



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. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatelky:

C. G., a. s.,

IČO: X,

se sídlem X,

zastoupená advokátem JUDr. Adamem Batunou,

se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1,

proti

odpůrci:

město Říčany,

se sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany,

zastoupené advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou,

se sídlem Teplého 2786, Pardubice

za účasti

osob zúčastněných na řízení:

1. M. Ř.,

bytem X,

2. M. P.,

bytem X,

zastoupena advokátem JUDr. Ivanem Roubalem,

se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5

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

takto:

- I. Opatření obecné povahy – změna č. 2 územního plánu Říčan vydané dne 12. 9. 2018 usnesením Zastupitelstva města Říčan č. 18-07-034, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje v textové části v bodě 18 v základních

podmínkách pro zahájení II. etapy, které zní: „*kolaudací I. etapy intenzifikace ČOV Říčany na cca 20600 EO*“ a „*zprovozněním městské úpravní podzemní vody v P.*“, a to ve vztahu k ploše X.

- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají 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 uvádí, že vlastní pozemky p. č. X, p. č. X, p. č. X v katastrálním území Ř. u P. (dále též jen „pozemky navrhovatelky“) nacházející se v těsném sousedství obce S.. Na těchto pozemcích navrhovatelka zahájila realizaci svého podnikatelského záměru spočívajícího ve výstavbě rodinných domů (dosud provedla jen terénní úpravy), který byl v souladu s podmínkami využití těchto pozemků stanovenými územním plánem Ř. z roku 2014. Napadené OOP však zakotvilo etapizaci výstavby v Ř.. Navrhovatelčiny pozemky se dostaly do II. etapy, výstavba na nich nyní není možná a zahájení II. etapy je vázáno na splnění podmínek, jež navrhovatelka nemůže ovlivnit. Tím bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatelky, jakož i do jejího práva podnikat.
3. Navrhovatelka v průběhu pořizování napadeného OOP podala námitky proti zařazení svých pozemků do II. etapy výstavby, odpůrce jí však nevyhověl. S její námitkou, že je regulace neurčitá, se odpůrce nevypořádal vůbec, s ostatními námitkami se sice vypořádal, avšak navrhovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým to učinil. Byť odpůrce ve vztahu k jejím pozemkům vypustil podmínku zkapacitnění čistírny odpadních vod (ČOV) Ř. (uznal totiž, že navrhovatelka má pro svůj záměr zajištěno připojení na ČOV S.), ponechal její pozemky ve II. etapě. Výstavba na těchto pozemcích přitom ČOV Ř. nijak nezatíží.
4. Navrhovatelka dále namítá, že je napadené OOP neurčité, neboť z něj není jasné, kdy přesně bude moci na svých pozemcích stavět, protože to je vázáno na podmínky, jejichž splnění nemůže ovlivnit. Chybí-li přesné časové vymezení přechodu do II. etapy, závisí jen na libovůli odpůrce, kdy se tak stane. Ve skutečnosti tak nejde o etapizaci, nýbrž o stavební uzávěru, aniž by však odpůrce při jejím stanovení postupoval podle příslušných ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dále má navrhovatelka za to, že pro etapizaci výstavby v Ř. není žádný důvod, protože od roku 2014, kdy byl přijat stávající územní plán, se nic podstatného nezměnilo. Celá etapizace je podle navrhovatelky diskriminační. Návrh také nebyl zpracován ve variantách a nebylo zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.
5. Navrhovatelka konečně podotýká, že už na svých pozemcích provedla terénní úpravy, nasmlouvala zakázky se zhotoviteli a za účelem financování výstavby zastavila své pozemky bance. Napadené OOP je pro ni překvapivým zásahem do dosavadních poměrů,

v jehož důsledku dojde ke zmaření jejího podnikatelského záměru, a protože nebude možné realizovat projekt, dojde ke znehodnocení zástavy a banka ukončí financování. Odpůrce o tomto záměru věděl, přesto se rozhodl brzdit výstavbu v Ř., ač pro to nemá podporu ani občanů (referendum konané v roce 2016, jež se touto otázkou zabývalo, nemělo dostatečnou účast), ani všech zastupitelů (to plyne ze zápisu z jednání zastupitelstva odpůrce konaného dne 12. 9. 2018).

6. Odpůrce má za to, že napadené OOP bylo vydáno v souladu se zákonem. Etapizace výstavby, jež je jeho podstatou, reaguje na skutečnost, že územní plán z roku 2014 počítal se značným rozvojem Ř., posléze se však ukázalo, že je nadměrný. Důvodem byla zejména nedostatečná kapacita technické infrastruktury (kapacita dopravních staveb, kapacita ČOV, omezená možnost zásobování pitnou vodou) a kapacita školských zařízení. Situace došla tak daleko, že Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí, zvažoval vydání stavební uzávěry na celém území města. Nesporně existoval veřejný zájem na regulaci výstavby. Odpůrce zvažoval různé varianty, přičemž měl na zřeteli zejména legitimní očekávání vlastníků pozemků a cílil na udržitelnost rozvoje města s ohledem na kontinuálně se navyšující kapacitu infrastruktury, nikoli jeho znemožnění (proto nepřistoupil např. ke snížení počtu zastavitelných ploch nebo kapacitnímu omezení výstavby v nich). Rozdělení do etap vychází z urbanistických pravidel pro zahušťování výstavby (přednost mají proluky před většími rozvojovými plochami na okraji města) a z infrastrukturních podmínek jednotlivých lokalit (realizace infrastruktury závisí na vůli stavebníka, přičemž bez ní lokalita nemůže fungovat); jde o standardní součást územních plánů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
7. Odpůrce dále tvrdí, že se s námitkami navrhovatelky vypořádal. Je-li možnost zahájit výstavbu další etapy vázána na faktické naplnění stanovených podmínek, nelze z povahy věci určit konkrétní datum, kdy se tak stane. Město však naplnění podmínek pro zahájení II. etapy intenzivně řeší (např. plánovaná intenzifikace ČOV, plánovaná výstavba nové školní budovy) a průběžně o svých investičních záměrech informuje veřejnost. Odpůrce trvá na tom, že nešlo o regulaci svévolnou, nýbrž nezbytnou a ve svém důsledku férovou i k samotným stavebníkům včetně navrhovatelky. Zvolený postup nelze ztotožnit se stavební uzávěrou a podle odpůrce nemůže být ani překvapivý, neboť město s předstihem informovalo, že jej zvažuje (např. v souvislosti s kampaní před místním referendem o regulaci výstavby, jež – byť těsně neplatné – ostatně dopadlo silně ve prospěch této regulace). Ani podmínky etapizace nejsou stanoveny svévolně. Pro navrhovatelku neplatí podmínka intenzifikace ČOV Ř., problémy s městskou infrastrukturou však nelze redukovat jen na otázku likvidace odpadních vod (noví obyvatelé budou mít nároky též na dopravní infrastrukturu, jejich děti budou mít nárok na místo ve škole či školce apod.). Sama skutečnost, že už navrhovatelka provedla terénní úpravy (část z nich ostatně v rozporu s jí vydanými povoleními), jí nezakládá právo umístit do území stavbu. Variantní zpracování ani posouzení SEA nebylo dotčenými orgány požadováno, ani k němu nebyl jiný důvod. Negativní názor opozičních zastupitelů v rámci diskuse skutečně zazněl, to však nic nemění na tom, že nakonec bylo napadené OOP přijato ve stávající podobě. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu, pokud by však soud shledal důvody pro jeho zrušení, navrhuje, nechť je zrušena pouze regulace vztahující se k pozemkům navrhovatelky.
8. Navrhovatelka v replice nesouhlasí s argumentací odpůrce. Nad rámec toho, co již uvedla v návrhu, uvádí, že 13 domů, jež mají vzniknout na jejích pozemcích, se nachází u obce S.

a na ř. infrastrukturu by měly jen minimální požadavky; děti jejich obyvatel mohou jistě využívat i soukromá školská zařízení. Legitimní očekávání navrhovatelky se neodvíjí až od (dosud nevydaného) územního rozhodnutí, nýbrž je založil již územní plán z roku 2014. Zpracování projektu, provedení terénních úprav, vybudování inženýrských sítí a konečně stavba domů trvají několik let. Záměr je již zahájen, navrhovatelka do něj dosud investovala několik milionů korun a nebyť napadeného OOP, územní rozhodnutí by získala. Závěrem dodává, že má za to, že napadené OOP neobstojí jako celek, nebrání se však tomu, aby soud zrušil pouze regulaci vztahující se k jejím pozemkům.

9. Osoby zúčastněné na řízení, které vlastní jiné pozemky ve městě a v jiných řízeních vedených u tohoto soudu se rovněž domáhají zrušení napadeného OOP, ve svých písemných vyjádřeních deklarovaly, že podporují navrhovatelku.
10. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Legitimace navrhovatele a splnění procesních podmínek

11. 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že napadená změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i správního řádu.
12. Navrhovatelka svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v obci Ř. (resp. na samém jejich okraji, fakticky jsou její pozemky spíše součástí obce S.), které soud ověřil z katastru nemovitostí (list vlastnictví č. X). Navrhovatelka tvrdila a prokázala, že její pozemky byly napadeným OOP dotčeny, neboť byly jako plocha X zařazeny do II. etapy výstavby (srov. výkres č. 9 napadeného OOP). Zahájení druhé etapy výstavby je vázáno na současné splnění podmínek stanovených ve výroku napadeného OOP, navrhovatelka je tedy dočasně omezena ve výkonu svého vlastnického práva. Je tedy k podání návrhu v právě posuzované věci aktivně procesně legitimována; ostatně mezi účastníky nebyla její legitimace k podání návrhu sporná.
13. Návrh je rovněž podán včas (ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti – srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí návrh obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelka namítá, že odpůrce nedostatečně vypořádal námitky, jež uplatnila v průběhu přijímání napadeného OOP, a na jednu z nich dokonce nezareagoval vůbec. Dále pokládá regulaci stanovenou napadeným OOP za neurčitou a má za to, že odpůrce jí svévolně zasáhl do jejího legitimního očekávání, že bude moci své pozemky využít k plánovanému podnikatelskému záměru, potažmo do jejího vlastnického práva a práva podnikat.
14. Při následném věcném posouzení návrhu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze

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

Posouzení návrhu soudem

Nepřezkoumatelnost napadeného OOP

15. Nejprve se soud zabýval námitkou navrhovatelky, že se odpůrce nevypořádal se všemi uplatněnými námitkami. Mimo jiné totiž namítala, že je regulace etapizace neurčitá, avšak odpůrce na to nijak nereagoval. Ze správního spisu k tomu zjistil, že navrhovatelka uplatnila námitky k návrhu napadeného OOP dvakrát (dne 20. 4. a dne 23. 4. 2018), přičemž jejich obsah je v zásadě totožný a shoduje se i s argumentací uplatněnou v návrhu. Konkrétně namítala vnitřní rozpornost napadeného OOP (v některých výkresech byly její pozemky zahrnuty do II. etapy výstavby, v jiných do III.), skutečnost, že jde fakticky o stavební uzávěru, že regulace vykazuje prvky svévole a je neurčitá (navrhovatelka postrádá konkrétní datum, kdy bude moci stavět), že výstavbu na jejích pozemcích podmiňuje navýšením kapacity ČOV Ř., ač na ni stavby vůbec nebudou napojeny, je založena na libovůli odpůrce a vůči navrhovatelce je diskriminační a představuje nepřiměřený zásah do jejích práv, neboť jí dojde ke zmaření jejího podnikatelského plánu, o němž odpůrce věděl.
16. Odpůrce tyto námitky vypořádal pod ev. č. X a ev. č. X. Z části jim vyhověl tím, že ve vztahu k pozemkům navrhovatelky vypustil požadavek na intenzifikaci ČOV Ř.; ve zbytku námitkám nevyhověl; obsah vypořádání obou námitek je totožný. Odpůrce nejprve upřesnil, že po společném jednání došlo k přearování pozemků navrhovatelky do II. etapy výstavby. Navržená etapizace není zastřenou stavební uzávěrou, nýbrž pouze stanoví podmínky pro započetí výstavby na některých pozemcích. Důvodem je snaha odpůrce plnit své zákonné povinnosti a zachování kvality života obyvatel Ř. a dlouhodobého rozvoje území, jde-li o veřejnou technickou infrastrukturu, dopravní infrastrukturu a kapacitu mateřských a základních škol; to by při zachování stávajícího tempa výstavby nebylo možné. Jde o změnu přijímanou 4 roky od účinnosti nového územního plánu, navrhovatelka tedy měla možnost opatřit si příslušná povolení pro započetí vlastní stavby. Variantní zpracování ani hodnocení SEA nebylo požadováno.
17. Navrhovatelka má pravdu, že se odpůrce výslovně nevyjádřil k tvrzené neurčitosti regulace. To však ještě nezpůsobuje nezákonnost napadeného OOP.
18. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy je třeba podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, klást stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, které jsou upraveny v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Lze doplnit, že v navazující judikatuře lze sice vysledovat ústup od takto přísně pojatých požadavků, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle něhož nesmí být požadavky kladené na rozhodnutí o námitkách, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s nimi, přemrštěné, které by byly výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; tento přístup však nelze v obecnosti nadále zastávat, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, ve kterém Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Ústavní soud v tomto pozdějším nálezu připomněl, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, požadavek na řádné odůvodnění nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Postačí, pokud správní orgán prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá.

19. Ve světle citované judikatury proto soud konstatuje, že z výše rekapitulovaného vypořádání námitek implicitně vyplývá, že odpůrce regulaci nepokládá za neurčitou, neboť vysvětluje důvody, které jej ke stanovení etapizace vedly, a uvádí, že podrobné podmínky pro zahájení jednotlivých etap jsou vymezeny v napadeném OOP, na něž odkazuje. Hodnocení samotné (ne)určitosti regulace je pak už věcným posouzením napadeného OOP a touto otázkou se soud zabývá dále.

Neurčitost napadeného OOP

20. Navrhovatelka tvrdí, že regulace etapizace stanovená napadeným OOP je neurčitá. Neurčitost spatřuje v tom, že není jasně (tj. konkrétním datem) stanoveno, kdy bude moci na svých pozemcích realizovat výstavbu.
21. Soud konstatuje, že napadeným OOP byla do textové části stávajícího územního plánu Ř. vložena kapitola č. 12 *Stanovení pořadí změn v území*, která zavádí etapizaci. Rozvojové zastavitelné plochy se dělí do tří etap, přičemž do I. etapy spadají proluky ve stávající zástavbě, do II. etapy menší rozvojové plochy a do III. etapy velké rozvojové plochy a rozvojové plochy na okraji města. Která z rozvojových ploch spadá do které etapy, je uvedeno v příloze č. 1 *Tabulka etapizace*. Podle ní spadají pozemky navrhovatelky do rozvojové plochy s označením X, jež je řazena do II. etapy. Zahájení II. etapy je podmíněno (jak se obecně stanoví v kapitole 12) současným naplněním následujících podmínek: a) kolaudací první etapy intenzifikace ČOV Ř. na 20600 EO (ekvivalentních obyvatel), b) kolaudací základní školy na K. n., c) navýšením počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018 a d) zprovozněním městské úpravny podzemní vody v P.. K těmto podmínkám ve vztahu k rozvojové ploše X přistupují ještě podmínky vybudování komunikací podle dopravní studie předložené navrhovatelkou a oddělení dešťových vod (tyto zvláštní podmínky jsou stanoveny v *Tabulce etapizace*).
22. Jak přiléhavě podotkl odpůrce ve vyjádření k návrhu, je-li zahájení další etapy podmíněno dosažením přesně specifikovaného zkapacitnění konkrétních částí městské infrastruktury, pak nelze z logiky věci současně stanovit přesné datum, kdy bude moci navrhovatelka na svých pozemcích stavět. Další rozvoj města, jak je nyní nastaven napadeným OOP, je závislý na faktickém naplnění výše uvedených podmínek, nikoli na prostém plynutí času. Pokud by napadené OOP současně stanovilo datum, kdy může navrhovatelka zahájit stavbu na svých pozemcích, smysl etapizace by byl zcela popřen. Kdyby totiž došlo k uplynutí vymezeného času, aniž by se odpůrci během tohoto období podařilo dosáhnout kýženého zlepšení infrastruktury, byla by v konečném důsledku etapizace zcela zbytečná. Jak totiž z napadeného OOP jasně vyplývá, jejím smyslem není jen samoučelné rozložení

rozvoje města do delšího časového úseku, nýbrž rozložení rozvoje města do delšího časového úseku proto, aby v jeho rámci odpůrce stihl zabezpečit komfort obyvatel vybudováním funkční infrastruktury. To, že není určeno přesné datum, do kdy se tak má stát, je nevyhnutelné, neboť zajištění odpovídající infrastruktury nezávisí jen na vůli a úsilí odpůrce, nýbrž například také na vydání příslušných veřejnoprávních povolení, na příjmech z dotací či spolehlivosti nejrozličnějších dodavatelů. Ani sebepečlivější obec nemůže s jistotou říci, že takového relativně náročného cíle, jakým je vybudování školy nebo úpravny podzemní vody, dosáhne do určitého data; deklarace takového závazku by naopak byla nezodpovědná. Za znak neurčitosti nepokládá soud ani to, že se jedná o podmínky vesměs nezávislé na vůli navrhovatelky. 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 obyvatel budoucích domů na jejích pozemcích), což je úkolem a odpovědností odpůrce. Nelze přitom přijmout argument navrhovatelky, že za daných okolností zahájení II. a III. etapy závisí na libovůli odpůrce. Zkvalitnění infrastruktury a dobrý vývoj města je i v zájmu odpůrce, neboť obyvatelé města jeho vedení pravidelně v komunálních volbách vystavují účet. Pokud by navíc chtěl odpůrce výstavbě zcela zabránit, nabízí mu k tomu stavební zákon jiné efektivnější nástroje, než je stanovení podmínek pro etapizaci a jejich následné účelové neplnění. Ostatně, že se tomu tak neděje, lze shledat z listin předložených odpůrcem, jimiž soud při jednání provedl důkaz – rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 28. 11. 2018, jímž byl schválen stavební záměr základní školy na K. n., a rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 30. 3. 2017, jímž byla umístěna stavba mateřské školy V. v Ř.-R.. Lze dodat, že ani v případě, kdy jsou podmínky etapizace stanoveny v podobě podmínění zahájení výstavky na některých pozemních mírou zastavěnosti pozemků jiných, který je v praxi častější, není dosažení procenta zastavěnosti závislé na vůli obce ani vlastníků dotčených pozemků.

23. 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.
24. Lze uzavřít, že regulace spočívající v etapizaci výstavby v Ř. obecně není neurčitá ani nevykazuje znaky libovůle (v tom smyslu, že splnění některých podmínek je závislé na vůli odpůrce).

Nezpracování napadeného OOP ve variantách

25. Jde-li o námitku, že je napadené OOP nezákonné, jelikož nebylo zpracováno ve variantách a nebyla pro něj zpracována dokumentace SEA, konstatuje soud, že se nejedná o povinnost, jež by odpůrci při pořizování změny územního plánu vyplývaly ze stavebního zákona, ani se nejedná o požadavek uplatněný některým z dotčených orgánů v závazném stanovisku. Napadené OOP z toho důvodu není nezákonné.

Napadené OOP jako zastřená stavební uzávěra

26. Navrhovatelka dále namítá, že napadené OOP sice stanoví etapizaci výstavby, ve skutečnosti se však jedná o zastřenou stavební uzávěru, což kritizuje.
27. Soud v první řadě konstatuje, že byť stavební uzávěra i etapizace mají za následek dočasné omezení výstavby na pozemcích, na něž dopadají, jedná se o dva odlišné instituty, jež nelze libovolně vzájemně zaměňovat. Podstatou stavební uzávěry je omezení, či dokonce zákaz stavební činnosti v určitém území na určitou dobu (jež může – avšak nemusí – být přesně stanovena), protože by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace či jiného rozhodnutí či opatření, jímž se upravuje využití území (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona). Jinými slovy, jejím smyslem je přechodně zmrazit výstavbu do té doby, než se vyjasní, jakým způsobem má být určité území využito, a než dojde k přijetí odpovídající územně plánovací dokumentace. I z toho důvodu je zákonnost stavební uzávěry podmíněna přísnými nároky na její trvání jen po dobu nezbytně nutnou. Pokud je obec ve svém územním plánování pasivní (ať už účelově či jen z nerozhodnosti), nelze po vlastníkově dotčeného pozemku požadovat, aby omezení stanovená stavební uzávěrou dlouhodobě snášel. Oproti tomu etapizace představuje nikoli zákaz či omezení výstavby, nýbrž její rozložení do delšího časového úseku, a to v zájmu různých cílů územního plánování (např. zajištění dostatečné infrastruktury, postupné využívání zastavitelných ploch, časová koordinace podmíněných veřejných a soukromých záměrů). Na rozdíl od stavební uzávěry je tedy v případě etapizace od počátku jasné, jakým způsobem bude jí regulované území využito, avšak z různých důvodů je ve veřejném zájmu, aby se tímto způsobem využilo postupně, nikoli ihned, resp. najednou (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
28. V případě napadeného OOP se nesporně jedná o případ, kdy bylo na místě – měl-li odpůrce zájem na regulaci výstavby, jak v odůvodnění deklaroval – využít institutu etapizace, nikoli stavební uzávěry. Naopak je zjevné, že pro stavební uzávěru nebyly dány zákonné podmínky (zejm. odpůrce nezamýšlí žádné nové využití pozemků navrhovatelky a nepřipravuje žádnou novou územně plánovací dokumentaci, již by mohla případná výstavba ztížit či znemožnit). Z navrhovatelkou uplatněné námitky, že stanovená regulace je ve skutečnosti svou povahou stavební uzávěrou, není jasné, co vlastně odpůrci vytýká. Navíc ani stavební uzávěra nemusí být vymezena konkrétním časovým úsekem, nýbrž může být – stejně jako etapizace – navázána na splnění určitých podmínek, jejichž naplnění rovněž nemusí záviset na stavebníku (např. vydání nového územního plánu). Soud proto konstatuje, že tato námitka má původ především v nesprávném pochopení výše objasněných rozdílů mezi oběma instituty, a proto ji pokládá tímto vysvětlením za vypořádanou. Lze však jednoznačně uzavřít, že stanovená regulace není „zastřenou stavební uzávěrou“, ani obcházením zákonných podmínek pro její vydání. Tento institut je adekvátní situaci ve městě a problémům v jejím území.

Nepřiměřenost napadeného OOP

29. Podstatou dalšího návrhového bodu je argumentace zaměřená na neproporcionalitu zásahu do vlastnického práva navrhovatelky.
30. Nejprve pokládá soud za potřebné se obecně vyjádřit k míře, do jaké jsou správní soudy při přezkumu územních plánů oprávněny zasahovat do územního plánování obce. Jak v tomto ohledu plyne především z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, je podmínkou zákonnosti územního plánu mimo jiné i to, že veškerá omezení

vlastnického práva mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, což představuje zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu. Za předpokladu dodržení uvedené zásady může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti touto 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.

31. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování „jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podobu 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.

32. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53) rovněž vyplývá, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě ní přijaté dokumentace nižšího stupně. Nejvyšší správní soud rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územněplánovací dokumentace. Vázanost předchozí územněplánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území. Tato východiska přitom platí i v situaci, kdy není přijímán nový územní plán, ale také tehdy, kdy je stávající územní plán dílčím způsobem měněn.
33. Navrhovatelka namítá, že pro etapizaci nejsou dány žádné důvody, protože od přijetí územního plánu z roku 2014 se nic podstatného nezměnilo; etapizace také nemá podporu veřejnosti ani všech zastupitelů. Soud z napadeného OOP konstatuje, že důvody, proč odpůrce přistoupil k etapizaci výstavby, v něm obsaženy jsou (str. 13 – 16 odůvodnění) a odpůrce je znovu zrekapituloval ve vyjádření k návrhu (srov. bod 6 tohoto rozsudku). Stávající územní plán započal odpůrce zpracovávat v roce 2009, přičemž se sešly stovky žádostí o stavební pozemky, což tehdejšími potřebám města vyhovovalo. Po hospodářské krizi, zpřísnění podmínek pro zábery zemědělského půdního fondu a ztížení realizace veřejné infrastruktury odpůrce shledal, že je plánovaný rozvoj města nadměrný. Největší problém představuje nedostatečná kapacita ČOV Ř., dopravní infrastruktury a škol a školek, limitovaná možnost zásobování pitnou vodou a nedostatečné plochy veřejné a segregáční zeleně. Dále je v odůvodnění vysvětleno, proč z možných řešení regulace výstavby zvolil odpůrce právě etapizaci (snaha chránit práva vlastníků pozemků a zájem na dalším – ovšem udržitelném – rozvoji města), přičemž se odkázal na obecné vymezení podmínek etapizace učiněné Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.
34. Soud konstatuje, že z textové části napadeného OOP 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. V tom má odpůrce značnou míru diskrece plynoucí z jeho práva na samosprávu, která nemůže být ztotožňována s libovůlí či svévolí. Důvody pro etapizaci v napadeném OOP obsaženy jsou, nelze tedy

souhlasit s jen obecným tvrzením navrhovatelky, že se od roku 2014 nic podstatného nezměnilo. Toto tvrzení přitom navrhovatelka ničím neprokázala. Odpůrce naopak nad rámec toho, co uvedl v odůvodnění napadeného OOP, k důkazu předložil například dvě vyjádření společnosti 1. SČV, a. s., z dnů 5. 12. 2016 a 3. 3. 2017, z nichž plyne, že z důvodu vyčerpání kapacity již není možné napojit nové stavby na místní vodovodní řad. Deklarovaného cíle přitom nelze dosáhnout bez určité regulace výstavby. Myšlenka etapizace se tedy obecně ve světle cílů územního plánu obecně nejeví jako nerozumná a nesměřující k vytčenému cíli.

35. Lze dodat, že 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. Navrhovatel nemá právo na zachování obsahu územního plánu. Předchozí územně plánovací dokumentace nemohla založit legitimní očekávání. Právo umístit stavbu do území zakládá až územní rozhodnutí (resp. regulační plán, pokud nahrazuje územní rozhodnutí), nikoli samotný územní plán. Vlastník pozemku si přitom musí být vědom, že podmínky v území se mění a s tím může doznat změn i územně plánovací dokumentace.
36. K této námitce je třeba ještě dodat, že na hodnocení důvodnosti zvolené regulace nemá žádný vliv skutečnost, že referendum konané o této otázce (resp. o otázce „*Souhlasíte s tím, aby město Ř. v samostatné působnosti jednalo tak, aby v katastrálních územích města nedošlo do roku 2030 k výstavbě, která by měla za následek zvýšení počtu obyvatel města nad 20 000?*“, srov. leták informující o tomto referendu, jímž soud při jednání provedl důkaz) v roce 2016 bylo pro nedostatečnou účast neplatné, ani skutečnost, že při jednání zastupitelstva dne 12. 9. 2018 proběhla o vhodnosti etapizace živá debata, jak o tom svědčí zápis č. 18-07. Jediné, co je v dané věci rozhodné a co jasně vyjadřuje vůli odpůrce ve vztahu k napadenému OOP, je skutečnost, že bylo v této podobě vydáno zastupitelstvem odpůrce. Naopak protinávrh na jeho odložení schválen nebyl a z debaty vyplynulo, že i opoziční zastupitelé, kteří se s myšlenkou etapizace neztotožňují, si jsou vědomi limitů veřejné infrastruktury, který je třeba řešit.
37. Navrhovatelka dále nesouhlasí s tím, že by výstavba na jejích pozemcích zatížila ř. veřejnou infrastrukturu, resp. má za to, že by ji zatížila jen minimálně. Má být totiž napojena na ČOV S., nikoli na ČOV Ř., a proto zařazení jejích pozemků do II. etapy postrádá smysl. Poznamenala dále, že obdobně by mělo být provedeno i napojení na vodovod ve S.. V replice navrhovatelka ještě podotkla, že děti obyvatel domů v budoucnu vystavěných na jejích pozemcích nemusí nezbytně využít ř. veřejných školek a škol.
38. Soud k tomu nejprve uvádí, že napojení na ČOV S. navrhovatelka skutečně uplatnila již v průběhu přijímání napadeného OOP, přičemž z vypořádání námitek plyne, že odpůrce tuto námitku uznal za důvodnou. Stejně tak navrhovatelka v námitkách poukázala na to, že podobně by mělo být provedeno i napojení na vodovod ve S. (tento druhý argument sice neuplatnila v námitkách dne 20. 4. 2018, ale učinila tak v námitkách ze dne 23. 4. 2018, které se v tomto aspektu odlišují).
39. Pokud jde o námitku napojení na ČOV S., zaznamenal soud, že ačkoli odpůrce rozhodnutím o námitkách námitkám navrhovatele zčásti údajně vyhověl tím, že ve vztahu

k pozemkům navrhovatelky vypustil požadavek na intenzifikaci ČOV Ř., ve výroku napadeného OOP (a ostatně ani v obecné části odůvodnění napadeného OOP) se tato změna neprojevila, neboť odpůrce ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům podmínku zkapacitnění ČOV Ř. ve skutečnosti nevypustil.

40. Z přílohy č. 1 napadeného OOP plyne, že rozvojová plocha X, která je dle územního plánu Ř. z roku 2014 plochou BV – bydlení v rodinných domech - venkovské, se zařazuje do II. etapy. Jako místní infrastrukturní podmínky je stanoveno vybudování komunikací dle dopravní studie předložené žadatelem a oddělení dešťových vod. Jako další závazné podmínky je pro případ, že vlastníkem bude jiný subjekt než město Ř., požadováno uzavření plánovací (resp. obdobné) smlouvy. V příloze č. 2 odůvodnění napadeného OOP, která obsahuje odůvodnění zařazení jednotlivých ploch do příslušné etapy (str. 18), se k ploše X uvádí, že v roce 2018 město Ř. nemá dostatečnou infrastrukturu, zejména v oblasti vodohospodářské (ČOV, pitná voda) a v oblasti školství; jde o rozsáhlou rozvojovou lokalitu, pro kterou je stanovena podmínka zpracování územní studie; nároky na technickou a dopravní infrastrukturu zásadně ovlivňují hospodaření města. Z napadeného OOP (str. 7) plyne, že zahájení II. etapy je podmíněno mj. kolaudací I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600 EO, což neplatí pro městské části V. a J., ve kterých se stanoví povinnost doložení dostatečné kapacity pro likvidaci odpadních vod v místních ČOV.
41. Rozhodnutí o námitkách je tedy v části, ve které bylo vyhověno námitce týkající se podmínky kolaudace intenzifikace ČOV Ř., ve vnitřním rozporu s napadeným OOP. Není totiž zřejmé, zda pro plochu X platí obecná podmínka požadující kolaudaci I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600, či nikoli. Tato vada má v uvedené části za následek nepřezkoumatelnost napadeného OOP pro nesrozumitelnost. Z tohoto důvodu se soud proporcionalitou uvedené podmínky kolaudace I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600 nemohl zabývat, neboť k nesrozumitelnosti napadeného OOP musí soud přihlédnout z moci úřední; jde o případ, kdy mu nepřezkoumatelnost napadeného OOP brání v přezkumu řádně uplatněného návrhového bodu. Soudu tedy nezbylo, než napadené OOP v rozsahu podmínky kolaudace I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600 EO ve vztahu k rozvojové ploše X zrušit.
42. Pokud jde o podobnou námitku napojení na vodovod ve S., která byla uplatněna v námitkách ze dne 23. 4. 2018, o nichž bylo rozhodnuto pod č. ev. X, musí soud konstatovat, že na ni odpůrce v rozhodnutí o námitkách vůbec nereagoval. Okolnosti týkající se zásobování pitnou vodou jsou přitom v případě lokality X shodné s těmi, jaké panují ohledně likvidace odpadních vod z této lokality. Odpůrce při jednání soudu pouze naznačil, že k tomuto tvrzení za strany navrhovatelky patrně nebylo přeloženo nic konkrétního (na rozdíl od otázky týkající se napojení na ČOV S.). Nic v tomto ohledu však ze strany odpůrce prokázáno. Rozhodnutí o námitkách je proto v části týkající se námitky poukazující na plánované napojení na vodovod ve S. nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, z jakých důvodů odpůrce tuto plochu ponechal v II. etapě se všemi jejími základními podmínkami, tj. včetně podmínky zprovoznění městské úpravny podzemní vody v P.. Protože i tato nepřezkoumatelnost napadeného OOP brání soudu v přezkumu řádně uplatněného návrhového bodu, zrušil soud napadené OOP ve vztahu k rozvojové ploše X ještě i v rozsahu podmínky zprovoznění městské úpravy podzemní vody v P..

43. Jak však odpůrce podotkl ve vyjádření k návrhu, otázku nedostatečné veřejné infrastruktury v Ř. nelze redukovat jen na problematiku likvidace odpadních vod. Z odůvodnění napadeného OOP totiž plyne, že odpůrce k etapizaci přistoupil také z důvodu nedostatečné dopravní infrastruktury, nedostačující kapacity škol a školek, dále limitované možnosti zásobování pitnou vodou a nedostatečných ploch veřejné a segregáční zeleně. Tyto problémy se k výstavbě na pozemcích navrhovatelky vztahují i nadále. Soud je pokládá za prokázané listinami, jimiž na návrh odpůrce provedl důkaz při jednání – jedná se o dvě vyjádření společnosti 1. SČV, a. s., z dnů 5. 12. 2016 a 3. 3. 2017, z nichž plyne, že z důvodu vyčerpání kapacity již není možné napojit nové stavby na místní vodovodní řad, a opatřením obecné povahy vydaným Městským úřadem v Ř. dne 31. 8. 2018, jímž byla z důvodu nedostatečných parametrů dotčených komunikací omezena tranzitní doprava ve městě a v jeho okolí a analýzou vývoje počtu žáků ze dne 16. 3. 2016. Jakkoli posouzení otázky, zda by zástavba na navrhovatelčiných pozemcích zatížila městskou infrastrukturu zásadně, nebo – jak tvrdí navrhovatelka – jen minimálně, je primárně na odpůrci, který k tomu disponuje potřebnými odbornými znalostmi a znalostí prostředí města a který v konečném důsledku za dobré fungování městské technické infrastruktury odpovídá, je to též soud, který se následně musí zabývat přiměřeností případného zásahu do práv navrhovatelky. Hodnocení proporcionality napadeného OOP totiž 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 dodává, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatelka podala řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016 – 35).
44. Požadavek na kontinuitu 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 nejeví jako nerozumná a nesměřující k vytčenému cíli.
45. Soud obecně pokládá za rozumné a odpovědné, pokud město omezuje rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostatočně stávil kapacitě veřejné infrastruktury, resp. aby ji zvládalo kontinuálně navyšovat. Takový postup je korektní ve vztahu ke všem současným i budoucím obyvatelům města, neboť je tak vyšší pravděpodobnost, že se nebudou muset potýkat s problémy souvisejícími s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury (např. nepřijetí dítěte do školy či školky z kapacitních důvodů, nedostatek vody ve vodovodním

řadu v letních měsících apod.). Odpovídá rovněž cíli územního plánování, kterým je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Dále je třeba poukázat i na to, že dle § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona je etapizace, tj. určení pořadí změn v území, jedním z úkolů územního plánování, a že podle bodu I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je etapizace jednou z (fakultativních) náležitostí územního plánu. Tato východiska jsou potvrzena i závěry plynoucími z rozsudku NSS rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, podle nichž etapizace „směřuje k eliminaci či alespoň zmírnění negativních vlivů nutně spojených s rozsáhlou výstavbou objektů pro bydlení jak pro stávající obyvatele, tak i pro obyvatele nově postavených domů. Ti jsou, při neexistenci racionálně vybudované infrastruktury pro celou lokalitu, nuceni snášet její neustálé dobudovávání a přebudovávání pro potřeby později stavěných budov.“

46. Jak již soud uvedl i dříve, stavební zákon žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna, nestanoví. Navržení těchto podmínek je tedy v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu; jejich závazné stanovení je následně v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Je to totiž obec, která si v územním plánu stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak se chce do budoucna rozvíjet. Důvody, proč se některá obec rozhodne jít cestou vyšší regulace a jiná obec zvolí regulaci mírnější (případně územní plán vůbec nepořídí), jsou projevem samosprávy každé obce, kterou realizuje právě přijímáním územního plánu. Jak však plyne z četné judikatury, limitována je toliko zákonem (ten v případě etapizace žádné limity nestanoví) a dále pak již jen požadavkem, aby zvolené řešení neneslo znaky diskriminace, nerozumnosti či libovůle.
47. Soud shrnuje, že cíl, který napadené OOP sleduje, je legitimní, a doplňuje, že zvolené prostředky (etapizace) vedou k jeho naplnění, přičemž se jedná o nejmírnější dostupné prostředky způsobilé dosáhnout sledovaného cíle.
48. Navrhovatelka pak k nepřiměřenosti v užším slova smyslu (třetímu kroku testu proporcionality) namítá, že regulace je vůči ní diskriminační. Jinak řečeno, že jí není jasné, proč se právě na její pozemky dopadá režim etapizace a proč byly její pozemky zařazeny právě do její II. etapy.
49. Z odůvodnění napadeného OOP (str. 13) vyplývá, že se etapizace týká zejména obytných staveb, a to právě z důvodu stavu infrastruktury, již je třeba na nárůst počtu obyvatel připravit. Do režimu etapizace nespádají rozvojové plochy určené pro veřejnou vybavenost (školy, hřiště, sportoviště, restaurační zařízení, obchody, parkoviště). Přitom se uznává, že ani některé obytné stavby režimu etapizace nepodléhají (resp. byly zařazeny do I. etapy, jejíž zahájení není omezeno téměř žádnými podmínkami), a to z různých důvodů – primárně se nejedná o bydlení, jsou napojeny do lokálních ČOV, nebo jde o kombinaci důvodů jiných. Odpůrce nezastírá, že tyto výjimky byly předjednány v orgánech města. Jejich výčet, jakož ani důvody, proč se tak v konkrétních případech stalo, nejsou v odůvodnění napadeného OOP obsaženy. Nelze z něj tedy seznat, proč se tato výjimka netýká navrhovatelčiných pozemků (byť minimálně jeden z důvodů, proč by tomu tak být mohlo, tj. odkanalizování do ČOV S., dán je). Soud však přesto nepokládá zahrnutí pozemků navrhovatelky do II. etapy za diskriminační. V tomto směru je třeba opět odkázat na to, že odpůrce při tvorbě územního plánu disponuje značnou mírou diskrece a

že závěr o tom, jakou míru výstavby stávající infrastruktura ještě unese, závisí na základě objektivních okolností na posouzení odpůrce (body 44 – 46 tohoto rozsudku). Důvody pro zařazení záměrů do jednotlivých etap jsou v napadeném OOP obsaženy (podrobněji jsou rekapitulovány v bodě 21 tohoto rozsudku). Zařazení rozvojové plochy X, v níž se pozemky navrhovatelky nacházejí, do II. etapy, je v souladu se stanoveným členěním, neboť se nesporně nejedná o proluku v zastavěném území, ale ani o velkou rozvojovou plochu na okraji města.

50. Pokud navrhovatelka až při jednání soudu poukazovala na plochu X, která byla napadeným OOP zařazena do I. etapy, musí soud konstatovat, že tato plocha se nachází na jiném místě, *de facto* v intravilánu města, a je tedy obklopena stávající zástavbou. Na první pohled není s plochou X srovnatelná, přičemž nelze vyloučit, že důvodů pro zařazení této plochy do I. etapy bylo více, resp. že šlo o důvody jiné (takovým důvodem mohlo být i vydané územní rozhodnutí umisťující některý z rodinných domů). K tomu, aby se soud mohl touto otázkou zabývat podrobněji, by však bylo třeba, aby tato (ještě konkrétněji) navrhovatelka argumentovala již v námitkách a dala tak odpůrci impuls k tomu, aby se rozdílem obou ploch blíže zabýval a podrobněji vysvětlil, proč nejsou obě plochy srovnatelné. To však navrhovatelka neučinila. Navrhovatelka tady neoznačila srovnatelnou plochu, vůči níž by bylo možné dovodit diskriminaci. Zařazení navrhovatelčiných pozemků do II. etapy tudíž není diskriminační.
51. Navrhovatelka dále namítla, že napadeným OOP je překvapivě zmařen její podnikatelský záměr, pro který má již vydána různá veřejnoprávní povolení, provedla i terénní úpravy a pozemek zastavila bance; odpůrce přitom o plánovaném záměru věděl. Svůj podnikatelský plán ostatně již navrhovatelka musela jednou přepracovat v návaznosti na regulaci, již přinesl územní plán z roku 2014.
52. Z předchozí územně plánovací dokumentace plyne, že podle územního plánu sídelního útvaru Ř. z roku 1998 (dále jen „územní plán z roku 1998“) byl mezi zastavitelné plochy zařazen pouze pozemek p. č. X, jehož funkční využití bylo určeno jako OMS – obytné malých sídel (rodinné a venkovské domy). Tato plocha podle čl. 5 zásad regulace území slouží převážně pro bydlení se zemědělským využitím přidružených zahrad s možností chovu drobných hospodářských zvířat. Je určeno pro stavby rodinných domů a bytových domů a doplňkové stavby pro chov drobných hospodářských zvířat. V území je vhodné umisťování maloobchodních zařízení, nákupních středisek, zařízení veřejného stravování a nerušící služby sloužící pro uspokojování potřeb obyvatel území. Bližší prostorové regulativy pro tento pozemek stanoveny nebyly. Pozemek p. č. X byl vymezen jako součást funkční plochy orná půda, plochy pro pěstování zeleniny a pozemek p. č. X byl vymezen jako užitková zeleň.
53. Funkční využití pozemků p. č. X a X bylo změněno změnou č. 2 územního plánu z roku 1998, vydanou v roce 2006, a to tak, že oba tyto pozemky byly vymezeny jako plocha OMS – obytné malých sídel (rodinné a venkovské domy) a byly zahrnuty do zastavitelného území; v textové části obsahující přehled dílčích změn je tato změna vedena pod č. X. Koeficient zastavěné plochy je stanoven na 30 %. Stavby mohou mít 1 – 2 nadzemní podlaží a střechu. Objekty pak mohou být umisťovány pouze mimo ochranné pásmo tratě.
54. Z územního plánu z roku 2014, který nabyl účinnosti dne 14. 6. 2014, soud zjistil, že pozemky navrhovatelky, označené jako plocha X, byly zařazeny mezi plochy návrhové

s funkčním využitím BV – bydlení v rodinných domech – venkovské. Z regulativů stanovených pro tuto plochu plyne, že v lokalitě navrhovatelky je možné umístění samostatných rodinných domů na pozemcích o minimální výměře 900 m². Pozemky mohou být zastavěny (včetně doprovodných staveb) maximálně z 25 % u vícepodlažních objektů a z 30 % u objektů jednopodlažních, přičemž zastavěná plocha jednoho objektu nesmí přesáhnout limit 280 m², výška objektu nesmí přesáhnout 9 m od upraveného terénu. Podíl zeleně na pozemku musí dosahovat alespoň 65 %. Z výkresu č. 4 (Koncept veřejné infrastruktury – technické) soud zjistil, že u lokality X je vyznačeno napojení na vodovod S. (návrh).

55. Změna č. 1 územního plánu z roku 2014, účinná od 6. 1. 2017, která mimo jiné reagovala na nedostatečnou veřejnou infrastrukturu (nedostatečnou kapacitu ČOV Ř.) není s ohledem na zrušení podmínky, která se na tento typ infrastruktury váže, ve vztahu k projednávané ploše X relevantní.
56. Navrhovatelka na podporu svých tvrzení o přípravě záměru výstavby rodinných domů v lokalitě X předložila řadu listin, zejména rozhodnutí správních orgánů týkající se technické infrastruktury, kterými soud provedl důkaz. Z nich plynou následující skutečnosti: Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 22. 11. 2007, č. j. 7781/62986/2007/Vo, byla umístěna a povolena stavba terénních úprav. Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 13. 8. 2012, č. j. 43367/2012-MURI/OVU/692, byla povolena změna vodního díla (dešťové kanalizace a vodovodu v obci S. budované mj. na pozemcích p. č. X a X) spočívající v prodloužení platnosti stavebního povolení ze dne 14. 1. 2010, č. j. 2442/2010/OVÚ/629. Územním souhlasem Městského úřadu Ř. ze dne 4. 1. 2012, č. j. 516/2013.MURI/OSÚ/00622, byl vysloven souhlas s umístěním stavby vodovodní přípojky z řadu na pozemku p. č. X do rodinného domu na pozemku st. p. 1426/1 a kanalizační přípojky z rodinného domu do řadu na týchž pozemcích. Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 3. 4. 2012, č. j. 14906/2012-MURI/OSÚ/00622, bylo rozhodnuto o umístění a povolení kabelového vedení VN a NN a transformační stanice. Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 4. 10. 2012 bylo vydáno stavební povolení na splaškovou kanalizaci. Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 7. 11. 2012, č. j. 50192/2012-MURI/OSÚ/00622, byla povolena stavba veřejného osvětlení. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 11. 2012. Rozhodnutím Městského úřadu Ř. ze dne 21. 11. 2012, č. j. 49734/2012-MURI/OSÚ/00622, které nabylo právní moci dne 22. 11. 2012, bylo na žádost navrhovatelky rozhodnuto o umístění přeložky sítě elektronických komunikací. Rozhodnutím Drážního úřadu ze dne 6. 6. 2012, č. j. DUCR-29983/12/Kr, byla povolena přeložka dálkového sdělovacího kabelu SŽDC. Těmito listinami soud provedl důkaz.
57. Soud dále provedl důkaz navrhovatelkou předloženou projektovou dokumentací (pro územní řízení) na Obytný areál Ř. – S.. Z průvodní zprávy plyne, že se předpokládá umístění osmi řadových rodinných domů, sedmi samostatných rodinných domů a jednoho bytového domu s jedenácti malometrážními byty. Pokud jde o výkresovou část, obsahuje předložená dokumentace vedle zastavovacího plánu lokality výkresy jen k stavbě vodovodu a kanalizace, komunikace a kabelového vedení. K této dokumentaci se pozitivně vyjádřil dne 30. 8. 2007 pod č. j. 16063/2007/sek-00013, i odpůrce, přičemž vyslovil své požadavky, jimiž výstavbu podmiňuje. Spolu s dokumentací bylo přeloženo i rozhodnutí Městského úřadu Ř. ze dne 21. 11. 2008, č. j. 2598/40416/2008/Vř, o dělení pozemků (za účelem umístění 8 řadových rodinných domů, 7 samostatných rodinných domů a jednoho

bytového domu o 11 malometrážních bytech) a umístění komunikace a inženýrských sítí (splaškové kanalizace vč. veřejných částí přípojek, dešťové kanalizace, vodovodu vč. veřejných částí přípojek, elektřiny a veřejného osvětlení). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 11. 2008. Z rozhodnutí (viz výrok II, bod 4) plyne, že se jím obytné domy neumísťují a umístění rodinných domů a bytového domu bude provedeno samostatným rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu pro podání žádosti s potřebnými podklady.

58. Navrhovatelka rovněž předložila zastavovací studii ze dne 21. 12. 2016, která počítá s umístěním 13 samostatných rodinných domů. I tou byl proveden důkaz.
59. Navrhovatelka při jednání k těmto podkladům uvedla, že zatímco územní rozhodnutí ze dne 21. 11. 2008 týkající se umístění komunikace a inženýrských sítí je stále platné, všechna stavební povolení, která na toto územní rozhodnutí navazovala, platnosti pozbyla. I územní rozhodnutí však bude muset být změněno (odpovídající žádost už byla podána), neboť v důsledku vydání územního plánu z roku 2014 bude nezbytné změnit umístění komunikace i nově dimenzovat inženýrské sítě. Realizovány byly prozatím jen některé terénní úpravy.
60. Ve vztahu k této námitce však třeba předeslat, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, bod 65, dále též rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Je též třeba zdůraznit, že pokud by před nabytím účinnosti (změny) územního plánu bylo vydáno rozhodnutí o umístění staveb (územní rozhodnutí), které by vycházelo z územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí, pak by účinností nového územního plánu (resp. jeho změny), s nímž je územní rozhodnutí v rozporu, své účinky nepozbylo. Jinými slovy řečeno, pokud by navrhovatelka získala územní rozhodnutí na stavbu alespoň některých rodinných domů, pak by přijetím nového územního plánu (či změny územního plánu) nebylo ve svých účincích nikterak dotčeno. Lze předpokládat, že by příslušná rozvojová plocha v takovém případě ani nebyla zařazena do etapizace. K tomu však v právě posuzované věci nedošlo, neboť navrhovatelka územním rozhodnutím, jež by ji opravňovalo k umístění rodinných domů na jejích pozemcích, nedisponuje (dosud navrhovatelka disponuje platným územním rozhodnutím a stavebním povolením jen ve vztahu k terénním úpravám a dále územním rozhodnutím ve vztahu ke komunikaci a inženýrským sítím, které ale navrhovatelka beztak v této podobě realizovat nehodlá, neboť neodpovídá podmínkám stanovením územním plánem z roku 2014). Přitom právě pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Navrhovatelka – ač již v srpnu 2007 předkládala odpůrci studii k záměru výstavby rodinných domů a žádala jej o vyjádření k ní a ač již v listopadu 2007 bylo vydáno rozhodnutí o umístění a povolení stavby terénních úprav na příslušných pozemcích a v listopadu 2008 územní rozhodnutí o dělení pozemků – nevysvětlila, proč již dávno nepožádala o vydání územních rozhodnutí na jednotlivé rodinné domy. V první řadě tak mohla učinit do vydání územního plánu z roku 2014, do kdy nebyla územním plánem zásadně limitována. Stejně tak ale mohla ve svém projektu pokračovat i po vydání územního plánu z roku 2014 do účinnosti jeho změny č. 2 (napadeného OOP). Z tohoto období ale navrhovatelka předložila pouze zastavovací studii.

61. Je jistě pravdou to, co tvrdí navrhovatelka, tedy že při realizaci projektu musí nejprve proběhnout jeho příprava v podobě terénních prací a výstavby infrastruktury, přičemž až poté lze realizovat výstavbu rodinných domů. Samotná výstavba rodinných domů nicméně může probíhat i po omezující změně územního plánu. Do přijetí územního plánu či jeho změny je stěžejní získání územního rozhodnutí; přičemž pro vydání územního rozhodnutí na umístění rodinných domů není třeba, aby byla realizována veškerá technická infrastruktura. Její umístění totiž může být (a často také bývá) předmětem téhož územního řízení. V dané věci si nelze nepovšimnout, že navrhovatelka poté, co bylo v roce 2007 vydáno rozhodnutí o umístění a povolení stavby terénních úprav a v roce 2008 rozhodnutí o dělení pozemků v přípravě projektu do vydání územního plánu v roce 2014 zásadně nepostoupila. Takto liknavě si přitom počínala i později, kdy v době od vydání územního plánu z roku 2014 do vydání napadeného OOP, tedy po dobu 4 let opět nevyvinula potřebnou iniciativu k tomu, aby jí byla vydána příslušná územní rozhodnutí na jednotlivé rodinné domy.
62. Již v rozsudku ze dne 24. 2. 2016, č. j. 50 A 13/2015-38, ve kterém zdejší soud přezkoumával k návrhu navrhovatelky územní plán z roku 2014, soud uvedl, že *„[n]avrhovatelka měla dostatek času k tomu, aby naplnila svoji vizi, s kterou dle vlastního tvrzení koupila pozemky, a ještě za účinnosti předchozího územního plánu dosáhla vydání územního rozhodnutí. Obsah nového územního plánu není nikterak překvapivý, navrhovatelce byl znám nejméně od roku 2011, kdy proti němu protestovala u odpůrce, na jeho podobě se nic podstatného ve vztahu k navrhovatelce nezměnilo. Již od roku 2009, kdy bylo schváleno zadání územního plánu, bylo přitom zřejmé, že nový územní plán bude směřovat k omezení stavební činnosti. Omezení vlastnického práva navrhovatelky nepřekračuje meze přiměřenosti, přičemž nepředstavuje ani přítrž podnikání navrhovatelky, která i nadále může na nabytých pozemcích realizovat developerskou výstavbu, byť jiného charakteru a patrně s jiným ekonomickým efektem. Navrhovatelka nicméně nemohla v době, kdy pozemky kupovala (bez existence pravomocného územního rozhodnutí povolujícího plánovaný záměr), rozumně spoléhat na to, že nedojde ke změně územního plánu. Je rovněž otázkou, do jaké míry si navrhovatelka počínala obezřetně, když si sjednala úvěrové financování projektu, který ještě nebyl schválen. Za této situace tak soud nemůže přiblížit k případným ekonomickým dopadům nového územního plánu na navrhovatelku. Ta ostatně tyto dopady nevyčíslila, ani netvrdí, že by byly likvidační.“* Tyto závěry jsou přitom platné i nyní.
63. Územní plánování je totiž nástrojem, který se vyznačuje určitou dynamičností a je tak v zásadě vyloučeno s úspěchem uplatnit námitku, že je nová regulace překvapivá. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v raných fázích územního plánování nelze dovozovat utvoření „závazné správní praxe“ – tím by byla popřena sama podstata územního plánování (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76). Princip legitimního očekávání nelze v oblasti územního plánování aplikovat stejným způsobem jako v klasickém správním řízení, a to mj. vzhledem ke značné diskreci, která náleží obci při utváření obsahu územního plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2012, čj. 6 Aos 2/2012-27, zejména body 38 a 39). Nelze pominout ani to, že v rámci pořízování nového územního plánu mohou být napraveny „omyly“ předchozí územně plánovací dokumentace. Ani skutečnost, že se určité pozemky nacházely v určité ploše, která umožňovala jejich využití určitým způsobem, proto nemůže být zárukou, že tomu tak bude dlouhodobě, resp. navždy. Stejně tak skutečnost, že územní plán Ř. předtím, než vstoupilo v účinnost napadené OOP, umožňoval navrhovatelce její pozemky využít ke stavbě okamžitě, nezaručoval, že tomu tak bude navždy. Rovněž žádná práva na realizaci

staveb neplynou ze skutečnosti, že odpůrce o navrhovatelčině podnikatelském plánu věděl. Navrhovatelka netvrdí, že by se odpůrce jako územně samosprávný celek zavázal k podpoře podnikatelského záměru navrhovatelky, a to třeba jen garantováním neměnnosti územního plánu, tedy že by v ní vzbudil jakékoliv legitimní očekávání, že její projekt bezvýhradně podpoří. Skutečnost, že navrhovatelka seznámila odpůrce se svým projektem, nezakládá navrhovatelce nárok na zachování takové podoby územního plánu, která realizaci developerského projektu umožní. V navrhovatelkou předloženém souhrnném vyjádření ze dne 30. 8. 2007, jehož, se odpůrce vyjádřil k projektu navrhovatelky pouze z pohledu jeho přípustnosti dle aktuálního stavu, žádný závazek ve vztahu k projektu nepřevzal, což ostatně navrhovatelka ani netvrdí. S tím, že v některých případech může přijetí nového územního plánu představovat zmaření investice, dokonce počítá i stavební zákon, který ve svém § 102 odst. 2 zakotvuje právo vlastníka pozemku, kterému vydáním nového územního plánu vznikla prokazatelná majetková újma, žádat náhradu vynaložených nákladů v obvyklé výši.

64. Soud tedy dospěl k závěru, že etapizace jako taková provedená napadeným OOP není nepřiměřená.
65. Soud by se dále zabýval tím, zda vůči navrhovatelce nejsou nepřiměřené jednotlivé podmínky etapizace. V této míře konkrétnosti by se přitom touto otázkou mohl zabývat za podmínky, že by navrhovatelka v takto konkrétní podobě jednak formulovala návrhové body a také konkrétní námitky uplatnila v návaznosti na veřejné projednání návrhu. K tomu soud opakuje, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatel podal řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu (k tomu podrobně viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35).
66. Kromě argumentace k podmínce intenzifikace ČOV Ř. a podmínce týkající zásobování pitnou vodou poukazující na plánované napojení na vodovod a ČOV ve S. navrhovatelka proti dalším jednotlivým podmínkám etapizace žádné konkrétnější námitky nevznesla, a to ani v námitkách podaných v návaznosti na veřejné projednání návrhu napadeného OOP ani v návrhu podaném soudem. Tím navrhovatelka nedala odpůrci prostor, aby na takové námitky reagoval. A takový prostor v podobě odpovídajícího návrhového bodu navrhovatelka nedala ani soudu, který se tak přiměřenosti jednotlivých konkrétních podmínek nemohl zabývat. Soud proto pouze nad rámec nutného odůvodnění k tvrzení navrhovatelky uvedenému v replice, že děti obývající novou lokalitu nemusí nezbytně využívat ř. veřejného školství a mohou chodit do soukromých zařízení, které však je třeba považovat za opožděné (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) stručně poznamenává, že možnost navštěvovat soukromá školská zařízení nic nemění na zákonném nároku takových obyvatel na místo ve spádovém školském zařízení a jemu odpovídající povinnosti odpůrce je zajistit, i pokud by nakonec nebylo využito (srov. § 34 odst. 1 a 3 a § 36 odst. 1 a 5 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů). Je tedy legitimní, že odpůrce i tuto otázku řeší tak, aby mohl své zákonné povinnosti dostát. Nelze totiž zaručit, že děti z lokality X nebudou chodit do veřejných škol a budou chodit do nákladných škol soukromých.
67. Vzhledem k výše uvedenému shledal soud podaný návrh důvodný pouze v části. Proto podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil napadené opatření obecné povahy ve vztahu k rozvojové ploše X v rozsahu podmínky kolaudace I. etapy intenzifikace ČOV Ř. na cca 20600 EO a podmínky zprovoznění městské úpravny podzemní vody v P.. V souladu se

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

zásadou zdrženlivosti (plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) soud nepřistoupil ke zrušení uvedených podmínek ve vztahu ke všem plochám, na něž etapizace dopadá. Ve zbytku soud návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

68. Soud neprovedl důkazy předložené navrhovatelkou (nejsou-li zmíněny výše v tomto rozsudku). Většina předložených písemností je součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z jehož obsahu vycházel. Kopíi katastrální mapy s ručně označenými pozemky navrhovatelky soud důkaz neprovedl, protože o poloze těchto pozemků si učinil představu na základě grafické části napadeného OOP a ostatně se nejednalo o skutečnost mezi účastníky spornou. Soud také z téhož důvodu neprovedl důkazy předložené odpůrcem (nejsou-li zmíněny výše v textu), pokud jsou součástí správního spisu. Dále soud neprovedl důkaz vyjádřením Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 12. 2016, neboť to se vztahuje ke změně územního plánu č. 3, jejíž přezkum není předmětem tohoto soudního řízení. Konečně neprovedl soud důkaz vybranými články z ř. městského zpravodaje K., jež mají svědčit o nedostatečné veřejné infrastruktuře, neboť tato skutečnost byla v řízení dostatečně prokázána jinými provedenými důkazy. Soud neprovedl důkaz ani projektem na dělení pozemků a vybudování komunikace včetně inženýrských sítí z prosince 2019 a žádostí o vydání rozhodnutí o umístění stavby, která byla dne 16. 12. 2019 podána u Městského úřadu Ř., neboť jde o listiny, které jsou pro posouzení návrhu nevýznamné. Soud totiž při přezkoumání opatření obecné povahy vychází se skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
69. 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 celého opatření obecné povahy, přičemž docílila v řízení pouze částečného procesního úspěchu (soud zrušil opatření obecné povahy ve dvou podmínkách pro zahájení etapy II). Z větší části byl tedy úspěšný odpůrce, kterému však žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků.
70. Osobám zúčastněným na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

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 22. ledna 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu