



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky: **Ing. K. B.**
bytem X

zastoupena advokátkou Mgr. Michaelou Kočíkovou
sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1

proti

odpůrci: **město Černošice**
sídlem Karlštejnská 259, Černošice

zastoupené advokátem Mgr. Vítězslavem Dohnalem
sídlem Klokotská 103/13, Tábor

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2023 – změny č. 6A územního plánu Černošice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 2. 11. 2023, č. Z/10/1/2023,

takto:

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

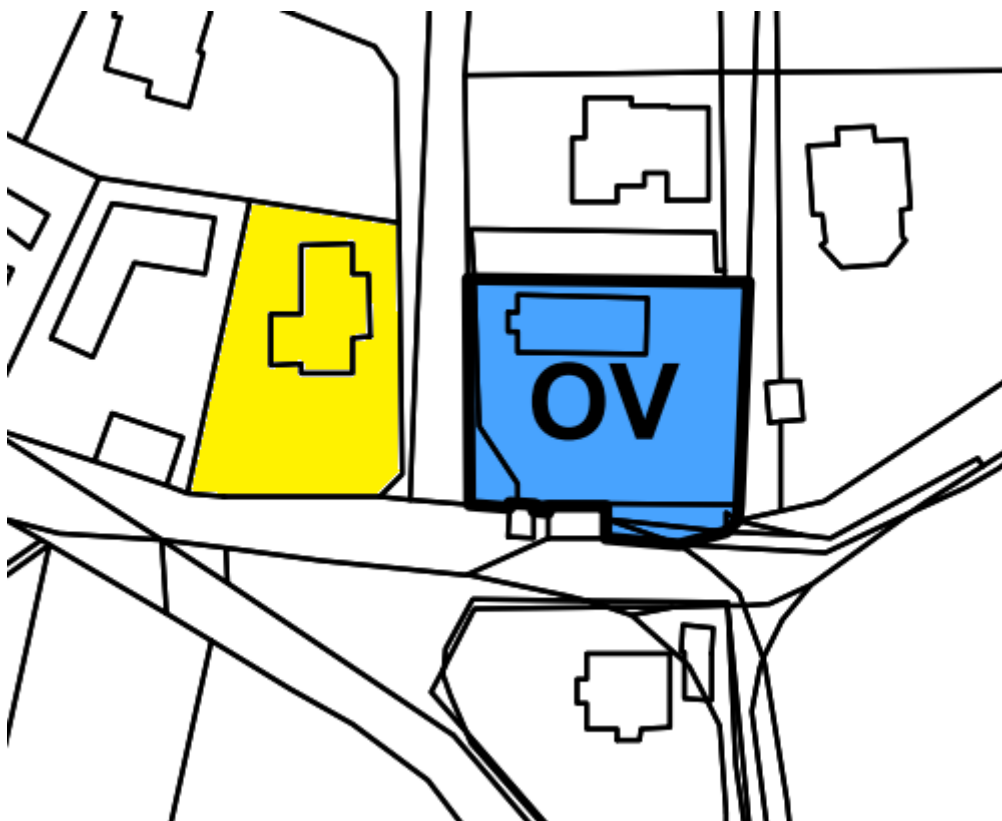
Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 2/2023 – změny č. 6A územního plánu Černošice, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze

dne 2. 11. 2023, č. Z/10/1/2023 (dále jen „napadené OOP“ nebo „změna č. 6A“). Navrhovatelka tvrdí, že spolu se svým manželem vlastní pozemky parc. č. XA a XB v katastrálním území X (všechny dále uvedené pozemky leží v tomto katastrálním území). Předmětem napadeného OOP je dílčí úprava plošného uspořádání části území v zastavěném území u křižovatky ulic Školní a Kladenská z plochy pro bydlení (BR-1) na plochu občanského vybavení (OV). Z grafického znázornění napadeného OOP je zřejmé, že se jedná o pozemky parc. č. XC, XD, XE, a dále o severní části pozemků parc. č. XF, XG a XH, které vlastní odpůrce (dále jen „dotčené pozemky“).

2. Všechny výše vyjmenované pozemky jsou barevně zvýrazněny v níže přiloženém výřezu z *hlavního výkresu* grafické části napadeného OOP. Dotčené pozemky jsou zvýrazněny modrou barvou. Soud do výřezu žlutě zvýraznil též navrhovatelčiny pozemky.



Námítky uplatněné navrhovatelkou v procesu pořizování napadeného OOP

3. V podání doručeném Městskému úřadu Černošice (pořizovateli změny č. 6A) dne 20. 8. 2023 navrhovatelka vymezila tři okruhy námitek. Jednak namítla, že změna č. 6A narušuje charakter území, zejména nerespektuje strukturu zahradního města, neboť připouští významně vyšší celkovou zastavěnost pozemku a umístění robustnějších staveb (vyšší podlažnost i celková výška stavby). Okolí dotčených pozemků je plochou pro bydlení v rodinných domech s celkovou zastavěností pozemku maximálně 30 %, změnou č. 6A by však došlo ke změně dotčených pozemků na plochu občanského vybavení, jež připouští zastavěnost pozemku hlavní stavbou maximálně 50 %. Druhý okruh námitek se týkal odůvodnění změny č. 6A, jež měla navrhovatelka za nedostatečné. Uvedla, že odůvodnění neobsahuje vypořádání výše popsaných rozdílných způsobů využití obou typů ploch a jejich vzájemné prostorové a funkční interakce. Dle navrhovatelky se měl pořizovatel zabývat otázkou, zda vymezení plochy s odlišným způsobem využití není v rozporu s podmínkami stanovenými územním plánem Černošice pro plochy pro bydlení v rodinných domech. Byla

přesvědčena, že umístěním stavby dle parametrů ploch občanského vybavení, tj. až se 3 nadzemními podlažími, celkovou výškou do 10 m a zastavěností pozemku do 50 %, by došlo k významnému narušení pohody bydlení vlastníků sousedních nemovitostí. Poukázala na to, že na dotčených pozemcích má být umístěna stavba nazvaná „viladům pro učitele“, avšak z návrhu napadeného OOP není zřejmé, zda je tato plocha pro umístění takové stavby vhodná. Viladům pro učitele má obsahovat 10 bytů, v dotčené lokalitě jsou však převážně rodinné domy s nanejvýš dvěma byty. Jelikož návrh změny č. 6A umožňuje vyšší zastavitelnost pozemku, materiálně se jedná o nově vymezenou zastavitelnou plochu, která vyžaduje prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Navrhovatelka upozornila též na to, že vedle dotčených pozemků se nachází křižovatka, která je již v současnosti výrazně exponovaná. Parkovací místa plánovaného viladomu pro učitele by zhoršila bezpečnostní situaci na této křižovatce. Posledním okruhem námitek navrhovatelka poukázala na údajnou zmatečnost návrhu změny č. 6A. K tomu namítala, že plochy občanského vybavení připouští pouze stavby pro přechodné ubytování, avšak navržený viladům pro učitele má znaky stavby pro trvalé bydlení.

Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

4. **Navrhovatelka** tvrdí, že změna č. 6A se přímo dotýká jejích pozemků, a tudíž i jejího vlastnického práva. Připomíná, že v procesu pořizování napadeného OOP uplatnila námitky, přičemž nesouhlasila se změnou dotčených pozemků z plochy bydlení na plochu občanského vybavení. Domnívá se, že odpůrce její námitky vypořádal nesprávně a nepřezkoumatelně, čímž zatížil napadené OOP vadou.
5. Konstatuje, že k námitce narušení charakteru území odpůrce uvedl, že maximální teoretická plocha půdorysu stavby, která může být umístěna na dotčených pozemcích, je 520 m², přičemž o reálné velikosti se bude rozhodovat až v navazujícím řízení. Argumentoval také tím, že na okolních pozemcích se vyskytují též stavby s vyšší zastavěnou plochou. V jiné části napadeného OOP však uvedl, že zastavěnost sice přesahuje obvyklou zastavěnost okolních pozemků, nicméně není zásadní, neboť stavby poskytující veřejné služby bývají v urbanistické struktuře objemnější a dominantnější než obytná zástavba. Dle navrhovatelky není pravda, že zatím nebylo rozhodnuto o tom, jaký záměr bude na dotčených pozemcích realizován. Změna č. 6A byla provedena právě za účelem výstavby viladomu pro učitele. O tomto záměru bylo rozhodnuto dříve, než bylo přijato napadené OOP, které umístění této stavby umožňuje. Navrhovatelka pak shledává rozpor v tom, že viladům pro učitele je ve skutečnosti stavbou pro trvalé či dlouhodobé bydlení.
6. V reakci na navrhovatelčinu námitku nedostatečného odůvodnění změny č. 6A pořizovatel doplnil do textu napadeného OOP stručnou charakteristiku vývoje počtu obyvatel a dětí. Navrhovatelka nezpochybňuje potřebu stabilizace učitelského personálu, nicméně namítá, že nároky související se zajišťováním veřejných služeb by neměly být zužovány pouze na oblast školství. K argumentu odpůrce, že dotčené pozemky byly dříve plochou občanského vybavení, navrhovatelka dodává, že tam byla umístěna policejní stanice, která však měla zcela odlišné prostorové a funkční nároky na využití dotčených pozemků, včetně dopravní obsluhy.
7. Navrhovatelka dále namítá, že změnou č. 6A může dojít k narušení pohody bydlení např. z důvodu ztráty vizuálního soukromí obyvatel sousedních domů, a to vzhledem k vyšší podlažnosti viladomu pro učitele a orientaci pavlačí směrem k okolní zástavbě rodinných domů. Tuto skutečnost považuje za relevantní vzhledem k tomu, že technické řešení

viladomu pro učitele bylo zpracováno ještě před přijetím změny č. 6A. Z tohoto důvodu by se odůvodnění napadeného OOP mělo zabývat přímo viladomem pro učitele jakožto způsobem využití dotčených pozemků. Navrhovatelka opět zdůrazňuje, že dle napadeného OOP je přípustným způsobem využití ploch občanského vybavení ubytování, avšak viladům pro učitele je stavbou trvalého bydlení.

8. Dle odůvodnění napadeného OOP dotčené pozemky v ploše občanského vybavení nepovedou k přetížení přilehlých komunikací. V dokumentaci viladomu pro učitele je však navrženo snížení rychlosti z 50 km/h na 30 km/h v obou směrech přilehlé ulice Školní. Tato skutečnost dle navrhovatelky potvrzuje její obavu, že příjezd ke křižovatce z ulice Školní bude v případě realizace viladomu pro učitele spojen se zvýšeným rizikem vzniku dopravních nehod.
9. Odpůrce se k námitce zmatečnosti obsahu změny č. 6A nevypořádal s judikaturou, podle níž se pojem „viladům“ vztahuje k trvalému bydlení a je potřeba vykládat ho ve významu, v jakém ho definuje a používá územní plán. Dle navrhovatelky absence definice tohoto pojmu činí napadené OOP nepřezkoumatelným. Odpůrce se nevypořádal ani s tím, že ubytovacím zařízením je stavba určená k ubytování na časově omezenou dobu, přičemž viladům je určený k nájemnímu bydlení, nikoliv k přechodnému ubytování. Navrhovatelka dovozuje, že viladům je stavbou pro trvalé bydlení též z úryvku projektové dokumentace, dle něhož *„v místech balkónů mají být pavlače plně otevřené za účelem podpory komunitního života objektu“*. Zmatečnost změny č. 6A spatřuje v tom, že stavba pro trvalé bydlení nemůže být umístěna v ploše občanského vybavení.
10. **Odpůrce** ve vyjádření uvedl, že požadavek na pořízení změny č. 6A vzešel ze Zprávy o uplatňování územního plánu Černošice za období 12/2016-4/2021. Souhlasil přitom s navrhovatelkou v tom, že cílem napadeného OOP je zajištění plochy občanského vybavení umožňující umístění ubytovacího zařízení pro učitele, tj. viladomu pro učitele. Za tímto účelem byly vybrány právě dotčené pozemky, které jsou ve vlastnictví odpůrce a nachází se v blízkosti Základní školy Černošice. Navíc byly v minulosti plochou občanského vybavení a dodnes se tam nachází objekt občanského vybavení, jež byl do roku 2020 užíván jako policejní služebna. Změna č. 6A tedy sleduje konkrétní záměr, nicméně nelze předjímat, v jaké podobě bude realizován. Odpůrce má za to, že změna č. 6A je dostatečně odůvodněna, byla vydána v souladu s právními předpisy a zásadami proporcionality.
11. K návrhu na zrušení napadeného OOP odpůrce namítá, že neuplatňuje žádné věcné argumenty proti vymezení dotčených pozemků v ploše občanského vybavení. Není tedy zřejmé, v čem navrhovatelka spatřuje nezákonnost změny č. 6A. Z hlediska dotčení svých práv dokonce neuplatňuje žádné věcné argumenty ani proti záměru viladomu pro učitele. Navrhovatelka tedy nedostatečně a nejasně tvrdí, jakým způsobem byla změnou č. 6A zkrácena na svých právech. Její tvrzení se týká pouze obavy, že případný viladům bude užíván k bydlení v rozporu s podmínkami využití dle změny č. 6A. Takové námitky svou podrobností spadají do navazujících řízení, nikoliv do řízení o přezkumu změny územního plánu. Navíc se jedná o pouhé spekulace navrhovatelky.
12. Dle odpůrce není zřejmé, co je podstatou navrhovatelčiny námitky ohledně narušení charakteru území. Případné budoucí umístění konkrétního záměru na dotčených pozemcích nemůže zakládat rozpor změny č. 6A se zákonem. Stejně tak nelze shledávat nezákonnost v tom, že podnětu k pořízení změny č. 6A předcházela studie proveditelnosti a architektonická studie.

13. K námitce nedostatečného odůvodnění změny č. 6A odpůrce uvedl, že ani zde není jasné, v čem navrhovatelka spatřuje nezákonnost a jak se dotýká jejích práv. Odpůrce odůvodnil vymezení plochy občanského vybavení na dotčených pozemcích mimo jiné nároky v oblasti školství, neboť účelem projednávané změny je realizace viladomu pro učitele. Změnu č. 6A nelze považovat za nepřiměřenou, neboť se navrácí k původní regulaci územního plánu a uvádí ho do souladu se skutečným stavem evidovaným v katastru nemovitostí. Námitka narušení pohody bydlení a ztráty vizuálního soukromí má být dle odpůrce uplatněna až v navazujícím řízení o povolení konkrétní stavby. V ploše občanského vybavení jsou dle územního plánu Černošice nepřipustné stavby narušující či zhoršující užití sousedních staveb a pozemků.
14. Námitka, že viladům je stavbou pro bydlení, avšak přípustným způsobem využití plochy občanského vybavení je pouze ubytování, se mýlí s podstatou přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy, neboť směřuje proti konkrétní stavbě, nikoliv proti samotné změně č. 6A. Navíc viladům pro učitele má být ubytovacím zařízením pro přechodné ubytování. Navrhovatelka se domáhá toho, aby případný viladům nemohl být užíván pro bydlení tím, že brojí proti změně č. 6A, nicméně před přijetím této změny byly dotčené pozemky právě plochou pro bydlení.
15. Námitku týkající se možného zvýšení dopravní nehodovosti umístěním viladomu je rovněž třeba uplatnit v navazujícím řízení, neboť samotná změna č. 6A neurčuje lokální snížení rychlosti.
16. K námitce zmatečnosti obsahu změny č. 6A odpůrce uvádí, že mu není zřejmé, v čem absence definice pojmu „viladům“ způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Ačkoliv je stavební záměr označován jako „viladům pro učitele“, jedná se o ubytovací zařízení sloužící k přechodnému (tj. časově omezenému) ubytování, které lze prodloužit. Z povahy některých ubytovacích zařízení v oblasti vzdělání vyplývá, že doba ubytování může činit rok s možností prodloužení (např. koleje či internáty). Obdobná ubytovací zařízení mohou být poskytnuta i učitelům jakožto zaměstnancům základních a mateřských škol (ubytovna pro zaměstnance). Ubytování se běžně sjednává smlouvou o ubytování, která je zvláštním typem nájemní smlouvy. Je pravděpodobné, že v případě realizace viladomu pro učitele, by tato smlouva byla uzavírána minimálně na dobu školního roku. Jelikož plánované ubytovací jednotky mají mít užitnou plochu okolo 40 m², lze očekávat, že pobyt tam bude pouze přechodný. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že přítomnost pavlačí pro podporu komunitního života je důkazem, že viladům bude užíván k dlouhodobému bydlení. Nakonec odpůrce poznamenává, že mu není jasné, jak se typ smlouvy či délka pobytu konkrétní osoby v ubytovací jednotce může dotknout vlastnického práva navrhovatelky.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

17. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat.
18. V dané věci je zjevné, že změna č. 6A jakožto změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Napadené OOP vydalo zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 2. 11. 2023, č. 2/10/1/2023, a nabylo účinnosti dne 22. 11. 2023. Návrh na zahájení řízení soud obdržel dne 24. 7. 2024, byl tedy podán ve lhůtě jednoho roku dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Obsahuje rovněž všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.

19. Dále soud zkoumal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky (tj. zda je oprávněna k podání návrhu). Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech. Navrhovatelka dovozuje svou procesní legitimaci z vlastnictví pozemků parc. č. XA a XB ve společném jmění manželů (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Tyto pozemky se nachází v těsné blízkosti dotčených pozemků (viz bod 2 tohoto rozsudku a výřez z *hlavního výkresu* grafické části napadeného OOP) a navrhovatelka má za to, že mohou být změnou č. 6A přímo dotčeny. Vlastnictví navrhovatelčiných pozemků není mezi účastníky řízení sporné. Odpůrce dokonce ve svém vyjádření výslovně uznal, že navrhovatelka formálně splňuje podmínky aktivní procesní legitimace. Soud proto dospěl k závěru, že dotčení práv navrhovatelky napadeným OOP je přinejmenším myslitelné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu je proto dána.
20. Soud vycházel při přezkumu napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů a toliko v rozsahu, v jakém navrhovatelka proti územnímu plánu brojí (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
21. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu soud zkoumal, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává. Jelikož navrhovatelka namítá v podstatě jen to, že odpůrce nesprávně (nedostatečně) vypořádal její námítky uplatněné během pořizování napadeného OOP, nemá strukturování argumentace dle algoritmu smysl.
22. Soud neprovedl důkaz listinami, které jsou součástí předloženého správního spisu, neboť jeho obsahem se důkaz neprovádí. Pokud jde o list vlastnictví, jež navrhovatelka navrhla k prokázání vlastnického práva ke svým pozemkům, soud je neprovedl k důkazu proto, že mezi účastníky řízení není o vlastnickém právu navrhovatelky sporu (srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.; srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2024, č. j. 6 As 336/2023-46, bod 9). Z tohoto důvodu soud jako důkaz neprovedl ani navrhovatelkou předložené usnesení z 10. zasedání zastupitelstva odpůrce ze dne 2. 11. 2023, resp. usnesení č. Z/10/1/2023, kterým bylo vydáno napadené OOP. Jelikož odpůrce se s navrhovatelkou shoduje též v tom, že podnětem ke změně č. 6A a jejím účelem je umožnění výstavby viladomu pro učitele, soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování ani dalšími listinami, na něž navrhovatelka odkazovala v návrhu (usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 30. 11. 2022, č. Z/2/10/2022, smlouva o dílo na

zhotovení změny č. 6 územního plánu Černošice, zveřejněná v registru smluv dne 20. 1. 2023 a její dodatek č. 1 na zhotovení změny č. 6A, zveřejněný dne 19. 4. 2023) či odpůrce ve svém vyjádření (zpráva o uplatňování územního plánu Černošice za období 12/2016-4/2021). Soud neprovedl též vydané (nepravomocné) společné povolení pro viladům pro učitele ze dne 25. 7. 2024, neboť není pro přezkum napadeného OOP relevantní.

Jednání dne 15. 10. 2024

23. Během jednání účastníci setrvali na svých návrzích a argumentaci. Navrhovatelka zdůraznila tvrzený rozpor s charakterem území, zejména s ohledem na hmotu a výšku uvažovaného záměru viladomu pro učitele. Uvedla, že dne 25. 7. 2024 bylo pro tento záměr vydáno společné povolení.
24. Odpůrce uvedl, že původní zařazení dotčených pozemků do stabilizovaných ploch bydlení bylo nesprávné, neboť na místě se nacházela služebna městské policie a později školské zařízení. Regulativ zabraňoval rozvoji těchto pozemků. Znovu potvrdil, že impulsem pro změnu územního plánu byl záměr zbudovat viladům pro učitele, projekt se však v průběhu pořizování měnil a na místě může nakonec být postavena i jiná stavba. Pozemky se nacházejí na okraji rezidenční zástavby, okolní rodinné domy jsou též robustní. Je s podivem, že navrhovatelka brojí proti viladomu návrhem, který by znamenal návrat do původního regulativu plochy umožňující bydlení.
25. Navrhovatelka vysvětlila, že nebrojí proti bydlení v rodinných domech, které původní znění územního plánu umožňovalo. Brojí proti viladomu o deseti bytových jednotkách, který do jejích práv zasahuje intenzivněji. Dodala, že dle jejího názoru změnou regulativu fakticky dochází k vymezení nové zastavitelné plochy, aniž by byla prokázána potřeba takového postupu. V okolí jsou jiné vhodné pozemky pro výstavbu viladomu.
26. Odpůrkyně k dopravní situaci dodala, že vlivy je nutno zkoumat až ve vazbě na konkrétní záměr. Stávající provoz vozidel městské policie byl intenzivnější, než rezidentní parkování byt i většího počtu soukromých vozidel obyvatel případného viladomu.
27. Soud provedl dokazování úplným zněním územního plánu Černošice po změnách č. 1, 2, 3A, 3B, 4, 5, 6A a 6B, který je dostupný na webových stránkách odpůrce (<https://www.mestocernosice.cz/mesto/uzemni-planovani/up-rp-a-us-mesta-cernosice/platne-1/>) Na straně 42 úplného znění územního plánu jsou stanovené podmínky využití ploch občanského vybavení shodně jako v odůvodnění napadeného OPP s jediným rozdílem (vypuštění druhé odrážky podmínek prostorového uspořádání „odstavná a parkovací stání musí být řešena jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná část stavby, anebo pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami“). Tato změna však vyplývá z později (6. 3. 2024) přijaté změny územního plánu č. 6B, kterou soud k důkazu rovněž provedl. Soud tedy konstatuje, že odůvodnění napadeného OOP obsahuje regulativ plochy OV v souladu s jeho zněním v době jeho přijetí.
28. Soud provedl rovněž dokazování dokumentací pro společné povolení viladomu pro učitele, vypracovanou Ing. Michaelou Slavičkovou. Tento dokument je zveřejněn též na webových stránkách odpůrce (<https://www.mestocernosice.cz/samosprava/projekty-investice-a-dotace/projekty-v-priprave/viladum-pro-ucitele/>). Na stranách 17-18 Průvodní a technické zprávy je kapitola B.4 *Dopravní řešení*. Tato kapitola neobsahuje žádnou zmínku o návrhu snížení rychlosti. Je z ní však zřejmé, že záměr počítá s umístěním 13 parkovacích míst na dotčených pozemcích.

29. Při jednání soud promítl i letecké fotografie dotčených pozemků z let 2019-2021, 2016-2018, 2013-2015, 2010-2012 ze serveru mapy.cz. Všechny fotografie zachycují automobily, které projíždí či parkují v části dotčených pozemků, která navazuje na ulici Školní, a to v počtu cca 4-7.

Posouzení návrhu soudem

30. Úvodem soud předesílá, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců (§ 2 s. ř. s.). To platí též ve vztahu k přezkumu opatření obecné povahy. Navrhovatelka nemůže být dohlížitelem nad obecnou zákonností ani se nemůže brát za práva dalších blíže neurčených osob, naopak musí v návrhu tvrdit, jakým konkrétním způsobem byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) Nepostačí proto námitka nezákonnosti napadeného OOP, pokud tato nezákonnost nemohla vést k dotčení právní sféry navrhovatelky (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 41, či rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, bod 24, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 52, či nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. IV. ÚS 643/21). Návrh na zrušení opatření obecné povahy tedy nemůže být důvodný, pokud napadené OOP nezasahuje do práv navrhovatelky.
31. Soud rovněž připomíná, že kvalita a preciznost ve formulaci návrhových bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Soud není oprávněn za navrhovatelku vyhledávat či dovytvářet návrhové body.
32. K samotnému přezkumu územního plánu soud uvádí, že podle judikatury Ústavního soudu je územní plán společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 29). Při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se tak soud řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení takového opatření by měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řešení a opatření jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-36).
33. Navrhovatelka v procesu přijímání napadeného OOP uplatnila námitky (viz body 3 tohoto rozsudku), které rozdělila do tří kapitol, a to 1. narušení charakteru území, 2. nedostatečné odůvodnění navrhované změny a 3. zmatečnost schváleného obsahu změny č. 6A. V této souvislosti namítá, že se odpůrce s jejími námitkami vypořádal nesprávně a nepřezkoumatelně.
34. Soud pro upřesnění podotýká, že odpůrce na všechny námitky navrhovatelky reagoval. To vyplývá ze samotného návrhu na zrušení napadeného OOP, kde navrhovatelka mimo jiné líčí, jakým způsobem byly jednotlivé námitky vypořádány. Navrhovatelka přitom ani netvrdí, že by odpůrce některou z uplatněných námitek zcela opomněl.
35. Judikatura vztahující se k požadavkům na míru konkrétnosti vypořádání námitek proti opatření obecné povahy se postupně vyvíjela. NSS nejprve vyslovil názor, že na rozhodnutí o námitce je třeba klást stejné požadavky jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Reakcí na tuto judikatorní praxi, požadující vysoký standard vypořádání námitek, byl nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn.

III. ÚS 1669/11. V něm sice Ústavní soud nevyloučil užití § 68 odst. 3 správního řádu na uvedené případy, avšak konstatoval, že požadavky na kvalitu odůvodnění nesmí být přemrštěné a ve svém důsledku zcela paralyzující územní plánování, což by mohlo představovat zásah do práva na obecní samosprávu. S tímto přístupem se zdejší soud již opakovaně ztotožnil. Určitá míra obecnosti je při vypořádání námitek podaných k územnímu plánu nezbytná. Současně je třeba zohlednit, že důvody, proč odpůrce námítce navrhovatelky nevyhověl, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění napadeného OOP, jejíž míra obecnosti ještě vyšší (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15).

36. Prizmatem uvedené judikatury soud přezkoumá, zda odpůrce řádně a věcně správně vypořádal všechny uplatněné námítky.

K námítce narušení charakteru území

37. Soud souhlasí s odpůrcem, že není zcela zřejmé, v čem navrhovatelka vidí nesprávnost vypořádání této námítky. Odpůrce v kapitole G. textové části odůvodnění napadeného OOP uvedl, že změna č. 6A umožňuje vyšší zastavěnost hlavní stavbou (max. 50 % z výměry stavebního pozemku) než předchozí regulace. Přesahuje také obvyklou zastavěnost sousedních pozemků. Přiměřenost této změny však odůvodnil mimo jiné tím, že v dané ploše bude umístěna stavba poskytující veřejnou službu, u níž je větší velikost legitimní. Na uvedené navázal v rámci vypořádání navrhovatelčiny námítky tím, že faktický rozdíl ve velikosti stavby umístěné na dotčených pozemcích a stavbami na sousedních pozemcích nebude markantní, neboť územní plán nestanoví horní limit pro maximální zastavěnou plochu staveb absolutně, nýbrž procentuálně a vychází tedy z rozlohy pozemku. Jelikož velikost plochy dotčených pozemků je přibližně 1 040 m², může tam být umístěna stavba o maximálním půdorysu 520 m² (tj. 50 %). V okolí se přitom vyskytují i srovnatelně velké stavby. Odpůrce uvedl konkrétní příklady okolních staveb o zastavěné ploše 362 m², 301 m², 521 m², nebo dokonce o ploše 641 m². Možná budoucí plošná velikost stavby na dotčených pozemcích tedy zásadně nevybočuje z poměrů v území a nelze ji mít za nepřiměřenou. Soud neshledal vypořádání této námítky nesprávné, naopak ho má za přílehlavé a napadené OOP je zcela přiměřené. Navíc zdůrazňuje, že navrhovatelka neuvedla, jakým způsobem se vyšší zastavěnost dotčených pozemků dotýká jejich subjektivních hmotných práv.
38. Navrhovatelka dále namítá, že na dotčených pozemcích má být umístěna konkrétní stavba, a to viladům pro učitele. Tuto skutečnost odpůrce nerozporuje. V odůvodnění napadeného OOP poukazoval na to, že územní plán stanoví jen obecné podmínky pro využití území, nemůže však umístit konkrétní stavbu, přičemž o umístění a povolení viladomu zatím nebylo rozhodnuto. Oba účastníci se tedy shodnou na tom, že účelem změny č. 6A je umožnění výstavby viladomu pro učitele. Odpůrce rovněž potvrzuje, že před vydáním napadeného OOP nechal vypracovat studii proveditelnosti a architektonickou studii této stavby. Soud v uvedeném postupu odpůrce ani „účelovosti pořízení změny č. 6A“ neshledává žádné pochybení. Je zcela běžné, že pořízení změny územního plánu předchází určitý záměr a vypracování studie. Jelikož předmětem tohoto řízení je pouze přezkum napadeného OOP, nemůže se soud zabývat úvahou navrhovatelky nad tím, zda odpůrce jednal s péčí řádného hospodáře.

39. Návrhové body ohledně námitky narušení charakteru území jsou nedůvodné. Námitkou navrhovatelky, že viladům pro učitele je stavbou pro trvalé bydlení se bude soud zabývat dále.

K námitce nedostatečného odůvodnění navrhované změny

40. Soud neshledal důvodnou ani výtku ohledně nesprávného vypořádání námitky nedostatečného odůvodnění změny č. 6A.
41. Jelikož stavba na dotčených pozemcích má s ohledem na blízkost základní školy sloužit k zajišťování potřeb v oblasti školství, je logické, že se odpůrce zabýval právě touto oblastí. Zaobírat se potřebami v jiných oblastech veřejné sféry, jak namítá navrhovatelka, by bylo nadbytečné.
42. Navrhovatelka nespecifikovala, v čem se dle jejího názoru budou podstatně lišit prostorové a funkční nároky, či dopravní obslužnost viladomu pro učitele oproti bývalé policejní stanici umístěné na dotčených pozemcích. Navíc není zřejmé, jakým způsobem se tyto odlišné nároky dotýkají její právní sféry. Soud též zdůrazňuje, že napadené OOP mění pouze funkční plochu dotčených pozemku zpět z plochy pro bydlení na plochu občanského vybavení. Neřeší konkrétní záměr, který bude na dotčených pozemcích umístěn. Navrhovatelka sama potvrdila, že v minulosti byly dotčené pozemky plochou občanského vybavení. Nenamítá přitom, že by jí takové uspořádání v minulosti zkracovalo na jejích právech. Její výhrady směřují pouze proti stavbě, jež má být na dotčených pozemcích umístěna. Jelikož viladům pro učitele není předmětem tohoto řízení, nemohou námitky směřující výlučně proti této stavbě uspět.
43. V této návaznosti soud podotýká, že námitka narušení pohody bydlení v důsledku ztráty vizuálního soukromí též směřuje proti viladomu pro učitele, a to konkrétně vůči jeho výšce a umístění pavlačí. Navrhovatelka vychází z toho, že změna č. 6A umožňuje stavbu viladomu, k němuž již byla částečně vypracovaná projektová dokumentace. Soud však připomíná, že územní plán je základním koncepčním dokumentem, který obsahuje plošné a prostorové uspořádání obce a stanoví obecné podmínky využití území. Neupravuje umístění konkrétních staveb ani jejich podobu a parametry. Konkrétní stavba a její podoba bude předmětem až případných navazujících řízení o umístění a povolení stavby. Soud rovněž upozorňuje navrhovatelku na to, že se nemůže domáhat ochrany práv „obyvatel sousedních domů“, ale pouze vlastních subjektivních práv. Pro úspěšné uplatnění této námitky v navazujících řízeních tedy musí navrhovatelka tvrdit a prokázat, že umístění viladomu narušuje její pohodu bydlení.
44. Vzhledem k výše uvedenému neobstojí ani námitka, že by se odůvodnění změny č. 6A mělo dopodrobna zabývat viladomem pro učitele. Územní plán jakožto obecně závazný dokument rozvoje obce se nepřizpůsobuje požadavkům konkrétní stavby. Naopak stavba, která má být umístěna, musí odpovídat podmínkám stanoveným územním plánem pro dané území. Podmínky pro využití jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití jsou stanoveny územním plánem Černošice. Ten závazně stanoví, že přípustným využitím ploch občanského vybavení jsou mimo jiné stavby pro ubytování a nepřípustným využitím jsou např. stavby pro bydlení (viz bod 27 tohoto rozsudku). Tyto podmínky proto nemusí být obsaženy ve výrokové části změny č. 6A. Souladem viladomu s podmínkami stanovenými územním plánem Černošice pro dotčené pozemky se bude zabývat příslušný stavební úřad v navazujícím řízení o umístění stavby. Pokud stavba nebude odpovídat stanoveným

podmínkám (např. bude stavbou pro bydlení), nebude ji možné na dotčených pozemcích umístit ani užívat.

45. Soud se s ohledem na výše uvedené nebude zabývat ani námitkou, že viladům pro učitele je ve skutečnosti stavbou pro bydlení, nikoliv ubytovacím zařízením. Posouzení této otázky bude též předmětem až navazujících řízení. Navrhovatelka navíc nikterak nespecifikuje, jak se užívání viladomu k bydlení či ubytování dotýká její právní sféry. Už jen z tohoto důvodu je námitka nepřijatelná.
46. Navrhovatelka se dále obává zhoršení dopravní bezpečnosti v dané lokalitě. V námitkách proti přijetí změny č. 6A uvedla, že křižovatka vedle dotčených pozemků je již v současnosti výrazně exponovaná zejména v době před začátkem vyučování v nedaleké škole, přičemž vyjíždění vozidel z parkovacích míst plánovaného viladomu by bezpečnost dopravy zhoršilo. Na to odpůrce reagoval konstatováním, že ulice vedoucí ke křižovatce splňují běžné parametry místních komunikací, přičemž jedna z nich je dokonce sběrná komunikace. Velikost a využití dotčených pozemků dle odpůrce nezpůsobí přetížení těchto komunikací. Soud dodává, že navrhovatelka ve svých námitkách připisovala nepřehlednost na křižovatce kopcovitému terénu na ulici Školní, zatačce, přechodu pro chodce a dále zvýšenému provozu automobilů po ránu a množství dětí v době před začátkem školního vyučování. Tento stav však na křižovatce panoval ještě před přijetím napadeného OOP. Námitky k opatření obecné povahy přitom mohou směřovat pouze k těm změnám, které skutečně přinese. Navrhovatelka se rozhodla tyto změny ilustrovat na zvažovaném záměru viladomů, který – jak soud dokazováním zjistil – může přinést přibližně dvojnásobný počet parkovacích míst oproti současnému stavu (z dokumentace pro společné povolení viladomu vyplývá, že záměr počítá se 13 parkovacími místy, doposud na místě parkovalo cca 6 vozů). Navrhovatelka přitom neupřesnila, proč se domnívá, že vyjíždění z těchto míst povede ke zhoršení bezpečnosti na přilehlé komunikaci. Soud navíc z leteckých fotografií dotčených pozemků z let 2019-2021, 2016-2018, 2013-2015, 2012-2012 na webových stránkách mapy.cz, zjistil, že na dotčených pozemcích se nachází odbočka z ulice Školní, kudy minimálně v uvedených letech vyjížděla, zajižděla a pravděpodobně též parkovala vozidla. Je proto přesvědčen, že případná nová parkovací místa nepovedou k podstatné změně dopravní situace na přilehlé křižovatce. Soud rovněž uvádí, že dokumentace k viladomu nezmiňuje snížení rychlosti v ulici Školní (viz bod 25 tohoto rozsudku). I kdyby však ke snížení rychlosti v této lokalitě došlo, nelze to připisovat pouze napadenému OOP, nýbrž stávající situaci na křižovatce. Soud nicméně opakuje, že tyto dopady jsou pouze hypotetické a jejich konkrétní zkoumání je na místě v rámci posuzování záměru konkrétní stavby.
47. Soud tedy v odůvodnění změny č. 6A neshledává žádné pochybení.

K námitce zmatečnosti obsahu změny č. 6A

48. Odpůrce se řádně vypořádal též s podstatou poslední uplatněné námitky. Vysvětlil, že pojem „viladům“ není přesně definovaný, lze proto použít jak pro stavbu k bydlení, tak pro stavbu určenou k ubytování. Obě tyto stavby totiž mohou naplňovat znaky viladomu. Soud doplňuje, že navrhovatelkou zmíněný rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2010, č. j. 7 As 76/2010-91, potvrzuje, že pojem viladům lze vyložit několika způsoby. Jelikož v daném případě územní plán města Liberec přisuzoval „viladomu“ určitý význam, dospěl NSS k závěru, že je třeba tento pojem interpretovat dle územního plánu. Z uvedeného však nelze dovozovat obecnou povinnost definovat pojem „viladům“ v územním plánu každé obce, a to ani za předpokladu, že má být na jejím území viladům umístěn. Plyne z něj pouze toliko, že pokud

územní plán přisuzuje určitému pojmu konkrétní obsah, je na místě se tímto obsahem řídit. NSS v uvedeném rozsudku neposuzoval otázku, zda může být viladům určený k bydlení i ubytování. Žádnou z těchto variant tedy nelze na základě tohoto rozsudku vyloučit.

49. Soud nesouhlasí s navrhovatelkou ani v tom, že se odpůrce nevypořádal s namítaným rozporem změny č. 6A s § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Odpůrce ve shodě s navrhovatelkou uvedl, že ubytování je přípustným využitím plochy občanského vybavení a bydlení je naopak nepřipustným využitím dané plochy. Územní plán Černošice ani napadené OOP proto nejsou v rozporu touto vyhláškou. Povaha plánovaného záměru není v řízení o změně územního plánu rozhodující. Odpůrce tedy správně poukázal na to, že soulad viladomu s územním plánem, resp. změnou č. 6A, bude předmětem až navazujících řízení.
50. Tyto návrhové body jsou nedůvodné.

K námitce nové zastavitelné plochy

51. Ačkoliv námitku faktického vymezení nové zastavitelné plochy navrhovatelka uvedla do námitek v procesu pořizování napadeného OOP, v návrhu na jeho zrušení předobraz nemá. Tento návrhový bod přednesený teprve při ústním jednání je proto opožděný. Nad rámec nutného odůvodnění soud uvádí, že k vymezení nové zastavitelné plochy nedošlo, došlo pouze ke změně jednoho regulativu umožňující výstavbu na regulativ jiný. Neuplatní se tedy § 55 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Tato úprava cílí především na ochranu zemědělského půdního fondu, krajiny a životního prostředí tak, aby nedocházelo k rozšiřování zástavby do nezastavěného území (do nezastavitelných ploch v zastavěném území). Tak tomu v případě dotčených pozemků – již zastavěných stavbou služebny městské policie a i před přijetím napadeného OOP umožňujících výstavbu rodinného domu – v žádném případě není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

52. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal důvod, pro který by měl napadené OOP zrušit. Postupoval proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. a návrh zamítl.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému odpůrci soud nepřiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů (spočívajících zejména v nákladech na zastoupení advokátem). Odpůrce není malou obcí, která by zjevně nedisponovala odborným personálem nezbytným k obhajobě v soudním řízení, ba naopak je obcí s rozšířenou působností a jeho městský úřad (jeho odbor územního plánování) byl pořizovatelem napadeného OOP. Tato aktivita tedy nepřesahuje jeho běžnou úřední činnost. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje 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 nejbližze 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 je 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. října 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu