



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

navrhovatele:

a) **e. P. s. r. o.**, IČ X,
se sídlem X,

b) **R. spol. s r. o.**, IČ X,
se sídlem X,

c) **D. n. t. s. s. r. o.**, IČ X,
se sídlem X,

všechny zastoupeny Mgr. Ondřejem Surgou,
advokátem se sídlem Štefánikova 65, Praha 5,

proti
odpůrci:

město Říčany,
se sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany,
zastoupené advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou,
se sídlem teplého 2786, Pardubice,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Říčan
vydaného dne 12. 9. 2018 usnesením zastupitelstva odpůrce č. 18-07-034,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu Ř. vydané dne 12. 9. 2018 usnesením Zastupitelstva města Ř. č. 18-07-034, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v textové části v příloze č. 1 Tabulka etapizace v místní infrastrukturní podmínce stanovené pro rozvojovou plochu X, která zní: „*kolaudace P. o. (X) a komunikace MUK L. – silnice X*“, a to ve vztahu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území Ř. u P..
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatelky 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.“), domáhají zrušení části opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“).
2. Navrhovatelka a) jako vlastník pozemku p. č. X a spoluvlastník pozemků p. č. X a X, navrhovatelka b) jako vlastník pozemku p. č. X a spoluvlastník pozemků p. č. X a X a navrhovatelka c) jako vlastník pozemků p. č. X, X a X, vše v katastrálním území Ř. u P. (dále též jen „dotčené pozemky“) uvádějí, že v souladu s podmínkami využití dotčených pozemků stanovenými územním plánem Ř. z roku 2014, ve znění změny č. 1, požádaly o umístění stavby technologického a diagnostického centra E. Ř. na dotčených pozemcích. Umístění stavby bylo nepravomocně povoleno, avšak odpůrce podal odvolání, v němž argumentuje rozparem vydaného územního rozhodnutí s napadeným OOP, konkrétně s požadavkem na uzavření plánovací či jiné obdobné smlouvy s odpůrcem.
3. Napadeným OOP se do územního plánu z roku 2014 vkládá kapitola, v níž se stanoví pořadí změn v území, tzv. etapizace výstavby. Ačkoli se dotčené pozemky dostaly do I. etapy, výstavba v příslušné rozvojové ploše X je vázána na splnění místních infrastrukturních podmínek, jež navrhovatelky považují za neurčitě formulované, diskriminační, nelegitimní, popř. nepřiměřené v důsledku časové neohraničenosti. V daném případě etapizace nestanoví racionální časový a funkční rámec plánované výstavby a neplní legitimní cíle popisované judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185). Tím bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatelek, jakož i do jejich práva podnikat. Námitky navrhovatelek nebyly řádně vypořádány, neboť odůvodnění je zcela obecné. Oznámení obce o možnosti podávat námitky uveřejněné na webových stránkách pak obsahovalo nesprávnou informaci o možnosti dotčených osob podat připomínky k návrhu OOP.
4. Podmínka požadující intenzifikaci čistírny odpadních vod Ř. (dále jen „ČOV“) není opodstatněná, neboť dle územního plánu je odvod dešťových vod z dotčených pozemků v každém případě nutno zajistit jinak než odváděním do ČOV a likvidací odpadních splaškových vod lze v dané lokalitě řešit i jiným způsobem než připojením na veřejnou kanalizaci zaústěnou do ČOV. Rozhodování vodoprávního úřadu nelze paušálně předjímat, jak to činí odpůrce konstatováním, že vzhledem k zasakovacím poměrům v Ř. nejsou povolovány domovní čistírny. Požadavek dostatečné kapacity vodních zdrojů je neurčitý a řešitelný v rámci územního rozhodnutí.
5. Navrhovatelky dále nesouhlasí s podmínkou kolaudace stavby P. o. (X), jež je mimo kontrolu navrhovatelek i odpůrce. Doprava na dotčené pozemky je řešena nezávisle na dálničním obchvatu, přístup bude zajištěn z ulice P. ústící do ulice K., s návazností na silnici X vedoucí do městské části K.. Zátěž tranzitní dopravou lze v úsecích sloužících místní dopravě vyřešit efektivně i bez zásahu do práv navrhovatelek. Obdobné výhrady mají navrhovatelky k podmínce kolaudace komunikace MUK L.-silnice X, jejíž časový horizont je navíc zcela neurčitý.

6. Další námitky se týkají podmínky dokončení komunikací dle dopravní studie na celou rozvojovou plochu předložené žadatelem. Z napadeného OOP není zřejmé, jaké komunikace mají být dokončeny, kterému orgánu má stavebník dopravní studii předložit a jak lze podmínku splnit ještě před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Dopravní obslužnost v rámci rozvojové plochy X je zajištěna zkolaudovanou komunikací v ulici P.. Dle navrhovatelek nemůže územní plán ukládat vlastníkům vyhotovení dopravní studie zahrnující i pozemky jiných vlastníků, byť v rámci stejné rozvojové plochy. Sledovaného cíle lze dosáhnout vymezením nových komunikací.
7. Navrhovatelky rovněž brojí proti podmínce kompletního dokončení pásu zeleně ZO východně od X v délce celého dotyku s rozvojovou lokalitou a šíří dle územního plánu. Pás ochranné a izolační zeleně nemá přímou návaznost na rozvojovou plochu X a ve vztahu k dotčeným pozemkům tuto funkci plnit nemůže. Zřízení pásu zeleně je zcela na vůli vlastníka pozemků (částečně již zastavěných přístupovou komunikací a parkovištěm), na nichž je napadeným OOP vymezen, a tento vlastník (společnost P. A. a.s.) nemá na realizaci záměru žádný zájem. Podmínka je pro navrhovatelky nesplnitelná a diskriminační. Obdobně je nepřijatelná i podmínka výsadby stromů dle kapitoly 12 bod 4 textové části územního plánu, neboť je vztažena na celou rozvojovou plochu, a proto ji musí naplnit první stavebník solidárně za všechny ostatní, ovšem s jejich dobrovolnou součinností. Pro zeleň ochrannou a izolační (ZO), jež přiléhá k ploše X, navíc územní plán nepočítá s výsadbou stromů.
8. Podmínku uzavření plánovací smlouvy s odpůrcem, není-li vlastníkem pozemku odpůrce, považují navrhovatelky za nezákonnou. Veškerá potřebná infrastruktura je přivedena až na hranici dotčených pozemků a investorem dalších prvků infrastruktury nebude odpůrce, tudíž mu nevzniknou žádné náklady. Jde o snahu odpůrce získat od navrhovatelek finanční prostředky.
9. Navrhovatelky konečně podotýkají, že změna přichází v příliš krátké době, neboť od schválení územního plánu Ř. v roce 2014 do zadání změny č. 2 neuplynula ani lhůta 4 let, kterou § 55 stavebního zákona stanoví jako lhůtu pro pravidelné vyhodnocování územního plánu.
10. Odpůrce má za to, že napadené OOP bylo vydáno v souladu se zákonem. Etapizace výstavby, jež je jeho podstatou, reaguje na skutečnost, že územní plán z roku 2014 počítal se značným rozvojem Ř., posléze se však ukázalo, že je nadměrný. Důvodem byla zejména nedostatečná kapacita technické infrastruktury (kapacita dopravních staveb, kapacita ČOV, omezená možnost zásobování pitnou vodou) a kapacita školských zařízení. Situace došla tak daleko, že Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí, zvažoval vydání stavební uzávěry na celém území města. Nesporně existoval zásadní veřejný zájem na regulaci výstavby. Odpůrce zvažoval různé varianty, přičemž měl na zřeteli zejména legitimní očekávání vlastníků pozemků a cílil na udržitelnost rozvoje města s ohledem na kontinuálně se navyšující kapacitu infrastruktury, nikoli jeho znemožnění (proto nepřistoupil např. ke snížení počtu zastavitelných ploch nebo kapacitnímu omezení výstavby v nich). Rozdělení do etap vychází z urbanistických pravidel pro zahušťování výstavby (přednost mají proluky před většími rozvojovými plochami na okraji města) a z infrastrukturních podmínek jednotlivých lokalit (realizace infrastruktury závisí na vůli stavebníka, přičemž bez ní lokalita nemůže fungovat); jde o standardní součást územních plánů určující posloupnost výstavby v území.

11. Odpůrce dále tvrdí, že se s podanými námitkami vypořádal. Zveřejnění informace o projednávání návrhu změny územního plánu na webu bylo neoficiální iniciativou výboru místní části P., zahájení projednávání bylo oznámeno zveřejněním vyhlášky města na úřední desce v zákonem stanovených lhůtách.
12. K dílčím námitkám navrhovatelek odpůrce uvádí, že provozovatel vodovodní infrastruktury od roku 2017 neumožňuje napojení nových odběratelů na vodovod z důvodu nedostatku vody. Předpokládaná výstavba na dotčených pozemcích bude znamenat nárůst dopravy v Ř. a aktuální přístupnost pozemků neprokazuje, že nově generovaná doprava nebude zatěžovat obyvatele. Omezení tranzitní dopravy trvalé řešení nepřineslo, tím bude dostavba P. o.. Požadavek zpracování dopravní studie byl odůvodněn v rozhodnutí o námitce; je zřejmé, že tato podmínka jakožto místní infrastrukturní podmínka navázaná na konkrétní lokalitu bude posuzována orgánem územního plánování v rámci závazného stanoviska k záměru výstavby. Požadovaná ochranná zeleň se týká východní části lokality X při komunikaci Ř., územní plán však umožňuje výjimečně zeleň realizovat na jiném místě Ř. nebo podmínku splnit uzavřením plánovací smlouvy s odpůrcem. Ohledně výsadby stromů odkazuje napadené OOP na vyhlášku č. 139/2004 Sb. Zatížení infrastruktury chápe odpůrce širěji než navrhovatelky, neboť reflektuje údržbu vodovodů, potřebu bezpečného pěšího propojení přes ulici Ř. apod.
13. Dále odpůrce podotýká, že stavební zákon nestanovuje minimální lhůtu pro schválení zadání změny územního plánu. Napadeným OOP se neměnila základní koncepce rozvoje, neměnilo se ani funkční využití dotčených pozemků, pouze byla podle stavu infrastruktury doplněna etapizace, jež směřuje ke zmírnění negativních vlivů spojených s rozsáhlou výstavbou. Změnou územního plánu je možné stanovit nové podmínky pro výstavbu na již vymezených (ale dosud nevyužitých) zastavitelných plochách. Z legislativy ani metodických doporučení nevyplývá, že stanovené podmínky by musely být splnitelné jen vlastníkem a nesměly by záviset na postupu jiných subjektů. Nediskriminační a šetrný přístup odpůrce vůči navrhovatelkám se projevil mj. přearováním rozvojové plochy z původně navrhované II. etapy do první a vypuštěním požadavku na posílení školské infrastruktury. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu podle § 101 odst. 2 věty druhé s. ř. s.
14. Navrhovatelky v replice nesouhlasí s argumentací odpůrce. Nad rámec toho, co již uvedly v návrhu, doplňují, že formálně je sice rozvojová plocha X zařazena do I. etapy, stanovené místní infrastrukturní podmínky jsou však na úrovni požadavků pro III. etapu. Nástroj etapizace byl zneužit k dlouhodobému odsunutí stavebního záměru navrhovatelek. U žádné jiné z 11 rozvojových ploch v oblasti Ř.-z. zařazených do I. etapy nejsou podmínky intenzifikace ČOV a dostatečných vodních zdrojů stanoveny. Plán povodí D. V. předpokládá dokončení intenzifikace ČOV v letech 2020-2021, zatímco napadené OOP v horizontu 10-20 let. Odpůrce opomněl možnost zdrojů vody nezávislých na veřejném zdroji. Podmínky dokončení komunikací se vztahují opět pouze na rozvojovou plochu X, dostavba P. o. dále jen na plochu X. Záměr navrhovatelek nezatíží vodovodní infrastrukturu, jelikož předpokládá vlastní zdroj vody.
15. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Legitimace navrhovatelek a splnění procesních podmínek

16. Krajský soud v Praze se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech. Pokud

je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že napadená změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.

17. Navrhovatelky svoji legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v obci Ř., které soud ověřil z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. X, X, X, X). Navrhovatelky tvrdily a prokázaly, že jejich pozemky byly napadeným OOP dotčeny, neboť byly jako součást rozvojové plochy X zařazeny do I. etapy výstavby (srov. Výkres etapizace). Zahájení I. etapy výstavby je vázáno na současné splnění místních infrastrukturních podmínek stanovených ve výroku napadeného OOP a konkretizovaných pro rozvojovou plochu X v příloze č. 1 „Tabulka etapizace“. Podle bodu 18 odst. 3 napadeného OOP *„[m]ístní infrastrukturní podmínky jsou závazné při posuzování nároků stavebních záměrů na veřejnou infrastrukturu a musejí být splněny před povolením stavby objektu“*. Je tedy zřejmé, že kumulativní splnění uvedených infrastrukturních podmínek bude předmětem posuzování jakéhokoliv stavebního záměru na dotčených pozemcích v rámci územního rozhodnutí a stavebního řízení, resp. při vydávání podmiňujících správních aktů. Navrhovatelky jsou proto v důsledku vydání napadeného OOP omezeny ve výkonu svého vlastnického práva a s ohledem na charakter zamýšlené výstavby může být též omezena svoboda jejich podnikání. Z těchto důvodů jsou navrhovatelky k podání návrhu v právě posuzované věci aktivně legitimovány; ostatně mezi účastníky řízení nebyla jejich legitimace k podání návrhu sporná.
18. Návrh je rovněž podán včas (ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti – srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí návrh obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelky namítají, že odpůrce nedostatečně vypořádal námítky, jež uplatnily v průběhu přijímání napadeného OOP, a současně pokládají regulaci stanovenou napadeným OOP (závaznými podmínkami etapizované výstavby) za neurčitou, postrádající legitimní účel a vůči nim a dotčeným pozemkům za diskriminační a nepřiměřeně zasahující do jejich vlastnického práva a práva podnikat. Aplikace místních infrastrukturních podmínek svévolně zasahuje do jejich legitimního očekávání, že budou moci své pozemky využít k plánovanému podnikatelskému záměru.
19. Při následném věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 12. 9. 2018.
20. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Skutková zjištění plynoucí předložené dokumentace

21. Z předchozí územně plánovací dokumentace plyne, že podle územního plánu sídelního útvaru Ř. z roku 1998 (dále jen „územní plán z roku 1998“) byly pozemky navrhovatelek zahrnuty do plochy X (plocha průmyslové výroby, skladů a služeb). Podél této plochy po celé její délce ve směru k ulici Ř. a K. navazuje plocha DZ – doprovodná a izolační zeleň, louky. Podle čl. 8 zásad regulace území slouží území průmyslové výroby pro umístování výroby a služeb. Je určeno pro zařízení výroby a služeb všeho druhu, sklady a skladovací

plochy. V území je vhodné umisťovat odstavné plochy a garáže, čerpací stanice pohonných hmot, stavební dvory a zařízení pro údržbu pozemních komunikací. Závazné regulativy této plochy byly upřesněny změnou č. 1 územního plánu z roku 1998 vydanou dne 9. 1. 2003 tak, že území průmyslové výroby (VP) je určeno pro zařízení výroby a služeb všeho druhu, skladové areály (ZS), nákupní centra a velkoplošné obchodní proozy a služby (ZOB), sportovní komplexy (ZSP), velké ubytovací komplexy (ZÚ), výzkumné ústavy (VZÚ), lázeňské a církevní areály (ZL) a ostatní území s kombinacemi výše uvedených dominantních funkcí (PA, ZO). Změnou č. 1 územního plánu z roku 1998 byla uvedená plocha také rozšířena západně podél ulice Ř. (změna je označena jako 1/138 a jde o upřesnění rozsahu industriální zóny K. – Ř. podle schválené zastavovací studie). I podél tohoto rozšíření plochy VP byla ve směru k ulici Ř. vymezena plocha DZ – doprovodná a izolační zeleň, louky. Toto rozšíření se sice netýká pozemků navrhovatelek, týká se však plochy, v níž jsou jejich pozemky zahrnuty.

22. Změna č. 2 územního plánu z roku 1998 z 20. 10. 2006 se pozemků navrhovatelek nedotkla.
23. Z územního plánu z roku 2014, který nabyl účinnosti dne 14. 6. 2014, soud zjistil, že industriální zóna K. – Ř. byla zčásti vymezena jako stabilizovaná plocha VD – výroba a skladování – drobná řemeslná výroba a zčásti jako návrhová plocha s funkčním využitím VP – výroba a skladování – technologický park. Pozemky navrhovatelek byly zařazeny do plochy návrhové s funkčním využitím VP – výroba a skladování – technologický park. Podmínky pro využití této plochy byly stanoveny takto: hlavní využití: stavby určené pro technologické parky či vědecká centra; přípustné využití: vysokoškolská zařízení a pracoviště, podnikatelské inkubátory, občanské vybavení přímo související s využitím ploch, dopravní a technická infrastruktura, veřejná zeleň, pěší cesty a cyklostezky a sportovní vybavení. Podmínky prostorového uspořádání byly určeny takto: komplex staveb, jejichž jednotlivé objekty zastavěnou plochou jednotlivého objektu nepřesahují 500 m² (neplatí pro pavilónové uspořádání), minimální velikost pozemku, na kterém je možná výstavba, se stanoví na 3000 m². Maximální výška objektu se stanoví na 9 m a minimální procento zeleně na 30 %.
24. Podél plochy VD byla pak směrem k ulicím K. a Ř. vymezena stabilizovaná plocha ZO – zeleň ochranná a izolační. Podél plochy VP pak byla směrem k ulici Ř. vymezena návrhová plocha ZO – zeleň ochranná a izolační.
25. Změnou č. 1 územního plánu z roku 2014 účinnou od 6. 1. 2017 byla změněna kapitola 4.2.1.2 (Odvodnění): V části Koncepce bylo doplněno, že zkapacitnění vodárenské soustavy – prodlužování vodovodních řadů – bude prováděno v souladu s dostatečnou kapacitou ČOV. Je plánováno postupné zkapacitnění stávající ČOV Ř. s horním limitem kapacity max. 27 000 EO. Bude postupováno v souladu s platným Plánem oblasti povodí D. V.. Je možná etapizace rozšíření ČOV po funkčních celcích. Etapizace rozšíření ČOV a jednotlivých zastavitelných ploch bude projednána v rámci příští změny územního plánu – nejpozději do roku 2018. Jímky lze povolovat pouze v případě výstavby jednotlivých rodinných domů a chat. Toto povolení bude podmíněno povinností připojit daný objekt na kanalizační síť nejpozději do 12 měsíců po vzniku technické možnosti připojení, tj. po kolaudaci zkapacitnění ČOV a potřebného kanalizačního řadu. Zřizování jímek na vyvážení je v ostatních případech nepřipustné. Povolovat jímky lze pouze po časově omezenou dobu, nejpozději do roku 2019. Výjimku tvoří lokality, které z technických důvodů nemohou být na kanalizaci napojeny – zejména lokality mimo dosah kanalizační

sítě. Při povolování nových staveb s dopadem na likvidaci odpadních vod nutno doložit zajištění dostatečné kapacity pro likvidaci odpadních vod. Bez doložení kapacity napojení na ČOV nebo jiného zajištění likvidace odpadních vod nesmí být povolena nová stavba. Nově bylo v této kapitole v části Návrhy opatření vzhledem ke stávající situaci v části Ř. stanoveno, že centrálním bodem systému je ČOV Ř. s tím, že se navrhuje její postupné zkapacitnění až na max. 27 000 EO.

26. Dne 19. 8. 2015 rozhodlo zastupitelstvo odpůrce o pořízení změny č. 2 územního plánu. Veřejnou vyhláškou ze dne 7. 4. 2016 Městský úřad Ř. (dále jen „pořizovatel“) oznámil zahájení projednávání návrhu zadání změny č. 2 (návrh zadání z dubna 2016). Návrh zadání byl schválen zastupitelstvem odpůrce v upraveném znění dne 8. 6. 2016. V návrhu zadání z června 2016 byly obsaženy požadavky plynoucí z politiky územního rozvoje, mimo jiné vytvářet podmínky pro zlepšování dostupnosti území rozšiřováním a zkvalitňováním dopravní infrastruktury s ohledem na potřeby veřejné dopravy, zejména uvnitř rozvojových oblastí a rozvojových os, přičemž možnosti nové výstavby je třeba dostatečnou veřejnou infrastrukturou přímo podmínit, vytvářet podmínky pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi, pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat nároky dalšího vývoje území a požadovat jeho řešení ve všech potřebných dlouhodobých souvislostech, včetně nároků na veřejnou infrastrukturu. V rámci požadavků na rozvoj území obce byl stanoven požadavek prověřit zastavitelné plochy a případně navrhnout etapizaci výstavby v závislosti na kapacitních možnostech likvidace odpadních vod (ČOV Ř.), popř. redukci zastavitelných ploch z důvodu nedostatečné kapacity ČOV. V rámci požadavků na koncepci veřejné infrastruktury bylo dále stanoveno, že bude prověřena potřeba nových komunikací dle nároků na intenzitu dopravy, potřeba či úprava stávajících odstavných a parkovacích ploch, opatření minimalizující negativní vlivy dopravy na novou a stávající obytnou zástavbu, zásobování pitnou vodou a dostatečná kapacita ostatních technických sítí.
27. Pořizovatel zpracoval návrh změny č. 2 územního plánu Ř. pro společné jednání a oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 17. 10. 2017 zahájení projednávání návrhu změny č. 2. Veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce pořizovatele od 18. 10. 2017 do 5. 12. 2017. Tato vyhláška obsahuje informaci o tom, že nejpozději do 30 dnů ode dne společného jednání uplatní svá stanoviska dotčené orgány, své připomínky mohou uplatnit sousední obce, jakož i každý může uplatnit písemné připomínky. Navrhovatelky připomínky podaly dne 1. 12. 2017. Společné jednání se konalo dne 2. 11. 2017. Veřejné projednání změny č. 2 bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 15. 3. 2018. Veřejné projednání se uskutečnilo 16. 4. 2018. Navrhovatelky podaly námítky, které byly vedeny pod ev. č. X, X, X.
28. Dne 12. 9. 2018 zastupitelstvo odpůrce usnesením č. 18-07-034 rozhodlo o vydání změny č. 2 územního plánu. Vydání změny č. 2 územního plánu bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 12. 10. 2018.
29. Napadeným OOP (bodem 18) byla do textové části územního plánu Ř. z roku 2014 vložena kapitola č. 12 Stanovení pořadí změn v území, která zavádí etapizaci. Rozvojové zastavitelné plochy se dělí do tří etap, přičemž do I. etapy spadají proluky ve stávající zástavbě, do II. etapy menší rozvojové plochy a do III. etapy velké rozvojové plochy a rozvojové plochy na okraji města. Která z rozvojových ploch spadá do které etapy, je uvedeno v příloze č. 1 *Tabulka etapizace*. Podle ní spadají pozemky navrhovatelek do rozvojové plochy s označením X, jež je řazena do I. etapy. Pro všechny rozvojové plochy

zahrnuté do etapizace platí, že nové objekty budou mít nulové nároky na odvod dešťových vod do jednotné kanalizace (odvod dešťové vody musí řešit: zasakovací objekty, retenční nádrže, zelené střechy a fasády, dešťová kanalizace apod.). Zahájení I. etapy pak není podmíněno žádnými základními podmínkami. Vedle základních podmínek napadené OOP stanoví pro konkrétní lokality a zastavitelné plochy místní podmínky. K těm se obecně poznamenává, že jsou závazné při posuzování nároků stavebních záměrů na veřejnou infrastrukturu a musejí být splněny před povolením stavby objektu. Je možno je řešit plánovací či obdobnou smlouvou s městem Ř., přičemž smlouva bude obsahovat termín, financování a způsob realizace místních podmínek. Plánovací či obdobná smlouva se nevyžaduje, pokud již v dané věci byla s městem uzavřena. Místní infrastrukturní podmínky jsou uvedeny v *Tabulce etapizace*. Pro rozvojovou plochu X, které je plochou VP – výroba a skladování – technologický park se stanoví tyto místní infrastrukturní podmínky: a) kolaudace I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600 EO, b) dostatečná kapacita vodních zdrojů, c) kolaudace P. o. (X) a komunikace MUK L.-silnice X, d) dokončení komunikací dle dopravní studie na celou rozvojovou plochu předložené žadatelem, e) kompletní dokončení pásu zeleně ZO východně od X délce celého dotyku s rozvojovou lokalitou a šíří dle územního plánu, f) před výstavbou je nutné realizovat výsadbu stromů dle kapitoly 12 bod 4 textové části územního plánu. Jako další závazné podmínky se pro plochu X pro případ, že vlastníkem bude jiný subjekt než město Ř., stanoví povinnost uzavřít s městem Ř. plánovací nebo obdobnou smlouvu.

30. Z kapitoly 12 odst. 4 územního plánu (ve znění napadeného OOP) plyne, že v případě, že podmínkou pro rozvojovou plochu je požadavek realizace (nebo dokončení výsadby, kompletní vysazení pásu apod.) zeleně mj. typu ZO, je kromě (pozn. soudu: jde o nepřesné vyjádření, kdy s ohledem na kontext by bylo vhodnější užití výrazu např. „místo“) realizace na uvedeném území ve výjimečných případech přípustná realizace příslušné zeleně v obdobné rozloze jinde, a to v plochách, které jsou určeny územním plánem k využití odpovídajícím druhem zeleně. Toto je však možné jen v případě, kdy realizace v této (náhradní) ploše není místní infrastrukturní podmínkou pro jinou rozvojovou plochu. Náhradní realizaci nelze realizovat v plochách NZT a ZS.
31. Z výkresu č. 9 *Výkres etapizace* dále plyne, že na část plochy X se místní infrastrukturní podmínky nevztahují. Nejde však o pozemky navrhovatele, nýbrž o pozemky jiných vlastníků, jak soud zjistil z příslušných výpisů z katastru nemovitostí.

Posouzení návrhu soudem

Vadné oznámení o zahájení projednávání návrhu

32. Navrhovatelky poukazovaly na vadné oznámení zahájení projednávání návrhu změny č. 2. Soud však ze spisové dokumentace zjistil, že toto oznámení ze dne 17. 10. 2017 obsahovalo správné poučení o možnosti podat připomínky; bylo také řádně doručeno veřejnou vyhláškou. Nadto je třeba poznamenat, že navrhovatelky včas připomínky podaly, i kdyby tedy odpůrce pochybil (uvedl ve výzvě nesprávnou informaci), nemohla by tato vada vést ke zrušení napadeného OOP, neboť navrhovatelky by tímto pochybením ve výsledku dotčeny nebyly. Soud se proto pro nadbytečnost blíže nezabýval sdělením uveřejněným dne 14. 11. 2017, které podle tvrzení odpůrce bylo uveřejněno osadním výborem P. pro obyvatele této místní části, a ani je neprováděl k důkazu. Tato námitka není důvodná.

Rozpor napadeného OOP s cíli územního plánování a chybějící účel etapizace

33. Navrhovatelky namítají, že změna přichází příliš brzy poté, co nabyl účinnosti územní plán z roku 2014 (od schválení územního plánu Ř. v roce 2014 do zadání změny č. 2 neuplynula ani lhůta 4 let, kterou § 55 stavebního zákona stanoví jako lhůtu pro pravidelné vyhodnocování územního plánu). Základní koncepce rozvoje by přitom neměla podléhat častým změnám. Napadené OOP není odůvodněno žádnými významnými změnami.
34. Soud z napadeného OOP konstatuje, že důvody, proč odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby, v něm obsaženy jsou (str. 13 – 16 odůvodnění) a odpůrce je znovu zrekapituloval ve vyjádření k návrhu (srov. bod 10 tohoto rozsudku). Stávající územní plán započal odpůrce zpracovávat v roce 2009, přičemž se sešly stovky žádostí o stavební pozemky, což tehdejšími potřebám města vyhovovalo. Po hospodářské krizi, zpřísnění podmínek pro zábory zemědělského půdního fondu a ztížení realizace veřejné infrastruktury odpůrce shledal, že je plánovaný rozvoj města nadměrný. Největší problém představuje nedostatečná kapacita ČOV Ř., dopravní infrastruktury a škol a školek, limitovaná možnost zásobování pitnou vodou a nedostatečné plochy veřejné a segregáční zeleně. Dále je v odůvodnění vysvětleno, proč z možných řešení regulace výstavby zvolil odpůrce právě etapizaci (snaha chránit práva vlastníků pozemků a zájem na dalším – ovšem udržitelném – rozvoji města), přičemž se odkázal na obecné vymezení podmínek etapizace učiněné Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.
35. Požadavek na kontinuitu územního plánování nebrání revizi existujícího stavu. Odpůrce je naopak podle § 5 odst. 6 stavebního zákona povinen soustavně sledovat a vyhodnocovat uplatňování územního plánu a v případě změny podmínek, na jejichž základě byl vydán, pořídit jeho změnu. Odpůrce vysvětlil, že územní plán z roku 2014 byl vydán na základě podmínek, které tu byly v době jeho přípravy, přičemž v následujících letech se projevila nedostatečná kapacita veřejné infrastruktury, kterou není schopen navyšovat tempem odpovídajícím rychlosti výstavby. Předchozí období ukázalo, že o výstavbu ve městě je velký zájem, který klade nároky na posílení veřejné infrastruktury. Odpůrce musí mít dle názoru soudu možnost reagovat na problémy, které územní plán přináší, aby zajistil udržitelný rozvoj na svém území, který je hlavním cílem územního plánování (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), a předpokládá mj. zajištění odpovídající kapacity veřejné infrastruktury. Nedostatečná kapacita veřejné infrastruktury představuje významnou okolnost, na kterou je třeba reagovat, bez ohledu na to, zda ji měl odpůrce předvídat již v době vydání územního plánu.

36. Z textové části napadeného OOP vyplývá, že hlavním důvodem pro jeho přijetí, resp. pro etapizaci výstavby ve městě byla právě snaha zabezpečit pro všechny (i nové) obyvatele dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu. V tom má odpůrce značnou míru diskrece plynoucí z jeho práva na samosprávu, která nemůže být ztotožňována s libovůlí či svévolí. Důvody pro etapizaci v napadeném OOP obsaženy jsou, nelze tedy souhlasit s jen obecným tvrzením navrhovatele, že napadené OOP není odůvodněno žádnými významnými změnami. Odpůrce pak nad rámec toho, co uvedl v odůvodnění napadeného OOP, k důkazu předložil například dvě vyjádření společnosti 1. SČV, a. s., z dnů 5. 12. 2016 a 3. 3. 2017, z nichž plyne, že z důvodu vyčerpání kapacity již není možné napojit nové stavby na místní vodovodní řad, a opatření obecné povahy vydané Městským úřadem v Ř. dne 31. 8. 2018, jímž byla z důvodu nedostatečných parametrů dotčených komunikací omezena tranzitní doprava ve městě a v jeho okolí. Deklarovaného cíle přitom nelze dosáhnout bez určité regulace výstavby. Myšlenka etapizace se tedy obecně ve světle cílů územního plánu obecně nejeví jako nerozumná a nesměřující k vytčenému cíli.
37. Soud obecně pokládá za rozumné a odpovědné, pokud město omezuje rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostačoval stávající kapacitě veřejné infrastruktury, resp. aby ji zvládalo kontinuálně navyšovat. Takový postup je korektní ve vztahu ke všem současným i budoucím obyvatelům města, neboť je tak vyšší pravděpodobnost, že se nebudou muset potýkat s problémy souvisejícími s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury (např. nepřijetí dítěte do školy či školky z kapacitních důvodů, nedostatek vody ve vodovodním řadu v letních měsících apod.). Odpovídá rovněž cíli územního plánování, kterým je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Dále je třeba poukázat i na to, že dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona je etapizace, tj. určení pořadí změn v území, jedním z úkolů územního plánování, a že podle bodu I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je etapizace jednou z (fakultativních) náležitostí územního plánu. Tato východiska jsou potvrzena i závěry plynoucími z rozsudku NSS rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, podle nichž etapizace „*směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov.*“
38. Soud dále konstatuje, že stavební zákon žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna, nestanoví. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu; jejich závazné stanovení je následně v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Je to totiž obec, která si v územním plánu stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu. Jak však plyne z četné judikatury, limitována je toliko zákonem (ten v případě etapizace žádné limity nestanoví) a dále pak již jen požadavkem, aby zvolené řešení neneslo znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle.

39. Rozpor s cíli územního plánování pak nelze shledat pouze v tom, že zadání napadeného OOP bylo schváleno a napadené OOP bylo vydáno relativně krátce od účinnosti územního plánu z roku 2014. Napadené OOP bylo vydáno po více než čtyřech letech od účinnosti územního plánu z roku 2014, což není až tak krátká doba. Jakkoliv proces územního plánování je postaven na principu kontinuity, uplatňuje se současně protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž umožňuje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Navrhovatelky tedy nemají právo na zachování obsahu územního plánu. Předchozí územněplánovací dokumentace nemohla navrhovatelkám založit jakékoli legitimní očekávání. Právo umístit stavbu do území zakládá až územní rozhodnutí, nikoliv samotný územní plán. Skutečnost, že navrhovatelkám nebylo vydáno územní rozhodnutí, respektive toto nenabýlo právní moci, nelze klást k tíži odpůrce. Vlastník pozemku si přitom musí být vědom, že podmínky v území se mění a s tím může doznat změn i územně plánovací dokumentace.
40. Soud shrnuje, že cíl, který napadené OOP sleduje, je legitimní, a doplňuje, aniž by prozatím činil závěr ohledně jednotlivých podmínek etapizace, že zvolené prostředky (v podobě etapizace) obecně vedou k jeho naplnění. Otázkou, zda jde o ty nejmírnější dostupné prostředky způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, a zda jsou tyto prostředky nepřiměřené v užším slova smyslu (tzv. třetí krok testu proporcionality) se pak soud zabývá dále s tím, že posuzuje, zda vůči navrhovatelkám nejsou nepřiměřené jednotlivé podmínky etapizace, což namítají.

Vady odůvodnění napadeného OOP

41. Navrhovatelky namítají, že odůvodnění napadeného OOP je vnitřně rozporné. Ačkoli se v odůvodnění hovoří o etapizaci zejména bytové výstavby a současně se uvádí, že hlediskem pro zařazení do jednotlivých etap jsou místní infrastrukturní podmínky, a ač je plocha X (plocha určená pro výrobu a skladování) zařazena do I. etapy, pro kterou nejsou stanoveny žádné další podmínky, stanoví se pro tuto plochu řada dalších podmínek na úrovni podmínek pro III. etapu.
42. Soud konstatuje, že důvody, proč odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby, v něm obsaženy jsou (viz bod 35 rozsudku). Odpůrce skutečně v odůvodnění OOP poznamenal, že se etapizace stanoví zejména u obytných staveb tak, aby byl nárůst obyvatelstva postupný a udržitelný. Z této formulace nicméně nelze dovozovat, že do etapizace nemohou být zahrnuty i rozvojové plochy s jiným účelem využití než je bydlení; to plyne už jen z použití slova „zejména“. Ze zařazení rozvojové plochy do I. etapy také nelze dovozovat, že možnost jejího stavebního využití nebude podmíněna vůbec žádnými podmínkami. Z napadeného OOP totiž jednoznačně vyplývá, že pro všechny rozvojové plochy zahrnuté do etapizace platí, že nové objekty budou mít nulové nároky na odvod dešťových vod do jednotné kanalizace. Zahájení I. etapy sice není podmíněno žádnými základními podmínkami, avšak to nevylučuje stanovení místních (infrastrukturních a dalších) podmínek pro konkrétní rozvojovou plochu. Napadené OOP tedy v namítaném rozsahu není vnitřně rozporné.
43. Navrhovatelky dále poukazují na rozpor plynoucí z kapitoly 10.1.3 odůvodnění napadeného OOP (stra. 12), ve které se konstatuje, že příjezd ke všem lokalitám je zajištěn dle platného územního plánu, a proto řešení dopravy není potřebné doplňovat. I přesto však napadené OOP stanoví podmínku dokončení komunikací dle dopravní studie na celou rozvojovou plochu.

44. Navrhovatelky však směřují dvě rozdílné věci, a to přístup do lokality (tedy její bezprostřední návaznost na stávající nebo územním plánem navrženou veřejnou dopravní infrastrukturu) a zřízení nových místních či účelových komunikací, které budou obsluhovat budoucí lokalitu. Již jen z tohoto důvodu nemůže soud přisvědčit navrhovatelkám v tom, že je napadené OOP v tomto ohledu vnitřně rozporné.
45. Navrhovatelky dále namítají nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
46. Požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitce, vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS. V zásadě mají být stejné jako v případech správních rozhodnutí. Z odůvodnění musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, doplnil, že požadavky kladené na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nemohou být přehnané, jinak by se správní soudy dopouštěly přepjatého formalismu a nepřípustného zásahu do práva na samosprávu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty občanů. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, následně Ústavní soud zdůraznil, že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění, jak byl formulován ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [srov. odst. 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách. Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo). Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, požadavek na řádné odůvodnění nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Postačí, pokud správní orgán prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení – minimálně implicitně – vypořádá. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Dále je třeba připomenout, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění celého opatření

obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce řešena (rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44).

47. Těmito kritérii bude soud na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatele pohlížet, a to v rámci hodnocení každé zpochybněné podmínky jednotlivě, jimiž se zabývá v dalších částech tohoto rozsudku.

Neopodstatněnost a nepřiměřenost podmínek stanovených pro plochu X

48. Nejprve pokládá soud za potřebné obecně se vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, 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 a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že *„územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“* Z citované judikatury lze dovodit, že hodnocení proporcionality napadeného opatření obecné povahy představuje nedílnou součást jeho soudního přezkumu, kdy v případě územního plánování především není možné připustit zásahy do vlastnického práva vykazující znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle. K tomu soud doplňuje, že územní plán, ať je jeho obsah jakýkoliv, vždy představuje zásah do vlastnického práva, neboť stanoví meze jeho výkonu.
49. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování *„jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (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“. Úkolem soudu tak není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Ze zásady zdrženlivosti tak plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

50. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Tato východiska přitom platí i v situaci, kdy není přijímán nový územní plán, ale také tehdy, kdy je stávající územní plán dílčím způsobem měněn.
51. Soud nespatřuje nezákonnost, neurčitost ani nepřiměřenost podmínek etapizace v tom, že jejich splnění je nezávislé na vůli odpůrce či navrhovatele. Obdobně ani v případě, kdy jsou podmínky etapizace stanoveny v podobě podmínění zahájení výstavby na některých pozemcích mírou zastavěnosti pozemků jiných, která je v praxi častější, není dosažení procenta zastavěnosti závislé na vůli obce ani vlastníků dotčených pozemků. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42, kterého se dovolávají navrhovatelky, je v této věci nepoužitelný, neboť řešil specifickou situaci. Rozhodně na jeho základě nelze činit závěr, že nepřipustné jsou takové podmínky etapizace, které jsou nezávislé na vůli odpůrce i ostatních orgánů územního plánování. Tento závěr sice

v uvedeném rozsudku zazněl, avšak nelze jej vytrhnout z kontextu a používat jako obecné dogma.

52. Smyslem etapizace není samoúčelné rozložení rozvoje města do delšího časového úseku, nýbrž rozložení proto, aby v jeho rámci bylo možné zabezpečit komfort obyvatel vybudováním funkční infrastruktury. Deklarace konkrétního data, v němž budou podmínky splněny, není reálně možná. Odpůrce přitom vymezil časový rámec, v němž lze splnění podmínek pro jednotlivé etapy předpokládat. Rozložení etap do delšího časového úseku svědčí o tom, že odpůrce vychází ze svých omezených reálných možností. Ani v případě podmínek, které může odpůrce ovlivnit, není možné zodpovědně určit přesné datum splnění, neboť nezávisí jen na vůli a úsilí odpůrce, ale také například na vydání příslušných veřejnoprávních povolení, příjmech z dotací či spolehlivosti dodavatelů. Je třeba si uvědomit, že navrhovatel (ani žádný jiný investor) svůj podnikatelský záměr neumísťuje do vzduchoprázdna, nýbrž do organického prostředí města, které musí být po všech stránkách funkční (to je ostatně i v zájmu navrhovatele, potažmo uživatelů budoucích domů na jeho pozemcích), což je úkolem a odpovědností odpůrce. Nelze přijmout argument, že za daných okolností závisí naplnění podmínek na libovůli odpůrce. V dané věci nic nenasvědčuje tomu, že cílem odpůrce bylo dosáhnout faktické změny způsobu využití území a že by odpůrce hodlal účelovým neplněním podmínek, které může ovlivnit, bránit zahájení výstavby. Zkvalitnění infrastruktury a dobrý vývoj města je i v zájmu odpůrce, neboť obyvatelé města jeho vedení pravidelně v komunálních volbách vystavují účet.
53. Soud dále předznamenává, že z napadeného OOP plyne, že místní podmínky jsou závazné při posuzování nároků stavebních záměrů na veřejnou infrastrukturu. Je možno je řešit plánovací či obdobnou smlouvou s městem Ř., přičemž smlouva bude obsahovat termín, financování a způsob realizace místních podmínek. Z odůvodnění napadeného OOP k tomu vyplývá, že místní podmínky jsou podmínkami doplňujícími, které mají spíše lokální podmíněnost a neplatí pro celé město. Uzavření příslušné smlouvy má zajistit realizaci místních infrastrukturních podmínek. Napadené OOP tedy v případě místních infrastrukturních podmínek ustupuje od požadavku, aby byly všechny splněny ještě před rozhodnutím o umístění stavby. Počítá totiž s možností, že jejich splnění bude vyřešeno plánovací či obdobnou smlouvou, a to tak, že bude mezi městem a vlastníkem pozemků dohodnut termín, financování a způsob realizace těchto podmínek.

Podmínka kolaudace I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na 20600 EO

54. Navrhovatelky namítají, že tato podmínka je neopodstatněná, neboť likvidaci dešťových vod je v každém případě nezbytné zajistit jinak než jejich odváděním do ČOV Ř. a likvidaci odpadních splaškových vod lze zajistit i jiným způsobem, než připojením na veřejnou kanalizaci zaústěnou do ČOV Ř..
55. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je dostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách, neboť opak tvrdí navrhovatelky v návrhu.
56. V námitkách proti této podmínce argumentovaly navrhovatelky rovněž tím, že likvidaci odpadních splaškových vod lze zajistit i jiným způsobem, než připojením na veřejnou kanalizaci zaústěnou do ČOV Ř.. Odpůrce těmto námitkám nevyhověl, s odůvodněním, že vzhledem k zasakovacím poměrům v Ř. nejsou vodoprávním úřadem povolovány domovní čistírny odpadních vod, v dané lokalitě se předpokládá nutnost napojení na kanalizační soustavu města. S ohledem na rozsah a obecnost námitek považuje soud

rozhodnutí o nich za dostatečně odůvodněné, neboť odůvodnění poskytuje jasnou a jednoznačnou odpověď na tvrzení, že likvidaci splaškových odpadních vod lze v lokalitě zajistit jinak. Z této odpovědi plyne, že i přes právní možnost takového řešení není tento způsob likvidace odpadních vod možný z důvodu nepříznivých zasakovacích poměrů, a proto je třeba předpokládat napojení na městskou kanalizační soustavu.

57. Soud se proto touto podmínkou zabýval věcně. Soud připomíná, že stavební zákon žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna, nestanoví. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu; jejich závazné stanovení je následně v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Z obecného pohledu je třeba souhlasit s tím, že omezená kapacita čistírny odpadních vod, je výrazným faktorem limitujícím možnosti rozvoje zástavby na území města, a proto podmínění výstavby zkapacitněním ČOV Ř. na 20600 EO je legitimní a souladné s cíli územního plánování vymezenými v § 18 stavebního zákona, neboť reflektuje veřejný zájem na vyváženém a udržitelném rozvoji území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. Ao 2/2011-17, bod 63). Tato podmínka tedy není nezákonná.
58. Tuto podmínku pak soud neshledává ani nepřiměřenou. Byť rozvojová plocha X není plochou určenou pro bydlení, ale pro využití pro výrobu a skladování – technologický park, nemůže se její využití obejít bez náležitě zajištěné likvidace odpadních vod, neboť tyto budou z logiky věci bez dalšího vznikat. Navrhovatelky přitom v návrhu konkrétně neuvedly, v čem je vadný závěr odpůrce, který vzhledem k zasakovacím poměrům v Ř. předpokládá nutnost napojení lokality na městskou kanalizační soustavu, tedy v konečném důsledku na ČOV Ř., natož aby takové tvrzení prokázaly. Z přípisu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 7. 6. 2018 ve věci stavby „Technologické a diagnostické centrum E. Ř.“, plyne souhlas mj. s připojením stavby na dešťovou kanalizaci v ulici P. šachtou D4' na pozemku p. č. X a souhlas s umístěním stavby přípojky jednotné kanalizace do šachty D4'. Z rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 22. 10. 2018, č. j. 165468/2018-MURI/OSÚ/00023, kterým pak bylo nepravomocně rozhodnuto o umístění stavby „Technologické a diagnostické centrum E. Ř.“, ohledně splaškové kanalizace plyne, že odkanalizování stavby je navrženo do jednotné kanalizace v pozemku komunikace, splaškové vody budou svedeny do ČOV na pozemku stavby k přečištění na stanovené hodnoty a následně budou vypouštěny do kanalizačního řádu. V podmínce uvedené pod bodem II/2 tohoto územního rozhodnutí se pak uvádí, že navržené řešení odkanalizování je řešením provizorním a v době, kdy to bude technicky možné, bude stavba řádně odkanalizována do splaškové kanalizační sítě. Těmito listinami se tedy potvrzuje, že v konečném důsledku bude nutné napojení záměru navrhovatelek na městskou kanalizační soustavu. Nutno dodat, že již zněna č. 1 územního plánu z roku 2014 zakotvila řadu omezení ve vztahu k možnostem odkanalizování staveb.
59. Až v replice navrhovatelky uvedly, že v rámci oblasti Ř. západ není tato místní infrastrukturní podmínka uvedena u žádné z dalších jedenácti rozvojových ploch zařazených do I. etapy. Namítly tedy, že je vůči nim tato podmínka diskriminační. Tento návrhový bod však navrhovatelky uplatnily pozdě (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Navrhovatelky navíc ani v námitkách nepoukázaly na žádnou jinou (srovnatelnou) lokalitu, která by posuzovanou podmínkou zatížena nebyla, a nedaly tak možnost odpůrci, aby na ni mohl jakkoli reagovat.

Podmínka dostatečné kapacity vodních zdrojů

60. Navrhovatelky namítly, že je tato podmínka neurčitá a neopodstatněná a lze ji řešit v rámci rozhodování o umístění staveb.
61. Ze spisu soud zjistil, že vůči této podmínce nesměřovala žádná z námitek navrhovatelek, k této podmínce proto nelze vztáhnout obecnou námitku navrhovatelek o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Touto otázkou se proto soud nezabýval. Zabývat se pak nemohl ani proporcionalitou (slovy navrhovatelek opodstatněností) podmínky. Jak již soud uvedl výše, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatel podal řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35). Požadavek na řádné podání námitek není splněn již tím, že jsou (jakékoli) námitky podány. Námitky musí být dostatečně konkrétní, aby na ně mohl odpůrce adekvátně reagovat, neboť *„proporcionalita přijatého řešení nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohl-li ji pro nedůvodnou pasivitu navrhovatel posoudit odpůrce v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, bod 39, s odkazem na rozsudky téhož soudu č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, č. j. 1 Ao 1/2010 – 247 a č. j. 6 Aos 3/2013 – 29).
62. Soud se tedy mohl vyslovit toliko k určitosti podmínky požadující dostatečnou kapacitu vodních zdrojů. Podmínka je formulována značně obecně. Nelze ji ale vyložit jinak, než že tato podmínka bude splněna, pokud navrhovatelky doloží, že je pro daný záměr zajištěna dostatečná kapacita pitné vody. Tato podmínka tedy ponechává značný prostor pro jakýkoli jiný způsob zajištění dostatečné kapacity pitné vody (například i z vlastního vrtu, jak např. předpokládá územní rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 22. 10. 2018, č. j. 165468/2018-MURI/OSÚ/00023, kterým bylo nepravomocně rozhodnuto o umístění stavby „Technologické a diagnostické centrum E. Ř.“). Tuto podmínku nelze považovat ani za zásadně omezující, neboť si lze obtížně představit, že by bylo možné umístit záměr technologického centra, pro který by nebyly zajištěny dostatečné kapacity pitné vody.

**Podmínka kolaudace stavby P. o. (X) a komunikace
MUK L. – silnice 101**

63. Navrhovatelky vyslovily nesouhlas s podmínkou kolaudace stavby P. o. (X), jež je mimo kontrolu navrhovatelek i odpůrce. Poukázaly na jiné lokality, které jsou podmíněny pouze vydáním stavebního povolení na stavbu P. o. (X), je proto zřejmé, že podmínka kolaudace této stavby není nezbytná. Doprava na dotčené pozemky je řešena nezávisle na dálničním obchvatu, přístup bude zajištěn z ulice P. ústící do ulice K., s návazností na silnici Y vedoucí do městské části K.. Zátěž tranzitní dopravou lze v úsecích sloužících místní dopravě vyřešit efektivně i bez zásahu do práv navrhovatelek. Obdobné výhrady navrhovatelky vznesly i k požadavku na kolaudaci komunikace MUK L.-silnice X, jejíž časový horizont je navíc zcela neurčitý.
64. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je dostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Navrhovatelky shodně namítaly, že podmínění využití lokality dokončením P. o. (X) je diskriminační, neboť žádný stavebník nemůže ovlivnit výstavbu dálnice. Tento úsek je navíc v takovém stavu přípravy a plánování, že nelze rozumně předpokládat jeho dokončení před rokem 2023. Touto podmínkou se zásadně mění práva stavebníků nabytá v dobré víře. Na tuto námitku odpůrce reagoval tak, že uvedená podmínka je nezbytná vzhledem k současnému zatížení dopravního systému v Ř. a jeho blízkém okolí. Stanovená podmínka má za úkol nesnížit dosavadní kvalitu života obyvatel. Navrhovatelky dále

namítaly, že komunikace MUK L.-silnice X nesouvisí s dopravní obslužností plochy X, neboť ta je dostupná postupně z ulice P. přes ulici K., silnici X a dálnici X. Doprava tak není přiváděna intravilánem města. Odpůrce na takto formulovanou námitku reagoval s tím, že uvedená komunikace je v blízkosti rozvojové plochy X. Kolaudace předmětné komunikace má za úkol snížit dosavadní kvalitu života obyvatel. V současné době je dopravní zatížení Ř. neúnosné a tato nová komunikace přispěje k jeho snížení. Toto odůvodnění rozhodnutí o námitkách má soud za dostatečné, ačkoli je spíše obecné. Poměrně obecné totiž byly i samotné námitky, což předurčuje kvalitu jejich vypořádání. Odpůrce tedy nebyl vystaven situaci, kdy by bylo třeba reagovat na konkrétní skutečnosti či výhrady. Ostatně navrhovatelky ani v návrhu relevantním způsobem nezpochybnily špatnou dopravní situaci ve městě a jeho okolí.

65. K proporcionalitě podmínky kolaudace stavby P. o. (X) a komunikace MUK L. – silnice X soud konstatuje, že je nesporné, že výstavba a zprovoznění obou staveb bezesporu významnou měrou pozitivně ovlivní dopravní situaci v Ř., neboť z města odvede veškerou tranzitní dopravu. Místní dopravu, která vzniká v důsledku dojíždění obyvatel Ř. za prací, do škol, nákupy a podobně mimo město či naopak dojížděním m. do města, tyto stavby z města neodvedou (maximálně ji mírně přesunou s ohledem na místo, kde bude v blízkosti Ř. zřízen sjezd a nájezd na P. o.). Avšak díky tomu, že se tyto dva typy dopravy přestanou kumulovat, projeví se efekt obou dopravních staveb i do dopravy místní, neboť pro ni zůstane na místních komunikacích logicky více prostoru. Tyto komunikace tudíž snáze pojmu místní dopravu, kterou vygeneruje využití nových rozvojových ploch (lhostejno, zda půjde o rozvojové plochy určené pro bydlení či pro výrobu). Úvaha odpůrce, která za stanovením této podmínky stála, je tedy logická a vede k vytčenému cíli.
66. Je však otázkou, zda jde o nejmírnější dostupný prostředek způsobilý sledovaného cíle dosáhnout, a zda lze tuto regulaci ještě považovat za rozumnou.
67. Jen skutečnost, že pro jiné rozvojové plochy v oblasti Ř. – západ nebyla tato podmínka vždy formulována stejně (využití jiných lokalit je podmíněno toliko vydáním stavebního povolení na obě dopravní stavby), na což navrhovatelky poukazují, nemusí nutně znamenat, že požadavek na kolaudaci těchto staveb není tím nejmírnějším dostupným prostředkem způsobilým dosáhnout sledovaného cíle. Není totiž vyloučeno, že tyto jiné plochy nejsou s plochou, v níž se nachází pozemky navrhovatelek, srovnatelné. To ostatně naznačuje odpůrce, který ve vyjádření k návrhu poukazuje na rozdílnost funkčního využití ploch, velikost a s tím související objem předpokládané výstavby a také jinou polohu, s čímž souvisí odlišný způsob napojení na stávající dopravní infrastrukturu. Soud však nepovažoval za nezbytné se těmito odlišnostmi podrobně zabývat, neboť skutečnost, že podmínka kolaudace dotčených dopravních staveb, není tím nejmírnějším dostupným prostředkem, spatřuje v jiných okolnostech. Nadto soud pochybuje o tom, zda takového cíle lze vůbec dosáhnout již vydáním stavebního povolení na příslušné dopravní stavby. Navrhovatelky navíc ani podmínku vydání stavebního povolení nepovažují za adekvátní.
68. Soud se předně domnívá, že sledovaný cíl by byl dosažen již zprovozněním obou dopravních staveb, nikoli až jejich kolaudací. Tyto dva okamžiky se přitom mohou být značně vzdálené. Je totiž známou skutečností, že u takto rozsáhlých dopravních staveb kolaudaci vždy předchází zkušební provoz stavby ve smyslu § 124 odst. 1 stavebního zákona. Například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 – 44, ve kterém se soud zabýval rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za, kterým byl povolen zkušební

provoz stavby „Silniční okruh kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec“, na dobu od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015 s tím, že v průběhu zkušebního provozu budou realizována určená protihluková opatření, jejichž účinek bude v téže době rovněž vyhodnocen. Z tohoto rozsudku plyne, že k užívání tohoto úseku P. o. dochází v režimu zkušebního provozu již od 20. 9. 2010. Ačkoli Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dobu trvání zkušebního provozu kritizoval, byl následně zkušební provoz prodloužen do konce roku 2018 (viz novinový článek z 28. 6. 2017 s názvem *Pražský okruh nově při starém: zůstává ve zkušebním provozu* uveřejněný na www.prazsky.denik.cz, kterým soud provedl důkaz). Další významná dopravní stavba, a to tunel Blanka byl například zkolaudován po více než 4 letech zkušebního provozu (viz novinový článek z 14. 10. 2019 s názvem *Tunel Blanka se konečně dočkal kolaudace, ve zkušebním provozu fungoval čtyři roky* uveřejněný na www.zpravy.aktualne.cz, kterým soud provedl důkaz). Aniž by se soud k takto dlouhému provozování velkých dopravních staveb v režimu zkušebního provozu jakkoli blíže vyjadřoval (natož ho schvaloval), musel tyto skutečnosti vzít v úvahu při hodnocení přiměřenosti podmínky požadující kolaudaci P. o. (X). I kdyby v případě stavby další části P. o. (úseku č. X – X) pak nebyla doba zkušebního provozu tak dlouhá, jako tomu bylo v případě úseku č. 512 D1 – Jesenice – Vestec, je třeba i u této stavby počítat s tím, že po určitou dobu bude funkčnost a vlastnosti této stavby zapotřebí prověřovat v režimu zkušebního provozu. Po celou tuto dobu přitom již bude dosaženo cíle, který odpůrce stanovením této podmínky sledoval, tedy přesunutí tranzitní dopravy mimo území města Ř. právě na novou dopravní tepnu. Již jen z těchto důvodů má soud podmínku požadující kolaudaci P. o. (X) za nepřiměřenou, neboť není tím nejmírnějším dostupným prostředkem způsobilým dosáhnout sledovaného cíle.

69. S ohledem na shora uvedený závěr považuje soud za nepřiměřenou také podmínku požadující kolaudaci komunikace MUK L. – silnice X, tedy kolaudaci mimoúrovňové křižovatky na silnici X v místě křížení s budoucím přivaděčem od P. o., která souvisí se stavbou P. o. v úseku č. X – X. I u této stavby tudíž lze očekávat, že po určitou dobu bude provozována v režimu zkušebního provozu. Nadto sama tato podmínka (bez zachování podmínky kolaudace příslušného úseku P. o.) nebude mít kýžený efekt, neboť nelze předpokládat, že by tato stavba sama o sobě měla tak výrazný vliv na dopravní situaci v Ř., aby její zachování bylo proporcionální ve vztahu k omezení vlastnického práva, případně práva na podnikání, které by její zachování pro navrhovatelky znamenalo.
70. Z těchto důvodů soud přistoupil ke zrušení uvedených podmínek ve vztahu k pozemkům navrhovatele.

**Podmínka dokončení komunikací dle dopravní studie na celou rozvojovou plochu
předložené žadatelem**

71. Navrhovatelky namítají, že tato podmínka je neurčitá a nesrozumitelná, neboť není určeno, jakému orgánu státní správy, resp. samosprávy má stavebník dopravní studii předložit. Navrhovatelky obdobně argumentovaly v námitkách, na které odpůrce reagoval s tím, že vzhledem k rozsahu lokality je požadováno zpracování dopravní studie, která bude podkladem pro územní rozhodnutí na dělení pozemků v předmětné lokalitě. Dopravní studie má sloužit k zajištění řešení dopravy v dané lokalitě. V rozhodnutí o námitkách tedy bylo vysvětleno, že půjde o podklad pro územní řízení o dělení pozemků, čímž odpůrce odpověděl na námitku ohledně orgánu, kterému má být taková studie určena. Také bylo vysvětleno, že tato podmínka neřeší napojení na stávající infrastrukturu,

nýbrž řeší umístění a výstavby obslužných komunikací. S ohledem na rozsah a obecnost námitek považuje soud rozhodnutí o nich za dostatečně odůvodněné.

72. Podle názoru soudu směřuje tato podmínka k tomu, aby nebyl na stávající infrastrukturu napojován každý záměr jednotlivě, ale aby takto velká plocha byla, pokud jde o obslužné komunikace (místní dopravu), dostatečně koordinovaná, neboť není možné, aby se na místní komunikace nesystémově připojoval každý záměr v ploše jednotlivě. Je třeba současně připomenout, že tuto podmínku, která je místní infrastrukturní podmínkou, je možno řešit plánovací či obdobnou smlouvou s městem Ř., přičemž smlouva bude obsahovat termín, financování a způsob realizace místních podmínek (tedy i způsob, za jakých časových a finančních podmínek bude řešena vnitřní areálová doprava). Napadené OOP tedy v případě místních infrastrukturních podmínek ustupuje od požadavku, aby byly všechny splněny ještě před rozhodnutím o umístění stavby. Počítá totiž s možností, že jejich splnění bude vyřešeno plánovací či obdobnou smlouvou. Tím je dosah této podmínky do značné míry oslaben. Pozemky navrhovatele se nadto nachází na okraji lokality X, a jejich využití tudíž není závislé na využití ostatních pozemků v ploše. Soud je proto toho názoru, že se v dané věci lze rozumně dohodnout na splnění této podmínky, aniž by bylo třeba, aby byly dokončeny veškeré obslužné komunikace v dané rozvojové ploše.
73. Pokud navrhovatelky argumentují zajištěným napojením na stávající infrastrukturu. Musí soud konstatovat, že toto je zcela jiná otázka, než je otázka umístění a výstavby obslužných komunikací. Tento argument je tedy irelevantní.

**Podmínka kompletního dokončení pásu zeleně východně od X v délce celého dotyku
s rozvojovou lokalitou a v šíři dle územního plánu**

74. Navrhovatelky namítaly, že plocha ZO zasahuje do pozemků jiných vlastníků, kteří na těchto pozemcích provozují vlastní podnikatelskou činnost (zejména společnost P. A. a. s.). Tyto vlastníky proto nelze žádat, aby se těchto svých pozemků vzdali. Na takto formulované námítky odpůrce reagoval s tím, že navrhované opatření má za úkol snížit předpokládané vlivy výstavby na okolí a má za úkol udržet dostatečnou kvalitu života obyvatel přilehlých částí. Odpůrce tedy reagoval věcně správně, byť navrhovatelkám nevysvětlil, o kterou část lokality se přesně jedná. Tento dílčí nedostatek však podle názoru soudu nemohl vést ke zrušení této podmínky, neboť při jednání soudu se zcela vyjasnilo, o který pás zeleně (plochu ZO – zeleň ochranná a izolační) se jedná, tedy, že nejde o tu část, která je v územním plánu z roku 2014 vyznačena jako stabilizovaná plocha (směrem k ulici K.), ale že jde o návrhovou plochu vyznačenou směrem k ulici Ř.. Výsadbě zeleně přitom v tomto místě nebrání žádná stavba, jde ve skutečnosti o pole, což soud zjistil z náhledu do mapových portálů. Při posuzování tohoto požadavku je třeba vzít v úvahu, že naproti přes ulici Ř. se nachází rozsáhlé stabilizované obytné území (plochy SM – plochy smíšené obytné – městské a BI – bydlení v rodinných domech – městské a příměstské), které je třeba pásem zeleně oddělit. Zeleň ochranná a izolační pak nebude vést pouze k eliminaci prachu a hluku, ale povede také k žádoucímu vizuálnímu oddělení obou typově odlišných ploch. Soud z tohoto důvodu požadavek na vysazení zeleně v takto vymezené ploše nepovažuje za nepřiměřený, a to ani v tom ohledu, že tento požadavek směřuje k výsadbě v délce celého dotyku s rozvojovou lokalitou a v celé plánované šířce. Je třeba vzít v úvahu, že vysazení pouze v dílčí části by požadovaného efektu (odhlučnění, snížení prašnosti a vizuálního oddělení) dosahovalo omezeně. Nadto je tato podmínka relativizována tím, že je umožněna výsadba v náhradních plochách, které jsou územním plánem určeny k využití

obdobným druhem zeleně (str. 18 odůvodnění napadeného OOP). Zvyšování podílu zeleně je nadto jednou ze základních cílů, který sleduje územní plán z roku 2014 (idea zeleného města).

Podmínka realizovat výsadbu stromů dle kapitoly 12 bodu 4 textové části územního plánu

75. Ve vztahu k této podmínce navrhovatelky v námitkách poukazovaly na to, že kapitola 12 textové části územního plánu se týká vymezení staveb nezpůsobitelných pro zkrácené stavební řízení podle § 117 odst. 1 stavebního zákona. Podmínku z tohoto důvodu považovaly navrhovatelky za nesrozumitelnou. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách reagoval s tím, že tato podmínka se týká kapitoly 12 ve znění změny č. 2 územního plánu z roku 2014 (tedy ve znění napadeného OOP). Tuto reakci odpůrce považuje soud za dostatečnou a ztotožňuje se s ní, neboť navrhovatelkám vysvětluje, které části napadeného OOP se podmínka přesně týká.
76. V návrhu pak nad rámec námitek uplatněných k návrhu napadeného OOP navrhovatelky dodávají, že tuto podmínku považují za diskriminační, neboť tuto podmínku bude muset jako první i za ostatní vlastníky pozemků v ploše X splnit první stavebník. Tato podmínka je pak splnitelná pouze za součinnosti ostatních vlastníků pozemků, na kterých jsou vymezeny dotčené plochy ZO – zeleň ochranná a izolační. Tyto námitky však soud nepovažuje za důvodné. Tato podmínka s ohledem na dotčenou plochu, pro kterou je stanovena podmínka realizace pásu zeleně v přilehlé ploše ZO (viz shora), znamená pouze tolik, že v zásadě je možné splnit tuto podmínku náhradním způsobem. Jiná část kapitoly 12 bodu 4 se k podmínce realizace zeleně typu ZO nevztahuje.

Podmínka uzavření plánovací smlouvy a podmínka, že výstavba v lokalitě X klade nároky na vybudování dopravní a technické infrastruktury

77. Navrhovatelky namítají, že tato námitka je neopodstatněná, neboť veškerá potřebná infrastruktura je přivedena až na hranici předmětných pozemků, respektive investorem dalších prvků infrastruktury nebude odpůrce. Jedná se proto o nezákonný požadavek na získání finančních prostředků od navrhovatele.
78. Soud předně konstatuje, že tvrzení, že výstavba v lokalitě X klade nároky na vybudování dopravní a technické infrastruktury ve skutečnosti není samostatnou podmínkou (byť je uvedeno v oddíle s názvem Další infrastrukturní podmínky). Jde spíše o všeobecné konstatování, které odůvodňuje podmínku uzavření plánovací či jiné obdobné smlouvy s městem.
79. Plánovací smlouva se podle odpůrce (viz bod 8 odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelek) požaduje u těch záměrů, které mají být napojeny na veřejnou infrastrukturu, a budou tak klást nároky na posílení této infrastruktury. Plánovací smlouva tedy není vyžadována ve všech případech (například pokud jsou splněny základní podmínky a místní infrastrukturní podmínky, nebo pokud záměr neklade požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu).
80. Soud se pak ztotožňuje s odpůrcem v tom, že navrhovatelky infrastrukturní požadavky chápou příliš úzce. Ty totiž nelze redukovat pouze na problematiku bezproblémového napojení na síť stávajících místních komunikací či snadnou dosažitelnost kanalizační a vodovodních řadů a dalších sítí. Odpůrce setrvale poukazuje na to, že největší problém představuje nedostatečná kapacita ČOV Ř.. Již výše přitom bylo uvedeno (viz bod 58 tohoto rozsudku), že navrhovatelky v návrhu konkrétně neuvedly, v čem je vadný závěr

odpůrce, který vzhledem k zasakovacím poměrům v Ř. předpokládá nutnost napojení lokality na městskou kanalizační soustavu, tedy v konečném důsledku na ČOV Ř., natož aby takové tvrzení prokázaly. Naopak bylo prokázáno, že záměr stavby „Technologické a diagnostické centrum E. Ř.“ bude v době, kdy to bude technicky možné, řádně odkanalizován do splaškové kanalizační sítě. V konečném důsledku tedy zatíží ČOV Ř.. Soud má tedy za prokázané, že výstavba v lokalitě i pokud jde o záměr navrhovatelek, klade nároky na vybudování technické infrastruktury a požadavek na uzavření plánovací smlouvy tedy není neopodstatněný či nepřiměřený.

Závěr a náklady řízení

81. Vzhledem k výše uvedenému shledal soud podaný návrh důvodný pouze v části. Proto podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy v textové části v příloze č. 1 Tabulka etapizace v místní infrastrukturní podmínce stanovené pro rozvojovou plochu X, která zní: „kolaudace P. o. (X) a komunikace MUK L. – silnice X“, a to ve vztahu k pozemkům p. č. X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území Ř. u P.. Soud nepovažoval za nezbytné zrušit uvedenou podmínku ve vztahu k celé rozvojové ploše X. Byť tato plocha představuje jeden celek, v jehož rámci se uplatňuje totožná regulace, nepředstavuje zrušená podmínka takovou podmínku, v níž by byla dána taková provázanost pozemků navrhovatelek s ostatními pozemky v ploše, která by zásah soudu ve vztahu k celé ploše vyžadovala. Tento postup je odůvodněn zásadou zdrženlivosti (plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73).
82. Ve zbytku soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
83. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť v řízení nebyl plně procesně úspěšný žádný z účastníků. Navrhovatelky se domáhaly zrušení veškerých místních infrastrukturních a dalších podmínek stanovených pro jejich pozemky zařazené v lokalitě, přičemž docílily v řízení pouze částečného procesního úspěchu (soud zrušil opatření obecné povahy v jedné místní infrastrukturní podmínce). Z větší části byl tedy úspěšný odpůrce, kterému však žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. ledna 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu