



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davidy Krysky, Ph.D., ve věci

navrhovatele:

JUDr. D. Č.
bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Martinem Vychopněm
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov

proti

odpůrci:

město Benešov

sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov

zastoupen advokátem Mgr. Karlem Volfem
sídlem Jindřicha Plachy 28, Praha 5

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 2 Územního plánu Benešov – vydaného usnesením Zastupitelstva města Benešov dne 11. 9. 2023,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy označené v záhlaví (dále též „napadené OOP“) v části „*týkající se lokality označené jako XN, ploch přestavby z této lokality označených jako XA, XB a XC a pozemků parc. č. XD, XE, XF, XG, XH, XCH XI, XJ, XK, vše v k. ú. X, a dále i v části týkající se objektu Základní škola – Č. ulice*“.
2. Ke své aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. XL a parc. č. XM v k. ú. X (*pozn. soudu*: všechny dále uvedené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území). Napadené OOP podle navrhovatele nepřípustně zasahuje do jeho vlastnického práva k uvedeným pozemkům a do jeho legitimního očekávání, a to regulací lokality XN – ploch přestavby XA, XB a XC. Konkrétně jsou regulovány pozemky parc. č. XD, XE, XF, XG, XH, XCH XI, XJ a XK na nichž má dojít k umístění základní školy soukromého investora v Č. ulici. Uvedené pozemky bezprostředně sousedí s pozemky navrhovatele. Navrhovatel namítá, že napadené OOP nebylo pořízeno zákonným způsobem, je v rozporu s hmotným právem a porušuje zásadu proporcionality.
3. V průběhu pořizování napadeného OOP navrhovatel uplatnil námitky vůči návrhu regulace. Odpůrce se však s nimi řádně a přezkoumatelně nevypořádal. Námitky směřovaly především proti změně funkčního využití ploch označených jako lokalita XN – plochy přestavby XA, XB a XC, které se mění na plochy veřejné vybavenosti OV (plochy přestavby XA a XC) a přetvarování návrhové plochy dopravní infrastruktury DI (plocha přestavby XB) a dále proti vymezení veřejně prospěšných staveb, neboť napadeným OOP je navrženo i nové zařízení občanské vybavenosti – Základní škola v Č. ulici, a to na plochách XA a XC.
4. Tyto změny nejsou řádně odůvodněny, napadené OOP pouze neurčitě uvádí, že tyto plochy jsou nezbytné pro využití zázemí školních objektů, a to zejména jako parkoviště. Podle navrhovatele jsou změny v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), podle kterého nemůže být územní plánování nahodilou, nepředvídatelnou či svévolnou činností, a je proto třeba respektovat předchozí územní plány a přihlížet k zásadám právní jistoty, legitimního očekávání a kontinuity územního plánování (viz rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53, nebo ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 AOs 2/2010-644).
5. Dále navrhovatel namítá, že plochy XA, XB a XC jsou v napadeném OOP označeny jako plochy přestavby. O plochy přestavby se však jednat nemůže, neboť tyto pozemky jsou dosud nezastavěné, a není zde tudíž co přestavovat, a nejedná se ani o znehodnocené území [srov. § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), podle kterého se plochou přestavby rozumí plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území].
6. Následně navrhovatel připomněl námitky uplatněné dne 24. 1. 2023 v průběhu pořizování napadeného OOP:
 - 1) Námitky proti způsobu zařazení změn do změny územního plánu: Změny souvisí se zájmem soukromého investora vystavět v lokalitě XN na plochách přestavby XA a XC, a případně též na pozemcích parc. č. XE a parc. č. XF v rozporu s dosavadním územním

plánem školské zařízení. Změny jsou zcela nekonceptní, nenavazují na jinou změnu a čistě vychází vstříc soukromému investorovi. Navíc podle územního plánu se předpokládá vznik nového školského zařízení v T. k. V průběhu procesu pořizování změny územního plánu neproběhlo posouzení této změny a jejích dopadů ani vůči lokalitě mezi ulicemi Č. a T. k. jako celku, ani ve vztahu k dopravě či dopadům výstavby tak vysoké a objemné stavby na sousední pozemky. Napadená část změny územního plánu tak nebyla řádně projednána. Zvolené řešení je svévolné a nenaplnuje cíle a úkoly územního plánování. V rámci města Benešov je vymezeno dostatečné množství ploch, které realizaci záměru soukromého investora umožňují.

- 2) Námitka neprovedení vyhodnocení vlivu změny na dopravu: Podle generelu dopravy je komunikace Č. sběrnou komunikací. Ulice Č. je poměrně frekventovaná a množství projíždějících vozidel se podstatně zvyšuje v době, kdy jsou v jiných částech města Benešova prováděny opravy, a to zejména v ranní a odpolední špičce. Změnou ploch XA a XC na plochy OV za účelem realizace záměru investora – výstavby školy – by došlo k výraznému nárůstu dopravy právě v době ranní a odpolední špičky v souvislosti s příjezdy a odjezdy žáků školy i učitelů. Výrazné zvýšení dopravy v ulici Č. lze přitom důvodně předpokládat i v souvislosti s plánovanou rekonstrukcí komunikace I/3 v okolí K. Vyhodnocení změn v lokalitě XN včetně výstavby školy na dopravu však provedeno nebylo.
- 3) Námitka proti změně funkčního využití ploch: Změnou územního plánu č. 2 jsou plochy XA a XC zařazeny do ploch veřejné vybavenosti OV. Současné zařazení je přitom BI (bydlení individuální v rodinných domech). Zařazení dotčených ploch do plochy OV umožní umístění staveb, které jsou v rozporu s rezidenčním bydlením. Z pohledu navrhovatele se jedná o námitku zásadní. Přesun ploch XA a XC do ploch veřejné vybavenosti OV nebyl v rámci návrhu změny územního plánu nijak odůvodněn. Nedošlo k vyhodnocení vlivů této změny.

Změnou lokalit XA a XC na plochy veřejné vybavenosti a výstavbou budovy školy by došlo ke zhoršení průjezdnosti, zvýšení dopravy v místě, snížení kvality bydlení, zastínění sousedících pozemků, zvýšení hluku i ke snížení podílu zeleně a v neposlední řadě i k nežádoucímu zásahu do krajinné a zástavbové estetiky. Snížení kvality bydlení u navrhovatele jako vlastníka dotčených nemovitostí by bylo podstatné. Žádná jiná obdobná stavba, která by odpovídala parametrům pro plochy OV, se v lokalitě mezi ulicemi Č. a lokalitou T. k. nenachází. V lokalitě mezi ulicemi Č. a lokalitou T. k. se ani nenachází žádné jiné plochy veřejné vybavenosti OV, lokalita je určena pro individuální bydlení v rodinných domech a individuální bydlení je zde i realizováno.

Současné určení pozemků v dané lokalitě je plocha BI (bydlení individuální v rodinných domech). V rámci ní jsou stanoveny jak výškové limity staveb, tak jejich plošné parametry. Stanovením maximální plochy jedné stavby a výškových limitů má být zamezeno umístění staveb, které mohou svými plošnými a objemovými parametry narušit pozitivní charakteristiky území. Rozhodnutí soukromého investora stavět na pozemcích určených k zástavbě rodinnými domy budovu školy, která dosud stanovené parametry porušuje, není hlediskem, jemuž by se ostatní měli podřídit a které by mělo odůvodnit změnu územního plánu. Navržené změny zcela ignorují, že se jedná o zastavěné stabilizované území. Zařazení ploch XA a XC do ploch veřejné vybavenosti by umožnilo umístit na tyto plochy výrazně vyšší a objemnější stavbu, která je v rozporu s rezidenčním bydlením, pro které je tato lokalita určena. S ohledem na přípustnou výšku budovy v rámci ploch veřejné vybavenosti až o čtyřech nadzemních podlažích by nepochybně došlo k negativnímu ovlivnění sousedních pozemků, včetně pozemků a rodinného domu dotčeného vlastníka v důsledku zastínění. Vliv zastínění na okolní nemovitosti nebyl řešen,

ačkoliv by umístěním tak vysoké stavby byly okolní pozemky a stavby na nich, včetně pozemků a stavby rodinného domu navrhovatele, podstatně omezeny. To by zapříčinilo znehodnocení okolních nemovitostí a snížení jejich hodnoty.

Zároveň se jedná o porušení principu legitimního očekávání, neboť podle územního plánu a zařazení pozemků do ploch BI nikdy nemělo být možné tak vysokou a objemově výraznou stavbu, jejíž umístění je plánováno, v lokalitě umístit. Legitimní očekávání je součástí vlastnického práva. Narušení legitimního očekávání ohledně určení a budoucí zástavby okolních pozemků činěné na základě určení okolních ploch jako BI vede v případě jejich změny na OV ke vzniku újmy na straně dotčeného vlastníka. Ve vztahu k případným stanoviskům, že výška a objem staveb realizovaných v lokalitě XN budou řešeny až v souvislosti s rozhodnutím o umístění staveb, případně vydáním stavebního povolení, pak navrhovatel poukázal na výkladovou judikaturu Nejvyššího správního soudu, který vyvodil, že územní plán je koncepční dokument, jehož účelem je do budoucna řešit (nikoliv vytvářet) problémy v území. Schválení změny územního plánu, která v budoucnu vyvolá problémy v území, je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Navrhovatel vyjadřoval nesouhlas se změnou dotčených ploch na OV s tím, že jakákoliv případná změna, pokud by k ní došlo, by měla zachovat stávající výškové limity u ploch BI.

- 4) Námitka rozporu s regulačním plánem pro lokalitu ulice S. T.: Zařazení ploch XA a XC do ploch veřejné vybavenosti OV s nastavenými parametry využití a umísťovaných staveb je v rozporu s regulačním plánem pro lokalitu ulice S. T. Ten v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků i pro umístění a prostorové a výškové uspořádání staveb, s nímž jsou nyní navrhované limity v rozporu a podstatným způsobem je překračují, a to zejména co do přípustné výšky stavby, která může být na pozemcích umístěna. Právě možnou výšku stavby po změně funkčního využití ploch (čtyři NP) navrhovatel zdůrazňoval jako zásadní, neboť by tak vysoká stavba byla realizována v těsném sousedství jeho stávajících pozemků a rodinného domu. Školské zařízení odpovídající parametry dané lokalitě a okolní zástavbě by přitom bylo možno realizovat i při stávajícím určení pozemků v lokalitě XN, za podmínky zachování stávajících, zejména výškových parametrů.
- 5) Námitka proti zařazení školského zařízení označovaného jako „Základní škola naproti S. v Benešově, Č. ulice“ nebo jako „Základní škola – Č. ulice“ mezi veřejně prospěšné stavby: Navrhovatel nesouhlasil ani se zařazením tohoto školského zařízení mezi veřejně prospěšné stavby s tím, že se nejedná o zřízení nového školského zařízení, ale o případný přesun stávajícího školského zařízení do nové lokality. V současné době škola sídlí na adrese Vila Katuška, Konopištská 386, Benešov. Zřizovatelem toho školského zařízení není obec ani jiný samosprávný celek, ale jde o zařízení soukromých investorů, a tudíž se nejedná a nemůže jednat o veřejně prospěšnou stavbu podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. Není totiž naplněna podmínka, že jde o stavbu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu.
- 6) Námitka proti využití plochy XB jako parkoviště: Námitky navrhovatele směřovaly rovněž proti ploše přestavby označené jako XB, u níž je plánováno využití pro zázemí školních objektů, a to zejména jako parkoviště. Tato změna využití je v rozporu s regulačním plánem lokality S. T. a je rovněž v rozporu s regulačním plánem T. k. a ostatně i s některými změnami navrhovanými v rámci řešené změny č. 2 územního plánu, neboť podle všech citovaných dokumentů se předpokládá a je plánováno zřízení komunikace na ploše XB (pozemky parc. č. XJ a parc. č. XH). Podle generelu dopravy je navíc komunikace na pozemcích parc. č. XJ a parc. č. XH plánována jako páteřní pro nemotorovou dopravu. Změna územního plánu ohledně plochy XB neobsahuje žádné

odůvodnění ani vysvětlení, proč by mělo dojít ke změně v určení pozemku parc. č. XJ a v té souvislosti pozemku parc. č. XH.

7. Odpůrce námitky navrhovatele zamítl. Odůvodnění vypořádání námitek je však podle navrhovatele netransparentní, nesprávné a nepřezkoumatelné. V této souvislosti navrhovatel citoval judikaturu týkající se požadavků na odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Není přitom úkolem soudu, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit odpůrce. Odpůrce se s konkrétními (procesními ani věcnými) námitkami nevypořádal, a nedodržel tak procesní postup při vydávání napadeného OOP. K procesním námitkám odpůrce pouze uvedl, že změna byla učiněna v souladu se stavebním zákonem a že se k ní vyjádřily dotčené orgány. Stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje se však nevyjadřuje ke sporné změně. Odpůrce se nijak nevyjádřil ani k „*procesům, jakým způsobem byla daná změna zahrnuta do změny územního plánu č. 2*“.
8. Navrhovatel připouští, že napadené OOP vymezuje funkční plochy a neumísťuje jednotlivé stavby, odpůrce se však nevyjádřil k důvodům změny, dopadům na okolí, nesouladu území po změně s okolím ani k tomu, proč dochází ke změně právě na plochy občanské vybavenosti. V plochách OV může být umístěno školské zařízení, jak uvedl odpůrce. Školské zařízení však může být umístěno i v dosavadní ploše BI. Stejně tak parkovací plochy mohou být umístěny jak v ploše využití BI, tak OV. Rozdíl je však ve výšce budovy, která může být v rámci jednotlivých ploch umístěna – u BI jsou to dvě nadzemní podlaží, u OV však mohou být umístěny objekty se třemi nadzemními podlažími s ustoupeným čtvrtým podlažím nebo podkrovím. Tuto skutečnost přitom odpůrce neuvádí a změnu odůvodňuje nutností vybudovat parkovací plochy pro areál školy (odůvodnění pro plochu XA v části 3.2 textové části) a dopravní propojkou pro posílení obslužnosti území pro plochu XB části 3.3 textové části. Plocha XC v této části zcela absentuje. Odpůrce uvádí, že plochy jsou nezbytné pro využití zázemí školních objektů, a to zejména jako parkoviště. To však podle navrhovatele není důvod pro provedení změny, protože školu i k ní náležející parkovací plochy lze umístit i v ploše BI. Samotná budova školy jako důvod změny uvedena není.
9. Umístění základní školy na předmětné pozemky je zmíněno pouze v části 12 textové části odůvodnění označené jako Vyhodnocení splnění požadavků zadání pod položkou 139 s tím, že důvodem by měl být požadavek pořizovatele na vytvoření plochy pro parkoviště a další zázemí základní školy. Samotný požadavek pořizovatele popsán není a není uvedeno, proč by v důsledku požadavku na vytvoření plochy pro parkoviště měla být provedena taková změna využití v rámci lokality, která umožní umístit na předmětné pozemky čtyřpodlažní budovu. Pokud by skutečně důvodem změny bylo pouze umístění parkoviště, měl pořizovatel v rámci proporcionality zvolit takový druh plochy či takové nastavení parametrů stavby, která umožní umístění parkoviště, ale současně nedojde k navýšení přípustného objemu a výšky stavby nad stávající limity platné pro plochy BI.
10. Navrhovatel navrhl, aby odpůrce kromě správního spisu předložil také studii či podkladové materiály k plánovaným stavbám v lokalitě XN, které by měl mít k dispozici, neboť z vyhodnocení splnění požadavku zadání v rámci odůvodnění napadeného OOP, položka 139, plyne, že se odpůrce vyjadřoval ke konkrétnímu návrhu objektu školy.
11. Navrhovatel shrnul, že z napadeného OOP nelze dovodit, z jakého důvodu odpůrce přistoupil k zařazení sporné plochy do plochy OV. Skutečným důvodem změny je podle přesvědčení navrhovatele snaha investora Základní škola Aperto s. r. o. umístit na předmětné pozemky stavby podstatně vyšší, než připouští využití plocha BI, a to budovu

školy o plánované výšce odpovídající čtyřem nadzemním podlažím, jejíž největší objemová část i nejvyšší část, jsou umístěny přímo vedle pozemku navrhovatele. V rámci vypořádání námitek však odpůrce tuto otázku nevyjasnil, jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné a vykazuje prvky libovůle.

12. Odůvodnění změny pro plochu XB v textové části výroku napadeného OOP a jeho odůvodnění si podle navrhovatele dokonce vzájemně odporují, protože zatímco v textové části odůvodnění je důvodem změny u plochy XB realizace parkoviště, v textové části výroku změny č. 2 je důvodem dopravní propojka pro posílení obslužnosti území. Ve vzájemném rozporu jsou i výkresová část změny č. 2 pro lokalitu Lokalitu XN, v níž plocha OV tvoří jeden celek, a odůvodnění změny, v němž jsou plochy XA a XC rozděleny plochou – XB – plocha dopravní infrastruktury (lze předpokládat, že jde o pozůstatek plánované komunikace).
13. Navrhovatel netvrdil, že navrženou změnou dochází k trasování nové komunikace. Naopak. Podle platného územního plánu bylo plánováno zřízení komunikace v ploše XB (pozemky parc. č. XJ a parc. č. XH). Zařazením celé plochy do plochy OV je tato komunikace fakticky zrušena, což bude mít vliv na obslužnost lokality T. k., která je z hlediska zástavby pro odpůrce stěžejní v rámci celého města. Posouzení kroků této změny však chybí.
14. Navrhovatel také namítá, že vymezení ploch XA a XC v uveřejněné změně č. 2 územního plánu se liší od návrhu, který byl předmětem veřejného projednání. Po veřejném projednání došlo na základě požadavku investora (námitky investora vypořádané v rámci rozhodnutí o námitkách v části 15, bodu 39 textové části odůvodnění změny č. 2 územního plánu) k rozšíření ploch XA a XC. Jako důvod změny je pouze uvedeno: „*Připomínám malou nepřesnost ve vyznačení funkčního využití pozemků v lokalitě XN, žádají o zařazení všechna parcelní čísla XD, XE, XF, XG, XH*“, s čímž odpůrce bez jakéhokoliv odůvodnění vyslovil souhlas. Rozšíření ploch XA a XC po veřejném projednání přitom podstatně zintenzivňuje zásah do vlastnického práva navrhovatele, neboť zatímco při veřejném projednání zasahovala navržená změna plochy pozemků zařazených do OV zhruba na úroveň poloviny pozemku navrhovatele, po provedené změně je do plochy OV zahrnuto celé území pozemků parc. č. XD, XE, XF, XG a XH, tedy celé území sousedící s pozemkem navrhovatele. Provedená změna je podle navrhovatele netransparentní, neodůvodněná a nepřezkoumatelná.
15. Námitky navrhovatele směřovaly i proti zařazení školského zařízení označovaného jako „Základní škola naproti S. v Benešově, Č. ulice“ nebo jako „Základní škola – Č. ulice“ mezi veřejně prospěšné stavby. Na tuto námitku odpůrce nijak nereagoval. V textové části změny č. 2 je v části 7. Vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a ploch pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit v článku 7.1. Vymezení veřejně prospěšných staveb (VPS) pod označením XO i nadále uvedena Základní škola – Č. ulice.
16. Dále navrhovatel namítá nepřiměřenost převedení přímo sousedících pozemků z plochy BI do plochy OV, a to s ohledem na odlišné výšky a objemy staveb, které lze v jednotlivých typech plochy umísťovat. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50, formuloval závěr, podle kterého „*má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, pak musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolnosti, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem*“. Odpůrce podle navrhovatele nijak nevysvětlil důvod změny „z procesního

hlediska“ a neuvedl skutečné důvody. Důvody pro změnu určení plochy přitom podle navrhovatele nenastaly, protože nedošlo ke změně okolností a pozemky v dotčené lokalitě jsou v současné době využívány v souladu s účelem plochy BI. Jedná se o zásah neodůvodněný, a tudíž nepřípustný. Změna nevhodně zasahuje do stávajícího charakteru území a urbanistické koncepce stanovené územním plánem před vydáním této změny, a to způsobem, který se dotýká a omezuje práva vlastníků na nerušené užívání jejich nemovitostí, neboť v rámci ploch s rozdílným způsobem využití umožňuje výstavbu objektů výrazně převyšující stavby stávajících rodinných domů na okolních pozemcích.

17. Změna funkčního využití pozemků XA a XC tak není proporcionální z hlediska omezení vlastnického práva navrhovatele ani ve vztahu k využití ostatních pozemků v lokalitě S. T. V této souvislosti navrhovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle kterého *„zásah do vlastnického práva k pozemkům ve formě přijetí územně plánovací dokumentace, který v daném případě nabývá i podoby otřesení právní jistoty a narušení legitimního očekávání, jež byly navrhovatelovi založeny předchozí podobou územně plánovací dokumentace, lze akceptovat pouze za podmínky, že vychází z ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů a je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“*
18. Dále navrhovatel namítl, že s ohledem na přípustnou výšku budovy v rámci ploch OV až o čtyřech nadzemních podlažích by došlo k negativnímu ovlivnění sousedních pozemků, včetně pozemků a rodinného domu navrhovatele, mimo jiné zvýšením hluku, zastíněním a zhoršením dopravní obslužnosti v místě. Žádná z těchto skutečností nebyla odpůrcem řešena ani zkoumána. Obdobná stavba ani jiné plochy OV se v lokalitě mezi ulicí Č. a lokalitou T. k. nenachází. Tato lokalita je určena pro individuální bydlení v rodinných domech a individuální bydlení je zde i realizováno. Zamýšlená výstavba by podstatně narušila ráz území.
19. Rozhodnutí soukromého investora stavět na pozemcích určených k zástavbě rodinnými domy několikapatrovou budovu školy (a to v prostoru, kde měly být realizovány dva individuální rodinné domy), která porušuje dosud stanovené parametry, není rozhodnutím, jemuž by se ostatní měli podřídít a které by mělo odůvodnit změnu územního plánu. Provedené změny zcela ignorují, že se jedná o zastavěné stabilizované území. Změna se netýká širšího území, kde by v budoucnu byly umístěny další obdobné stavby, ale jen ploch XA a XC tak, aby konkrétní investor mohl realizovat svůj projekt, který je v rozporu se stávajícím využitím lokality, a to na úkor vlastníků ostatních nemovitostí, zejména navrhovatele.
20. Umožnění výstavby objektů takové výšky a objemu na plochách XA a XC by zapříčinilo znehodnocení okolních nemovitostí a snížení jejich hodnoty. Zároveň se jedná o porušení principu legitimního očekávání, neboť podle dosavadního územního plánu nikdy nemělo být možné tak vysokou a objemově výraznou stavbu v dané lokalitě umístit. V době, kdy navrhovatel pořídil své pozemky, byla celá okolní zástavba vedena jako plocha BI a určena pro individuální bydlení v rodinných domech. Na pozemku sousedícím s pozemkem navrhovatele měl být umístěn jeden rodinný dům. Regulačním plánem byly stanoveny parametry pro výstavbu rodinných domů. Navrhovatel tedy legitimně očekával, že takováto situace bude platit i nadále. Oproti tomu soukromý investor, který má v úmyslu realizovat výstavbu školského zařízení, si pozemky v ploše BI koupil s vědomím, že jeho stavební

záměr neodpovídá dosavadnímu určení pozemků. Na změnu územního plánu není právní nárok, investor proto nemohl legitimně očekávat, že bude se svým úmyslem úspěšný.

21. K případné námitce, že výška a objem staveb budou řešeny až v souvislosti s rozhodnutím o umístění staveb, případně vydáním stavebního povolení, navrhovatel poukázal na to, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je územní plán koncepční dokument, jehož účelem je do budoucna řešit (nikoliv vytvářet) problémy v území. Schválení změny územního plánu, která v budoucnu vyvolá problémy v území, je v rozporu s touto judikaturou. Umístění čtyřpatrové budovy nebude možné zabránit v řízení o umístění stavby, protože umístění takové stavby bude v souladu s územním plánem.
22. Navrhovatel dodal, že pokud má být na dotčených pozemcích realizována výstavba školského zařízení, nechť se tak děje bez změny ploch XA a XC na plochy OV. I současné zařazení ploch umožňuje výstavbu školského zařízení za podmínky, že bude splňovat výškové a objemové regulativy výstavby stejně jako ostatní nemovitosti. Jakýkoliv zásah do vlastnického práva musí být veden v mezích spravedlivé míry, tzn. musí být činěn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším z možných způsobů, nediskriminačním způsobem a s vyloučením jakékoliv libovůle. Tyto podmínky nebyly v daném případě naplněny. Zvolený postup v případě navržených změn bez jejich řádného posouzení s upřednostněním zájmu jiného vlastníka lze označit za diskriminační postup s projevem libovůle, neboť k naplnění sledovaného cíle mohlo dojít zcela nepochybně i šetrnějším způsobem (tedy umístěním záměru v plochách, ve kterých to územní plán umožňuje). Jedná se o porušení jednoho z cílů územního plánování (viz § 18 odst. 2 stavebního zákona). Zároveň nebyl naplněn základní úkol územního plánování uvedený v § 19 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, kterým je zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty.
23. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území. Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Nic z toho ve vztahu k lokalitě XN a napadeným změnám ale provedeno nebylo, k vyhodnocení vlivu změny nedošlo. Změna rovněž nenaplnuje požadavek ochrany životního prostředí. Vyhodnocení, které odpůrce uvádí v kapitole 3.1, je pouze obecné. V kapitole 9 textové části, kde je zmíněna lokalita XN, je pouze konstatována potřeba („*Tyto plochy jsou nezbytné pro využití zázemí školních objektů a to zejména jako parkoviště.*“), není zde však odpověď na to, jakým způsobem došlo k naplnění cíle územního plánování podle § 18 odst. 2 stavebního zákona. V kapitole 3.2 je k § 19 stavebního zákona konstatováno: „*Tyto tři aspekty jsou ve výrokové části ÚP cíleně a nově sledovány.*“ Řádnému odůvodnění se však nelze vyhnout s odkazem na výrok, neboť ve výroku není nic posuzováno, jedná se již jen o návrh toho, co bylo v odůvodnění vyhodnoceno a posouzeno.
24. Z výše uvedeného je podle navrhovatele zcela zřejmé, že odpůrce při pořizování změny územního plánu stav území nezjišťoval a neposuzoval, a z toho důvodu nedokázal vyhodnotit případný vliv změny na pozemky navrhovatele a řádně vypořádat jeho námitky.

II. Vyjádření odpůrce

25. Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil ústavně zaručené právo obce na samosprávu. Územní plán odpůrce byl projednán a vydán v souladu se stavebním zákonem. Od jeho účinnosti v roce 2010 došlo k několika změnám (změna č. 1 nabyla účinnosti dne 22. 10. 2015 a změna č. 3 dne 20. 3. 2020). K nyní napadenému OOP (změně č. 2) odpůrce obdržel žádosti a sám i tuto změnu inicioval. Veřejné projednání návrhu napadeného OOP se konalo dne 18. 1. 2023. Na základě veřejného projednání, námitek, připomínek a stanovisek byl návrh upraven, nejednalo se však o podstatné úpravy ve smyslu § 53 stavebního zákona. Odpůrce je přesvědčen, že celý proces pořizování napadeného OOP proběhl v souladu se zákonem.
26. Vypořádání námitek navrhovatele bylo sice stručné, ale obsahovalo výstižnou odpověď. Rozhodnutí o námitkách tedy bylo řádně odůvodněno. V souladu s judikaturou na něj nelze klást přemrštěné nároky ani přehnaně formalistické požadavky.
27. Změna, proti níž navrhovatel brojí, přispívá podle odpůrce k doplnění oblasti o občanskou vybavenost, která může vést ke zvýšení životní úrovně v dané lokalitě a zlepšení bezpečnosti a dopravy v klidu. Tato změna naplňuje cíle a úkoly územního plánování spočívající v zajištění dostatečné občanské vybavenosti pro současnou i budoucí generaci. Posouzení vlivů hodnotí plán jako celek, přičemž taxativně vybírá nejproblematictější plošné zábory a zábory zemědělského půdního fondu vyšších bonit. Sporná změna takové charakteristiky nemá, má jen lokální význam.
28. K námitce neprovedení vyhodnocení vlivu změny na dopravu odpůrce uvedl, že dopad na dopravu je především lokální. Případné argumenty a požadavky na navazující opatření lze uplatnit v rámci navazujícího územního řízení, v němž mohou účastníci vznášet námitky, na které budou reagovat příslušná dopravní opatření. Jedná se o stavy nárazové, cyklické, pravidelně se opakující a nemající dlouhodobý efekt. Jako takové je lze mírnit restriktivními prvky dopravních opatření a preventivními kroky prostřednictvím nabídky alternativy v podobě městské hromadné dopravy.
29. K námitce proti změně funkčního využití ploch odpůrce odkázal na vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), která zakotvuje občanskou vybavenost jako součást obytných okrsků, které nemají být čistě monofunkční. Vyhláška předpokládá, že v rámci těchto území budou dostupné i stavby občanské vybavenosti, mezi které nepochybně patří i škola. Podle odpůrce blízká dostupnost školního zařízení naopak zvyšuje kvalitu bydlení v dané lokalitě.
30. Obavy navrhovatele z výrazně vyšší a objemnější stavby jsou neopodstatněné, neboť pro plochu OV je stanoveno, že nové objekty, nástavby nebo přístavby původních objektů musí formou zastřešení a výškou římsy a hřebene respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko, kontext a charakter okolní zástavby. Odpůrce se proto nedomnívá, že by napadené OOP mělo v budoucnu vytvářet v území problémy. Cílem této změny je naopak zkvalitnění života v dané lokalitě a zlepšení dostupnosti školských zařízení (navýšení počtu míst).
31. Odpůrce nemůže přisvědčit námitce porušení legitimního očekávání týkajícího se určení a budoucí zástavby okolních pozemků. Odpůrce se nedomnívá, že součástí vlastnického práva navrhovatele je i legitimní očekávání či právo na zakonzervování stavu okolních pozemků bez možnosti změny. Odpůrce přijetím napadeného OOP nedevalvoval charakter území a neumožnil výstavbu, která se svým charakterem do něj nehodí. V rámci plochy BI

bylo i před změnou provedenou napadeným OOP (a je i po jeho přijetí) možné umístit školské zařízení, včetně parkoviště. Navrhovatel si tedy musel být vědom toho, že v dané lokalitě školské zařízení vznikne. Podle odpůrce je přirozené a žádoucí, aby se plochy BI přirozeným způsobem vyvíjely s ohledem na potřeby obyvatel. Lze proto očekávat, že i v těchto plochách budou vznikat školy, školky, domovy důchodců apod. Jedná se o realizaci povinnosti obce pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby svých občanů. To, že zmíněné stavby mohou vznikat v plochách BI i OV, předpokládá stavební zákon i konkrétně územní plán pro město Benešov.

32. K námitce rozporu s regulačním plánem pro lokalitu S. T. odpůrce zdůraznil, že pokud návrh územního plánu stanoví podmínky, které zpřísní limity regulačního plánu, platí nadřazená dokumentace, tedy územní plán. Pokud je územní plán v rozporu s platným regulačním plánem, platí to, co ve své výrokové části říká územní plán. Je samozřejmě žádoucí, aby byly územní plán a regulační plán v souladu, případný rozpor však nemá vliv na závaznost územního plánu.
33. K námitce proti zařazení školského zařízení mezi veřejně prospěšné stavby odpůrce poukázal na § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, který definuje veřejně prospěšnou stavbu jako stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci. Z této definice nevyplývá omezení, že by stavba musela být ve vlastnictví obce. Rozhodné je účelové určení stavby, tj. že bude sloužit v rámci veřejné infrastruktury k rozvoji území obce. Školské zařízení tento požadavek splňuje. Základní školy hrají klíčovou roli ve vzdělávání a vývoji dětí, a to nezávisle na tom, zda jsou provozovány veřejnými nebo soukromými subjekty. Zajištění kvalitního vzdělávání je ve veřejném zájmu města a zařazení školy mezi veřejně prospěšné stavby tuto potřebu naplňuje.
34. K námitce proti využití plochy XB jako parkoviště odpůrce připomněl přednost územního plánu před případně odlišnou úpravou obsaženou v regulačním plánu. Parkoviště v ploše XB je plánováno s ohledem na plánovanou výstavbu základní školy. Ta je důsledkem demografického vývoje obyvatelstva v dané lokalitě a reaguje na zvyšující se nároky na místa v základních školách. Odpůrce je povinen pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby svých občanů, včetně potřeby zajištění kapacity školy a s tím spojené potřeby parkoviště. Dále odpůrce zdůraznil, že v námitkách navrhovatele se promítá jeho obava z umístění určitého typu stavby, napadené OOP však pouze vymezuje funkční plochy a neumísťuje stavby.
35. Navrhovatel tvrdí, že odpůrce změny využití ploch nevysvětlil, ale sám na toto vysvětlení v textové části odůvodnění napadeného OOP odkazuje. Odpůrce je přesvědčen, že změnu řádně odůvodnil, a to tak, že předmětné plochy jsou nezbytné pro využití zázemí školních objektů, zejm. parkoviště. I přes stručnost je toto odůvodnění výstižné. Funkční změny tvoří nosný základ územního plánu, při jeho tvorbě musí být i argumentace proporcionální. Závažné a zásadní změny vyžadují více argumentů s ohledem na dopady na životní prostředí, zemědělský půdní fond apod., není však potřeba každou konkrétní změnu (jichž jsou stovky) dlouze odůvodňovat. To by představovalo extrémní časovou zátěž.
36. Podle odpůrce je podstatné, že územní plán i před napadenou změnou umožňoval v plochách BI umístit školské zařízení a parkoviště. To zůstalo zachováno i po napadené změně. Zároveň, jak již odpůrce uvedl výše, je v napadeném OOP stanoveno, že objemové a architektonické ztvárnění objektů bude řešeno s ohledem na kontext okolní zástavby.

Občanská vybavenost do ploch bydlení zcela záměrně patří, a to i do ploch stabilizovaných. Nároky na mateřské a základní školy v čase rostou s ohledem na demografický vývoj. V další fázi může vzniknout potřeba pečovatelských domů či domovů důchodců. Stavební zákon dokonce ukládá podmínku zakotvit plochy veřejné infrastruktury v plochách bydlení. Napadeným OOP nedošlo fakticky k takové změně, že by mohly být do území umístěvány stavby, které tam dříve umístěny být nemohly (přínejmenším co se týče školského zařízení a parkoviště). Územní plán ve znění napadené změny dokonce nově ani v ploše BI nestanoví podmínku 2 nadzemních podlaží u staveb, tedy ani v tomto ohledu není rozdíl mezi plochami BI a OV, neboť v obou případech je pro objem staveb měřítkem kontext okolní zástavby. Výškové limity staveb s přihlédnutím k okolní zástavbě budou determinovány v navazujících územních řízeních a byly by řešeny shodně, ať již by se jednalo o plochu BI nebo OV.

37. Změnou plochy BI na OV tedy nedochází k žádnému zásadnímu zásahu do vlastnického práva. Navrhovatel bude oprávněn v rámci navazujícího řízení vznášet námitky. Nedochází tedy k tak dramatické změně, jak se navrhovatel snaží vylicít. Stavbu školy i parkoviště bylo možné v dané lokalitě umístit i před změnou. Z tohoto důvodu nelze uvažovat ani o jakémkoliv zásahu do legitimního očekávání. Naopak jiní vlastníci by mohli tvrdit, že důvodně očekávali, že odpůrce splní svou povinnost pečovat o území a obyvatele, a že proto zajistí dostatečný počet míst ve školních a předškolních zařízeních. Navrhovatel nemůže stavět své očekávání vývoje dané lokality nad všeobecný zájem a nemůže očekávat, že v území nedojde k žádné změně.

III. Replika navrhovatele

38. Navrhovatel v replice vyjádřil přesvědčení, že odpůrce ani ve vyjádření k návrhu napadenou změnu neodůvodnil. Z jeho vyjádření neplyne, jakým konkrétním způsobem byla sporná změna do napadeného OOP zahrnuta. Navrhovatel se seznámil s odpůrcem předloženými dílčími žádostmi o změnu územního plánu, žádná z nich se však netýkala lokality XN. Z předložených materiálů týkajících se rozhodování zastupitelstva nevyplývá, jaké žádosti byly na jednáních zastupitelstva řešeny. Změna lokality XN není uvedena ve vyhodnocení jednotlivých žádostí ani v grafických přílohách, na kterých jsou jednotlivé změny vyznačeny fixem.

39. Důvody uvedené ve vyjádření neodůvodňují změnu funkčního využití lokality XN a navrhovatel má za to, že se nejedná o důvody skutečné. Skutečným důvodem je podle navrhovatele snaha investora umístit v plochách XA a XC stavbu výrazně vyšší a objemnější, než by bylo možné v ploše BI. Tento důvod odpůrce záměrně neuvádí. Podle navrhovatele vyvstává otázka, proč byla změna provedena, pokud odpůrce tvrdí, že nedochází k žádné faktické změně. Tvrzení odpůrce, že stavby v ploše BI již nemají limit dvou podlaží, je nepravdivé. V této souvislosti navrhovatel citoval podmínky prostorového uspořádání pro plochy BI a OV uvedené na str. 90 úplného znění územního plánu.
40. Tvrzení odpůrce, že jiní vlastníci by mohli očekávat zajištění dostatečného počtu míst ve školských zařízeních, je jen teoretickou úvahou. Navrhovatel nenapadá možnost umístit v ploše XN školské zařízení, trvá ale na jeho zařazení v ploše BI. Krom toho odpůrce má v úmyslu vybudovat školské zařízení v lokalitě „T. k.“, jak plyne z napadeného OOP. Ani obecná argumentace o důležitosti školských zařízení tak nemůže odůvodnit spornou změnu. Změna využití pozemku navíc není v napadeném OOP odůvodňována samotným školským zařízením, ale nutností realizovat parkoviště.
41. Dále navrhovatel stručně shrnul námitky uvedené již v návrhu týkající se nedostatečného odůvodnění a rozporu s hmotným právem a dodal, že umístění vyšší a objemnější stavby, než stanoví podmínky pro plochu BI, je v rozporu s pohodou bydlení, jak ji v judikatuře vykládá Nejvyšší správní soud.
42. Odpůrce se ve vyjádření k návrhu nevyjádřil k namítanému rozporu mezi textovou částí změny č. 2 a odůvodněním změny č. 2. V jednom z těchto dokumentů je důvodem změny u plochy XB realizace parkoviště, ale ve druhém je jako důvod uvedena dopravní propojka pro posílení obslužnosti území. Ve výkresové části změny č. 2 pak navržená plocha OV tvoří jeden celek, zatímco v odůvodnění změny jsou plochy XA a XC rozděleny plochou XB, přičemž lze předpokládat, že jde o plánovanou komunikaci.
43. Komunikace měla být podle územního plánu realizována mimo jiné na pozemcích parc. č. XJ a parc. č. XH, a to jako součást komunikace z lokality „T. k.“, a měla být přímo napojena do ulice Č. Součástí této komunikace z lokality „T. k.“ je přitom i část komunikace přes pozemek parc. č. XP, která je řešena změnou č. 2 územního plánu jako lokalita „T. k.“ XQa až XQp, kde odpůrce na komunikaci i nadále trvá. Proti této změně směřovaly i námitky vlastníků M. F. a M. F. uvedené pod body č. 28 a č. 29, s nimiž se v textové části odůvodnění změny odpůrce vypořádal tak, že námitka se zamítá, komunikace je navržena platným územním plánem a změna územního plánu trasování komunikace nemění – viz str. 235 textové části odůvodnění (pokud by plocha XB měla být změněna na parkoviště, postrádala by komunikace přes pozemek parc. č. XP smysl a odpůrce by při vypořádání námitek M. F. a M. F. uváděl nepravdu, že trasování komunikace se nemění, protože by nedošlo k napojení plánované komunikace přímo na ulici Č.).

44. Tvar jednotlivých ploch XA, XB a XC je podle čístopisu odůvodnění změny č. 2 následující:



45. Tvar jednotlivých ploch XA, XB a XC je podle úplného znění územního plánu po změně č. 2 následující:



46. Pokud by nebyla realizována komunikace na pozemcích parc. č. XJ a parc. č. XH, nedošlo by k přímému napojení komunikace z lokality „T. k.“ do ulice Č. a doprava by byla vedena nejprve ulicí S. T. (jejíž polovina je s ohledem na šíři jednosměrná), čímž by došlo k podstatnému navýšení dopravy v místě, a to i oproti dosavadním plánům odpůrce, který počítal s napojením dopravy z lokality „T. k.“ právě přes pozemky parc. č. XJ a parc. č. XH. Vyhodnocení vlivů této změny na dopravu opět provedeno nebylo. Provedená změna by tak byla nekoncepční a v rozporu s principy územního plánování.

IV. Posouzení věci soudem

47. Při jednání dne 15. 1. 2024 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
48. Navrhovatel shrnul obsah návrhu a v podrobnostech odkázal na svá písemná podání. Domnívá se, že skutečným důvodem sporné změny (zařazení do ploch OV) není umístění parkoviště, ale umístění školy soukromého investora, která výrazným způsobem překračuje limity stanovené pro dosavadní plochu, což odpůrce zastírá a v napadeném OOP nepřiznává. Základním rozdílem mezi plochami BI a OV je skutečnost, že v ploše BI je možné umísťovat pouze stavby, které mají maximálně dvě nadzemní podlaží, zatímco v plochách OV je možné umístit až čtyřpodlažní stavby. Navrhovatel je přesvědčen, že podmínky pro změnu dosavadního funkčního využití nebyly splněny.

49. Odpůrce odkázal na své písemné podání a vyjádřil přesvědčení, že napadené OOP bylo pořízeno v souladu se zákonem a transparentně. Dodal, že stavební záměr, který by měl být ve sporné ploše umístěn, byl navrhovatelí představen. Záměr má mít dvě nadzemní podlaží s třetím ustoupeným podlažím, a proto by splňoval limity ploch BI i před změnou provedenou napadeným OOP. Předmětem územního plánu ale není konkrétní stavba a navrhovatel bude moci své námitky uplatnit v územním řízení. K námitce, podle které nebyl posouzen vliv na životní prostředí, odpůrce odkázal na souhlasné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, které je součástí textové části napadeného OOP.
50. Navrhovatel potvrdil, že byl seznámen se stavebním záměrem Základní školy Aperto, ale stalo se tak až po vydání napadeného OOP. Projekt si následně dohledal na webových stránkách autora projektu. Navrhovatel má za to, že tento projekt předpokládá o jedno podlaží vyšší objekt, než by bylo přípustné podle dosavadních limitů. Navrhovatel navrhl, že tento projekt může založit do spisu. Soud důkaz touto listinou neprovedl, neboť územní plán vymezuje plochy, nikoliv umístění konkrétního záměru školy.
51. Soud při jednání provedl pro ilustraci důkaz výřezem mapy z katastru nemovitostí (<https://nahlizenidokn.cuzk.cz>) a dále výřezem z mapy (www.mapy.cz), na níž je patrné, že se v blízkosti sporné lokality nachází střední škola. Navrhovatel k tomu uvedl, že střední škola je na druhé straně ulice Č. Má za to, že část školy přiléhající ke zmíněné ulici má dvě nadzemní podlaží a vyšší je až její zadní část. Odpůrce k tomu uvedl, že střední škola v ulici Č. má kapacitu 1 000 žáků. V dané lokalitě jsou podle odpůrce také další stavby občanské vybavenosti, např. plavecký stadion nebo sportovní centrum. Další výkresové podklady, které soud při jednání promítl, byly součástí správního spisu.
52. Soud při jednání také upozornil na rozdíl mezi napadeným OOP a úplným zněním územního plánu (viz dále body 70 až 72).
53. Navrhovatel navrhl, aby odpůrce kromě správního spisu předložil také studii či podkladové materiály k plánovaným stavbám v lokalitě XN, které by měl mít k dispozici. Odpůrce soudu tyto materiály nepředložil, nicméně soud jejich předložení nevyžadoval, neboť provedení důkazu návrhem konkrétního objektu školy nepovažoval pro posouzení důvodnosti návrhu za rozhodné (viz dále věcné posouzení návrhu).

V. Posouzení věci soudem

54. Soud ověřil, že návrh je po obsahové stránce bez vad (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.; napadené OOP nabylo účinnosti dne 10. 10. 2023 a návrh byl podán dne 19. 10. 2023) osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.; viz dále). Soud proto návrh věcně projednal, a to v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
55. K aktivní legitimaci navrhovatele soud upřesňuje, že ji navrhovatel dovozuje z vlastnictví nemovitých věcí (pozemků) nacházejících se v katastrálním území Benešov u Prahy (viz výše bod 2). Toto tvrzení soud ověřil z katastru nemovitostí. Zároveň navrhovatel tvrdí dotčení na svém vlastnickém právu regulací bezprostředně sousedících pozemků. Dotčení práv navrhovatele napadeným OOP je tedy přinejmenším myslitelné, jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu je proto dána.
56. Návrh není důvodný.

57. Soud úvodem připomíná, že míra, v níž jsou správní soudy oprávněny zasahovat do procesu územního plánování, je vymezena ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„[ú]zemní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jenž je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“*
58. Dále podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně 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 popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.“*
59. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Přijetí konkrétního územního plánu, tedy obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území, je při zachování výše zmíněných zásad politickou diskrecí konkrétního

zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat. Soudům proto nepřísluší přezkoumávat, zda byl pro určitý pozemek zvolen nejvhodnější způsob funkčního využití či regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).

60. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Ze zásady zdrženlivosti pak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a vydaného opatření obecné povahy.
61. Pro posouzení, zda zásah do konkrétního věcného práva byl v souladu se zásadami územního plánování, je stěžejní rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu (§ 53 odst. 1 zákona stavebního zákona a § 172 odst. 5 správního řádu). Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zpravidla tou částí územního plánu, která obsahuje podrobné důvody určení funkčního využití konkrétního pozemku, neboť tyto důvody zpravidla míří nad rámec podrobnosti textové části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29). Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, nebo již citovaný rozsudek č. j. 10 As 197/2019-46).
62. Z rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými provedenými důkazy za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, pak Ústavní soud také vysvětlil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového, jež může mít poměrně obecný charakter, a odůvodnění rozhodnutí o námitkách, na které lze v zásadě vztáhnout požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí v individuální věci. Dodal, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.
63. Navrhovatel shrnul námitky uplatněné v průběhu pořizování napadeného OOP v návrhu předloženém soudu (viz výše bod 6) a namítá, že se s nimi odpůrce dostatečně nevypořádal.
64. Odpůrce k zamítnutí námitek navrhovatele v rozhodnutí o námitkách uvedl: *„Změna územního plánu vymezuje funkční plochy, nikoliv neumísťuje jednotlivé stavby, na pozemcích navrhuje funkční využití ploch OV nikoliv samostatné školské zařízení. Ve funkčním využití OV ale může být umístěno i školské zařízení. Změna nenavrhuje tuto plochu jako veřejně*

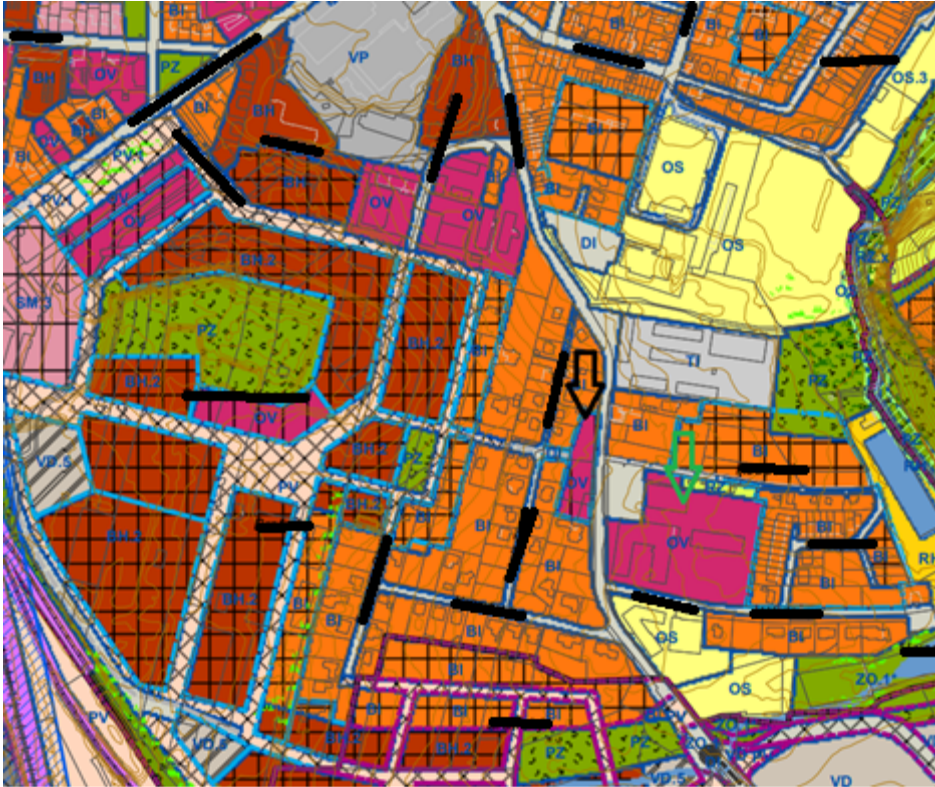
prospěšnou stavbu. Jako jediná veřejně prospěšná stavba v lokalitě je koridor pro dopravní stavbu komunikace, kterou tato změna přejímá z regulačního plánu T. k., Benešov, tedy nenavrhuje ani netrasuje novou komunikaci. Pokud není návrh v souladu s regulačním plánem není toto překážkou k vydání změny. Tato dílčí změna byla řádně zprocesována v souladu s ustanoveními stavebního zákona Ke změně se vyjadřovaly dotčené orgány.“

65. Je pravdou, že toto odůvodnění je obzvláště stručné, nicméně s ohledem na obsah navrhovatelových námitek (které v podstatné míře skutečně brojí spíše proti umístění stavby základní školy, než proti obecnému vymezení plochy občanského vybavení) a zjevnou absencí dotčení navrhovatelových práv některými namítanými skutečnostmi (viz zejm. dále body 82 a 83) a také s přihlédnutím k obecné části odůvodnění (viz dále body 73 a 74) rozhodnutí o námitkách z hlediska přezkoumatelnosti ještě (byť hraničně) ob stojí.
66. Územní plán je koncepčním dokumentem, který stanoví „základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen ‚urbanistická koncepce‘), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezení zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plán „v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. **Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena“** (§ 43 odst. 3 stavebního zákona; zdůraznění doplněno).
67. Náležitosti obsahu územního plánu pak stanovila příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023.
68. S ohledem na charakter a obsah územního plánu jakožto skutečně pouze plánovacího dokumentu nelze vycházet z toho, že by napadené OOP umísťovalo do plochy XN přímo základní školu. Je pravdou, že napadené OOP o základní škole v ulici Č. (lokalita XA a XC) na několika místech hovoří, např. na str. 66 výrokové části, kde je základní škola zařazena do výčtu navržené občanské vybavenosti s převahou zařízení ve veřejném zájmu nebo na str. 157 výrokové části, kde je jako XO spolu s několika dalšími objekty podobného typu (mateřskou školou, základní školou a domovem důchodců) zařazena mezi veřejně prospěšné stavby – občanské vybavení (k zařazení mezi veřejně prospěšné stavby viz dále body 81 a 82). Napadené OOP tedy nezastírá, že by v dané ploše mohla být umístěna základní škola. Stále se však jedná pouze o návrh, tedy předpoklad zřízení základní školy v ploše XN, nikoliv garanci, že bude umístění stavby povoleno. Tím spíš pak v této fázi nelze předjímat, jaké parametry školy budou případně povoleny.
69. Dále je třeba vzít v úvahu, že územní plán i před přijetím napadené změny umožňoval v lokalitě nyní označené jako XN vybudovat školy nebo parkoviště. Podle předchozího znění územního plánu byla tato lokalita součástí plochy BI, v níž byla mezi přípustné využití zařazena mimo jiné školská zařízení a parkoviště pro potřeby zóny. Tato skutečnost není mezi účastníky sporná. Stejně tak není sporné, že zmíněná možnost umístění školských zařízení a parkoviště pro potřeby zóny zůstala pro plochy BI zachována i po změně

provedené napadeným OOP. Navrhovatel dokonce připouští, že nebrojí proti umístění školského zařízení jako takového, ale nesouhlasí s tím, že by takové školské zařízení nebylo podrobena podmínkám stanoveným pro plochu BI.

70. V tomto směru je třeba navrhovatele nejprve upozornit, že ve svém návrhu, resp. replice vychází z podmínek pro plochy s rozdílným způsobem využití, které jsou obsaženy v tzv. „úplném znění“ územního plánu po změně č. 2. Dokument nazvaný „Úplné znění územního plánu“ však není opatřením obecné povahy. Úplné znění územního plánu se nepořizuje, neprojednává a ani nevydává, byť má pořizovatel povinnost pro obec zajistit vyhotovení územního plánu zahrnujícího úplné znění po vydání jeho změny a toto vyhotovení po nabytí účinnosti změny opatří záznamem o účinnosti (§ 55 odst. 5 stavebního zákona). Podle § 55 odst. 7 stavebního zákona: *„Změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění **nabývá změna účinnosti**“* (zdůraznění doplněno). Účinnosti nabývá tedy pouze změna územního plánu jako taková, nikoliv úplné znění. To se pouze zveřejňuje spolu s ní.
71. V případě rozporu mezi konkrétní vydanou změnou a tím, jak byla tato změna zapracována do úplného znění, bude mít přednost změna samotná. Ta je totiž opatřením obecné povahy a je pro rozhodování o změnách v území závazná. Úplné znění má povahu informativního dokumentu (shodně např. Dohnal, V. *Trampoty s úplným znění územních plánů*, 12. 3. 2018, <https://www.epravo.cz/top/clanky/trampoty-s-uplnym-zneni-uzemnich-planu-107162.html>; on-line přístup 15. 1. 2014).
72. Rozpor mezi úplným zněním a napadeným OOP (vydanou změnou č. 2) bohužel nastal i v nyní posuzované věci. Úplné znění na str. 90 skutečně obsahuje text citovaný navrhovatelem a pro plochy BI stanoví mezi podmínkami prostorového uspořádání a základními podmínkami ochrany krajinného rázu: *„Individuální rodinné domy, izolované, dvojdomy, řadové domy, o max. 2 nadzemních podlažích s využitelným podkrovím nebo ustoupeným podlažím.“* Odpůrcem předložený správní spis na CD však v dokumentu označeném jako *„Změna č. 2 Územního plánu Benešov ČISTOPIS Textová část“* v regulativech pro plochu BI (str. 83) obsahuje pouze text *„Individuální rodinné domy, izolované, dvojdomy, řadové domy,“* bez dodatku omezujícího domy počtem podlaží. S ohledem na výše popsany charakter „úplného znění“ je tak třeba vycházet z textu samotné změny (tedy napadeného OOP).
73. Pro posouzení srovnatelnosti regulativů pro plochy BI a OV však soud v tomto případě považuje za podstatnější, že pro plochu BI (a v tomto je změna č. 2 i úplné znění v souladu) je stanovena podmínka, podle které *„[o]bjemové a architektonické ztvárnění objektů bude řešeno s ohledem na kontext okolní zástavby“*, a pro plochu OV (i v tomto případě je změna č. 2 a úplné znění v souladu) je stanovena obdobná podmínka, podle které *„[n]ové objekty, nástavby nebo přístavby původních objektů musí formou zastřešení, výškou římsy a hřebene respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko, kontext a charakter okolní zástavby“* a *„[v]ýška objektu jako solitéru (není-li vázána hladinou sousedních objektů) by měla odpovídat max. třem nadzemním podlažím s ustoupeným čtvrtým podlažím nebo podkrovím; ojedinělé vyšší objekty charakteru kompozičních dominant v rozsahu do 5 % plochy stavby posoudí stavební úřad na základě prověření kompozičních vztahů a vizualizace zákresu do panoramatu města z individuálně určených stanovišť“* (zdůraznění doplněno).

74. V této souvislosti lze odkázat i na obecnou část odůvodnění napadeného OOP, která může rozhodnutí o námitkách z hlediska obecné koncepce doplnit. Podle bodu 2 výrokové části návrh urbanistické koncepce zahrnuje mimo jiné regulativy využití území s rámcovými prostorovými regulativy, které stanovují hladiny zástavby v závislosti na konkrétních potřebách kompozičních vztahů. Tento bod dále stanoví, že při uplatnění zásad urbanistické koncepce budou důsledně respektovány jedinečné vlastnosti daného prostředí, limity a možnosti jeho využití. Bod 2.2 nazvaný Kulturní hodnoty doplňuje, že kompoziční vztahy a panorama města jsou specifickým předmětem ochrany, a tedy i specifickým limitem územního rozvoje a stavebních aktivit ve správním území města. Výškovou hladinu zástavby je pak třeba chránit s ohledem na zachování měřítka zastavění, resp. charakteru zástavby městského jádra. Je zřejmé, že požadavky na posouzení charakteru území uvedené pro plochy OV (i pro plochy BI) jsou promítnutím urbanistické koncepce a jsou s ní v souladu.
75. S ohledem na malou velikost plochy XN má soud za to, že i při zařazení této lokality do ploch OV (které má patrně lépe vystihovat zamýšlené využití, neboť školská zařízení jsou uvedena v převažujícím, nikoliv jen přípustném využití) bude umístění jakékoliv stavby občanského vybavení (ať již by se jednalo o školské zařízení či jinou stavbu) podléhat v navazujícím (územním) řízení posouzení, zda výškově zapadá do charakteru zástavby, která je v současné době tvořena rodinnými domy. Obava navrhovatele, že by v územním řízení bylo vyloučeno úspěšně brojit proti stavbě o čtyřech nadzemních podlažích, protože by taková stavba byla v souladu s územním plánem, je tak lichá. Napadené OOP nepovoluje bez dalšího stavbu o čtyřech nadzemních podlažích v plochách OV a neznemožňuje posouzení konkrétního záměru vzhledem k charakteru lokality. Z tohoto důvodu má soud za to, že nezasahuje nepřiměřeně do navrhovatelových práv. Posouzení, jaké bude mít případná stavba konkrétní parametry, náleží územnímu rozhodnutí, nikoliv územnímu plánu.
76. Totéž platí i pro konkrétní umístění případné budoucí stavby vzhledem k odstupovým vzdálenostem od navrhovatelových pozemků či domu. Namítá-li navrhovatel, že po veřejném projednání byla plocha OV rozšířena o celé území pozemků parc. č. XD, XE, XF, XG a XH, zatímco původně zasahovala zhruba do poloviny jeho pozemku, neznamená to bez dalšího, že případná budoucí stavba bude povolena na celé rozloze zmíněných pozemků. I v tomto případě bude moci navrhovatel v územním řízení uplatňovat námitky dotčení konkrétní stavbou (zatímco v nynějším řízení je možné posoudit pouze dotčení typem plochy, resp. jejím funkčním využitím), např. námitky zastínění, narušení soukromí apod. Soud zároveň souhlasí s odpůrcem, že nebylo třeba pouze kvůli této dílčí úpravě (provedené na základě požadavku vlastníka pozemků parc. č. XD, XE, XF, XG a XH) nařizovat opakované veřejné projednání. Takovou námitku ostatně ani navrhovatel nevznosl.
77. Navrhovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by se plocha OV či případné umístění školského zařízení vymykaly charakteru dané lokality. Z hlavního výkresu územního plánu (soud v tomto případě odkazuje na úplné znění, aby byla zachycena celá lokalita) vyplývá, že plochy OV nejsou v dané lokalitě výjimečné (černou šipkou je označena sporná lokalita) a v bezprostřední blízkosti (na druhé straně ulice Č. (zelená šipka) se nachází plocha OV, v níž je podle veřejně dostupných zdrojů (např. mapy.cz) umístěna střední škola:



78. Odpůrci lze rovněž přisvědčit v tom, že zařazení ploch občanského vybavení v blízkosti ploch určených pro bydlení je zcela běžné a žádoucí (srov. § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Jak již soud uvedl výše, územní plán neurčuje, jaká konkrétní stavba bude v ploše OV umístěna. Napadené OOP předpokládá (ale závazně nedeterminuje, ani nezaručuje povolení), že by ve sporné ploše měla být umístěna základní škola. I pokud by ve sporné ploše základní škola nakonec umístěna byla, soud nesouhlasí s navrhovatelem, že by tato skutečnost měla bez dalšího znamenat znehodnocení přilehlých pozemků určených pro bydlení. Otázka hodnoty pozemku je do značné míry subjektivní a pro řadu osob a i podle oceňovacích předpisů může právě blízkost základní školy představovat významnou přidanou hodnotu.
79. Z právě popsaných důvodů soud nemá za to, že by napadené OOP zasahovalo do práv navrhovatele nepřiměřeným způsobem.
80. Z hlediska parametrů pro parkoviště pak není mezi plochami BI a OV rozdíl. To ostatně ani navrhovatel netvrdil. Lze se sice domnívat, že velikost případně umístěné školy by mohla mít vliv na množství aut zajiždějících ke škole, s ohledem na výše popsanou povahu územního plánu však v tuto chvíli nelze předjímat ani řešit, jak velká škola skutečně bude (budou-li její umístění a stavba povoleny).
81. Navrhovatel v námitkách uplatněných v průběhu pořizování napadené změny nesouhlasil s tím, že má být základní škola v lokalitě XN zařazena mezi veřejně prospěšné stavby. Odpůrce na tuto námitku odpověděl tak, že změna nenavrhuje tuto plochu jako veřejně prospěšnou stavbu a že jako jediná veřejně prospěšná stavba v lokalitě je vymezen koridor pro dopravní stavbu komunikace. Toto tvrzení odpůrce je s ohledem na jiné části napadeného OOP zjevně nesprávné, neboť na str. 157 výrokové části je „Základní škola – Č.“ zařazena mezi veřejně prospěšné stavby – občanské vybavení jako XO. Tomu odpovídá i výkres veřejně prospěšných staveb.

82. I přes toto nesprávné tvrzení v rozhodnutí o námitkách však soud neshledal, že by zde byl důvod pro zrušení příslušné části napadeného OOP. Vymezení veřejně prospěšné stavby má totiž důsledky především pro vlastníka pozemku, na němž má být taková stavba umístěna. Vlastník dotčené nemovitosti může být limitován ve využití pozemku, které je ve většině případů pro jiný účel vyloučeno, ale také v tom, že současně může být pro tyto záměry územně plánovací dokumentací vymezeno předkupní právo, nebo může dojít pro tento záměr k odnětí nebo omezení vlastnických práv (srov. § 101 a § 170 stavebního zákona). Z tvrzení navrhovatele není zřejmé, jak by se mělo vymezení základní školy jako veřejně prospěšné stavby dotknout jeho právní sféry jakožto souseda. Případné umístění základní školy v lokalitě XN (s čímž navrhovatel spojuje své obavy a nesouhlas s napadeným OOP) je nezávislé na tom, zda je plánovaná základní škola vymezena jako veřejně prospěšná stavba, či nikoliv. V tomto směru tedy navrhovatel postrádá aktivní věcnou legitimaci, neboť na jeho pozemcích není veřejně prospěšná stavba vymezena.
83. Obdobně není z návrhu zřejmé, jak se navrhovatelovy právní sféry dotýká tvrzené nesprávné označení lokality XN, resp. ploch XA, XB a XC jako ploch přestavby. Pouze pro úplnost pak soud dodává, že neshledává zásadní rozpor s definicí vymezenou v § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, podle kterého se plochou přestavby rozumí „*plocha vymezená v územním plánu ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území*“, byť dotčená plocha nebyla dosud zastavěna, ale pouze zastavitelná. Napadené OOP doplňuje, že „*přestavbové (transformační) jsou plochy uvnitř zastavěného území, které jsou určeny k jinému než stávajícímu využití. Jako takové poskytují nabídku na ozdravení, regeneraci a revitalizaci prostředí městských čtvrtí (kvalitativní rozvoj)*.“ Této definici lokalita XN odpovídá, neboť se jedná o dílčí plochu uvnitř zastavěného území, u které se mění funkční využití.
84. Navrhovatel také namítá, že není zřejmé, proč či jakým způsobem byla sporná změna do napadeného OOP zařazena. Odkazuje přitom na složku správního spisu, v níž jsou obsaženy žádosti jednotlivých vlastníků o změnu územního plánu, a namítá, že žádost vlastníka pozemků nacházejících se v lokalitě XN mezi nimi není. Této poslední skutečnosti, tedy že se žádost společnosti Základní škola Aperto, s. r. o., o změnu funkčního využití pozemků ve spisu nenachází, lze přisvědčit. Existence takové žádosti však není zákonnou podmínkou pro to, aby mohl být územní plán změněn.
85. Podle § 44 stavebního zákona o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce a) z vlastního podnětu, b) na návrh orgánu veřejné správy, c) na návrh občana obce, d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, e) na návrh oprávněného investora. Obec není tedy vázána tím, že by mohla rozhodnout jen k žádosti vlastníků pozemků, může tak učinit i z vlastní iniciativy. Být je pravděpodobné, že v tomto směru probíhala nějaká jednání mezi odpůrcem a vlastníkem pozemků v lokalitě XN (tedy Základní školou Aperto, s. r. o.), neboť jinak by nedávalo příliš smysl, aby obec bez dohody s vlastníkem pozemku plánovala umístění školy na soukromých pozemcích, záznam o takovém jednání není povinnou součástí spisu ke změně územního plánu. Skutečnost, že do územního plánu je promítnut zájem soukromého investora, není ani výrazem libovůle.
86. Soud v této souvislosti připomíná, že v územním plánu se promítá především politická vůle obce jakožto samosprávné jednotky, která je limitována požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných

zákonnými pravidly územního plánování, uvnitř těchto mantinelů má však vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování (srov. výše bod 58).

87. Je rovněž podstatné, že napadená změna se nijak nedotkla přímo navrhovatelových pozemků, ale týká se pozemků sousedních. Vlastník těchto sousedních pozemků má rovněž právo je využívat podle svých představ, pochopitelně za podmínek stanovených zákony a právě územním plánem. Dochází tak ke střetu vlastnického práva Základní školy Aperto, s. r. o., na využití jejích pozemků s vlastnickým právem navrhovatele jakožto souseda, který se cítí být novou možností využití sousedních pozemků dotčen. Navrhovatelovo právo (spolu)rozhodovat o tom, jak budou sousední pozemky využity, neexistuje. Využití sousedních pozemků se musí vejít do zákonných limitů, ale v rámci nich je především na úvaze jejich vlastníka. Pokud územní plán umožní vlastníkovu pozemku využití podle jeho představ, neznamená to bez dalšího, že by došlo k diskriminaci souseda, který s nově stanovenou možností využití sousedního pozemku nesouhlasí. Jak již soud výše uvedl, dopad do navrhovatelových práv není s ohledem na regulativy pro plochu OV nepřiměřený (viz výše body 75 až 79).
88. V tomto kontextu je pak třeba vnímat též navrhovatelovu argumentaci legitimním očekáváním a zásadou kontinuity územního plánování. Zcela jiná je situace, kdy proti změně územního plánu brojí přímo vlastník pozemku, jehož funkční využití bylo změněno, a situace, kdy proti změně územního plánu brojí soused, který se domáhá toho, aby funkční využití sousedního pozemku zůstalo zachováno. V druhém případě je legitimní očekávání kontinuity územního plánování výrazně slabší. Vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na to, aby stav pozemků v okolí jeho nemovitosti zůstal zakonzervován.
89. Dále soud přisvědčil odpůrci, že případný rozpor s regulačním plánem nemá vliv na zákonnost územního plánu, neboť ten je nadřazenou územně plánovací dokumentací. Krom toho, navrhovatel spatřuje rozpor v tom, že regulační plán stanoví pro lokalitu S. T. podrobné podmínky pro využití pozemků i pro umístění a prostorové a výškové uspořádání staveb, s nímž mají být nyní navrhované limity podle navrhovatele v rozporu. Jak však soud vysvětlil výše, napadené OOP umožňuje a požaduje vyhodnocení stavby s ohledem na charakter okolní zástavby a její výškové uspořádání.
90. S ohledem na nadřazenost územního plánu není nezákonné, pokud územní plán ve znění napadeného OOP již nepočítá se zřízením dopravního propojení oblasti T. k. s ulicí Č., která by vedla mimo jiné přes pozemky parc. č. XJ a parc. č. XH:

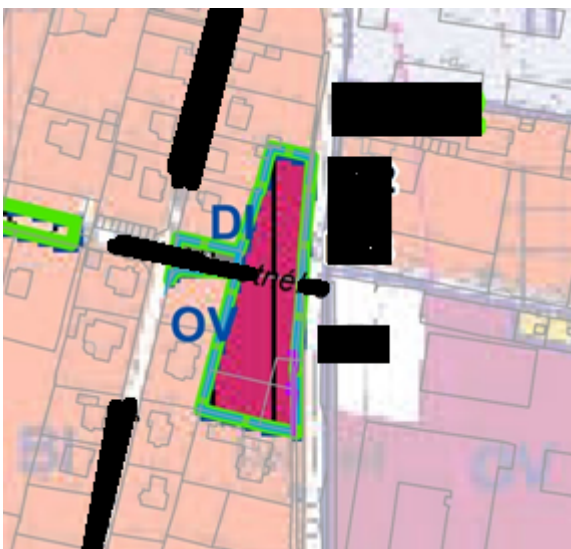


(regulační plán)

91. Z výkresové části napadeného OOP vyplývá, že počítá s dopravní komunikací na pozemku parc. č. XJ, ale již nikoliv na pozemku parc. č. XH, který je vymezen jako plocha OV (viz šipka):



Hlavní výkres, díl B



Koordináční výkres, díl B

92. Z tvrzení navrhovatele v návrhu není ani zřejmé, jak má tato změna zhoršit dopad do jeho práv, neboť byla-li by realizována propojka lokality T. k. s ulicí Č., jak předpokládal regulační plán, bylo by možné předpokládat mnohem větší dopravní zátěž v dané lokalitě, než v případě, že tato propojka realizována nebude a z ulice S. T. bude v daném místě možné zajíždět pouze pozemek parc. č. XJ (ke škole, bude-li realizována). Tvrzení navrhovatele uvedené v replice (i pokud by jej bylo možné považovat za rozvinutí včasné uplatněné návrhové argumentace), podle kterého pokud by nedošlo k přímému napojení komunikace z lokality T. k. do ulice Č., byla by doprava vedena ulicí S. T., soud nepovažuje za opodstatněné, neboť s ohledem na předpoklad vzniku jiných alternativních cest vedoucích z lokality T. k. (srov. výše bod 77) se nelze domnívat, že by v případě výstavby v lokalitě T. k. byla veškerá či převažující doprava z této lokality vedena přes ulici S. T.
93. V replice navrhovatel v souvislosti s propojením lokality T. k. a ulice Č. namítá, že část komunikace měla být vedena i přes pozemek parc. č. XP a že v této souvislosti byly zamítnuty námítky vlastníků M. F. a M. F. s tím, že komunikace je navržena platným územním plánem a změna územního plánu trasování komunikace se nemění. Navrhovatel k tomu uvádí, že pokud by měla být plocha XB změněna na parkoviště, postrádala by komunikace přes pozemek parc. č. XP smysl a odpůrce by při vypořádání námitek M. F. a M. F. uváděl nepravdu. Předně je třeba připomenout zásadu koncentrace řízení (§ 101b odst.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

2 s. ř. s.), podle které nelze uplatňovat nové návrhové body až v replice. Krom toho, i pokud by odpůrce pochybil při vypořádání námitek jiných osob, takové pochybení jsou oprávněny namítat pouze tyto osoby, nikoliv navrhovatel.

94. Navrhovatel v replice argumentuje také tím, že v napadeném OOP je obsažen níže uvedený obrázek, který podle něj vnáší do věci pochybnost, zda propojka lokality T. k. a ulice Č. bude realizována, či nikoliv (na tento obrázek pravděpodobně odkazuje i žaloba v bodu 5.4, srov. výše bod 12 druhou větou):



95. Navrhovatelem uvedený obrázek však není součástí výkresové části napadeného OOP. Je sice pravdou, že je obsažen v odůvodnění napadeného OOP, je tomu tak ovšem v části označené „Vyhodnocení splnění požadavků zadání“ pod bodem 139 (na str. 212) a podle legendy tabulky se v daném sloupci jedná o porovnání dosavadního územního plánu a návrhu změny. Nejedná se tedy o konečnou verzi přijaté změny.
96. Soud neshledal rozpor, který by měl vést ke zrušení části napadeného OOP, ani v tom, že na str. 55 výrokové části je u plochy XB uvedeno „dopravní propojka pro posílení obslužnosti území“. Byť může tato formulace působit nejasným dojmem, není zde uvedeno, že by se jednalo o propojku až do ulice Č., a s ohledem na ostatní části napadeného OOP lze tuto větu vnímat tak, že má jít o propojku ulice S. T. s novou plochou OV (srov. výřezy v bodu 91 výše). Pouze z důvodu popsané dílčí nepřesnosti soud v souladu se zásadami zdrženlivosti a hospodárnosti neshledal, že by zde byl důvod pro zrušení části napadeného OOP.
97. Konečně soud neshledal, že by v napadeném OOP bylo opomenuto vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona). Toto vyhodnocení se nachází v odůvodnění napadeného OOP od str. 16. Není přitom pochybením, je-li takto hodnocen celý obsah napadeného OOP v obecnější rovině, nikoliv každá jednotlivá dílčí změna. Podrobné hodnocení každé dílčí změny stavební zákon ani prováděcí předpisy nevyžadují.
98. Soud shrnuje, že neshledal, že by napadené OOP bylo pořízeno nezákonným způsobem (což navrhovatel odůvodňoval tím, že není zřejmé, proč byla změna lokality XN do napadeného OOP vůbec zařazena, a nedostatečným vypořádáním námitek) ani že by bylo v rozporu s hmotným právem nebo zásadou proporcionality.

V. Závěr a náklady řízení

99. Soud neshledal návrh důvodným a nezjistil ani žádnou vadu napadeného OOP, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
100. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, který byl ve věci úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal. Odpůrce je obcí s rozšířenou působností, která má vlastní orgán územního plánování, měl by být proto schopen v soudním řízení svůj územní plán obhájit sám. Z tohoto důvodu soud nepovažoval náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené.

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). Případně-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 § 1 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.

Praha 15. ledna 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu