



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

navrhovatelky: **M. P.,**
bytem X,
zastoupená advokátem JUDr. Ivanem Roubalem,
sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5,

proti
odpůrci: **město Říčany,**
sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Ř. 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 ruší ve vztahu k rozvojovým plochám ŘZ-06, ŘZ-07, ŘZ-08 a ŘZ-09 v textové části v bodu 18 v základních podmínkách pro zahájení III. etapy, které zní:

„kolaudací II. etapy intenzifikace ČOV na cca 27 000 EO,“

„kolaudací Pražského okruhu (SOKP 511),“

„kolaudací nového napojení komunikace II/101 na 511 SOKP přímo na MUK Ř.,“

„kolaudací komunikace č. Tehovská spojka: Vojkov – Všechromy,“

a v textové části v Příloze č. 1 - Tabulka etapizace v místní infrastrukturní podmínce, která zní: „vybudování komunikace Srnčí – Kolovratská“.

II. Ve zbytku se návrh zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“).
2. Navrhovatelka jako vlastník pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území Ř. u P. (dále též „dotčené pozemky“) uvádí, že dlouhodobě v součinnosti s odpůrcem připravovala záměr výstavby obytného souboru „N. V.“ na těchto pozemcích. Již v roce 2006 bylo vydáno souhlasné stanovisko k záměru realizace projektu. Územní rozhodnutí nebylo vydáno z důvodu úmrtí tehdejšího vlastníka. Navrhovatelka záměr obnovila. Na základě projednání s odpůrcem a příslušnými útvary Městského úřadu Ř. (dále jen „městský úřad“) a se zohledněním jejich připomínek zajistila zpracování územní studie. Územní studie byla shledána souladnou s územně plánovací dokumentací a vložena do evidence územně plánovací dokumentace tak, aby mohla sloužit jako podklad pro zpracování regulačního plánu. Navrhovatelka nebyla odpůrcem ani městským úřadem v průběhu komunikace ohledně územní studie upozorněna, že zamýšlí podmínit výstavbu dalšími podmínkami nad rámec podmínek diskutovaných a zapracovaných do územní studie. V rámci jednání o podmínkách realizace projektu navrhovatelka uzavřela s odpůrcem smlouvu č. X o zřízení věcného břemene – služebnosti inženýrské sítě, v níž se odpůrce zavázal, že jako první v pořadí po plánované realizaci navýšení kapacity stávající ČOV nebo vybudování nové ČOV bezplatně připojí lokalitu „N. V.“ na kanalizaci v rozsahu 350 ekvivalentních obyvatel pro budoucí výstavbu obytných a rodinných domů. Napadené OOP splnění uvedeného závazku odpůrce fakticky znemožňuje. Změnou č. 2 byly dotčené pozemky jako součást rozvojových ploch ŘZ-06, ŘZ-07, ŘZ-08 a ŘZ-09 zařazeny do III. etapy tzv. etapizace. Výstavba je zde vázána na splnění základních a místních podmínek, které na dobu deseti či více let znemožňují realizaci připravovaného projektu. Ačkoli způsob využití zůstal formálně nezměněn, fakticky dle názoru navrhovatelky došlo ke změně způsobu funkčního využití. Navrhovatelka tvrdí, že v důsledku napadeného OOP se snížila hodnota dotčených pozemků, navíc marně vynaložila finanční prostředky v rozsahu několika milionů korun na přípravu projektu. Napadeným OOP tedy bylo zasaženo do jejího vlastnického práva a práva svobodně podnikat. Pokud by napadené OOP nebylo vydáno, mohla legitimně očekávat, že bude možné projekt realizovat.
3. Navrhovatelka předně namítá, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, neboť se zásadně odchyluje od zadání schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 8. 6. 2016, respektive je podstatným způsobem překračuje. Výklad, který by umožnil takto rozvolněný vztah mezi zadáním a územním plánem, by popíral smysl ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“).
4. Navrhovatelka považuje napadené OOP za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění v části rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování. Namítá, že odůvodnění rozhodnutí o jejích námitkách je zcela obecné a postrádá relevantní

argumentaci opřenu o konkrétní data a podklady. Domnívá se, že v napadeném OOP chybí též řádné vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 53 odst. 4 písm. b) a § 53 odst. 5 písm. a) stavebního zákona, neboť článek 3 odůvodnění napadeného OOP je pouze parafrází § 18 stavebního zákona. K tomu poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

5. Navrhovatelka namítá, že napadené OOP představuje radikální zásah do stability poměrů v území a práv dotčených osob, aniž bylo přesvědčivě odůvodněno a doloženo, že by od schválení územního plánu v roce 2014 došlo k zásadním změnám v území, které nebylo možné zohlednit. Navrhovatelka má za to, že hlavním cílem etapizace není stanovení racionálního časového a funkčního rámce budoucí plánované výstavby tak, jak předpokládá Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, ale snaha fakticky redukovat tvrzenou nadměrnost rozvojových ploch s co nejnižšími náklady a riziky. Zahájení III. etapy výstavby je podmíněno splněním podmínek, u nichž napadené OOP předpokládá časový horizont cca 10 až 20 let. Tato doba (pokud vůbec k naplnění podmínek dojde) přesahuje obvyklou délku platnosti územního plánu, jakož i trvání politické reprezentace, která napadené OOP prosadila. Pokud odpůrce chtěl redukovat údajně nadměrné rozvojové plochy, měl použít právní cesty k tomu určené a nezneužívat instrument tzv. etapizace.
6. Navrhovatelka dále namítá nepřiměřenost, nerozumnost a neurčitost jednotlivých podmínek.
7. Navrhovatelka považuje za nepřiměřenou zejména podmínku kolaudace Pražského okruhu (SOKP 511) a nového napojení komunikace II/101 na 511 SOKP na MÚK Ř.. Domnívá se, že nesplňují požadavek spravedlivé rovnováhy mezi soukromými zájmy a zájmem veřejným. Poukazuje na to, že jejich splnění nemůže odpůrce ani navrhovatelka ovlivnit, neboť jde o dopravní stavby, jejichž investorem je stát prostřednictvím Ředitelství silnic a dálnic ČR. Dosud nedošlo ani k výkupu potřebných pozemků. Odpůrce splnění těchto podmínek v přiměřeném časovém horizontu ostatně nepředpokládá. V napadeném OOP přitom není přesvědčivě odůvodněno, na základě jakých konkrétních dat bylo jejich splnění vyhodnoceno jako určující pro zahájení výstavby na předmětných rozvojových plochách.
8. Navrhovatelka nesouhlasí také s podmínkou kolaudace nové základní školy v k. ú. P. u Ř., neboť s ohledem na princip spádovosti a vzdálenost této místní části od dotčených rozvojových ploch (cca 3 km) ji nepovažuje za relevantní pro zahájení výstavby na těchto rozvojových plochách. Navrhovatelka dále namítá, že podmínka navýšení počtu míst v městských mateřských školách v Ř. o 400 míst oproti roku 2018 pomíjí skutečnost, že podle územní studie projednávané s odpůrcem a příslušnými správními orgány je na předmětných rozvojových plochách plánována výstavba mateřské školy, která pokryje navýšení počtu dětí předškolního věku v důsledku výstavby plánované na těchto plochách. Relevanci k těmto rozvojovým plochám dle navrhovatelky postrádá rovněž podmínka kolaudace komunikace Tehovská spojka: Vojkov-Všechromy dopravně obsluhující opačnou část města Ř..
9. Navrhovatelka též namítá, že z napadeného OOP ani z podkladové dokumentace není zřejmý účel některých podmínek, konkrétně v tomto směru zmiňuje podmínky

vybudování komunikace Srnčí – Kolovratská a nového bezbariérového a bezpečného průchodu pro pěší přes silnici 101.

10. Podmínky spočívající v zajištění dostatečného množství pitné vody a výstavbě protihlukových opatření dle navrhovatelky postrádají jasné vymezení. Neurčitý způsob jejich formulace dle navrhovatelky poskytuje odpůrci takřka neomezenou možnost blokovat zahájení III. etapy výstavby na předmětných rozvojových plochách, bez možnosti navrhovatelky tento stav ovlivnit.
11. Navrhovatelka dále namítá nejednoznačné stanovení kritérií pro zařazení rozvojových ploch do jednotlivých etap. Předmětné rozvojové plochy nejsou dle navrhovatelky okrajovými plochami. Bylo tak pouze na subjektivním hodnocení odpůrce, zda bude klasifikovat předmětné rozvojové plochy jako velké rozvojové plochy zařazené do III. etapy, nebo jako menší rozvojové plochy zařazené do II. etapy. Napadené OOP jasný parametr k jejich rozlišení neobsahuje.
12. Navrhovatelka poukazuje na to, že uplatnila proti návrhu napadeného OOP námítky ohledně jednotlivých podmínek, avšak odpůrce je náležitým způsobem nevypořádal.
13. Navrhovatelka uvádí, že územní plán obvykle stanoví pravidla pro využití území s perspektivou deseti až patnácti let. Podmínky pro realizaci záměrů by měly být nastaveny tak, aby jejich splnění bylo reálně zajistitelné nejpozději v horizontu předpokládané „životnosti“ územního plánu. V opačném případě jde o faktickou změnu způsobu využití území. Navrhovatelka se domnívá, že k tomuto cíli stanovení nerealistických podmínek pro zahájení III. etapy výstavby ve skutečnosti směřuje. Požadavek na zajištění robustní infrastruktury potlačuje legitimní zájem navrhovatelky na využití dotčených pozemků způsobem stanoveným územním plánem v souladu s jejím legitimním očekáváním vyvolaným předchozí aktivní spoluprací s odpůrcem ohledně způsobu a podmínek realizace projektu. Dle navrhovatelky napadené OOP nesplňuje nároky vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42. Napadené OOP je ve vztahu k navrhovatelce diskontinuitním krokem popírajícím průběh a výsledky dosavadních jednání ohledně využití předmětných rozvojových ploch nerespektujícím princip proporcionality. Navrhovatelka uvádí, že nebrojí proti etapizaci jako takové, ale proti její konkrétní podobě, kterou považuje za excesivní a nepřiměřenou. V důsledku nastavených podmínek je vystavena nejistotě, zda a kdy bude moci dotčené pozemky využít v souladu s účelem stanoveným územním plánem, aniž by tento stav byl časově limitován. Napadené OOP neposkytuje relevantní informaci ani o přibližném časovém horizontu možného splnění podmínek. Splnění některých podmínek je přitom zcela nezávislé na vůli či finančních možnostech odpůrce.
14. Odpůrce s návrhem nesouhlasí. Poukazuje na to, že navrhovatelka tvrdí dotčení na svých právech pouze ve vztahu k dotčeným pozemkům zařazeným v rozvojových plochách ŘZ-06 až ŘZ-09. Navrhuje proto, aby byl návrh v rozsahu, v němž se navrhovatelka domáhá zrušení napadeného OOP jako celku bez vztahu k těmto plochám, odmítnut jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ve zbývajícím rozsahu považuje odpůrce návrh za nedůvodný a navrhuje jeho zamítnutí.
15. K přípravě projektu odpůrce poznamenává, že územní řízení týkající se výstavby na dotčených pozemcích bylo v roce 2008 zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, tedy z důvodu na straně žadatele. Územní studie, na kterou navrhovatelka poukazuje, byla zhotovena z jejího podnětu. Územní plán přitom výstavbu pořízením územní studie

nepodmiňoval. Územně plánovací dokumentace po dlouhou dobu umožňovala výstavbu na dotčených pozemcích za podmínek, proti nimž navrhovatelka nebrojila (žádost o vydání územního rozhodnutí byla podána již v roce 2005). Nelze klást k tíži odpůrce, že navrhovatelka do vydání napadeného OOP v roce 2018 potřebná rozhodnutí či opatření pro realizaci výstavby nezískala. Korekce přístupu k výstavbě nemohla být překvapivá. Již v roce 2016 se konalo k této problematice místní referendum. Argumentace soukromoprávní smlouvou o zřízení věcného břemene není dle odpůrce v projednávané věci významná.

16. Odpůrce uvádí, že napadené OOP navazuje na schválené zadání, podle něhož měly být prověřeny zastavitelné plochy a případně navržena etapizace výstavby. Námitky navrhovatelky byly dle odpůrce adekvátním způsobem vypořádány. K tomu poukazuje na nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013. sp. zn. III. ÚS 1669/11. Zdůrazňuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění napadeného OOP, které se opírá o veřejný zájem na udržitelném rozvoji a zajištění vhodných podmínek pro život občanů. Nedostatečná kapacita veřejné infrastruktury je obecně známou skutečností, ať jde o likvidaci odpadních vod, přetíženost komunikací či počet míst ve školách a školkách zřizovaných odpůrcem. Z rozhodnutí o námitkách lze dle odpůrce v kontextu celého odůvodnění seznat, proč jim nebylo vyhověno. Podrobnost odůvodnění ve vztahu k cílům a úkolům územního plánování se odvíjí od uplatněných námitek a připomínek. V případě změny územního plánu, jíž se nemění účelové určení ploch, jsou požadavky na podrobnost odůvodnění z povahy věci odlišné oproti přijímání nového územního plánu. Dle odpůrce musí být dán prostor pro reakci na postupně získávané a ověřované poznatky. Územní plán vzniká i několik let a může se v některých ohledech ukázat nedlouho po vydání jako ne zcela vyhovující. K tomu došlo v daném případě. Ukázalo se, že územní plán vydaný v roce 2014 z hlediska množství rozvojových zastavitelných ploch nevyhovoval požadavkům na zachování kvality každodenního života ve městě a zajištění adekvátní veřejné infrastruktury. Schválení napadeného OOP podléhalo standardnímu procesu rozhodování v orgánech odpůrce, jejichž členové byli do funkcí zvoleni s jasně formulovaným programem zklidnění stavebního rozvoje. Využití rozvojových ploch, které obecně lze považovat za žádoucí, bylo nutné podmínit dostatečnou infrastrukturou a přiměřeností dopadů na občany. Odpůrce se domnívá, že zvolená cesta etapizace je v souladu s náhledem Nejvyššího správního soudu na etapizaci předestřeným v navrhovatelkou citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009-185, v němž Nejvyšší správní soud označil etapizaci za důležitý územně plánovací nástroj umožňující eliminovat či zmírnit negativní dopady na stávající i nové obyvatele. Za tímto účelem byla etapizace jako mírnější varianta regulace oproti vypuštění ploch pro výstavbu využita.
17. Podmínky etapizace dle odpůrce vychází z nutnosti spravovat území jako celek a nevnímat jednotlivé lokality jako izolované prvky. Dokončení určité komunikace, která se nenachází přímo v dané lokalitě, ale zajistí svedení dopravy z významné části města, je zásadním prvkem pro realizaci projektů k bydlení, s nimiž je z povahy věci spojen nárůst dopravní zátěže, a pro zajištění funkčního vnitřního dopravního systému. Obdobně to platí i pro mateřské a základní školy. Odpůrce musí zajistit dostatečnou kapacitu pro celé území města, nikoli pouze pro jednotlivé lokality. Otevření nové školy uvolní kapacity ve školách stávajících, které jsou přetížené. Nesouhlasí proto s navrhovatelkou, že podmínky týkající se kolaudace základní školy v k. ú. P., navýšení kapacity mateřských škol či kolaudace tzv. Tehovské spojky nejsou racionální či relevantní ve vztahu k předmětným rozvojovým plochám. Vybudování spojovací komunikace Srnčí – Kolovratská umožní

rozložení dopravní zátěže do více směrů a omezí vytváření dopravních „špuntů“ v uzlových křižovatkách. Realizace průchodu pro pěší přes silnici II/101 je podstatná pro zajištění bezpečnosti chodců směřujících do centra města a zpět, jejichž počet s novou výstavbou vzroste. Odpůrce nesouhlasí s navrhovatelkou, že by podmínky spočívající v realizaci podstatných infrastrukturních projektů (Pražský okruh a propojení komunikací) byly nepřiměřené. Jde o projekty, které jsou součástí priorit státu, hlavního města Prahy a Středočeského kraje a mají oporu v Politice územního rozvoje a Zásadách územního rozvoje hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Nedostatečný postup výstavby či její přípravy na straně státu či vyšších územních samosprávných celků nemůže mít negativní dopad na odpůrce a jeho obyvatele. Odpůrce považuje za nedůvodnou též námitku týkající se požadavku na dostatečné zásobování pitnou vodou. Jde o základní předpoklad pro výstavbu, což napadené OOP pouze potvrzuje při zohlednění dopadů posledních suchých let na vydatnost vodních zdrojů, která je v současnosti problematická. Výstavba protihlukových opatření byla řešena v rámci vypořádání námitek navrhovatelky, z něhož je zřejmé, že opatření mají být provedena ve vazbě na silnici II/101 a okolní zástavbu. Odpůrce považuje kritéria rozčlenění ploch do jednotlivých etap za jednoznačná. Větší a menší rozvojová plocha je dle odpůrce dobře odlišitelná dle kapacity a předpokládatelného počtu bytových jednotek. Lokalita, kde se nachází dotčené pozemky, dosud není intenzivně využita. Výstavba, která zde má být realizována dle územní studie, je určena pro bydlení více než 360 osob ve 25 rodinných domech a 24 domech bytových. Nepochybně nejde o menší rozvojovou plochu, a nelze tedy mít pochybnost o správnosti jejího zařazení do III. etapy. Z právní úpravy neplyne, že by územní plán mohl být podkladem jen pro projekty realizovatelné v časovém horizontu 10 až 15 let. Povede-li etapizace jako zákonem předvídaný územně plánovací nástroj po jistou dobu k zachování stávajícího faktického způsobu využití pozemků, nezasahuje tím do vlastnického práva navrhovatelky. Odpůrce zdůrazňuje, že veškeré aktivity týkající se výstavby v předmětných rozvojových plochách vycházely od navrhovatelky. Odpůrce pouze vše řádně administroval, aniž plánovanou výstavbu jakkoli podporoval. Podmínky etapizace vychází z politiky a zásad územního rozvoje a zohledňují požadavky na zajištění správy místních záležitostí. Etapizace může mít různé podoby a nemusí stanovit přesný časový horizont pro zahájení etapy pozdější. Tak je tomu i v typickém případě, kdy je zahájení další etapy výstavby vázáno na zastavění soukromých pozemků v první etapě. Ani v takovém případě nemůže obec ovlivnit, kdy se vlastníci pozemků v první etapě rozhodnou pro realizaci výstavby a bude možné zahájit druhou etapu.

18. Navrhovatelka v replice nesouhlasí s argumentací odpůrce. Domnívá se, že v projednávané věci není zrušení napadeného OOP jen ve vztahu k dotčeným pozemkům možné. Upozorňuje, že není jediným vlastníkem pozemků v rámci předmětných rozvojových ploch, a případné zrušení napadeného OOP by tak založilo odlišný režim v rámci jedné rozvojové plochy. Navíc by vznikl stav, kdy pozemky navrhovatelky by byly zcela vyňaty z režimu tzv. etapizace, zatímco status ostatních rozvojových ploch by zůstal nedotčen. Takový stav by svědčil navrhovatelce, nešlo by však o systémový zásah. Navrhovatelka předpokládá, že v případě zrušení napadeného OOP odpůrce zahájí proces směřující ke změně územního plánu, která bude obsahovat tzv. etapizaci v modifikované podobě, v níž bude vyvážen veřejný zájem se zájmy dalších dotčených subjektů. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že není dán důvod ke zrušení napadeného OOP jako celku, navrhuje zrušení napadeného OOP ve vztahu k dotčeným pozemkům. Nad rámec argumentace obsažené v návrhu dále poznamenává, že výsledek místního referenda z roku 2016 nelze

považovat za relevantní, neboť bylo z důvodu nedosažení zákonného kvora neplatné. Místní referendum tak svědčí spíše o indiferentnosti obyvatel k odpůrcem razantně prosazované zásadní korekci rozsahu výstavby. Dále uvádí, že návrh zadání, který má k dispozici, požadavek na prověření etapizace výstavby neobsahuje.

19. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
20. Navrhovatelka zdůraznila, že posouzení proporcionality je možné jen ve vztahu k sledovanému cíli. Sledovaný cíl však není v napadeném OOP jasně definován. Za sledovaný cíl nelze považovat popis předmětu změny č. 2 v čl. 10 odůvodnění, neboť jde jen o prostředky k dosažení cíle. Napadené OOP je proto obtížně přezkoumatelné. Test proporcionality popsáný v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, je třeba vztáhnout jak na napadené OOP jako celek, tak i na jednotlivé podmínky, a posuzovat, zda napadené OOP a jednotlivé podmínky umožňují dosáhnout sledovaný cíl, zda napadené OOP a sledovaný cíl spolu logicky souvisí, zda napadené OOP omezuje své adresáty co nejméně a zda je omezení úměrné sledovanému cíli. Není-li sledovaný cíl jasně definován, je obtížné testovat proporcionalitu. Ačkoli územní plán musí reagovat na změny společenské situace a změny v území, měl by poskytovat relativní jistotu dotčeným osobám. Napadené OOP, které zásadním způsobem zasahuje do zájmů navrhovatelky a dalších vlastníků pozemků, bylo přijato pouze čtyři roky po vydání územního plánu, který vrcholný představitel obce označil za přísný, s vysokou mírou regulace, nastavující přesná pravidla. Od roku 2014 dle navrhovatelky nedošlo k zásadním změnám v území, které by takto zásadní změnu odůvodnily. Byl-li takový důvod dán, měl být jasně vysvětlen. Uvedla, že dle statistických dat ministerstva vnitra nedošlo k razantnímu nárůstu počtu obyvatel města. Ke dni 1. 1. 2014 byl počet obyvatel 14 011, ke dni 1. 1. 2017 celkem 14 739. Jde tedy o nárůst o cca 1,5 % ročně, což neodůvodňuje změnu regulace. Upozornila také, že ačkoli její námitce týkající se podmínky zvýšení kapacity ČOV bylo vyhověno, nebylo to promítnuto do textové části napadeného OOP. Navrhovatelka vyjádřila nesouhlas s formulací některých podmínek. Poukázala na to, že některé podmínky jsou vázány na kolaudaci infrastrukturních staveb, ačkoli je zřejmé, že některé tyto stavby se ani několik let po dokončení nedočkají kolaudace. Tím se odsouvá naplnění podmínek a možnost výstavby, ačkoli faktické naplnění podmínky nastane daleko dříve. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení celého napadeného OOP, žádala zrušení základních a místních podmínek ve vztahu k plochám, v nichž se nachází její pozemky.
21. Odpůrce zdůraznil, že cílem změny bylo nachystat podmínky pro udržitelný rozvoj území města a tento cíl změnou prostupuje. Pokud jde o dopravní infrastrukturu, je dle odpůrce třeba rozlišovat mezi velkými dopravními stavbami a jinými komunikacemi. Disproporce mezi zprovozněním a kolaudací je dána u velkých staveb, které provádí Ředitelství silnic a dálnic ČR. Místní komunikace jsou kolaudovány nedlouho po dostavění a prodleva u nich nevzniká. Dle zkušeností odpůrce lze i u silnic I. či II. třídy kolaudaci zvládnout v rámci týdnů, jako příklad zmínil rekonstrukci mostního objektu na ulici Č.. Z pohledu odpůrce šlo o terminologickou záležitost. Z judikatury ve věci Pražského okruhu plyne, že ve zkušebním provozu nelze pokračovat do nekonečna. Nelze tak vyloučit, že by mohl být zkušební provoz ukončen, a sledovaný cíl by tudíž nebyl naplněn. K dopravnímu zatížení odpůrce doplnil, že lokalita N. V. se nachází v blízkosti křížení dvou klíčových komunikací, silnice II/101 a Č. ulice, které do místa přivádí ze dvou směrů více než 20 000 automobilů denně. Ze studií zatížení křížení komunikací vyplývá, že po výstavbě Pražského okruhu bude docházet ke kolizním situacím, a zásadní význam má proto

realizace přeložky silnice II/107 (Tehovské spojky). To dle odpůrce dokládá též studie, kterou nechal zpracovat Středočeský kraj. Z ní vyplývá pozitivní vliv Tehovské spojky na snížení dopravní zátěže na silnici I/2 při existenci Pražského okruhu stavby 511. Byť jde o dvouproudou komunikaci II. třídy, z kritické spojnice dvou komunikací může odvést 10 000 až 20 000 automobilů. Druhou klíčovou stavbou je realizace napojení silnice II/101 do blízkosti Pražského okruhu. Dále doplnil, že pro celou oblast N. V. neexistuje v současnosti optimální napojení, a proto byla stanovena místní infrastrukturní podmínka dalšího napojení lokality N. V. a existujících rodinných domů na komunikaci Kolovratskou, která bude navíc napojena na Pražský okruh, tak, aby se oblast zprůjezdnila a měla paralelní výjezd. Tato komunikace je důležitá pro celou oblast. Nyní je lokalita napojena pouze na dvou místech na silnici 101, přičemž jedno napojení je na kruhový objezd, který je ve špičkách kapacitně nedostatečný, druhé do nepřehledné zatáčky, kde do zavedení úsekového měření docházelo k nehodám. V případě problému na silnici II/101 se není možné do oblasti dostat. Nová komunikace je prospěšná pro celou oblast i budoucí výstavbu z hlediska bezpečnosti a dopravní prostupnosti. Ke stavu přípravy této komunikace uvedl, že v místě je nedostavěná věznice z konce 80. let, která byla převedena na Ředitelství silnic a dálnic ČR a Policii ČR a měla by zde vzniknout centrála policie Středočeského kraje a obslužná infrastruktura pro výstavbu Pražského okruhu. Tento projekt včetně komunikace je v prioritách vlády. Realizaci komunikace lze tak očekávat ve střednědobém horizontu. Bez propojení by došlo ke zkomplikování dopravní situace na kapacitně nedostatečné komunikaci II/101.

22. K nedostatečné kapacitě pitné vody odpůrce poukázal na stanovisko provozovatele vodovodních řadů, které dokládá, že její kapacita je vyčerpána. Uvedl, že je povinen zajistit odpovídající kapacity školských zařízení. V územním plánu je vymezena adekvátní plocha občanské vybavenosti pro umístění základní školy v katastrálním území P., nyní je realizována škola na Komenského náměstí. Odpůrce vycházel z demografické studie, kterou si nechal vypracovat. Na každých 5 000 nových obyvatel by měla vzniknout jedna nová základní škola o cca 500 žácích. Se školou je počítáno i pro potřeby dalších lokalit zařazených do III. etapy (např. lokalita N. P., v níž se předpokládá vznik stovky rodinných domů, či lokalita V., kde se počítá i s bytovými domy). Lokalita N. V. patří k velkým projektům, které mohou skokově ovlivnit počet obyvatel. V letech 2014 až 2016 se začaly dokončovat projekty, pro které bylo vydáno rozhodnutí před rokem 2010, což má zásadní dopady na nárůst obyvatel. V jednom školském obvodu bylo nezbytné zrekonstruovat budovu mimo objekt základní školy, která nyní pracuje na dvou místech, což je organizačně složité. Pokud jde o počet obyvatel, liší se metodika ministerstva vnitra a Českého statistického úřadu. Dle odpůrce má město nyní již 16,5 tisíce obyvatel. Statistky ministerstva jsou neúplné, neboť zohledňují pouze osoby s trvalým pobytem. Napadené OOP stanovilo jasný klíč pro zařazení ploch do etap. Dotčené rozvojové plochy představují velké území. Ještě za účinnosti předchozího územního plánu byla nařízena pro toto území stavební uzávěra s ohledem na nezbytnost přípravy regulačního plánu. Tato podmínka je dlouhodobá, přesto nebyla naplněna. První kroky navrhovatelka činila až v letech 2017 až 2018, kdy byla připravována územní studie z jejího podnětu. Podmínky odpůrce považuje za odpovídající dané lokalitě. Je třeba uvažovat s množstvím obyvatel, které může přibýt, pokud bude výstavba realizována v možnostech, které poskytuje územní plán. Územní studie předpokládá, že se do rodinných domů nastěhuje cca 75 obyvatel a do bytových domů 288 obyvatel, z hlediska územního plánu ale může dojít k postupnému navýšení záměrů tak, že by v rodinných domech mohlo bydlet přes 200

obyvatel a v bytových domech přes 1 000 obyvatel. Rodinné domy mohou mít až 3 jednotky. Zkušenost odpůrce je taková, že plochy jsou investory využívány na maximum. Upozornil, že je jedním z vlastníků pozemků v této lokalitě a s územní studií vyjádřil nesouhlas.

Legitimace navrhovatelky a splnění procesních podmínek

23. Krajský soud v Praze se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen na svých právech.
24. Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v obci Ř., které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Navrhovatelka tvrdila a prokázala, že její pozemky p. č. X, X, X, X, X a X byly napadeným OOP dotčeny, neboť byly jako součást rozvojových ploch ŘZ-06, ŘZ-07, ŘZ-08 a ŘZ-09 zařazeny do III. etapy výstavby (srov. výkres etapizace). Zahájení III. etapy výstavby je vázáno na splnění základních podmínek stanovených v bodu 18 odst. 2 napadeného OOP. Současně byly ve výroku napadeného OOP pro uvedené rozvojové plochy stanoveny místní infrastrukturní podmínky konkretizované 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“*. Splnění základních a místních infrastrukturních podmínek bude předmětem posuzování stavebního záměru na dotčených pozemcích v rámci přijímání regulačního plánu, územního rozhodnutí/souhlasu a stavebního řízení, resp. při vydávání podmiňujících správních aktů. Navrhovatelka je proto v důsledku vydání napadeného OOP omezena ve výkonu vlastnického práva, přičemž s ohledem na předpokládanou povahu a rozsah zamýšlené výstavby nelze vyloučit ani tvrzené omezení svobody podnikání. Navrhovatelka je tedy k podání návrhu v posuzované věci aktivně procesně legitimována. Ačkoli navrhovatelka odvíjí dotčení na právech pouze z vlastnictví uvedených pozemků, nelze návrh na zrušení napadeného OOP jako celku považovat za návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou, a to ani v části týkající se zbylého území odpůrce. Otázku oddělitelnosti jednotlivých částí napadeného OOP je třeba posoudit v návaznosti na návrhové body v rámci věcného projednání.
25. Návrh na zrušení napadeného OOP byl podán včas (ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti – srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.). Jde tedy o návrh věcně projednatelný.

Skutková zjištění

26. Z předchozí územně plánovací dokumentace plyne, že podle územního plánu sídelního útvaru Ř. z roku 1998 byly na dotčených pozemcích, resp. jejich částech, vymezeny plochy všeobecná smíšená (SV), čistě obytná (OC), veřejného vybavení universálního pro školství, zdravotnictví, sociální péči a kulturu (VV) a v malé části plocha doprovodné a izolační zeleně (DZ). Pro souvislé volné (dosud nezastavěné) plochy větší než 4 000 m² určené k zástavbě se vyžadovalo zpracování podrobnějšího stupně územně plánovací dokumentace – územního plánu zóny nebo regulačního plánu (§ 3 vyhlášky města Ř. č. 8/98). Funkční využití ploch bylo upřesněno změnou č. 1 územního plánu z roku 1998 vydanou dne 9. 1. 2003. Změnou č. 2 územního plánu z roku 1998 z 20. 10. 2006 byla namísto ploch VV

a OC vymezena v severní části lokality plocha všeobecná obytná (OV) a v jižní části plocha SV s tím, že potřebné občanské vybavení bude zahrnuto do celé rozvojové plochy.

27. Z územního plánu z roku 2014, který nabyl účinnosti dne 14. 6. 2014, soud zjistil, že dotčené pozemky byly částečně zařazeny v rozvojové ploše ŘZ-06 (část pozemků p. č. X a X) s návrhovým funkčním využitím bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (BI). Zčásti byly zařazeny v návrhové ploše smíšené obytné městské (SM), a to v rozvojových plochách ŘZ-07 (části pozemků p. č. X, X, X a X), ŘZ-08 (část pozemku p. č. X a pozemek p. č. X) a ŘZ-09 (části pozemků p. č. X, X a X). Na části pozemků p. č. X, X a X byla navržena místní zklidněná komunikace, která byla vymezena jako veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury WD 52 – spojovací komunikace mezi ulicemi Arbesova a Březinova. Pozemek p. č. X se nacházel v ploše vodní a vodohospodářské (W). Pozemky p. č. X a X byly zařazeny v návrhové ploše smíšené nezastavěného území – krajinný park (NSX).
28. Podmínky pro využití ploch BI byly stanoveny takto: Hlavní využití: Bydlení v rodinných domech s možným částečným nebytovým využitím; ve vstupním podlaží možnost umístění nerušících služeb a obchodních jednotek bez rušivých vlivů na okolí s denním provozem, jejichž rozsah nepřevyší rozsah podlahových ploch pro bydlení v rámci objektu; v případě skupiny objektů pod společným oplocením není povinný podíl bytové funkce v jednom z objektů. Z hlavního využití byla vyloučena řadová zástavba a zástavba trojdomy. Jako přípustné využití byly uvedeny veřejně přístupné sportovní plochy jako doplňkové k hlavnímu využití, stávající stavby pro rekreaci v lokalitách, kde probíhá konverze z rekreace na bydlení v rodinných domech, a dále dopravní a technická infrastruktura, doprovodné stavby, veřejná zeleň, pěší cesty a cyklostezky a sportovní vybavení. Maximální celkový rozsah přípustného využití byl stanoven do 25 % rozsahu hlavního využití (mimo dopravní a technickou infrastrukturu). Dvojdomy bylo umožněno umísťovat pouze v lokalitách vyžadujících zpracování regulačního plánu. Maximální zastavěná plocha pozemku činila 25 % z výměry pozemku s tím, že plocha pro jednotlivou stavbu nesmí přesáhnout 250 m², u jednopodlažních objektů 350 m², byla stanovena maximální výška staveb na 9 m a minimální procento zeleně v rozsahu 55 %. Pro lokalitu ŘZ-06 bylo stanoveno, že v rámci územního řízení je nutné prokázat splnění hygienických limitů hluku ze železnice dle nařízení vlády. Podmínky pro využití plochy SM byly stanoveny takto: Hlavní využití: Pozemky bytových domů a domů pro oblužnou sféru (obchod, služby, administrativa, občanské vybavení) s důrazem na minimalizaci konfliktů s bydlením včetně neúměrného zatěžování dopravní obslužností; podíl podlahových ploch bytů v rámci funkční plochy byl stanoven na maximálně 70 % s výjimkou případného jiného podílu u stávajících staveb. Jako přípustné využití bylo označeno bydlení v rodinných domech s částečným nebytovým využitím; dopravní a technická infrastruktura, veřejná zeleň, doprovodné stavby, pěší cesty a cyklostezky, sportovní vybavení a stavby a zařízení občanského vybavení. Zastavěná plocha pozemku byla v zastavitelných plochách omezena na maximálně 30 % ze zastavitelné plochy pozemku, zastavěná plocha jednoho objektu nesmí přesáhnout 350 m², maximální výška staveb může být maximálně 10,5 metrů (resp. 12 metrů v případě podzemní garáže) a maximální podíl zeleně musí činit alespoň 30 %. V lokalitě N. V. je na hranách hlavního veřejného prostranství přípustná výška zástavby na úrovni do 14 m. V plochách BI a SM byly stanoveny podmínky pro parkování, a to u rodinných domů vždy dvě parkovací stání na vlastním pozemku, u bytů do 60 m² jedno parkovací stání, u bytů nad 60 m² dvě parkovací stání a v plochách, u nichž byl stanoven požadavek na zpracování regulačního plánu nebo

územní studie, jedno místo pro návštěvníky na dva rodinné domy, respektive na tři byty (kapitola 6.2, s. 46-47 a 57 územního plánu z roku 2014).

29. Plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 tvoří lokalitu N. V. vymezenou ulicemi Březinova, Říčanská, Arbesova a železniční tratí. Orientační výměra plochy ŘZ-06 činí 14 020 m², plochy ŘZ-07 14 203 m², plochy ŘZ-08 6 541 m² a plochy ŘZ-09 20 843 m² (kapitola 3.2, s. 13 územního plánu z roku 2014). Podmínkou pro rozhodování o změnách využití bylo v lokalitě Na porizení a vydání regulačního plánu pořizovaného na žádost, jehož zadání bylo v územním plánu obsaženo. Zpracování územní studie se pro tuto lokalitu nevyžadovalo. Zadání regulačního plánu pro lokalitu N. V. mj. stanovilo, že při umísťování obytných staveb bude v regulačním plánu prokázáno splnění limitů hluku ze železniční a silniční dopravy dle nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Řešení dopravní infrastruktury bude zahrnovat veřejné automobilové komunikace, chodníky a zásady vjezdu na pozemky a stanoví se kapacity ploch a zařízení pro dopravu v klidu. Nově navrhovaná veřejná prostranství s místní komunikací budou rozdělena do tří kategorií (specifikovaných v zadání), přičemž minimálně jedno veřejné prostranství s komunikací bude typu I a bude zahrnovat cyklostezku. Řešení technické infrastruktury bude zahrnovat mj. návrh vodovodních a kanalizačních řadů a řešení likvidace a odvádění dešťových vod. Veškerá výstavba bude podmíněna výstavbou ČOV II R.. Podle potřeby bude požadován návrh plánovací smlouvy (případně několika plánovacích smluv) a dohoda o parcelaci, v opodstatněných případech souhlasy vlastníků dotčených pozemků (kapitola 11.2, zadání č. 3, s. 85 až 87 územního plánu z roku 2014).
30. Pro lokalitu N. V. nebyly v kapitole 4.1.2 územního plánu z roku 2014 stanoveny specifické požadavky pro dopravní infrastrukturu. V rámci pěší dopravy bylo v kapitole 4.1.4.1 uvedeno, že návrh preferuje rozvoj pěších komunikací mj. v trase Masarykovo nám. – Mlýnský rybník – lokalita N. V.. V územním plánu byly vymezeny jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury mj. R1 koridor silničního okruhu kolem Prahy (WD 15), spojení ulic pod Vysokou a Jelení (WD 53), silnice podél bývalého areálu věznice – J a S (WD 54 a 55) v místech mezi Dančí a Kolovratskou a Jelení a Kolovratskou a koridor silnice II/107 úsek Všechnomy – I/2 (WD 83).
31. 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 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 Dolní Vltavy. 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 nepřípustné. 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 pro 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. V kapitole 6.2 textové části územního plánu byly upraveny podmínky využití plochy BI tak, že bylo vypuštěno spojení „ve vstupním podlaží“, vyloučení řadové zástavby a zástavby trojdomy bylo přesunuto do nepřípustného využití a odstavec stanovící maximální celkový rozsah přípustného využití byl nahrazen podmínkou, že přípustné využití nesmí v rámci posuzované rozvojové plochy převyšovat využití hlavní. Podmínky parkování byly nově stanoveny tak, že každý rodinný dům má minimálně dvě parkovací stání na vlastním pozemku, počet požadovaných míst je dán součtem dle bytů: do 60 m² jedno stání, nad 60 m² dvě stání. Obdobně byly upraveny též podmínky parkování v ploše SM. Pro regulační plány byl doplněn požadavek doložení souhlasů vlastníků potřebné infrastruktury, zejména výslovné prohlášení o zajištění dostatečné kapacity pro likvidaci odpadních vod s tím, že bez těchto souhlasů nelze regulační plán vydat. V zadání regulačního plánu N. V. byla podmínka spočívající ve výstavbě ČOV II R. nahrazena tím, že veškerá výstavba v řešeném území je podmíněna realizací intenzifikace stávající ČOV.

32. 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 s tím, že 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.
33. 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. V návrhu byly obdobně jako v napadeném OOP stanoveny podmínky pro zahájení III. etapy výstavby, jakož i místní infrastrukturní podmínky pro plochy ŘZ-06 až ŘZ-09, přičemž zastavitelná plocha ŘZ-06 byla zařazena do I. a III. etapy a plochy ŘZ-07 až ŘZ-09 do III. etapy. Společné jednání se konalo dne 2. 11. 2017. Navrhovatelka uplatnila dne 30. 11. 2017 k návrhu připomínky (ev. č. 90064). Veřejné projednání změny č. 2 bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 15. 3. 2018. Veřejné projednání se uskutečnilo dne 16. 4. 2018.

34. Navrhovatelka uplatnila proti návrhu změny územního plánu dne 23. 4. 2018 námitky (vedené pod evidenčním číslem 33420), v nichž žádala vypuštění etapizace ve vztahu k plochám ŘZ-06 až ŘZ-09 argumentujíc obdobně jako v tomto návrhu. Poukázala na zpracovanou územní studii a rozpor se závazkem odpůrce ve smlouvě o zřízení služebnosti inženýrské sítě. Namítala nesoulad návrhu se schváleným návrhem zadání a absenci zásadních změn, které by nebylo možné předvídat při přijetí územního plánu. Namítala také zjevnou nepřiměřenost požadavku kolaudace Pražského okruhu (SOKP 511) a nového napojení komunikace II/101 na 511 SOKP, nedostatek racionálního odůvodnění podmínky kolaudace Tehovské spojky, základní školy v P. a navýšení počtu míst v mateřských školách. Namítala, že nebylo zohledněno, že podle územní studie je na rozvojových plochách plánována výstavba mateřské školy, která pokryje navýšení počtu dětí v důsledku výstavby. Brojila také proti nedostatečně určitému vymezení podmínky zajištění dostatečného množství pitné vody a výstavby protihlukových opatření a nedostatku odůvodnění účelu a nezbytnosti podmínek spočívajících ve vybudování komunikace Srncí – Kolovratská a nového bezbariérového průchodu pro pěší přes silnici II/101.
35. K námitkám přiložila vyjádření městského úřadu k projektové dokumentaci pro územní řízení na stavbu bytových domů N. V. ze dne 21. 4. 2006; rozhodnutí městského úřadu o zastavení územního řízení ze dne 26. 9. 2008 ohledně bytových domů „N. V.“ na pozemcích p. č. X a X vedeného na základě návrhu ze dne 28. 12. 2005 z důvodu neodstranění nedostatků podání; e-mailové potvrzení schůzky výboru pro územní rozvoj a výstavbu dne 16. 3. 2015 s bodem programu projednání studie lokality N. V.; připomínky městského úřadu ze dne 7. 3. 2016 k projektu N. V. (mj. obsahující požadavek pěšího napojení přes/pod ulicí Říčanskou, ideálně lávkou v místě vodoteče proti budoucímu parku Kozinova s využitím zemních valů); smlouvu č. X o zřízení věcného břemene; sdělení městského úřadu k žádosti o vyjádření ze dne 3. 5. 2017; vyjádření městského úřadu k urbanistické studii Ř. ze dne 31. 8. 2017 ohledně podmínek pro její zaregistrování do evidence územně plánovací dokumentace jako územní studie a územní studii zpracovanou společností r. s. r. o., ing. arch. R. L., ČKA X, z října 2017. Ve smlouvě č. X o zřízení věcného břemene – služebnosti inženýrské sítě uzavřené mezi navrhovatelkou a odpůrcem 6. 3. 2017 se odpůrce nad rámec úhrady za zřízení služebnosti inženýrské sítě za účelem uložení, provozu, údržby a opravy stavby kanalizace – rekonstrukce kmenového sběrače zavázal navrhovatelce, že jako první v pořadí po plánované realizaci navýšení kapacity stávající ČOV nebo vybudování nové ČOV bezplatně připojí na kanalizaci lokalitu N. V. ve výši 350 ekvivalentních obyvatel pro budoucí výstavbu obytných a rodinných domů. Předložená územní studie Ř. N. V. předpokládá, že v této lokalitě vznikne 25 rodinných domů a 24 bytových domů (předpokládaný počet osob 363), sportoviště, dětské hřiště, hřiště, občanské vybavení včetně mateřské školy se třemi třídami s maximální kapacitou pro 66 dětí, s celkovým počtem 433 parkovacích stání.
36. 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.
37. Napadeným OOP bodem 18 byla do územního plánu vložena nová kapitola 12 - Stanovení pořadí změn v území. Pořadí změn v území – etapizace byla stanovena v příloze č. 1: Tabulka etapizace. Rozdělení rozvojových zastavitelných ploch do tří etap bylo provedeno

tak, aby do I. etapy byly zařazeny proluky, zahrady a rekonstrukce v zastavěném území, do II. etapy menší rozvojové plochy a do III. etapy velké a okrajové plochy. Zastavitelné plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 byly zařazeny do III. etapy výstavby. Zahájení III. etapy bylo podmíněno současným splněním následujících základních podmínek: Kolaudací II. etapy intenzifikace ČOV na cca 27 000 EO (s výjimkou pro městské části Voděrádky a Jažlovice); kolaudací nové základní školy v k. ú. P. u Ř. (neplatí pro plochy výroby a skladování); navýšením počtu míst v městských mateřských školách v Ř. o 400 míst oproti roku 2018 bez zápočtu MŠ V. (neplatí pro plochy výroby a skladování); zajištěním dostatečného množství pitné vody (např. realizací nového napojení města Ř. na štolový přivaděč z v. n. Želivka); kolaudací Pražského okruhu (SOKP 511); kolaudací nového napojení komunikace II/101 na 511 SOKP přímo na MUK Ř.; kolaudací komunikace Tehovská spojka: Vojkov-Všechromy a realizací krajinného parku u Marváňku na min. 30 % plochy NSX. V příloze č. 1 - Tabulka etapizace byly stanoveny místní podmínky pro jednotlivé zastavitelné plochy. V odstavci 3 nové kapitoly 12 bylo stanoveno, že místní infrastrukturní podmínky jsou závazné při posuzování nároků stavebních záměrů na veřejnou infrastrukturu a musí být splněny před povolením stavby objektu. Je možno je řešit plánovací či obdobnou smlouvou s odpůrcem, přičemž smlouva bude obsahovat termín, financování a způsob realizace místních podmínek. Plánovací či obdobná smlouva se nevyžaduje, pokud byla již v dané věci uzavřena. Dále bylo stanoveno, že podmíněností dokončením místní komunikace se rozumí kolaudace komunikace včetně napojení na stávající komunikace v úseku, který umožňuje plnohodnotný provoz, včetně nezbytného osvětlení. Podmíněností výstavbou školského zařízení se rozumí kolaudace výstavby školy. Pro všechna zadání regulačních plánů byla stanovena povinnost respektovat závazné požadavky pro jednotlivé funkční plochy a etapizaci stanovenou územním plánem (bod 16 napadeného OOP).

38. Pro plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 byly stanoveny shodné místní infrastrukturní podmínky, a to vybudování komunikace Srnčí – Kolovratská; vybudování komunikací, infrastruktury a veřejného sportoviště a prostranství dle RP; vybudování dešťové kanalizace pro oblast n. V. s opatřeními na ochranu podzemních a povrchových vod (zejm. ochrana před ropnými látkami); nový bezbariérový a bezpečný průchod pro pěší přes silnici 101 a výstavba protihlukových opatření.
39. V odůvodnění napadeného OOP se v kapitole 3 Vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území uvádí, že nejvýznamnější změnou je nastavení etapizace rozvojových ploch s ohledem na budování a posilování veřejné infrastruktury. Změna č. 2 vytváří předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území – etapizace je podmíněna např. budováním škol, silnic a technické infrastruktury. Důvody etapizace byly dále uvedeny na s. 13 až 16 odůvodnění napadeného OOP, kde se uvádí, že hlavním důvodem byla nedostatečná kapacita veřejné infrastruktury. Je zde uvedeno, že stávající územní plán se započal zpracovávat v roce 2009, přičemž se sešly stovky žádostí o stavební pozemky, což tehdejšími potřebami města vyhovovalo. Po hospodářské krizi, zpřísnění podmínek pro zábory zemědělského půdního fondu a ztížení realizace veřejné infrastruktury se ukázalo, že plánovaný rozvoj města je nadměrný. Největší problém představuje nedostatečná kapacita čističky odpadních vod, dopravní infrastruktury a škol a školek, limitovaná možnost zásobování pitnou vodou a nedostatečné plochy veřejné a segregáční zeleně. Dále se vysvětluje, proč z možných řešení nadměrného podílu rozvojových ploch byla zvolena etapizace, s odkazem na

rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2009-185. Cílem etapizace bylo zajistit dostatečnou veřejnou infrastrukturu a postupný a udržitelný nárůst obyvatel. Předpokládá se zvýšení kapacity ČOV ve dvou etapách a současně vybudování další technické a dopravní infrastruktury. Zařazení lokalit do etap výstavby vycházelo z urbanistické koncepce primárního zahušťování centrálních částí města s následným postupem k okrajovým částem, přičemž byla zohledněna velikost lokalit (přednost byla dána prolukám a menším lokalitám) a místní infrastrukturní podmínky nutné pro budoucí fungování. Splnění podmínek pro III. etapu se předpokládá v horizontu cca 10 až 20 let. Dále se konstatuje, že napadené OOP na základě územně analytických podkladů (4. úplné aktualizace ÚAP správního obvodu ORP Ř. z roku 2016, zpracovatel A. T.) usiluje o snížení vysoké intenzity dopravy v zastavěném území, mimo jiné výstavbou nových úseků dopravní infrastruktury, jejich zakotvením jako podmínek pro výstavbu a podporou objízdných tras. Zařazení ploch ŘZ-06 až ŘZ-09 do III. etapy bylo odůvodněno tím, že v roce 2018 nemá město Ř. dostatečnou infrastrukturu, zejména v oblasti vodohospodářské (ČOV, pitná voda) a v oblasti školství. Jde o součásti rozsáhlé rozvojové lokality, u níž je požadováno zpracování regulačního plánu. Nároky na technickou a dopravní infrastrukturu zásadně ovlivňují hospodaření města. Jde o lokalitu, kde bude nový zábor zemědělské půdy pro účely výstavby.

40. V rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je uvedeno, že bylo vyhověno námitce týkající se rozporu podmínky intenzifikace ČOV se závazky odpůrce a v souladu se smluvním závazkem je podmínkou pro výstavbu intenzifikace ČOV Ř. na 20 600 EO. Dalším námitkám nebylo vyhověno s tím, že návrh je v souladu se zadáním. Důvodem etapizace byla obava, že bez vybudování dostatečné veřejné infrastruktury nebude možné zajistit adekvátní kvalitu života obyvatel. Změna č. 2 je projednávána tři roky po účinnosti územního plánu. Předchozí období ukázalo, že zájem o výstavbu je velký a klade významné nároky na posílení veřejné infrastruktury. Etapizace představuje kompromisní řešení – funkční využití pozemků zůstává zachováno, avšak z důvodu veřejného zájmu je doplněno o podmínky pro zahájení výstavby, bez nichž by došlo ke snížení kvality života obyvatel (např. nemožnost zajistit základní a předškolní vzdělávání odpůrcem, zhoršení dopravní situace ve městě). Výstavba v lokalitě N. V. představuje významnou výstavbu v rámci celého města – dle projednáváné studie se odhaduje navýšení počtu obyvatel o téměř 400, s čímž je spojeno významné navýšení požadavků na veřejnou infrastrukturu. Podmínky pro výstavbu jsou dle názoru odpůrce racionální, přiměřené, jasně formulované a vedou k zajištění kvality života obyvatel. Odpůrce by jinak nebyl schopen zajistit své zákonné povinnosti, např. zajištění základního vzdělávání. Nová výstavba bude generovat další dopravu, která by zhoršila katastrofální dopravní situaci ve městě a jeho okolí. Podmínky byly navrženy na základě kvalifikovaného posouzení projektanta ve spolupráci s vedením odpůrce. Požadavek na navýšení kapacity ve školkách a výstavbu nové školy vychází z demografické analýzy, kterou si odpůrce nechal zpracovat. Při aplikaci spádovosti by školy nebyly schopné přijmout děti z plánované výstavby. Je proto nutná výstavba nové školy a vymezení nových spádových oblastí. Tehovská spojka je významnou dopravní stavbou, která bude mít výrazný vliv na dopravní zatížení města a umožní absorbovat novou dopravu generovanou výstavbou N. V.. K požadavku na zajištění dostatečného množství pitné vody uvedl, že město nemá nyní dostatek pitné vody pro napojení všech záměrů, které by mohly být v zastavitelných plochách realizovány, a proto je dán požadavek na jeho zajištění. Vzhledem k plánované výstavbě u silnice II/101 je požadováno protihlukové opatření podél této silnice. Takové opatření je v současné době na druhé straně již projednáváno. Zařazení lokality N. V. do III. etapy je odůvodněno tím,

že jde o velkou rozvojovou lokalitu, která podléhá zpracování regulačního plánu. Výstavba zde bude znamenat větší zatížení pro veřejnou infrastrukturu než v plochách zařazených ve II. etapě. Okrajovost lokality je dána na severní straně železniční tratí a vymezeným krajinným parkem na jižní straně.

41. Z registračního listu územní studie předloženého navrhovatelkou vyplývá, že pořizovatel – Městský úřad Ř. schválil dne 28. 2. 2018 možnost využití Územní studie Ř. N. V. zpracované společností r. s.r.o., ing. arch. R. L., ČKA X, podle § 25 stavebního zákona a dne 9. 3. 2018 byly údaje o územní studii vloženy do evidence územně plánovací činnosti.
42. Zastupitelstvo odpůrce přijalo dne 9. 5. 2018 usnesení č. 18-04-009 týkající se územní studie N. V., v němž vyjádřilo nesouhlas s výše uvedenou územní studií s tím, že nerespektuje veřejný zájem a klade mimořádné nároky na vybudování další infrastruktury města, která je v současné době nedostatečná (informace o usnesení zastupitelstva města Ř.).
43. Ze sdělení 1. Sčv, a.s. (dále jen „1. Sčv“) jako provozovatele vodovodní sítě města Ř. ze dne 5. 12. 2016 ve věci „Ř. – navrhovaná uzávěra připojování nových vodovodních řadů na vodovod“ předloženého odpůrcem vyplývá, že zbývající volná kapacita dodávek pitné vody pro další napojování činila cca 4 503 m³/rok, což odpovídá připojení cca 130 nových odběratelů. 1. Sčv vzhledem k této skutečnosti navrhla zastavit vydávání souhlasných stanovisek k žádosti o napojení nových vodovodních řadů na vodovodní síť města Ř. a zbývající kapacitu pitné vody rezervovat pro individuální připojení na existující vodovodní síť města Ř.. V případě, že si rozvoj města vyžádá potřebu napojení dalších vodovodních řadů na stávající vodovodní síť, bude nezbytné přijmout opatření pro zajištění dostatečného množství vody, a to buď navýšením smluvního množství pitné vody dodané od Pražská vodohospodářská společnost a.s. (dále jen „PVS“) či zajištěním jiných zdrojů, např. znovuvyužitím Úpravny vody R.. Upozornila, že navýšení odběru vody předané je limitováno kapacitním omezením majetku PVS a v dohledné době se nepředpokládá odstranění kapacitních omezení. Úpravna vody R. není v provozuschopném stavu, je připravován hydrogeologický průzkum stávajících studní, na jehož základě by měla být připravena technickoekonomická studie rekonstrukce, která umožní odhadnout finanční prostředky, časový horizont a dostupné kapacity pro zásobování vodou. 1. Sčv proto neočekává zlepšení stavu v krátkodobém horizontu a nemůže napojováním dalších vodovodních řadů ohrozit plynulost a kvalitu dodávek pitné vody. 1. Sčv upozornila na to, že bilance nezohledňuje potřebu vody za situace, kdy by stávající odběratelé disponující připojením na vodovod a současně využívající vodu z vlastních zdrojů (studny) začali např. kvůli její zhoršené kvalitě či nedostatku odebírat vodu z veřejného vodovodu. Upozornila také, že bilance uvažuje s podílem nefakturované pitné vody 13 %, přičemž dle statistické ročenky ČSÚ za rok 2015 činí celorepublikový průměr 19,4 %. S postupným stárnutím vodovodní sítě lze očekávat zvýšení objemu nefakturované vody, které bude dostupné množství pitné vody snižovat.
44. Ze sdělení 1. Sčv ze dne 3. 3. 2017 ve věci Ř. – uzávěra připojování nových odběratelů na vodovod vyplývá, že výše uvedená zbývající volná kapacita dodávek pitné vody byla s ohledem na vydané souhlasy s připojením vyčerpána a 1. Sčv byla nucena zastavit vydávání souhlasných stanovisek k žádosti nových odběratelů o připojení na vodovodní síť města.
45. Zastupitelstvo odpůrce vydalo 11. 9. 2019 usnesení č. 19-08-005 týkající se zvýšení kapacity zdrojů pitné vody pro město Ř., jímž na základě analýz studie Zásobování města Ř. pitnou

vodou vybralo jako nejvhodnější variantu vybudování nového přivaděče pitné vody z objektu štolového přivaděče Š4 Jesenice do Ř. a jako rezervní variantu pro krizové situace obnovení vrtů pitné vody Ř. – P. (informace o usnesení zastupitelstva města Ř.).

46. Z výtahu z Dopravní studie zlepšení dopravní obslužnosti zájmového území Ř. – jih zadané Středočeským krajem předloženého odpůrcem vyplývá, že křižovatka komunikací I/2 a II/101 je přetížená. Z tohoto důvodu navrhuje Středočeský kraj, ŘSD, Hlavní město Praha i město Ř. mj. přímé napojení přeložky II/101 Ú.-P. směrem k MUK Ř. na Pražském okruhu ve variantě napojení na I/2 u Kolovrat. Dle provedených výpočtů intenzit dopravy povede přeložka silnice II/107 k vymístění dopravy přes zastavěné území včetně Ř.. V dopravní studii se konstatuje významný vliv SOKP 511 na hodnoty intenzity dopravy v řešeném území, kdy tento vliv není jednoznačně pozitivní ani negativní: navýšení je vypočteno na silnici I/2, která se stane hlavním napojením na dálniční síť, nastane ovšem pokles intenzity na silnicích nižších tříd v řešeném území. Přeložka silnice II/107 je významná i při realizaci SOKP – stavby 511, neboť sníží zátěž na ulici Č. (silnice I/2) v Ř.. Současně vytváří paralelní trasu k přetížené silnici II/101 v úseku Ř. – dálnice D1, která bude bez SOKP stavby 511 velmi intenzivně využívána až za hranici kapacity (tvorba kongescí, dlouhá jízdní doba).
47. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje vymezují veřejně prospěšnou dopravní stavbu D074 – koridor silnice II tř. č. 107 úsek Všechnomy – silnice I/2 s tím. Dotčenými obcemi jsou Ř., Strančice, Tehov a Věstary. Stavba má být vedena východně od Všechnom v prostoru mezi obcemi Strančice, Světlá a Věstary obchvatem obce Tehov s pokračováním v současné trase silnice III/1011 po napojení na silnici I/2 (Ř. – Kutná Hora) s cílem odlehčit současnou trasu silnice I/2 na průjezdu Ř. převedením části dopravní zátěže od Mukařova a Kostelce nad Černými lesy do koridoru dálnice D1 (viz textová a grafická část zásad územního rozvoje ve znění po 2. aktualizaci a odůvodnění Zásad územního rozvoje Středočeského kraje).
48. Opatřením obecné povahy ze dne 31. 8. 2018 stanovil městský úřad místní úpravu provozu na silnicích II. a III. třídy č. II/101, II/107, II/113, II/335, II/508, III/10174, III/1015, III/1016, III/00325 v rozsahu dle situací, která omezuje nákladní tranzitní dopravu nad 12 t (opatření obecné povahy ze dne 31. 8. 2018 včetně situace uveřejněné na webových stránkách X).
49. Z rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44, vyplývá, že rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 27. 6. 2013, č. j. MHMP 333704/2013/ODA-01/Za, 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 zkušební provozu budou realizována určená protihluková opatření, jejichž účinek bude v téže době rovněž vyhodnocen. K užívání tohoto úseku docházelo v režimu zkušební provozu od 20. 9. 2010. Zkušební provoz byl následně 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). Tunel Blanka byl zkolaudován po více než čtyřech letech zkušební 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).
50. Z přehledu akcí města zpracovaného tajemníkem městského úřadu vyplývá, že v případě uvedených staveb: chodníku Jizerská, chodníku Podhrázská, místní komunikace Na

Hradě, místní komunikace Labská, chodníků Táborská, rekonstrukce komunikace Politických vězňů a Cesty svobody, chodníku Gorkého, chodníku Plk. Švece a chodníku Pod Strašínem a Vojkovská byla lhůta od podání žádosti do kolaudace (resp. závěrečné kontrolní prohlídky - jedna ze staveb nebyla zkolaudována) zpravidla do 30 dnů, nejdéle 57 dnů. To potvrzují předložené kolaudační souhlasy s užíváním stavby rekonstrukce komunikace Labská, chodníku plk. Švece a chodníku ul. Gorkého (kolaudační souhlasy ze dne 21. 12. 2017, č. j. 23898/2017-MURI/OSAD, a ze dne 27. 1. 2020 č. j. 173471/2019-MURI/OSAD a č. j. 90081/2019-MURI-OSAD).

51. Z obecně závazné vyhlášky města Ř. č. 7/2016, kterou se stanoví školské obvody základních škol zřízených městem Ř., a z elektronické mapy školských obvodů základních škol zřízených městem Ř. (dostupné ke dni jednání na X) vyplývá, že ve městě Ř. byly stanoveny školské obvody, respektive část společného školského obvodu, tří základních škol: 1. základní školy Masarykovo nám. Ř., příspěvkové organizace, 2. základní školy Bezručova Ř., příspěvkové organizace, a 3. základní školy u Ř. lesa Ř., příspěvkové organizace. Součástí školského obvodu 2. základní školy Bezručova bylo území města ohraničené ulicemi Strašinská, Smiřických, Rýdlova, Mánesova, Pod Lihovarem, Říčanská a Kolovratská (tedy mj. lokalita N. V.) a územní část města Ř. P..
52. Z rozhodnutí městského úřadu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 17967/2017-MURI/OSÚ/00028, vyplývá, že na základě žádosti města Ř. podané 18. 1. 2017 bylo rozhodnuto o umístění stavby Mateřské školy V., Ř. – Radošovice, které nabylo právní moci 11. 5. 2017. Z rozhodnutí městského úřadu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 177225/2018-MURI-OSÚ/00023, které nabylo právní moci 9. 2. 2019 (sdělení městského úřadu ze dne 19. 2. 2019), vyplývá, že městský úřad rozhodl o umístění a povolení stavby Základní školy, Komenského náměstí, Ř. na základě žádosti města Ř. ze dne 13. 8. 2018.
53. Dle statistik uveřejněných na webových stránkách www.mistopisy.cz, které jako zdroj uvádí webové stránky ministerstva vnitra, mělo město Ř. k 1. 1. 2014 celkem 14 011 obyvatel, k 1. 1. 2017 14 739, k 1. 1. 2018 14 918 k 1. 1. 2019 15 021 a k 1. 1. 2020 15 217 obyvatel (výtisku z webových stránek www.mistopisy.cz).
54. Článek uveřejněný 25. 9. 2016 na webových stránkách www.idnes.cz s názvem „Překotný rozvoj ničí Ř. jako rakovina, zkrotit ho má referendum,“ informoval o tom, že vedení města rozhodlo o konání referenda společně s volbami do krajských zastupitelstev ve dnech 7. a 8. 10. 2016, v němž se mají občané vyjádřit k úpravám územního plánu, jejichž cílem je zpomalit překotný růst obyvatel tak, aby do roku 2030 mohlo přibýt pouze pět tisíc lidí namísto aktuálně přípustných deseti tisíc. (dostupný ke dni konání jednání na X).
55. Z nařízení města Ř. o stavební uzávěře č. 11/2006 ze dne 26. 10. 2006 vyplývá, že byla vyhlášena stavební uzávěra „N. V.“ na území města Ř. vymezeném ulicemi Březinova, Říčanská, Arbesova a železniční tratí z důvodu pořízení regulačního plánu.

Posouzení návrhu soudem

56. Při 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.), tedy ze skutkového a právního stavu ke dni 12. 9. 2018. Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Postup při vydání napadeného OOP

57. Soud neshledal důvodnou námitku navrhovatelky, že napadené OOP nebylo vydáno v souladu se zákonem, neboť překračuje zadání územního plánu schválené odpůrcem.
58. Předně je třeba konstatovat, že pořizování změny územního plánu představuje dynamický proces, v jehož průběhu se její obsah proměňuje tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169).
59. V projednávané věci napadené OOP vychází ze zadání změny č. 2 z června 2016 schváleného zastupitelstvem odpůrce, který je součástí předložené dokumentace a na který napadené OOP, o jehož vydání bylo rozhodnuto zastupitelstvem odpůrcem, odkazuje a cituje je. Zadání napadeného OOP obsahovalo požadavky na podmínění nové výstavby dostatečnou veřejnou infrastrukturou, vytvoření podmínek pro zvýšení plynulosti dopravy, řešení kvality života obyvatel s ohledem na další vývoj území v dlouhodobých souvislostech vzhledem k nárokům na veřejnou infrastrukturu a předpokládalo prověření zastavitelných ploch a případný návrh etapizace výstavby v závislosti na kapacitních možnostech likvidace odpadních vod. Měla být prověřena též potřeba nových komunikací dle nároků na intenzitu dopravy, opatření minimalizující negativní vlivy dopravy na novou a stávající obytnou zástavbu, zásobování pitnou vodou a dostatečná kapacita ostatních technických sítí. Z těchto požadavků dle názoru soudu napadené OOP vychází, pokud stanoví etapizaci navázanou na splnění podmínek spočívajících zejména v posílení veřejné infrastruktury. Navrhovatelka poukazuje na znění návrhu zadání z dubna 2016 zveřejněného pořizovatelem dle § 47 odst. 2 stavebního zákona, který však byl následně v souladu s § 47 odst. 4 stavebního zákona upraven. Tato námitka tedy není důvodná.

Nedostatky odůvodnění

60. Soud se nejprve zabýval námitkou, že napadené OOP postrádá vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování.
61. K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, v němž uvedl: „Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“
62. Odůvodnění souladu s cíli územního plánování je povinnou náležitostí odůvodnění opatření obecné povahy [viz ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona a soudní judikatura, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao

2/2009-86, či rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185]. Cílem územního plánování je především vyvažovat protichůdné zájmy a hodnoty tak, aby byly vytvořeny podmínky pro výstavbu a udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel (§ 18 odst. 1 stavebního zákona).

63. Ačkoli kapitola 3 odůvodnění napadeného OOP v podstatné části parafrázuje text § 18 stavebního zákona, zdůrazňuje se tam, že nastavení etapizace výstavby na rozvojových plochách, které představuje klíčovou změnu v napadeném OOP, má vytvořit předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj tím, že podmiňuje výstavbu zejména budováním škol, silnic a technické infrastruktury, tedy posílením veřejné infrastruktury. Obecné formulace v části odůvodnění souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování navíc nelze vnímat odděleně od ostatních částí opatření obecné povahy a jeho odůvodnění. V odůvodnění napadeného OOP jsou popsány důvody, pro které odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby, a cíle, které sleduje. Z textové části napadeného OOP i jeho odůvodnění tedy vyplývá, že hlavním důvodem pro jeho přijetí, resp. pro etapizaci výstavby ve městě byla snaha zabezpečit pro všechny (i nové) obyvatele dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu (dostatečnou kapacitu ČOV, dopravní infrastruktury a mateřských a základních škol, zásobování pitnou vodou), s jejímiž nedostatky se v současnosti město potýká, a tím vytvořit vyvážené podmínky pro výstavbu tak, aby byl zajištěn udržitelný rozvoj, což odpovídá základnímu cíli územního plánování. Toto posouzení lze považovat za dostatečné. V odůvodnění bylo též vysvětleno, proč z možných řešení regulace výstavby zvolil odpůrce právě etapizaci (snaha chránit práva vlastníků pozemků a zájem na dalším – ovšem udržitelném – rozvoji města).
64. K námitce navrhovatelky, že změna přichází příliš brzy po vydání územního plánu z roku 2014, aniž by napadené OOP bylo odůvodněno významnými změnami, soud uvádí, že v napadeném OOP jsou vysvětleny důvody, pro které odpůrce s odstupem několika let vyhodnotil rozvojové plochy jako nadměrné s ohledem na nedostatečnou veřejnou infrastrukturu a rozhodl se přistoupit k etapizaci výstavby. 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 (ČOV, zdrojů pitné vody, škol a školek a dopravní infrastruktury), kterou není schopen navyšovat tempem odpovídajícím rychlosti výstavby. V rozhodnutí o námitkách uvedl, že předchozí období ukázalo, že o výstavbu ve městě Ř. je velký zájem, který klade nároky na posílení veřejné infrastruktury. V odůvodnění zařazení ploch do etap se uvádí, že město nemá v roce 2018 dostatečnou infrastrukturu, zejména v oblasti vodohospodářské a školství.
65. Nutno dodat, že problémy s nedostatečnou veřejnou infrastrukturou (nedostatečná kapacita ČOV) se odrazily již ve změně č. 1 územního plánu. Nedostatečné kapacity veřejné infrastruktury dokládají i předložené důkazy. Nedostatečnou kapacitu zdrojů pitné vody potvrzují vyjádření společnosti 1. SČV ze dne 5. 12. 2016 a 3. 3. 2017, z nichž plyne, že z důvodu vyčerpání kapacity již není možné napojit nové stavby na vodovodní řad. O potřebě navýšit kapacitu mateřských a základních škol svědčí též kroky odpůrce směřující k zřízení nové mateřské a základní školy (vydané rozhodnutí o umístění stavby Mateřské školy V., Ř. – Radošovice, žádost o umístění a povolení stavby Základní školy, Komenského náměstí, Ř.). Ze statistik počtu obyvatel, které předložila navrhovatelka, vyplývá nárůst počtu obyvatel o cca 6,5 % za 4 roky, který nelze považovat za

zanedbatelný. Navíc odpůrce poukazoval v rozhodnutí o námitkách na velký zájem o výstavbu, v jehož důsledku by s odstupem času nezbytným k realizaci projektů došlo k dalšímu podstatnému zvýšení, pokud by nebyla výstavba regulována. Přetížení komunikací, zejména II/101 a křižovatky komunikací II/101 a I/2 dokládá též předložená dopravní studie zlepšení dopravní obslužnosti zájmového území Ř. – jih, jakož i potřeba místní úpravy provozu – omezení nákladní tranzitní dopravy. Pokud jde o problém vysoké intenzity dopravy, odpůrce v napadeném OOP poukázal též na územně analytické podklady správního obvodu ORP Ř. z roku 2016.

66. 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. Odpůrce má přitom značnou míru diskrece, která plyne z jeho práva na samosprávu. Deklarovaného cíle nelze dosáhnout bez určité regulace výstavby a etapizace se ve světle cílů územního plánu obecně nejvíce jako nerozumná a nesměřující k vytčenému cíli.
67. 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 řádu v letních měsících apod.). To odpovídá rovněž cíli územního plánování tak, jak je vymezen v § 18 odst. 1 stavebního zákona.
68. Dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona je etapizace, tj. určení pořadí změn v území, jedním z úkolů územního plánování. Etapizace je podle bodu I odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění účinném do 28. 1. 2018 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.*“
69. Stavební zákon nestanoví žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele

územního plánu a jejich závazné stanovení 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, jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu. Jak 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.

70. Nezákonnost napadeného OOP nelze spatřovat pouze v tom, že 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. Jakkoliv je proces územního plánování postaven na principu kontinuity, uplatňuje se současně protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž umožňuje (resp. požaduje) reagovat na aktuální podněty a potřeby. Navrhovatelka nemá právo na zachování obsahu územního plánu. Předchozí územně plánovací dokumentace ani územní studie, která je pouze nezávazným podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace a rozhodování v území (a z tohoto důvodu není projednávána a schvalována, příslušný orgán územního plánování schvaluje pouze možnost jejího využití jako podkladu) nemohla založit legitimní očekávání. Právo umístit stavbu do území zakládá až územní rozhodnutí (resp. regulační plán, pokud nahrazuje územní rozhodnutí), nikoliv samotný územní plán. Navrhovatelka netvrdila, že by bylo i jen zahájeno pořizování regulačního plánu, jehož pořízení na žádost bylo územním plánem pro lokalitu N. V. vyžadováno. Navrhovatelka nad rámec vedení územního řízení v letech 2005 až 2008, které bylo ukončeno z důvodu neodstranění nedostatků podání, a vypracování studie v období let 2015 až 2018, nedokládá jinou činnost směřující k realizaci záměru. Nedoložila ani žádné náklady, které by v souvislosti se záměrem výstavby v lokalitě N. V. vynaložila, a to ani v souvislosti s územní studií. Vyžádané připomínky k připravované studii, schválení územní studie městským úřadem jako podkladu dle § 25 stavebního zákona ani smlouvu o zřízení věcného břemene nelze vykládat tak, že by tím odpůrce vyloučil možnost změny územního plánu a založil navrhovatelce legitimní očekávání, že záměr v lokalitě N. V. bude možné kdykoli realizovat. Vlastník pozemku si musí být vědom, že podmínky v území se mění a s tím může doznat změn i územně plánovací dokumentace.
71. Soud shrnuje, že napadené OOP sleduje legitimní cíl, a zvolený prostředek v podobě etapizace obecně vede k jeho naplnění. Otázkou, zda jde o nejmírnější dostupné prostředky způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a zda nejsou tyto prostředky nepřiměřené v užším slova smyslu (tzv. třetí krok testu proporcionality) se soud zabývá dále ve vztahu k jednotlivým podmínkám, proti nimž navrhovatelka konkrétně brojí. Navrhovatelka ostatně sama v návrhu uvádí, že nebrojí proti etapizaci jako takové, ale proti její konkrétní podobě, kterou považuje za excesivní a nepřiměřenou.
72. Na tomto místě soud obecně poznamenává, že ačkoli územní plán není dokumentem statickým, jde o koncepční dokument, který vytváří dlouhodobou koncepci rozvoje území (být podléhající pravidelnému vyhodnocování a možným změnám), a z tohoto pohledu nelze časový rámec etapizace v horizontu 10 až 20 let sám o sobě považovat za nezákonný, resp. *prima facie* nepřiměřený. V této souvislosti nelze přehlédnout, že územní plán ani dříve neumožňoval okamžitou výstavbu na dotčených pozemcích, ale podmiňoval ji mj. vydáním regulačního plánu, doložením souhlasů vlastníků potřebné infrastruktury

a výstavbou či intenzifikací ČOV. Ostatně v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, v němž se Ústavní soud zabýval lhůtou stanovenou územním plánem pro pořízení územní studie v délce 18 let, konstatoval, že „nelze nijak zpochybnit tvrzení stěžovatele o cílech, které má zakotvení podmínky územní studie s takto dlouhou lhůtou sledovat, ať již jde o snahu promyslet další rozvoj zastavitelných ploch, snahu o pozvolný a promyšlený rozvoj obce apod. Uvedené cíle jsou zcela legitimní. V rámci výkonu veřejné moci však musí stěžovatel k realizaci svých cílů používat též odpovídající prostředky. [...] K plánování pozvolného rozvoje území, postupnému uvolňování zastavitelných ploch pro zástavbu, podmínění zástavby na některých pozemcích mírou zastavěnosti pozemků jiných apod. slouží nástroj etapizace. [...] Přehlednou etapizací stanovenou přímo v územním plánu obec skutečně realizuje své právo na samosprávu. [...] Podmínka pořízení územní studie pro zastavitelnost území s lhůtou do konce roku 2030 byla způsobila k naplnění sledovaného cíle, tedy bylo možno tímto způsobem představujícím faktickou blokaci zástavby dosáhnout velmi pozvolného (byť nepředvídatelného) uvolňování pozemků pro výstavbu. Podmínka pořízení územní studie do konce roku 2030 však již nebyla potřebná, neboť stejného cíle bylo možno dosáhnout již zmíněnou regulérní a transparentní etapizací změn v území.“

73. Navrhovatelka dále namítá nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o námitkách.
74. 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 případě 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). 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 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 Nejvyššího správního soudu 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).

75. Těmito kritérii soud na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách navrhovatelky pohlíží, a to v rámci hodnocení každé zpochybněné podmínky jednotlivě, jimiž se zabývá v dalších částech tohoto rozsudku.

Neopodstatněnost, nepřiměřenost a neurčitost jednotlivých podmínek

76. Soud nejprve pokládá 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 Nejvyššího správního soudu 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.

77. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 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 nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných 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.
78. 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. Je proto 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 územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací 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.

79. Soud nespatřuje nezákonnost ani nepřiměřenost podmínek etapizace v tom, že jejich splnění je nezávislé na vůli odpůrce či navrhovatelky. Obdobně ani v případě, kdy jsou podmínky etapizace stanoveny v podobě podmínění zahájení výstavby na některých pozemcích mírou zastavěnosti pozemků jiných, který je v praxi častější, není dosažení procenta zastavěnosti závislé na vůli obce ani vlastníků dotčených pozemků. Smyslem etapizace není samoučelné 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 navrhovatelka (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 navrhovatelky, potažmo uživatelů budoucích domů na jeho pozemcích), což je úkolem a odpovědností odpůrce. Nelze přijmout argument, že za daných okolností zahájení III. etapy závisí na libovůli odpůrce. 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. Z listin předložených odpůrcem je naopak patrné, že odpůrce vyvíjí aktivitu, která k naplnění podmínek směřuje (rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 28. 11. 2018, jímž byl schválen stavební záměr základní školy na Komenského náměstí, rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 30. 3. 2017, jímž byla umístěna stavba mateřské školy V. v Ř.-Radošovicích). Zkvalitnění infrastruktury a dobrý vývoj města je i v zájmu odpůrce, neboť obyvatelé města jeho vedení pravidelně v komunálních volbách vystavují účet.

Základní podmínky pro zahájení III. etapy

Podmínka kolaudace II. etapy intenzifikace ČOV na cca 27 000 EO

80. Soud shledal rozhodnutí o námitkách v části, ve které bylo vyhověno námitce poukazující na nesoulad podmínky intenzifikace ČOV Ř. na 27 000 EO pro rozvojové plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 se smluvním závazkem odpůrce, v rozporu s textovou částí napadeného OOP. Odpůrce rozhodnutím o námitkách zčásti údajně navrhovatelce vyhověl tím, že podmínkou pro výstavbu je v souladu s jeho smluvním závazkem intenzifikace ČOV Ř. na 20 600 EO. Ve výroku napadeného OOP se však tato změna nepromítla. Není tedy zřejmé, zda pro rozvojové plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 platí obecná podmínka požadující kolaudaci II. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 27 000 EO, nebo podmínka požadující intenzifikace ČOV Ř. na cca 20 600 EO. Soud proto shledal napadené OOP v rozsahu podmínky kolaudace II. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 27 000 EO ve vztahu k rozvojovým plochám ŘZ-06 až ŘZ-09 nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, a proto napadené OOP v rozsahu této podmínky ve vztahu k rozvojovým plochám ŘZ-06 až ŘZ-09 zrušil. Ačkoli navrhovatelka žádný z návrhových bodů v návrhu takto výslovně

neformulovala, poukazovala v návrhu na rozpor se smluvním závazkem odpůrce, který uplatnila v rámci námitek, a namítala, že její námitky nebyly náležitě vypořádány a že podmínky etapizace jsou nepřiměřené. Námitka konkrétně vznesená při jednání soudu je tak pouze upřesněním obecně uplatněného návrhového bodu.

Podmínka kolaudace stavby Pražského okruhu (SOKP 511), napojení komunikace II/101 na 511 SOKP na MUK Ř. a komunikace č. Tehovská spojka: Vojkov-Všechromy

81. Navrhovatelka nesouhlasí s podmínkami kolaudace stavby Pražského okruhu (SOKP 511) a napojení komunikace II/101 na 511 SOKP na MUK Ř., jež jsou mimo kontrolu navrhovatelky i odpůrce, a které považuje za zjevně nepřiměřené a postrádající relevantní odůvodnění. Ve vztahu k podmínce kolaudace tzv. Tehovské spojky namítala, že postrádá relevanci k předmětným rozvojovým plochám, neboť dopravně obsluhuje opačnou část města. Shodné námitky uplatnila v rámci projednání návrhu napadeného OOP. Při jednání soudu doplnila, že podmínky jsou vázány na kolaudaci infrastrukturních staveb, ačkoli je zřejmé, že některé stavby se několik let po dokončení nedočkají kolaudace, čímž se odsouvá jejich splnění a možnost výstavby, ačkoli faktické naplnění podmínky nastane daleko dříve.
82. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je rozhodnutí o těchto námitkách dostatečné. Odpůrce na ně reagoval tím, že podmínky považuje za racionální a přiměřené. Stanovené podmínky vedou k zajištění kvality života obyvatel. Nová výstavba bude generovat další dopravu, která zhorší již nyní katastrofální dopravní situaci ve městě a okolí. Požadavky byly navrženy na základě kvalifikovaného posouzení projektanta ve spolupráci s vedením města. Tehovská spojka je významnou dopravní stavbou, která bude mít výrazný vliv na dopravní zatížení města a bude tedy možné absorbovat generovanou výstavbu v lokalitě N. V.. V obecné části odůvodnění je poukázáno také na 4. úplnou aktualizaci územně analytických podkladů správního obvodu ORP Ř. z roku 2016, včetně výkresu problémů k řešení, které definují ve vztahu k řešenému území problém vysoké intenzity dopravy v zastavěném území, na který napadené OOP reaguje mj. podmíněním výstavby vybudováním nových úseků dopravní infrastruktury.
83. Ačkoli je uvedené odůvodnění dosti obecné, nelze přehlédnout, že velmi obecné byly i uplatněné námitky, což předurčuje kvalitu jejich vypořádání. Odpůrce tak nebyl vystaven situaci, kdy by bylo třeba reagovat na konkrétní skutečnosti či výhrady. Ostatně navrhovatelka ani v návrhu relevantním tvrzením nezpochybnila špatnou dopravní situaci ve městě a okolí, respektive nevyvrátila, že by zvýšený provoz vyvolaný výstavbou (která jen v lokalitě N. V. má dle územní studie zahrnovat výstavbu 25 rodinných domů a 24 bytových domů, nové občanské vybavení a odpovídající počet 433 parkovacích míst) neměl dopad na dopravní zatížení již nyní přetížených komunikací v obci a okolí. Soud tedy s ohledem na rozsah a obecnost námitek navrhovatelky považuje odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách za dostatečné, neboť je z nich zřejmé, z jakých důvodů je odpůrce neshledal důvodnými.
84. K proporcionalitě podmínky kolaudace stavby Pražského okruhu (SOKP 511) a napojení komunikace II/101 na 511 SOKP na MUK Ř. a relevanci podmínky kolaudace Tehovské spojky soud konstatuje, že výstavba a zprovoznění těchto 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 či naopak dojížděním m. do města sice tyto stavby z města neodvedou

(maximálně ji mírně přesunou s ohledem na místo, kde bude zřízen sjezd a nájezd na Pražský okruh), 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. Úvaha odpůrce, která za stanovením této podmínky stála, je tedy logická a vede k vytčenému cíli. To potvrzuje též odpůrcem předložený výťah z Dopravní studie zlepšení dopravní obslužnosti zájmového území Ř. – jih zadané Středočeským krajem, podle níž je silnice II/101, na kterou je dopravně napojena i lokalita N. V., přetížená a bez Pražského okruhu – SOKP 511 bude nadále využívána za hranici své kapacity. Pražský okruh – stavba 511 dle provedených výpočtů povede sice k navýšení intenzity dopravy na silnici I/2, současně však sníží intenzitu na silnicích nižších tříd v řešeném území. Zátěž na silnici I/2 na průjezdu Ř. pak sníží přeložka silnice II/107 (Tehovská spojka). Vliv přeložky II/107 byl ve vztahu k Ř. vyhodnocen jako pozitivní, neboť odvede dopravu ze zastavěného území.

85. Je však otázkou, zda jde o nejmírnější dostupné prostředky způsobilé sledovaného cíle dosáhnout, a zda lze tuto regulaci ještě považovat za rozumnou. Soud se domnívá, že sledovaný cíl by byl dosažen již zprovozněním těchto dopravních staveb, nikoli až jejich kolaudací. Tyto dva okamžiky přitom mohou být značně vzdálené. Je totiž známou skutečností, že u 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, plyne, že k užívání Pražského okruhu úseku č. 512 (D1 – Jesenice – Vestec) docházelo v režimu zkušební provozu již od 20. 9. 2010 a zkušební provoz byl následně prodloužen až 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, tunel Blanka byl například zkolaudován po více než 4 letech zkušební 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 zkušební provozu jakkoli blíže vyjadřoval (natož ho schvaloval), musel tyto skutečnosti vzít v úvahu při hodnocení přiměřenosti podmínky požadující kolaudaci Pražského okruhu (SOKP 511). I kdyby v případě stavby další části Pražského okruhu (úseku č. 511 Běchovice – D1) nebyla doba zkušební 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 zkušební 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. Obecně přitom není důvod předpokládat, že zkušební provoz nebude moci přejít do užívání stavby. Již jen z těchto důvodů má soud podmínku požadující kolaudaci Pražského okruhu (SOKP 511) za nepřiměřenou, neboť není tím nejmírnějším dostupným prostředkem způsobilým dosáhnout sledovaného cíle. S ohledem na shora uvedený závěr považuje soud za nepřiměřenou také podmínku požadující kolaudaci napojení komunikace II/101 na 511 SOKP, která souvisí se stavbou Pražského okruhu v úseku č. 511 Běchovice – D1. I u této stavby tudíž lze očekávat, že po určitou dobu bude provozována v režimu zkušební provozu. Dle názoru soudu lze určitou dobu zkušební provozu (mj. s ohledem na potřebu ověření dodržení hlukových limitů) předpokládat i v případě

Tehovské spojky: Vojkov – Všechnomy, která je významnou stavbou nadmístního významu, jejíž koridor je vymezen v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje a která se dotýká několika obcí, v jejichž blízkosti má být realizována. Z tohoto důvodu soud přistoupil ke zrušení uvedených podmínek ve vztahu k rozvojovým plochám ŘZ-06 až ŘZ-09, v nichž se nachází pozemky navrhovatelky. Stavby, na jejichž kolaudaci poukazoval odpůrce, jsou zcela odlišného charakteru a rozsahu, neboť jde vesměs o chodníky, případně místní komunikace, resp. jejich rekonstrukce (např. rekonstrukce komunikace Labská zahrnovala dle předloženého kolaudačního souhlasu ze dne 21. 12. 2017 rekonstrukci komunikace v úseku o délce 275 m, vyvýšenou křižovatku ulic Labská a Otavská v úrovni nivelety chodníků, chodník a odvodnění vozovky). Odpůrce toliko obecně uvedl, že v řádu týdnů jsou dle jeho zkušenosti kolaudovány dopravní stavby i v případě komunikací I. a II. třídy, svá tvrzení však nedoložil a neuvedl žádné konkrétní srovnatelné nové dopravní stavby, které by byly kolaudovány bez předchozího zkušebního provozu.

Podmínky kolaudace nové základní školy v k. ú. P. u Ř. a navýšení počtu míst v městských mateřských školách o 400 míst oproti roku 2018 bez zápočtu MŠ V.

86. Navrhovatelka namítala, že podmínka kolaudace nové základní školy v k. ú. P. u Ř. není relevantní pro zahájení výstavby v plochách ŘT-06 až ŘT-09 s ohledem na princip spádovosti a vzdálenost této místní části od rozvojových ploch. Ve vztahu k navýšení počtu míst v městských mateřských namítala, že podle územní studie je na předmětných rozvojových plochách plánována výstavba mateřské školy, která pokryje navýšení počtu dětí předškolního věku v důsledku plánované výstavby na těchto plochách
87. Na námítky navrhovatelky směřující proti těmto podmínkám reagoval odpůrce obecně tím, že jsou racionální a přiměřené a vedou k zajištění kvality života obyvatel obce. Konstatoval, že bez splnění požadovaných podmínek by nebyl schopen zajistit své zákonné povinnosti, např. zajištění základního vzdělávání. Požadavek na navýšení kapacit ve školkách, respektive výstavbu nové školy, vychází z demografické analýzy, kterou si odpůrce nechal zpracovat. Při aplikaci spádovosti by ř. školy nebyly schopny přijmout děti z plánované výstavby, a proto je nutná výstavba nové školy a vymezení nových spádových oblastí.
88. Soud považuje vypořádání námítky navrhovatelky směřující proti podmínce kolaudace nové základní školy za dostatečné. Odpůrce vysvětlil, že by jinak nebyl schopen dostát své zákonné povinnosti zajistit základní vzdělávání [§ 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“)]. Odůvodnil, že zřízení nové školy v katastrálním území P. je relevantní, neboť umožní upravit školské obvody spádových škol tak, aby školy v Ř. byly schopny pojmout zvýšený počet žáků spojený s novou výstavbou.
89. Toto odůvodnění soud považuje za logické, neboť zřízení nového školského obvodu v této místní části umožní přijmout více žáků v ostatních školách ve městě (mj. z nové výstavby pro bydlení, včetně ploch ŘZ-06 až ŘZ-09), jejichž kapacity se tím uvolní. Odpůrce tak bude schopen dostát své zákonné povinnosti zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na svém území vyplývající z § 178 odst. 1 školského zákona. S ohledem na celkovou velikost města Ř. a počet škol zřizovaných odpůrcem soud neshledává žádný racionální důvod, pro který by se zřízení nové školy

v této části města (pro něž je územním plánem vymezena plocha s funkčním využitím OV – veřejně prospěšná stavba občanského vybavení PO 06 v rozvojové ploše PS-09 zařazené do I. etapy) nemělo pozitivně promítnout do uvolnění kapacit škol ostatních. Ostatně lokalita N. V. je aktuálně ve školském obvodu téže spádové základní školy jako část města P. - 2. ZŠ Bezručova, Ř. (dle obecně závazné vyhlášky města Ř. č. 7/2016). Je na odpůrci, jakým způsobem stanoví školské obvody jím zřizovaných škol [§ 178 odst. 2 písm. b) školského zákona]. S novou obytnou výstavbou na rozvojových plochách je nevyhnutelně spojen nárůst počtu žáků, pro jejichž vzdělávání je odpůrce povinen zajistit podmínky. Navrhovatelka netvrdí a nedokládá, že by stávající kapacity základních škol ve městě byly dostatečné a byly schopny pojmout zvýšený počet žáků, který je s novou obytnou výstavbou na rozvojových plochách nevyhnutelně spojen. Jednotlivé rozvojové plochy výstavby přitom nelze z hlediska možného nárůstu dětí, pro které bude odpůrce povinen základní školní docházku zajistit, posuzovat izolovaně. Ve III. etapě jsou kromě značně rozsáhlé lokality N. V. o rozloze cca 5,5 ha zařazeny další velké rozvojové plochy s předpokládanou výstavbou rodinných či bytových domů [např. plochy ŘZ-04 a ŘZ-05 s funkčním využitím BI s orientační rozlohou 9 921 m², plocha ŘS-01 s funkčním využitím BI s orientační rozlohou 13 343 m², plochy ŘS-09, 10, 12, 13, 16 až 19 a 21 (součást lokality V. II) převážně s funkčním využitím BI a BH (bydlení v bytových domech) o rozloze více než 7 ha, plochy PS-10, 12, 13, 16, 17, 78 převážně s funkčním využitím BV (bydlení v rodinných domech – venkovské) o rozloze více než 7 ha (lokalita N. P.), plochy PS-36 a 37 s funkčním využitím BI o rozloze více než 2 ha]. S ohledem na výše uvedené soud neshledal námitku směřující proti podmínce kolaudace nové základní školy v k. ú. P. důvodnou.

90. Pokud jde o podmínku spočívající ve zvýšení počtu míst v městských mateřských školách, je patrné, že jde o mateřské školy zřizované obcí dle § 179 odst. 1 písm. a) školského zákona za účelem splnění zákonné povinnosti odpůrce zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání dětí přednostně přijímaných podle § 34 odst. 3 školského zákona, tedy dětí s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu, které před začátkem školního roku dosáhnou s účinností od září 2018 nejméně třetího roku věku. Nelze přehlédnout, že zákonem č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 178/2016 Sb.), došlo k postupnému snížení věkové hranice přednostně přijímaných dětí (čl. I body 12 a 13 a čl. IV zákona č. 178/2016 Sb.; dle čl. I bodu 14 a čl. IV se předpokládalo od 1. 9. 2020 snížení věkové hranice pro přednostní přijetí na dva roky věku, § 34 odst. 1 školského zákona a čl. I bod 14 zákona č. 178/2016 Sb. byly však dále novelizovány zákonem č. 167/2018 Sb.). Soud připomíná, že dle právní úpravy účinné do 31. 8. 2016 se přednostně přijímaly dle § 34 odst. 4 školského zákona děti až v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Zákonem č. 178/2016 Sb. bylo navíc zavedeno povinné předškolní vzdělávání od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku. Na nedostatečné kapacity mateřských škol mimo jiné v okrese Praha-východ upozorňovala též důvodová zpráva k tomuto zákonu.
91. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl, že by jinak nebyl schopen zajistit svou zákonnou povinnost, a že vycházel z demografické analýzy, kterou si nechal zpracovat. V obecné části odůvodnění označil stav kapacity předškolních zařízení za kritický. Z rozhodnutí o námitkách a obecného odůvodnění napadaného OOP je zřejmé, že cílem odpůrce je v souladu s jeho zákonnou povinností vytvořit takové podmínky, aby byl

schopen zajistit dětem s trvalým pobytem na území města předškolní vzdělávání v jím zřizovaných mateřských školách, na které mají právní nárok.

92. Navrhovatelka v uplatněných námitkách netvrdila a nedoložila, že by v lokalitě, pro kterou byla vypracována územní studie, měla být školka, jejímž zřizovatelem bude odpůrce a jejímž prostřednictvím by mohl svou zákonnou povinnost plnit. To nelze dovozovat jen z označení plochy v územní studii jako plochy občanského vybavení – veřejné infrastruktury. Jednak je třeba uvést, že veřejnou infrastrukturu [§ 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona] nemusí nutně tvořit jen mateřské školy zřízené městem, ale může zahrnovat i školy zřízené jako školské právnické osoby nebo jako právnické osoby podle zvláštních právních předpisů, jejichž předmětem činnosti je poskytování vzdělávání nebo školských služeb podle školského zákona, zřízené právnickými nebo fyzickými osobami dle § 8 odst. 6 školského zákona (srov. § 2 odst. 3 školského zákona). Územní studie je navíc pouze nezávazným územně plánovacím podkladem, s nímž ani odpůrce nevyjádřil souhlas. Závazná územně plánovací dokumentace – územní plán (ani v něm obsažené zadání regulačního plánu) plochu určenou pro výstavbu mateřské školy v plochách ŘZ-06 až ŘZ-09 nevymezil. Je na odpůrci, aby rozhodl, kde a jaké mateřské školy zřídí a vymezil školské obvody (§ 179 odst. 3 školského zákona) tak, aby zajistil dostatek míst v mateřských školách pro všechny děti, pro jejichž předškolní vzdělávání je povinen podmínky zajistit.
93. Dle názoru soudu lze považovat za racionální a přiměřené, pokud odpůrce omezuje rozvoj obytné zástavby tak, aby byl schopen zajistit potřebné kapacity v mateřských školách a dostát své zákonné povinnosti zajistit dětem s trvalým pobytem (v případě cizinců s místem pobytu) na svém území předškolní vzdělávání v souladu se školským zákonem v jím zřizovaných mateřských školách. Nelze přehlédnout, že po vydání územního plánu v roce 2014 došlo ve městě nejen k nárůstu počtu obyvatel, ale také ke zpřísnění nároků kladených na obce, pokud jde o vytváření podmínek pro předškolní vzdělávání. Nelze po odpůrci požadovat, aby rezignoval na plnění zákonných povinností pečovat o potřeby svých občanů a řádné plnění povinností plynoucích ze školského zákona s tím, že v určité lokalitě může dojít ke zřízení mateřské školy jinou osobou. V tomto směru se nemůže bez dalšího spoléhat na zřizování a provozování mateřských škol jinými osobami. Nelze přehlédnout, že vzdělávání v mateřské škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí (na rozdíl od škol zřízených jinými osobami) se dítěti poskytuje dle § 123 odst. 2 školského zákona bezúplatně od počátku školního roku, který následuje po dni, kdy dítě dosáhne pátého roku věku, přičemž úplata za jiné školní roky je u mateřských škol zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí dle § 123 odst. 5 školského zákona regulována vyhláškou č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (§ 6 této vyhlášky). Ani námitku týkající se podmínky spočívající v navýšení kapacity městských mateřských škol tedy soud neshledal důvodnou.

Podmínka zajištění dostatečného množství pitné vody (např. realizace nového napojení města Ř. na štolový přívaděč z v. n. Želivka)

94. Navrhovatelka dále namítala neurčitost této podmínky. Z rozhodnutí o námitkách je patrné, že odpůrce neshledal námitku důvodnou, neboť všechny podmínky považoval za dostatečně určité. K požadavku na zajištění dostatečného množství pitné vody dále konstatoval, že město nyní nemá dostatek pitné vody pro napojení všech záměrů, které by mohly být v zastavitelných plochách realizovány, a proto je stanoven požadavek na jeho

zajištění. Odpůrce nad rámec toho, co uvedl v odůvodnění napadeného OOP, k důkazu předložil dvě vyjádření společnosti 1. SČV jako provozovatele vodovodní sítě města 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.

95. Podmínka je formulována značně obecně. Nelze ji ale vyložit jinak, než že tato podmínka bude splněna, pokud navrhovatelka doloží, že je pro daný záměr zajištěna dostatečná kapacita pitné vody. Soud neshledává, že by tato podmínka byla nejasná či nesrozumitelná. Tím, že možný konkrétní způsob naplnění podmínky v podobě realizace nového napojení města na štolový přivaděč z v. n. Želivka je uveden toliko příkladmo, je naopak ponechán prostor též pro jakýkoli jiný způsob zajištění dostatečné kapacity pitné vody. Tuto podmínku proto nelze považovat ani za zásadně omezující, neboť si lze obtížně představit, že by bylo možné umístit záměr, který předpokládá dle územní studie výstavbu 25 rodinných domů, 24 bytových domů a občanského vybavení, pro který by nebyly zajištěny dostatečné kapacity pitné vody. Usnesení zastupitelstva ze dne 11. 9. 2019 týkající se zvýšení kapacity zdrojů pitné vody pro město Ř. potvrzuje, že odpůrce neměl v úmyslu do budoucna výstavbu znemožnit, ale zajistit odpovídající podmínky pro další rozvoj.

Místní infrastrukturní podmínky pro plochy ŘZ-06 až ŘZ-09

96. Navrhovatelka uplatnila námitky směřující též proti místním infrastrukturním podmínkám. 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 vyplývá, že místní podmínky jsou podmínkami doplňujícími, které mají spíše lokální podmíněnost a neplatí pro celé město. Uzavření příslušné smlouvy má zajistit jejich realizaci. Napadené OOP tedy v případě místních infrastrukturních podmínek ustupuje od požadavku, aby byly všechny splněny ještě před rozhodnutím o umístění stavby. Počítá s možností, že jejich splnění bude vyřešeno plánovací či obdobnou smlouvou tak, že mezi městem a vlastníkem pozemků bude sjednán termín, financování a způsob realizace těchto podmínek.

Podmínka vybudování komunikace Srnčí – Kolovratská

97. Navrhovatelka namítala, že z napadeného OOP není zřejmý účel podmínky spočívající ve vybudování komunikace Srnčí – Kolovratská.
98. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách ani v odůvodnění napadeného OOP není ve vztahu ke komunikaci Srnčí – Kolovratská nad rámec obecného požadavku na dostatečnou kapacitu veřejné infrastruktury a konstatování, že stanovení konkrétních požadavků vychází z předpokládaného zatížení lokality a jejího vlivu na okolí, uvedeno žádné konkrétní odůvodnění. Odpůrce při jednání upřesnil, že jde o komunikaci, která je ve veřejně prospěšných stavbách vymezena jako silnice podél bývalého areálu věznice – S, která není přímým pokračováním komunikace Srnčí, ale napojuje se na ulici Dančí. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nikterak nevysvětlil, z jakého důvodu byla tato komunikace (z několika komunikací, které jsou v širším okolí vymezeny jako stavby veřejně prospěšné dopravní infrastruktury) vyhodnocena jako nezbytná podmínka pro výstavbu na dotčených plochách, které jsou, jak plyne i z grafické části územního plánu, napojeny na komunikaci II/101 na dvou místech, ulicí Arbesovou a Březinovou. Nutno dodat, že místní infrastrukturní podmínka byla stanovena ve spojení se základními

podmínkami, které měly vést k celkovému snížení intenzity dopravy ve městě (v případě, že by nebyla spojena s těmito podmínkami, pak by i přes ulici Kolovratskou docházelo primárně k napojení na komunikaci II/101). Uvedená komunikace přiléhá k několika rozvojovým plochám, včetně ploch, které byly zařazeny do I. etapy výstavby, jež mají podmínku vybudování této komunikace rovněž stanovenou v rámci místních infrastrukturních podmínek. Ačkoli navrhovatelka žádala, aby byla tato místní infrastrukturní podmínka ve vztahu k dotčeným plochám odůvodněna, odpůrce na tuto její námitku nereagoval. Ve vztahu k místním podmínkám je přitom třeba, aby byla jasně vysvětlena jejich relevance a nezbytnost právě pro konkrétní plochy. To platí tím spíše, že možnost řešit splnění podmínek uzavřením plánovací smlouvy vychází z toho, že se vlastník dotčených pozemků bude podílet na financování lokální infrastruktury. Pokud se tedy navrhovatelka domáhala konkrétního odůvodnění a vysvětlení účelu, který není *prima facie* zjevný (lokalita je napojena na dvou místech na komunikaci II. třídy), bylo nezbytné tuto místní infrastrukturní podmínku odůvodnit. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí o námitkách nelze napravit jeho doplněním při jednání soudu. S ohledem na výše uvedené soud shledal námitku důvodnou a tuto místní infrastrukturní podmínku zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

99. Soud pro úplnost poznamenává, že dle vyjádření odpůrce při jednání soudu bylo napojení na komunikaci II/101 ulicí Březinova problematické pouze do zavedení úsekového měření, trvající problémy v tomto místě odpůrce netvrdil. Pokud odpůrce poukázal na to, že oblast je napojena pouze na jednu komunikaci a do oblasti by nebylo možné se v případě problému na silnici II/101 dostat, pak takový stav by nastal pouze při úplné neprůjezdnosti této komunikace v obou směrech bez možnosti průjezdu přes kruhový objezd či křižovatku do navazujících ulic (pokračování ulice Březinova, ulice Pod Lihovarem, Politických vězňů), což bude patrně situace spíše výjimečná. Stejná dopravní dostupnost existuje nyní v ploše západně od dotčených rozvojových ploch, v níž byly již realizovány rodinné domy.

Podmínka nového bezbariérového a bezpečného průchodu pro pěší přes silnici II/101

100. Navrhovatelka dále namítala, že není zřejmý účel podmínky bezbariérového a bezpečného průchodu pro pěší přes silnici II/101.
101. Soud konstatuje, že z napadeného OOP je v kontextu platného územního plánu a předložené územní studie dostatečně zřejmý. Napadené OOP nelze vykládat bez kontextu s územním plánem, který mění. Ačkoli odpůrce na tuto námitku výslovně nereagoval, z vypořádání námitek je patrné, že i tuto podmínku vyhodnotil jako racionální ve vztahu k předmětné ploše. Z umístění lokality N. V. u komunikace II/101 (podél níž se předpokládá provedení protihlukových opatření) a výslovného požadavku územního plánu na rozvoj pěší trasy Masarykovo nám. – Mlýnský rybník – lokalita N. V. je zřejmé, že právě tomuto účelu má uvedená místní infrastrukturní podmínka sloužit. Tomu odpovídá stanovení této podmínky rovněž pro plochy ŘZ-04 a ŘZ-05. Ostatně i navrhovatelkou předložená územní studie předpokládá pěší podchod podél potoka, zmiňuje prostupnost území a návaznost na existující zástavbu. Dobré (bezpečné a bezbariérové) pěší propojení lokality N. V. s centrálním náměstím lze považovat za racionální, neboť vytvoří bezpečnou trasu pro pěší do centra města (s občanským vybavením). Napojení tak podporuje z hlediska zdraví obyvatel, životního prostředí i zatížení dopravní infrastruktury optimální způsob dopravy, napomáhá snížení automobilové dopravy uvnitř

města a obecně přispívá soudržnosti obce (snadná dostupnost jinak spíše okrajové lokality do centra města a občanského vybavení v něm, a naopak dostupnost občanského vybavení předpokládaného v této ploše - mj. sportoviště včetně dětských hřišť, které předpokládá zadání územního plánu, pro ostatní obyvatele). Tuto námitku tedy soud neshledal důvodnou.

Podmínka výstavby protihlukových opatření

102. Pokud jde o protihluková opatření, navrhovatelka namítala, že tato podmínka nebyla vymezena dostatečně určitě. Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že jde o protihluková opatření podél silnice II/101, v jejíž blízkosti se lokalita N. V. nachází, a to směrem k této lokalitě (na druhé straně komunikace je již projednáváno). Dle názoru soudu je tedy zřejmé, o jaká protihluková opatření jde a jakému účelu mají sloužit, tj. ochraně plánované obytné výstavby před hlukem ze silniční dopravy. Tato námitka tedy není důvodná.

Nejednoznačné stanovení kritérií pro zařazení do III. etapy

103. Dále se soud zabýval námitkou, že napadené OOP neobsahuje jasné kritérium pro rozlišení menších a větších rozvojových ploch, od něhož se odvíjí jejich zařazení do II. či III. etapy.
104. Napadené OOP jasně stanovilo, které rozvojové plochy jsou zařazeny v které etapě. Je v něm rovněž vysvětleno, podle jakých hledisek byly rozvojové plochy do těchto etap zařazeny. Dle názoru soudu je relativní velikost rozvojových ploch (a s tím spojené předpokládané zatížení pro veřejnou infrastrukturu) spolu s jejich polohou představují dostatečně jasný rozumný důvod pro rozdělení do jednotlivých etap. Navrhovatelka přitom netvrdí, že by šlo o menší rozvojovou plochu, ani nepoukazuje na jinou srovnatelnou či větší lokalitu, která by byla zařazena do II. etapy. Soud souhlasí s odpůrcem, že lokalitu N. V., která zahrnuje rozvojové plochy ŘZ-06 až ŘZ-09 a podléhá požadavku regulačního plánu, je třeba hodnotit jako celek. Dle názoru soudu lze tuto lokalitu v podmínkách města Ř. jednoznačně označit za velkou rozvojovou lokalitu z hlediska její celkové rozlohy (více než 5,5 ha), předpokládané výstavby (25 rodinných a 24 bytových domů a občanského vybavení), s ním souvisejícího nárůstu obyvatel a nároků na veřejnou infrastrukturu. Soud neshledal, že by regulace spočívající v etapizaci výstavby v Ř. byla z důvodu kritérií pro rozdělení rozvojových ploch do etap výstavby neurčitá či vykazovala znaky libovůle. Tento návrhový bod tedy není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

105. Vzhledem k výše uvedenému shledal soud podaný návrh důvodný pouze zčásti. Podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. proto zrušil napadené opatření obecné povahy v rozsahu ve výroku specifikovaných podmínek ve vztahu k plochám ŘZ-06, ŘZ-07, ŘZ-08 a ŘZ-09, ve kterých se nachází pozemky navrhovatelky. Soud považoval v projednávané věci za nutné zrušit uvedené podmínky pro celé plochy ŘZ-06 až ŘZ-09, nikoli pouze ve vztahu k pozemkům navrhovatelky, které se v nich nachází, neboť tyto plochy tvoří jeden celek – lokalitu N. V., ve vztahu k níž územní plán vyžaduje vydání regulačního plánu, který bude v souladu se stanovenými podmínkami etapizace pro dané plochy. V souladu se zásadou zdrženlivosti (plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) soud nicméně nepřistoupil k obecnému zrušení základních podmínek ve vztahu ke všem plochám, na něž etapizace dopadá.

106. Ve zbytku soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
107. 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. Navrhovatelka se domáhala zrušení napadeného OOP jako celku, přičemž docílila pouze částečného procesního úspěchu (soud zrušil opatření obecné povahy pouze ve vztahu k rozvojovým plochám, v nichž se nachází pozemky navrhovatelky, a to pouze v rozsahu uvedených podmínek). Z větší části byl tedy úspěšný odpůrce, kterému však žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly a náhradu nákladů nepožadoval. Soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na její náhradu.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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 6. února 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

