá z grafické části opatření obecné povahy (viz výřez výkresu č. 8 – základní členění území), pozemek ve spoluvlastnictví navrhovatelky leží uvnitř zastavitelného území vymezeného nově navrženou hranicí zastavitelných ploch. Pro posouzení otázky zastavitelnosti pozemku není v dané věci rozhodné, že části tohoto pozemku byly nově zařazeny do ploch ZO a ZS, ale to, zda je jako zastavitelné vymezuje územní plán [viz § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, podle kterého je zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje].
63. Nedůvodná je též námitka, podle které není v souvislosti s požadavkem propustnosti případný poukaz odpůrkyně na Politiku územního rozvoje a Zásady územního rozvoje Středočeského kraje. Politika územního rozvoje totiž v kapitole 2, části 2.2, bodu 20a jako republikovou prioritu stanoví „*vytvářet územní podmínky pro zajištění migrační propustnosti krajiny pro volně žijící živočichy a pro člověka, zejména při umísťování dopravní a technické infrastruktury a při vymezování ploch pro bydlení, občanskou vybavenost, výrobu a skladování. V rámci územně plánovací činnosti omezovat nežádoucí srůstání sídel s ohledem na zajištění přístupnosti a prostupnosti krajiny, uplatňovat integrované přístupy k předcházení a řešení environmentálních problémů*“. Obdobně Zásady územního rozvoje Středočeského kraje v kapitole 1 (Stanovení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území), bodu 07 jako jednu z priorit uvádí „*posílení kvality života obyvatel a obytného prostředí, tedy navrhovat přiměřený rozvoj sídel, příznivá urbanistická a architektonická řešení sídel, dostatečné zastoupení a vysoce kvalitní řešení veřejných prostranství a velkých ploch veřejné zeleně vč. zelených prstenců kolem obytných souborů, vybavení sídel potřebnou veřejnou infrastrukturou a zabezpečení dostatečné prostupnosti krajiny*“. Navrhovatelce tedy nelze přisvědčit, že tyto nástroje územního plánování požadavek na zajištění prostupnosti krajiny neobsahují.

Proporционаlita změny územního plánu

64. Navrhovatelka dále v části V návrhu namítá nerespektování principu proporcionality, a to ve dvou aspektech – zaprvé namítá, že část pozemku přiléhající k západní straně bytového domu byla před změnou zařazena do plochy BO-1. Tato plocha byla zredukována pouze na obrys bytového domu, takže nyní zde není možno provést zástavbu např. doplňkovými stavbami pro potřeby údržby zahrady.
65. K této námitce soud konstatuje, že jí navrhovatelka nečinila součástí námitek po (prvním) veřejném projednání ani (nepřípustných) námitek po opakovaném veřejném projednání. Ve svých námitkách ji nevznoslo ani SVJ. Tato skutečnost má přitom zásadní vliv na možnost soudu přezkoumat proporcionalitu změny územního plánu právě na základě této

námítky. Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38 a judikaturu zde citovanou v bodu 10, a ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 AOs 3/2013 – 29), jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námítky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).

66. Podstatné tedy je, že přiměřenost omezení individuálních práv nelze považovat za otázku, již by musela odpůrkyně při schvalování změny územního plánu u každého jednotlivého pozemku podrobně zkoumat a vypořádávat z úřední povinnosti i bez námítky. Nalezení vyváženého kompromisu všech soukromých a veřejných zájmů v území je i tak dosti náročný úkol, a pokud by byla odpůrkyně navíc nucena presumovat nesouhlas všech nositelů věcných práv se všemi řešeními, jež se jich mohou jakkoliv dotknout, a musela by jejich (nikdy nevznesené) výhrady v odůvodnění změny územního plánu preventivně vyvracet, proces její tvorby by se neúměrně prodloužil či dokonce kolaboval. Tím spíše je vyloučeno, aby přiměřenost omezení individuálních práv posuzoval správní soud při přezkumu (změny) územního plánu v první linii, v důsledku dosavadní pasivity navrhovatelky, nadto s účastenstvím omezeným již jen na individuální navrhovatelku a odpůrkyni.
67. S ohledem na shora uvedené se tak soud námitkou neproporcionality spočívající v nemožnosti umístit doprovodné stavby ve východní části pozemku p. č. XA (při západní straně bytového domu) nemohl věcně zabývat. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud konstatuje, že v předcházející verzi územního plánu byla podstatná část pozemku p. č. XA při západní straně bytového domu zařazena do plochy OP (zemědělská výroba), ve které byla nepřipustná jakákoli výstavba (kromě výstavby související s hospodařením na zemědělském půdním fondu vč. staveb pro zemědělskou výrobu, skleníků a provizorních staveb pro letní odchov hospodářských zvířat, a skleníků), přípustné nebylo ani oplocování pozemků ve volné krajině. Nově vymezená plocha ZS (zahrady, sady) přitom umožňuje výstavbu oplocení pozemků a další novou výstavbu uvedenou jako přípustné funkce (včetně rekreačního využití, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty území). Z hlediska možného umístění „doplňkových staveb pro potřeby údržby zahrady“ se tak nová regulace jeví z hlediska práv navrhovatelky naopak jako příznivější, byť neumožňuje výstavbu oplocení v konkrétním místě dle představ navrhovatelky.
68. Druhou skupinou námitek neproporcionality přijatého řešení navrhovatelka brojí proti tomu, že v ploše ZO nebude možno umístit větrolam (na jehož realizaci již byla získána dotace).

69. Také ve vztahu k této námitce musí soud konstatovat, že ji navrhovatelka v průběhu procesu pořizování změny územního plánu řádně neuplatnila, sama ji poprvé vznesla až po opakovaném veřejném projednání, a proto k ní z důvodu shora uvedených není možno přihlížet. V dané případě ovšem nastala specifická situace, kdy tuto námitku po veřejném projednání vzneslo SVJ. Proporcionalita dané regulace tak fakticky byla posouzena k námitce jiného. Tím je částečně relativizována aplikovatelnost shora citovaných závěrů judikatury, neboť v takovém případě soud nebude prvním, kdo by poměřoval důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců, ačkoli sama navrhovatelka zůstala v procesu přijímání opatření obecné povahy z tohoto hlediska pasivní.
70. Odpůrkyně v odůvodnění k této námitce SVJ uvedla, že projekt větrolamu nebyl navržen v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, ve které je daný pozemek součástí plochy OP – zóny zemědělské výroby (ZPF). Navíc je třeba zachovat prostupnost území směrem do volné krajiny.
71. S tímto (byť relativně stručným) posouzením se soud ztotožňuje. Podstatné totiž je, že před změnou územního plánu byla část pozemku p. č. XA, na níž jeho vlastníci hodlali umístit větrolam, součástí plochy OP. V ní skutečně bylo přípustné umístění *izolační a doprovodné zeleně*. Stejně tak je tomu ovšem v případě nově vymezené plochy ZO, která jako vhodná a převládající funkce zahrnuje mj. též *ochrannou a izolační zeleně*. Kamenem úrazu je ovšem skutečnost, že součástí projektu větrolamu (viz „Návrh řešení větrolamu v rámci projektu Sázíme budoucnost“, jehož částmi povedl soud při jednání důkaz) má být nejen výsadba dřevin (dvou řad stromů a dvou řad keřů), ale též *kompletní oplocení pozemku drátěnkou*, jímž se mají dřeviny chránit proti okusu. *Oplocování pozemků ve volné krajině* je přitom nepřipustnou funkcí jak v případě ploch OP, tak ploch ZO. Právě kompletní oplocení pozemku tedy za účinnosti dřívější územněplánovací dokumentace bránilo a i nyní za účinnosti napadeného OOP brání realizaci daného projektu v prezentované podobě. Současně to znamená, že změnou regulace daného pozemku se postavení navrhovatelky z hlediska možnosti realizovat zmíněný projekt nijak nezměnilo, a nelze proto ani hovořit o tom, že by změna územního plánu byla v tomto ohledu neproporcionální.

Závěr a náklady řízení

72. Jelikož soud neshledal návrh důvodným a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námitky, návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
73. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu, účast na jednání před soudem podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o náhradu DPH z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů ve výši 21 % z 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení je navrhovatelka povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb.,

občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce odpůrkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Soud dodává, že odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem nezbytným pro pořízení změny územního plánu (napadené OOP pořídila prostřednictvím smluvně zajištěné třetí osoby), ani pro její obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

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](http://www.nssoud.cz).

Praha 7. června 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu