



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatelky: **Bc. L. Č.**

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Černým

sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni: **obec Zdiby**

sídlem Průběžná 11, 250 66 Zdiby – Veltěž

zastoupena advokátem Mgr. Martinem Mládkem

sídlem Ostrovní 2064/5, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. X – změny č. X územního plánu Z., schválené usnesením Zastupitelstva o. Z. ze dne X, č. X,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. X – změna č. X územního plánu Z. se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku v rozsahu, v němž podmiňuje využití zastavitelné plochy X na pozemku p. č. X v k. ú. B. a o. Z.
 - a. v rámci etapizace předchozí realizací veřejně prospěšných staveb X a X (tzv. „z.“ e.) a
 - b. pořízením a vydáním regulačního plánu pro lokalitu B. – Z. k.
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení částku 17 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení části opatření obecné povahy

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.“), odeslaným dne 21. 10. 2019, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „změna č. X“), a to v části, v níž výstavbu na jejím pozemku p. č. X v. k. ú. B. a o. Z. (dále jen „sporný pozemek“; všechny dále v textu zmiňované pozemky se nacházejí v totéž katastrálním území, není-li specifikováno jinak), který je součástí zastavitelné plochy X, podmiňuje jednak předchozí realizací veřejně prospěšných staveb komunikací označených jako X a X v důsledku zařazení sporného pozemku do tzv. „z.“ e. při stanovení pořadí změn v území (etapizaci) a jednak předchozím pořízením a vydáním regulačního plánu lokality B. – Z. k.
2. Navrhovatelka nejprve nastínila, že je vlastníkem sporného pozemku, který je již od roku X zatížen etapizací a od roku X navíc podmínkou pořízení regulačního plánu. Přitom již v roce X odpůrkyně vyhověla žádosti navrhovatelky o výjimku z tehdy platné stavební uzávěry a umožnila jí na jejím pozemku postavit rodinný dům. Avšak než tak navrhovatelka stihla učinit a i když navrhovatelka opakovaně dne X a X žádala o vynětí sporného pozemku z etapizace, odpůrkyně zahrнула sporný pozemek v čl. X obecně závazné vyhlášky č. X, kterou byla vyhlášena závazná část územního plánu o. Z. (dále jen „územní plán z roku X“), do etapizace (byť takový institut tehdejší stavební zákon neupravoval). V říjnu X pak odpůrkyně vydala postupem podle § 188 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) nový územní plán (dále jen „územní plán z roku X“), který měl bez věcné změny převzít obsah územního plánu z roku X a přizpůsobit jej podmínkám nové právní úpravy. Přesto však změny obsahoval, a to mj. změnu etapizace u sporného pozemku (oproti původně požadované realizace veřejně prospěšné stavby X nově trasované obslužné komunikace „N. P.“ s novou o. k. – první etapa – byla vyžadována předchozí realizace X. úseku komunikace „N. P.“ – z. části veřejně prospěšných staveb X a X) a doplnění podmínky pořízení regulačního plánu. Následně v procesu přijetí změny č. X navrhovatelka uplatnila připomínky a posléze i námitky k návrhu změny č. X, v nichž brojila proti zařazení sporného pozemku do etapizace a proti podmínce regulačního plánu, avšak nebylo jim ze strany odpůrkyně vyhověno. Změnou č. X se opět změnila etapizace, a to tak, že nově sporný pozemek spadá do tzv. „z.“ e. podmíněné realizací veřejně prospěšných staveb komunikací X a X. Proti rozhodnutí o námitkách podala navrhovatelka žalobu, kterou však K. s. v P. usnesením ze dne 4. 10. 2019, č. j. 54 A 182/2018-52, odmítl s tím, že se navrhovatelka může bránit podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatelka upozorňuje, že podala i zásahovou žalobu směřující proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nepřiměřeně dlouhé době omezení vlastnických práv navrhovatelky podmínkou etapizace. K tomu soud dodává, že je mu známo z jeho úřední činnosti, že i tuto žalobu odmítl (usnesením ze dne 1. 11. 2019, č. j. 54 A 8/2019-70), a to opět s odkazem na to, že se navrhovatelka proti tomuto zásahu může bránit nyní projednávaným návrhem na zrušení opatření obecné povahy.
3. S ohledem na nastíněné okolnosti navrhovatelka uvádí, že zařazením sporného pozemku do z. v. etapizace fakticky došlo k prodloužení omezení výkonu jejich vlastnických práv, takže nyní je již navrhovatelka v možnosti realizovat stavbu rodinného domu omezena déle než X let. Takové omezení považuje za nezákonné. Zdůrazňuje, že zatížení pozemku etapizací může vést ke stejným důsledkům jako jeho zatížení stavební uzávěrou či územní rezervou, přičemž k posledně zmíněným institutům ustálená judikatura dovodila, že jejich

trvání musí být časově omezené a proporcionální a tyto závěry (které blíže cituje) lze podle ní analogicky vztáhnout i na napadenou etapizaci. Udělením výjimky ze stavební uzávěry v roce X navrhovatelka nabyla legitimní očekávání, že jí odpůrkyně nebude klást překážky v její snaze o výstavbu rodinného domu na sporném pozemku, který je již několik let plně způsobilý k danému funkčnímu využití, je oplocený a jsou u něj dokončené a zkolaudované přípojky inženýrských sítí a přístupová komunikace. Několikaletá nečinnost odpůrkyně při budování potřebných komunikací nemůže odůvodňovat opětovné zařazení sporného pozemku do etapizace. V testu proporcionality podle navrhovatelky změna č. X nemůže obstát přinejmenším v kritériu minimalizace zásahu a v užším posouzení přiměřenosti přijatého omezení.

4. Pokud jde o zásadu minimalizace zásahu, navrhovatelka upozorňuje na to, že v oblasti Z. k. již byla vybudována a zkolaudována veškerá potřebná místní infrastruktura (asfaltová komunikace, kanalizace, veřejné osvětlení, vodovod a vedení elektřiny) a oblast je z velké části zastavěna rodinnými domy (ulice navrhovatelky již ze 63 %). Stávající pozemní komunikace zařazené mezi místní komunikace III. třídy (obslužné komunikace s živičným povrchem a zimní údržbou) několika možnými přístupovými trasami vyúsťují na ulici P., přičemž na těchto komunikacích jezdí i pravidelná autobusová linka na trase B.-Z. k.-Z.-H. Nedůvodná je podle navrhovatelky i obava z přetížení P. ulice, neboť podle odůvodnění změny č. X na jednotlivých k. kapacitní rezerva (daná spíše bezpečnostními nedostatky) činí X až X rodinných domů či obytných jednotek, přičemž na limitující k. s ulicí P. dojde osazením světelné signalizace k navýšení rezervy ze X na X rodinných domů. Z kapacitního posouzení tak podle navrhovatelky vyplývá, že by k přetížení páteřní sítě o X rodinných domů došlo jen hypoteticky v budoucnu při 100 % zastavění všech rozvojových ploch a proluk, k čemuž by ale nedošlo okamžitě a navíc ani v takovém rozsahu. I při zrušení změny č. X soudem bude podle navrhovatelky dán dostatečný časový prostor pro přípravu a realizaci veřejně prospěšné stavby „N. P.“ (ostatně tato příprava již probíhá od roku X) nebo pro zpracování a vydání nového územního plánu (o jeho pořízení zastupitelstvo odpůrkyně rozhodlo již dne X). Kromě toho, příčinou budoucího přetížení bude spíše významný nárůst dopravy z okolních rychle rostoucích o., jelikož podíl tranzitní dopravy se podle odůvodnění změny č. X pohyboval kolem 35 %. Dosažení deklarovaného cíle odvrácení přetížení páteřní komunikace prostřednictvím etapizace výstavby tak není reálné. Stanovená etapizace tak podle navrhovatelky představuje od samého počátku neúčinné a nelogické opatření, které nevyhovuje kritériu potřebnosti, přičemž v důsledku svého trvání přes X let nepřiměřeně zatěžuje dotčené vlastníky a blokuje samotný rozvoj o., takže nevyhovuje ani kritériu minimalizace.
5. Pokud jde o legitimní očekávání navrhovatelky, ta sporný pozemek nakupovala v roce X s vědomím existence územního rozhodnutí o využití území ze dne X, podle něž i pro sporný pozemek mělo platit, že po X budou na řešených pozemcích povolovány stavby rodinných domů, což jí potvrdil i s. ú. ve sdělení ze dne X, podle něž je sporný pozemek určen pro stavbu rodinného domu. Navrhovatelka postupně ve sdružení s ostatními vlastníky v oblasti Z. k. na své náklady vybuďovala a odpůrkyni předala místní infrastrukturu (asfaltová komunikace, kanalizace, veřejné osvětlení, vodovod a vedení elektřiny) a následně získala dne X od odpůrkyně výjimku ze stavební uzávěry pro výstavbu rodinného domu. Toto správní rozhodnutí umožňující výstavbu na sporném pozemku až do konce roku X (v tomto období byla povolena výstavba většiny rodinných domů v lokalitě) vyvolalo u navrhovatelky legitimní očekávání, že výstavbě rodinného domu nebude bráněno. Navrhovatelka po získání výjimky připravovala výstavbu – dne X

zakoupila spoluvlastnický podíl na pozemku p. č. X s přístupovou komunikací, vedle toho prodala byt a další nemovitosti, aby získala nezbytné finanční prostředky (od té doby bydlí s rodinou v provizoriu), a zahájila projektovou přípravu stavby, postupně obdržela souhlasná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření správců technické infrastruktury, načež v roce X podala žádost o vydání územního rozhodnutí, která však byla rozhodnutím ze dne X zamítnuta pro rozpor s územním plánem. Návrh na zrušení územních plánů z roku X a X navrhovatelka nepodala, protože k závěru o možnosti napadení územních plánů vydaných formou obecně závazné vyhlášky dospěla judikatura až postupem času a následný územní plán vydaný podle § 188 odst. 1 stavebního zákona měl být pouhou úpravou neobsahující věcné změny, jak odpůrkyně k námitce navrhovatelky uvedla. Z uvedeného je však patrné, že záměr navrhovatelky je již několik let připraven k realizaci v návaznosti na udělenou výjimku ze stavební uzávěry, přičemž i rozsudek N. s. s. (dále jen „NSS“) ze dne 16. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, konstatuje, že v situaci omezených možností stavebního rozvoje v o. je třeba upřednostňovat (při úvahách o podobě etapizace výstavby) realizaci těch záměrů, které jsou připravené i po stránce investorské. Proto navrhovatelka považuje zahrnutí sporného pozemku změnou č. X do etapizace výstavby za nezákonné.

6. Nehledě na věcné důvody nezákonnosti je podle navrhovatelky nepřezkoumatelným i rozhodnutí o její námitce. Navrhovatelka v námitce podrobně uvedla, proč je etapizace v jejím případě nezákonná, přičemž odkázala i na související judikaturu. Odpůrkyně však při vypořádání námítky jen odkázala na vyjádření projektanta, které má údajně zdůvodňovat prodloužení etapizace; plocha X však ve výčtu pozemků, k nimž se projektant vyjádřil, uvedena vůbec není. Takové vypořádání námítky proto navrhovatelka považuje za nedostatečné a vnitřně rozporné, přičemž z něj ani nelze zjistit, proč je vymezení etapizace na jejím pozemku nutné, proč je realizace podmiňujících dopravních staveb do té míry zásadní, že do doby jejich výstavby nelze sporný pozemek plně využívat, a orientačně v jakém termínu je možné realizaci dopravních staveb očekávat. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách tedy vůbec nereaguje na námitku navrhovatelky. Z odůvodnění změny č. X v kapitole X, X navíc plyne, že bylo povoleno využití některých pozemků v oblasti bez splnění podmínky etapizace dle tehdejšího územního plánu o., takže se nabízí otázka, zda je vymezení etapizace vůbec účelné a zda nedochází k diskriminačnímu zacházení. Odpůrkyně nereagovala ani na námitku navrhovatelky směřující proti podmínce pořízení regulačního plánu, jejíž potřeba není nijak odůvodněna, jen se vysvětluje rozsah dotčené plochy. I v tomto rozsahu je proto podle navrhovatelky rozhodnutí o její námitce nepřezkoumatelné a změna č. X nezákonná.
7. I po věcné stránce považuje navrhovatelka podmínku vydání regulačního plánu za nezákonnou, neboť v testu proporcionality nesplňuje požadavek na minimalizaci zásahu. Tato podmínka se poprvé objevila v územním plánu z roku X, ačkoliv ten měl podle § 188 odst. 1 stavebního zákona pouze věcně převzít řešení obsažené v územním plánu z roku X. Navrhovatelka je touto podmínkou omezena již více než X let a dopadají na ni tedy shodné argumenty jako ty, jež shora uváděla ve vztahu k podřízení výstavby na sporném pozemku etapizaci. Kromě toho, podle § 43 odst. 3 (pozn. soudu: ve skutečnosti jde o odst. 2) stavebního zákona ve znění, jež se stalo účinným od 1. 1. 2013, má být součástí územního plánu podmiňujícího výstavbu předchozím pořízením regulačního plánu též zadání takového regulačního plánu a přiměřená lhůta pro vydání regulačního plánu z podnětu. Změna č. X jakožto první změna územního plánu vydaná po 1. 1. 2013 měla o tyto náležitosti podmínku pořízení regulačního plánu (který je ve smyslu § 62 stavebního

zákona regulačním plánem z podnětu) doplnit, k tomu však nedošlo, neboť žádná lhůta pro zpracování regulačního plánu není ve změně č. X uvedena. Podmínka pořízení regulačního plánu konečně podle navrhovatelky odporuje též ustanovení čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „zákon č. 350/2012 Sb.“), podle nějž podmínka pořízení regulačního plánu, u níž není stanovena lhůta pro jeho pořízení a vydání, zaniká uplynutím 4 let od nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. Jelikož změna č. X na str. X textové části svého výroku nejprve uvádí, že vyjmenované lokality (včetně plochy X) byly vypuštěny z dosavadního požadavku na pořízení regulačního plánu, avšak současně tyto vypuštěné plochy formálně jako nové znovu do kapitoly upravující plochy a koridory, pro něž je pořízení a vydání regulačního plánu podmínkou výstavby, zařazuje, nemůže se navrhovatelka u sporného pozemku spolehnout na to, že by ji zmíněné ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. osvobodilo od povinnosti předchozího pořízení regulačního plánu. V této souvislosti ostatně chybějící zadání regulačních plánů, lhůty pro jejich pořízení a výslovnou identifikaci, zda se jedná o regulační plány na návrh či z podnětu, za nedostatky stávajícího územního plánu označil i příslušný orgán územního plánování ve zprávě o uplatňování územního plánu Z. ze dne X.

8. K návrhu navrhovatelka přiložila a jako důkazní návrh uplatnila související listiny, na něž ve svém podání odkazuje.

II. Obsah vyjádření odpůrkyně

9. Odpůrkyně předslala, že změna č. X byla vydána den před posledními o. volbami, přičemž nové zastupitelstvo dne X rozhodlo o pořízení nového územního plánu, který by lépe reflektoval cíle a úkoly územního plánování a udržitelný rozvoj o., přičemž v rámci prací na něm bude prověřena i aktuálnost a potřeba etapizace jednotlivých rozvojových ploch. Návrh navrhovatelky nicméně odpůrkyně nepovažuje za důvodný, jelikož v daném případě převažuje zájem společnosti představované obyvateli o. na ochraně zdraví a životního prostředí nad vlastnickým právem jednotlivce.
10. Odpůrkyně přistoupila k etapizaci z důvodu chybějící infrastruktury v oblasti, v níž se nachází sporný pozemek, jež bránila další výstavbě. V takovém případě přitom NSS považoval za legitimní přistoupit k etapizaci např. v rozsudcích ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, a ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17. V současné době je dopravní síť v o. přetížená a přístup na Z. k. je problematický a nebezpečný. Proto má být vybudována komunikace „N. P.“ jakožto koncepčně nejvýznamnější navrhovaný dopravní projekt, aby doplnila a zlepšila komunikační síť v o. tak, aby odpovídala potřebám rozvoje o. a napojovala oblast B. na P. u. Bez jejího vybudování bude veškerá doprava související s narůstajícím počtem obyvatel lokality na Z. k. směřovat přes zastavěné území o. a současní obyvatelé tak budou neúměrně zatíženi hlukem, znečištěným ovzduším a ohrožením bezpečnosti na stávajících komunikacích. Veřejný zájem na ochraně několika tisíc obyvatel tak převažuje nad zájmem několika vlastníků pozemků v dané lokalitě.
11. Odpůrkyně se nemůže ztotožnit ani s navrhovatelkou prosazovanou analogickou aplikací pravidel pro stavební uzávěry a územní rezervy, jelikož etapizace je vhodným, zcela legitimním a zákonným nástrojem využitelným ve veřejném zájmu po dobu, dokud existuje objektivní potřeba dobudování infrastruktury, k ochraně práv současných obyvatel o. Jedná se o řešení, které je způsobilé dosáhnout naplnění cílů a úkolů územního

plánování a souladné s kritériem vhodnosti, potřebnosti i minimalizace zásahu. Odpůrkyně má povinnost pečovat o udržitelný rozvoj svého území a o své obyvatele a za tímto účelem musí též zajistit bezpečnou a dostatečně kapacitní dopravní infrastrukturu. Ačkoliv je část dopravní zátěže vyvolána tranzitní dopravou, nelze situaci zhoršovat tím, že stávající komunikace budou zatěžovány dopravou rezidentů o. Odpůrkyně v dané situaci považuje za vhodné, aby do zkapacitnění dopravní infrastruktury tu stávající nadměrně nezatěžovala, a proto stanovila podmínku etapizace, k níž stávající právní úprava nenabízí šetrnější variantu vedoucí k těmto cílům. Je tak splněno kritérium vhodnosti i potřebnosti a za splněnou považuje odpůrkyně i zásadu minimalizace zásahu, neboť na rozdíl např. od stavební uzávěry dopadající na celé území o. etapizace omezuje v nezbytné míře jen ty vlastníky pozemků, kteří by mohli narušit odpůrkyní chráněné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí, zdraví obyvatel a jejich bezpečí.

12. Navrhovatelka podle odpůrkyně ani nemohla nabýt legitimní očekávání tím, že získala výjimku ze stavební uzávěry, neboť vedle ní musela splnit ještě celou řadu dalších požadavků plynoucích z právních předpisů. Legitimní očekávání tak mohla nabýt teprve právní mocí rozhodnutí o umístění stavby nebo stavebního povolení. Navrhovatelka však takové rozhodnutí nezískala a ani z návrhu není patrné, proč po udělení výjimky s realizací svého záměru otálela, zejména když již byla vybudována potřebná infrastruktura. Navrhovatelka nabyla v roce X sporný pozemek za zvýhodněnou cenu bez vybudovaných inženýrských sítí a s rizikem, že pozemek nebude způsobitelným k účelu jí zamýšlenému. Samotná podmínka etapizace přitom byla do územního plánu o. zakotvena již před změnou č. X, takže nelze dovozovat, že by k narušení údajného legitimního očekávání navrhovatelky či k omezení jejího vlastnického práva došlo přijetím změny č. X.
13. Odpůrkyně navíc zdůraznila, že podle ustálené judikatury správních soudů nikomu, tedy ani navrhovatelce, nesvědčí subjektivní právo na to, aby byla schválena konkrétní úprava územního plánu dle jeho požadavků, přičemž je plně v diskreci zastupitelstva o., jakým způsobem v rámci územního plánování bude při vážení veřejných a soukromých zájmů distribuovat zátěž plynoucí z územně plánovací regulace. Správní uvážení odpůrkyně přitom podle jejího přesvědčení nevybočilo ze zákonných a ústavních limitů a změna č. X odůvodněně vychází ze závěru, že veřejný zájem na udržitelném rozvoji o. převážil nad soukromým zájmem navrhovatelky.
14. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, odpůrkyně uvádí, že navrhovatelka v procesu přijetí změny č. X uplatnila námitky obsahově kopírující argumentaci v nynějším návrhu. Pořizovatel ji vypořádal poukazem na skutečnost, že výstavba na sporném pozemku byla v rámci etapizace podmíněna realizací komunikace „N. P.“ již od přijetí územního plánu z roku X a toto omezení převzal i územní plán z roku X. Pořizovatel dále navrhovatelku upozornil na to, že správní rozhodnutí o povolení výjimky ze stavební uzávěry nemůže mít vliv na přijatou etapizaci, jelikož účinky udělené výjimky zanikly dne X, kdy nabylo účinnosti nařízení odpůrkyně o zrušení stavební uzávěry. Protože zastavitelná plocha X byla vymezena územním plánem z roku X a změnou č. X není dotčena, což platí i pro její podmínění vydáním regulačního plánu B. – Z. k., nemohl pořizovatel námitce s odkazem na § 55 odst. 6 stavebního zákona vyhovět, neboť s výjimkou etapizace nebyla regulace sporného pozemku vůbec předmětem změny č. X. Námitka tak byla relevantní jen ve vztahu k etapizaci, jejíž prověření bylo vyžadováno zprávou o uplatňování územního plánu. Toto řešení, které navazuje na pokyny X, X a X plynoucí z výsledků společného

jednání, od nichž se odvíjela podoba návrhu změny č. X před veřejným projednáním, projektant odůvodnil v kapitole X textové části odůvodnění nazvané *Vyhodnocení splnění požadavků pokynů* a považuje je za kompromisní a konečné. Toto vypořádání námitky přitom odpůrkyně považuje za plně dostačující požadavkům zákona.

15. Konečně pokud navrhovatelka brojí proti podmínce přijetí regulačního plánu, odpůrkyně opakuje, že tato podmínka nebyla předmětem řešení ve změně č. X, přičemž odpůrkyně nezpochybňuje fakt, že územním plán z roku X u této podmínky nestanovil lhůtu pro pořízení a vydání regulačního plánu. Z toho podle odpůrkyně v kontextu čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb. vyplývá k datu X zánik platnosti podmínky vydání regulačního plánu. Nelze tedy tvrdit, že navrhovatelka je stále a nepřiměřeně touto podmínkou omezována již od roku X, a návrh musí být proto v tomto rozsahu nedůvodný. Proto odpůrkyně navrhla, aby byl návrh jako celek zamítnut a byla jí přiznána náhrada nákladů řízení. K důkazu nad rámec listin ve správním spisu odpůrkyně navrhla usnesení zastupitelstva ze dne X o pořízení nového územního plánu a zprávu o uplatňování územního plánu Z. z č. X.

III. Obsah dalších podání

16. Navrhovatelka v replice upozorňuje na to, že nedostatky odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahrazovat vyjádřením k návrhu na jeho zrušení, přičemž má za to, že o to se odpůrkyně v pasáži popisující problematičnost a nebezpečnost přístupu na Z. k. snaží. Stejně tak by podle navrhovatelky neměl soud přihlížet ani k obsahu listin vypracovaných až po nabytí účinnosti změny č. X. Za daných okolností proto navrhovatelka stále trvá na tom, že důvody, proč na sporném pozemku odpůrkyně znovuzavedla etapizaci, byť s odlišnými podmínkami, nebyly v odůvodnění změny č. X dostatečně konkrétně specifikovány, zejména když v odůvodnění není plocha X vůbec uvedena mezi zastavitelnými plochami, na něž má etapizace dopadat.
17. Navrhovatelka dále nesouhlasí s tím, že by správní akt vydaný v samostatné působnosti odpůrkyně (usnesení o udělení výjimky ze stavební uzávěry) neměl odpůrkyni zavazovat při vydání jiného aktu v téže působnosti (změna č. X). Výjimky ze stavební uzávěry byly vydávány *de facto* v rámci přípravy územního plánu z roku X, proto odpůrkyně nemůže tvrdit, že by navrhovatelce z udělené výjimky neplynulo žádné legitimní očekávání ve vztahu k budoucí podobě územního plánu. Navrhovatelka přitom nijak zvlášť neotálela s využitím výjimky, neboť poskytnutá lhůta v rozsahu cca X let nebyla dostačující, když nedosahuje ani polovinu pětileté lhůty zakotvené v ustanovení § 102 odst. 3 stavebního zákona, s níž teprve zákonodárce spojuje závěr o nečinnosti vlastníka pozemku. Navrhovatelka přitom byla v rozhodné době na m. d., tj. s omezenými p., které ji limitovaly ve výši možné h., s níž v té době počítala. Navrhovatelka nicméně již v návrhu vyjmenovala, jaké kroky v souvislosti s investiční přípravou svého záměru podstoupila (včetně vynaložení s tím souvisejících nákladů). Proto navrhovatelka setrvává na podaném návrhu.
18. Odpůrkyně v duplice popírá, že by se nyní snažila nahradit nedostatečnost odůvodnění změny č. X. Poukázala na to, že na str. X změny č. X je jasně deklarováno, že cílem koncepce dopravního řešení je doplnění a zlepšení komunikační osnovy tak, aby odpovídala potřebám rozvoje o., a dále jsou vypočteny navrhované komunikace včetně těch, jejichž realizací je podmíněna výstavba v oblasti Z. k. Již z toho je podle odpůrkyně seznatelné, proč je etapizace navázána na realizaci zmíněných veřejně prospěšných staveb.

Navrhovatelka ve své námitce ani netvrdila, že s etapizací nesouhlasí proto, že v dané lokalitě žádný problém s nedostatečnou dopravní infrastrukturou není, takže nemůže očekávat, že by její námitka byla vypořádána i z tohoto hlediska. Na obecné odůvodnění opatření obecné povahy přitom nelze klást stejné nároky jako na odůvodnění rozhodnutí o námitce. Kromě toho ze žádného právního předpisu ani z judikatury neplyne, že by vydání výjimky ze stavební uzávěry mělo navrhovatelce zakládat nějaké legitimní očekávání, že bude moci na svém pozemku bez dalších podmínek (jako např. etapizace) stavět. Odpůrkyně přitom nebyla povinna v rámci územního plánování reflektovat překážky osobní povahy na straně vlastníka, jako je zmiňovaná m. d., musela však zohlednit poměry v regulovaném území, jako je problém nedostatečné veřejné infrastruktury. Odpůrkyně tedy trvá na požadavku zamítnutí návrhu.

19. Do řízení se jako osoby zúčastněné na řízení přihlásili Ing. R. S. jako vlastník pozemků p. č. X a X v k. ú. P. a o. Z. a Ing. K. F. jako vlastnice pozemků p. č. X a X v k. ú. a o. Z. s tím, že by byli přímo dotčeni zrušením změny č. X soudem, jelikož vlastní pozemky regulované napadeným opatřením obecné povahy. Bližší argumentaci proti návrhu či změně č. X však neuplatnili. Soud přitom dospěl k závěru, že těmto osobám postavení osob zúčastněných na řízení nenáleží, jelikož návrh se domáhá zrušení změny č. X jen ve vztahu ke spornému pozemku, přičemž z uplatněných podání ani z umístění pozemků těchto osob není jakkoliv patrné, že by se jich zrušení změny č. X v malé dílčí části, popř. zamítnutí návrhu mohlo dotknout v jejich právní sféře. Proto tyto osoby soud neuvádí v záhlaví rozsudku, přičemž o jejich účastenství nemusí být výslovně rozhodnuto usnesením (viz výslovnou výjimku v ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s.).

IV. Podstatný obsah správního spisu

20. Soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že sporný pozemek byl územním plánem z roku X zařazen mezi nově zastavitelné plochy, konkrétně do funkční plochy „*bydlení – v rodinných domech městské a příměstské*“ (X) označené jako X (společně se sousedním pozemkem p. č. X). V kapitole X bylo uvedeno, že podmínkou pro rozhodování o změnách využití ploch X až X, X, X a X je pořízení a vydání regulačního plánu B. – Z. k., jehož cílem je navrhnout systém dopravní obsluhy tohoto poměrně rozsáhlého území s již realizovanou parcelací a částečně realizovanou zástavbou, a to s využitím jednosměrných komunikací tak, aby nemohlo docházet k průjezdu obytným územím, přičemž zároveň je třeba navrhnout alespoň jedno veřejné prostranství a dopracovat systém zeleně naznačený v územním plánu. V kapitole X byla dále vymezena etapizace s tím, že v rámci „č.“ e. vztahující se na lokality X, X, X, X, X až X, X, X a X je využití území podmíněno realizací X. úseku komunikace „N. P.“, tj. z. části veřejně prospěšné stavby X a X. Podle hlavního výkresu má koridor X sestávat z o. k. na u. P. a komunikace směřované z v. na z., která je zakončena o. k. s u. Ch. Na ni dále navazuje koridor X, který z poslední jmenované o. k. s. s. obchází zastavěné území Z. k. a ústí do další o. k. s u. N. B. V odůvodnění je na str. X uvedeno, že je třeba zajistit diferencované převedení dopravy indukované rozvojem o. a dosáhnout vyváženého rozložení pro přenos dopravních vztahů. Stávající podélnou osu komunikace P. návrh doplňuje významově analogickou podélnou místní komunikací III. třídy „N. P.“ v j. č. o., jejíž realizace představuje základní podmínku, která (v rozsahu koridorů X a X) umožní pokračování urbanistického rozvoje o.
21. Dne X zastupitelstvo odpůrkyně schválilo usnesením č. X v návaznosti na Zprávu o uplatňování územního plánu Z. schválenou dne X pořízení změny č. X. Návrh změny č.

X z l. X byl vyhodnocen z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území a následně dne X k němu proběhlo společné jednání. V návrhu ke společnému jednání nebyla plocha X v grafické části vůbec vyznačena jako plocha řešená změnou č. X, a to nejen v hlavním výkresu, ale ani ve výkresu etapizace, v textové části však byla zmíněna jak v souvislosti s etapizací, tak s podmínkou pořízení regulačního plánu. Žádný z dotčených orgánů se k problematice dopravní obsluhy Z. k. a podmíněnosti výstavby etapizací a pořízením regulačního plánu nevyjádřil. Navrhovatelka v této fázi uplatnila dne X připomínku, v níž se dovolávala přiloženého usnesení zastupitelstva odpůrkyně ze dne X, jímž jí byla pod bodem X udělena výjimka z nařízení o. o stavební uzávěře pro výstavbu rodinného domu na sporném pozemku. Navrhovatelka podrobně argumentovala tím, proč se jedná o správní rozhodnutí, které odpůrkyni zavazuje a které u navrhovatelky vyvolalo legitimní očekávání, jež by mělo být důvodem pro vynětí sporného pozemku z etapizace. Navrhovatelka mj. argumentovala tím, že již sama stavební uzávěra byla vyhlášena z důvodu umožnění řádného zpracování a vydání územního plánu a s odkazem na nedostatečnou infrastrukturu na celém území o. (komunikace, inženýrské sítě, čistírna odpadních vod). Pokud navrhovatelce byla v takové situaci udělena adresná výjimka ze stavební uzávěry, je podle navrhovatelky nepřipustné, aby byla podrobena etapizaci motivované shodně (výstavbou komunikace N. P.). Zmínila též, že byly zamítnuty její žádost o územní rozhodnutí, odvolání a nakonec i podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci výstavby rodinného domu. V rámci vyhodnocení připomínek nebyla připomínka navrhovatelky akceptována s odůvodněním, že zrušením stavební uzávěry zanikla i platnost výjimky z ní, přičemž k návrhu navrhovatelky došlo k prověření etapizace vztahující se na sporný pozemek od X, nicméně se závěrem, že bude navrženo pokračování etapizace v z. e.

22. V návaznosti na uplatněná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů a připomínky veřejnosti zpracoval pořizovatel pokyny pro úpravu návrhu. Mezi jinými zde byly pokyny plynoucí z připomínky odpůrkyně uplatněné ke společnému jednání, a to zachovat rozsah ploch původně zařazených do etapizace, aby nedošlo k nerovnému zacházení (pokyn X), dále pokyn týkající se f. e. (X) a pokyny související s uplatněnými připomínkami fyzických a právnických osob, v nichž pořizovatel pro nedostatek vlastní odborné kvalifikace přenechal jejich posouzení projektantovi disponujícímu příslušnou autorizací (např. X a X).
23. Dne X byl upravený návrh změny č. X veřejně projednán. V návrhu pro veřejné projednání již byla plocha X doplněna i do výkresu etapizace jako součást z. e. Ani v této fázi se dotčené orgány k problematice předkládané navrhovatelkou nevyjádřily. K návrhu uplatnila navrhovatelka dne X námitky formulované v podstatné části shodně jako nyní podaný návrh na zrušení části opatření obecné povahy, k nimž přiložila své žádosti ze dne X a X o vyjmutí sporného pozemku z etapizace adresované odpůrkyni. V rozhodnutí o námitkách nebylo námitce navrhovatelky vyhověno. Výrok je odůvodněn (ve shodě s tím, co uváděla odpůrkyně ve svém vyjádření) tím, že sporný pozemek je podřízen etapizaci navázané na realizaci komunikace „N. P.“ již od X (územní plán z roku X), což převzal i územní plán z roku X. Návrh navrhovatelky byl zahrnut i do změny č. X a byla prověřena možnost úprav etapizace, avšak se závěrem, že sporný pozemek bude nadále etapizaci podléhat v z. e. Správní rozhodnutí o povolení výjimky ze stavební uzávěry nemůže mít vliv na přijatou etapizaci, jelikož účinky udělené výjimky zanikly dne X, kdy nabylo účinnosti nařízení odpůrkyně o zrušení stavební uzávěry. Protože zastavitelná plocha X byla vymezena územním plánem z roku X a změnou č. X není dotčena, což platí

i pro její podmínění vydáním regulačního plánu B. – Z. k., nemohl pořizovatel námitce s odkazem na § 55 odst. 6 stavebního zákona vyhovět, neboť s výjimkou etapizace nebyla regulace sporného pozemku vůbec předmětem změny č. X. Námitkou se tak lze zabývat jen ve vztahu k etapizaci. Jejím prověřením se projektant zabýval, jak bylo vyžadováno zprávou o uplatňování územního plánu. Výsledné řešení navazuje na pokyny pořizovatele X, X a X v návaznosti na výsledky společného jednání, a projektant jej odůvodnil v kapitolách X a X textové části odůvodnění, přičemž toto řešení považuje za konečné a kompromisní, byť ne ideální. Pořizovatel není odborně oprávněn si učinit úsudek o námitce dotýkající se vysoce odborné projektové činnosti.

24. Podle konečného znění změny č. X je tedy sporný pozemek nadále součástí zastavitelné plochy X, která podléhá jak podmínce pořízení a vydání regulačního plánu B. – Z. k., tak podmínce etapizace. Změna č. X v této souvislosti podmínku regulačního plánu svou výrokovou částí na str. X v kapitole X pod bodem X upravila tak, že vypustila druhou větu textu obsahující výčet ploch dotčených touto podmínkou a nahradila je novým výčtem dotčených ploch v závorce. Podmínku etapizace pak textová část výroku změny č. X řešila na str. X v kapitole X tak, že vypustila označení i popis původních dvou etap („m.“ a „č.“) a nahradila je novým označením a popisem sedmi různých etap, z nichž plochy X se (vedle řady jiných ploch) dotýká „z. e.“, u níž je vedle výčtu dotčených ploch uvedeno, že využití lokalit je podmíněno realizací komunikací (veřejně prospěšných staveb) X a X. Vymezení koridoru X se oproti jeho vymezení v územním plánu z roku X zásadně nemění (s výjimkou odstranění zákresu o. k. a téměř neznatelných úprav trasování dle podrobnější projektové dokumentace) a nově je vymezen mj. koridor veřejně prospěšné stavby X „komunikace – ul. Z. k.“, který má představovat prodloužení stávající u. Z. k. k zakončení koridoru X na u. Ch. (ten do té doby nebyl samostatně očíslován, byť v grafické části byl zanesen). Grafická část změny č. X plochu X zachycuje jen ve výkresu etapizace (X), v hlavním výkresu vůbec tato plocha není zachycena jako plocha řešená změnou č. X.
25. V textové části odůvodnění změny č. X bylo na str. X v kapitole X uvedeno, že komunikace „N. P.“ je nutná pro odlehčení dnes již přetížené silnice X – P., která prochází historickou zástavbou, má na ní které dopravní závady a k. se špatnými rozhledovými podmínkami. Silnice X dnes tvoří dopravní páteř o. a napojuje osídlení na č. silnici X (P.), jejíž kapacita je dostatečná. Podle dopravních studií je nejslabším článkem dopravní sítě ve Z. z hlediska kapacitní rezervy k. P. (X) s P. (X), která by už jen v případě využití proluk ve stabilizovaných plochách bydlení na území o. byla zatížena za hranici své kapacity, a to i přes to, že byla nedávno stavebně upravena. Řešením této situace je samozřejmě výstavba komunikace N. P., což je ale náročné časově, finančně i z hlediska vlastnických vztahů v území, proto zhotovitel hledal další možnosti, které by alespoň část rozvojových ploch umožnily využít dříve, než se podaří vybudovat N. P. Touto možností je zkapacitnění k. P. x P. Z důvodu prostorových (kontaktní stávající zástavba a ochrana přiléhajícího z. p.) nelze využít o. k., proto přichází v úvahu vybavení k. světelnou signalizací včetně souvisejících nutných stavebních úprav. Předpokládá se minimální navýšení kapacity k. o 40 %, které umožní povolit využití některých ploch na území o., zařazených do f. e. Ve vztahu ke k. P. – N. B., kterou navrhovatelka v návrhu označuje jako přístupovou trasu na Z. k. (vedle k. P. – N. L., kterou se dopravní studie nezabývaly), se pak konkrétně uvádí, že po úpravě k. P. – P. a realizaci veškeré výstavby nepodmíněné etapizací a výstavby ve f. e. by na této k. zůstávala předpokládaná kapacitní rezerva pro dalších X rodinných domů. Z rozvojového hlediska nicméně pro o. plyne nutnost vybudování nové obslužné osy (N.

26. V této podobě změnu č. X projednalo zastupitelstvo odpůrkyně a svým usnesením ze dne X, č. X, ji schválilo včetně rozhodnutí o námitkách. Změna č. X byla vyvěšena dne X a nabyla účinnosti 15. dnem po vyvěšení, tj. dne X.

27. Soud ověřil, že návrh byl podán včas a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dále se zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.
28. V dané věci je zjevné, že územní plán byl vydán formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona a správního řádu. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví sporného pozemku, na nějž podle jejího tvrzení dopadají překážky přímého využití pozemku k výstavbě zakotvené změnou č. X ve formě etapizace a ve formě podmínky předchozího vydání regulačního plánu. Byť je mezi účastníky řízení spor v tom, zda zmíněná regulace pramení právě z ustanovení změny č. X, pro samotnou aktivní procesní legitimaci navrhovatelky postačuje, že takovou skutečnost tvrdí, přičemž pravdivost takového tvrzení je předmětem až samotného věcného přezkumu napadeného opatření obecné povahy. V každém případě, pokud by tvrzení navrhovatelky bylo pravdivé, je evidentní, že taková regulace by byla způsobilá zasáhnout do její právní sféry.
29. Proto je návrh přípustný a soud tedy přistoupil k jeho věcnému posouzení, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání změny č. X (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni X. Z tohoto důvodu je tudíž pro rozhodnutí soudu skutečně nevýznamné to, zda odpůrkyně aktuálně projednává návrh nového územního plánu, stejně jako tvrzení navrhovatelky neobsažená v podáních uplatněných v průběhu řízení o vydání změny č. X a vysvětlení odpůrkyně, jež nebylo obsahem samotné změny č. X. Později vzniklými dokumenty, pokud samy nevypovídají o skutečnostech nastalých před vydáním změny č. X, proto soud neměl důvod dokazovat. Soud přitom přezkoumal změnu č. X v rozsahu a mezích bodů, jež byly uplatněny v návrhu navrhovatelky. Při přezkumu včasně uplatněných návrhových bodů soud shledal, že je namístě zrušit změnu č. X v rozsahu požadovaném navrhovatelkou. Soud ve věci rozhodoval bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem konkludentně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

30. K problematice nepřezkoumatelnosti soud nejprve připomíná, že územní plán jako opatření obecné povahy obsahuje dvojí odůvodnění – jednak vlastní odůvodnění a jednak odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění územního plánu nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Povaha těchto dvou různých částí odůvodnění se liší (viz nález Ú. s. ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Byť vlastní odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch, musí být i v něm v obecné rovině uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí o námitkách jako zvláštní část odůvodnění opatření obecné povahy pak umožňuje individualizovaně reagovat na konkrétní výtky, jež proti regulaci uplatnili v procesu pořizování územního plánu jednotliví dotčení vlastníci, a musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje o. uplatněné námitky za liché, mylné či vyvrácené nebo proč považuje tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné, stejně jako běžné správní rozhodnutí (rozsudek N. s. s. ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). V těchto intencích se tedy soud zabýval přezkoumatelností změny č. X, přičemž z praktických důvodů tak dále činí vždy v souvislosti s přezkumem samotné zákonnosti změny č. X z hlediska uplatněných návrhových bodů.
31. Nejprve je ovšem třeba předeslat, že pokud navrhovatelka vyjadřuje určité výhrady vůči územnímu plánu z roku X, popř. i z roku X, soud se takovými námitkami nemůže v tomto řízení zabývat. Takového přezkumu bylo možné dosáhnout pouze včasným návrhem na jejich zrušení, popř. v rámci incidenčního přezkumu navázaného na správní akt, který tyto územní plány aplikoval. Proto pro soud představuje obsah dřívějších územních plánů faktický stav, z nějž v nynějším řízení bez dalšího vychází.
32. V první řadě považuje soud za vhodné posoudit námitky směřující proti podrobení sporného pozemku požadavku pořízení a vydání regulačního plánu. V tomto směru z předchozí rekapitulace správního spisu včetně územního plánu z roku X vyplývá, že změna č. X obsahově ani formálně na podobě této podmínky plynoucí již z územního plánu z roku X nic nezměnila. Obsahem výrokové části změny č. X bylo pouze formální vynětí původního výčtu dotčených ploch novým výčtem, který před změnou č. X i po změně č. X jako jednu z položek uváděl i plochu X, jejíž součástí je i sporný pozemek. I s přihlédnutím k tomu, že samostatně podaná zásahová žaloba navrhovatelky proti nezákonnému zásahu spatřovanému v nadměrném trvání podmiňující regulace na sporném pozemku byla zdejším soudem odmítnuta s odkazem na možnost řešení této otázky formou nyní projednávaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, lze za tohoto skutkového stavu dojít k závěru, že předmětem změny č. X nebyla regulace samotné podoby podmínky pořízení regulačního plánu, avšak jejím předmětem bylo určení rozsahu dotčených pozemků včetně potvrzení toho, že jinak neměnná regulace bude i nadále dopad na sporný pozemek. Soud se proto v nynějším řízení může věcně zabývat otázkou, zda sporný pozemek mohl být změnou č. X (znovu, resp. nadále) podroben podmínce pořízení regulačního plánu.
33. V tomto směru přitom navrhovatelka i odpůrce správně poukazují na nespornou skutečnost, že požadavek na pořízení regulačního plánu v územním plánu z roku X, jenž

po obsahové stránce změna č. X neměnila, nesplňuje požadavky zakotvené ustanovením § 43 odst. 2 stavebního zákona, které již od 1. 1. 2013 stanoví, že „[v] případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí územního plánu zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. Podmínka vydání regulačního plánu na žádost pozbývá platnosti, pokud k vydání nedojde do 1 roku od podání úplné žádosti v souladu se zadáním regulačního plánu.“ Tyto požadavky skutečně požadavek na pořízení a vydání regulačního plánu B. – Z. k. nesplňuje, neboť zjevně nestanoví jakoukoliv lhůtu pro pořízení takového regulačního plánu a ani neobsahuje zadání takového regulačního plánu, za něž nelze považovat krátký slovní popis účelu pořízení regulačního plánu, neboť neodpovídá náležitostem návrhu zadání regulačního plánu plynoucím z přílohy č. 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o územním plánování“). V dané situaci přitom bylo nutné vzít na zřetel i ustanovení čl. II bodu 5 věty druhé zákona č. 350/2012 Sb. (účinnosti nabylo dne 1. 1. 2013), podle něž „[p]ořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezených v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu.“

34. S ohledem na posledně citované ustanovení podmínka předchozího pořízení a vydání regulačního plánu B. – Z. k. pozbyla s ohledem na své nedostatky platnosti uplynutím dne X. Změna č. X, jež nabyla účinnosti až X, tak v dané části měnila již neplatné ustanovení územního plánu z roku X. V takové situaci mohla změna č. X postupovat jediné tak, že by příslušné neplatné ustanovení nahradila jako celek textem, který by podmínku pořízení a vydání regulačního plánu dostal do souladu s požadavky nového znění § 43 odst. 3 stavebního zákona, chtěla-li toto omezení pro sporný pozemek zachovat (ve skutečnosti ovšem spíše obnovit, neboť od X již neplatilo). Takto však změna č. X formulována není, naopak se omezuje pouze na úpravu věcného rozsahu již neplatného regulativu. Byť lze z formálního pohledu na takovou situaci pohlížet i tak, že takový postup nemůže mít dopad na práva navrhovatelky, neboť tím nemohlo dojít k oživení již neplatného ustanovení, nelze ovšem přehlížet značné nebezpečí, že by takový postup (jehož důsledkem by byla v případě správního rozhodnutí jeho nicotnost) mohl být právě jako zachování platnosti omezujícího regulativu v praxi vykládán, a ztěžovat tak život navrhovatelce i komukoliv jinému, na něž zdánlivě toto omezení dopadá. Proto soud i z důvodu právní jistoty návrhu navrhovatelky na vyslovení neplatnosti příslušné pasáže změny č. X vyhověl.
35. Dále bylo třeba posoudit zařazení sporného pozemku do etapizace. V této souvislosti musí soud v první řadě odmítnout názor navrhovatelky, že nadále disponuje legitimním očekáváním plynoucím z faktu, že jí byla v roce X udělena výjimka ze stavební uzávěry přijaté s cílem umožnit nerušenou přípravu územního plánu z roku X. Soud se ztotožňuje se závěrem odpůrkyně, jenž byl avizován i v odůvodnění vypořádání navrhovatelkou uplatněné připomínky a posléze i námitky (v tomto směru není rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů), že povaha takového správního aktu vydaného zastupitelstvem o. je úzce spjata s regulací, k níž se vztahuje. Účinky výjimky se skutečně vyčerpaly v okamžiku, kdy zanikla stavební uzávěra a byla nahrazena novou regulací v podobě územního plánu z roku X. Byť by i navrhovatelka mohla vnímat časový prostor,

v němž mohla výjimky využít, jako příliš úzký, nelze jen proto dojít k závěru, že by udělená výjimka měla být vykládána i jako výjimka z územně plánovací regulace. Naopak, nabytím účinnosti územního plánu z roku X navrhovatelka jakékoliv očekávání, že bude moci na svém pozemku stavět bez ohledu na předchozí realizaci veřejně prospěšné stavby nové přístupové komunikace, ztratila. Úkolem soudu v tomto řízení přitom není zkoumat, zda odpůrkyně při vydání územního plánu z roku X náhle měnícího podmínky využití sporného pozemku pochybila, či nikoliv. V tomto řízení tak lze vzít v úvahu jen skutečnost, že za situace dané v letech X a X odpůrkyně nepovažovala výstavbu na sporném pozemku za problematickou, později však již takovou výstavbu začala považovat za nevhodnou.

36. Soud zároveň ani nemá za to, že by ze změny č. X nebylo možné vyčíst, proč sporný pozemek i přes požadavek navrhovatelky nadále zařadilo do etapizace. Ze shora rekapitulovaného odůvodnění změny č. X, popř. územního plánu z roku X jasně vyplývá, že území o. (a některých blízkých o., zejména K.) je dopravně obsluhováno prostřednictvím páteřní komunikace (u. P.), která se napojuje na hlavní silniční tah (u. P.), přičemž tato páteřní komunikace vede centrem o., je již přetížená a rychlý růst okolních o. spolu s předpokládanou výstavbou na plochách nepodléhajících etapizaci hrozí tím, že by mohla být překročena dopravní kapacita této komunikace, která již nyní v některých místech (zejména na k. s P. u.) naráží na své limity. Provoz v P. u. s ohledem na její trasování značně ovlivňuje život v o. hlukem a dalšími vlivy dopadajícími na zdraví obyvatel, přičemž zvýšení intenzity dopravy může vést i k ohrožení bezpečnosti účastníků silničního provozu. Odpůrkyně ve svých úvahách vychází ze dvou dopravních studií, které modelují vliv výstavby v o. na naplnění dopravní kapacity u. P. a docházejí k závěru, že po osazení k. s u. P. jakožto „nejúžšího“ místa světelnou signalizací bude kapacita P. u. dostávat nad rámec stávajícího provozu v zásadě jen k obsluze neetapizované zástavby a f. e. (pro niž výstavba N. P. z hlediska svého umístění není podstatná), jelikož zbývající kapacitní rezerva již není vysoká (v případě k. u. P., T., P., P. a S., přes niž prochází i dopravní varianty označené navrhovatelkou, činí jen X rodinné domy). I pohledem do grafické části změny č. X je zcela zřejmé, že výstavba N. P. bude pro katastrální území B. představovat zcela zásadní změnu, neboť umožní kratší a přímější spojení se spádovou oblastí P. a zároveň vytvoří částečnou alternativu pro tranzitní dopravu do o. K., čímž nutně dojde k odklonění dopravní obsluhy mj. i Z. k. mimo centrum o. Z. a u. P.
37. Na druhou stranu však nelze přehlédnout skutečnost, že opakovaně prodlužovaná etapizace skutečně navrhovatelku značnou měrou omezuje ve využití sporného pozemku, neboť výstavba rodinného domu, s níž vcelku přirozeně v daném místě územně plánovací dokumentace o. přinejmenším již od roku X počítá, je jím touto regulací zcela znemožněna, a to již X. rokem (resp. v době projednání podaného návrhu soudem více než X let). Na tom nic nemění ani fakt, že obsah podmínky spjaté s etapizací byl v případě sporného pozemku spíše zmírněn, neboť z. e. změny č. X již netrvá na předchozí realizaci z. části u. N. P., která by pro jeho dopravní obsluhu neměla význam, byť zároveň přidala k požadavku na realizaci v. č. u. N. P. dodatečný požadavek na realizaci stavby prodloužení u. Z. k. V tomto směru nelze přisvědčit odpůrkyni, pokud odmítá navrhovatelkou činěné srovnání s judikaturou, jež se vyvinula ve vztahu k institutům stavební uzávěry či územní rezervy, jako nevhodné, neboť je skutečně jen málo rozdílů mezi tím, pokud by na sporném pozemku platila již X. rokem stavební uzávěra, a tím, pokud na něm po stejnou dobu nelze budovat z důvodu nenaplnění podmínky etapizace, jež (v tomto případě) není v rukou navrhovatelky stejně, jako by byl mimo její vliv časový

průběh projednávání návrhu územního plánu odůvodňujícího přijetí stavební uzávěry. Jistá mírnější povaha omezení v podobě etapizace může plynout z toho, že je zpravidla navázána na zcela konkrétní podmínku, po jejímž naplnění je prakticky jisté, že již nic nebude bránit využití pozemku v souladu s regulativy funkčního využití plochy, do níž spadá. Oproti tomu stavební uzávěra ani územní rezerva s takovou garancí spjatý nejsou, neboť z nich neplyne, jakým regulativum dotčený pozemek bude podléhat po přijetí nového územního plánu, resp. po prověření záměru, chráněného územní rezervou. Pokud však podmínka etapizace není závislá na aktivitě vlastníka takto regulovaného pozemku, dopadá omezení s ním spjaté na jeho práva zcela srovnatelným způsobem, jako v případě stavební uzávěry, jíž se judikatura správních soudů v minulosti již podrobně zabývala. Není tedy důvod tyto závěry soudní praxe odmítat a naopak je vhodné z nich i v tomto případě přiměřeně vycházet.

38. Ve shodě s navrhovatelkou lze tak odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, který k institutu územní rezervy uvádí: „*Podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást velký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území ‚blokovat‘ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno. Pro tyto účely ust. § 42 odst. 1 stavebního zákona počítá s vypracováváním pravidelných zpráv o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období. (...) Nejpozději po uplynutí dvou let od vydání zásad územního rozvoje nebo od jejich aktualizace tedy musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru. Výsledkem by pak měla být aktualizace zásad územního rozvoje v tom směru, že daná územní rezerva bude využita pro zvažovaný záměr nebo že bude územní rezerva zrušena. O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů. Kraj by v takovém případě musel zdůvodnit, jaké konkrétní zásadní skutečnosti mu bránily území prověřit během uplynulé doby a proč se domnívá, že to v nedaleké budoucnosti naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachovávání územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zapracování do zásad územního rozvoje.*“
39. Z uvedeného rozsudku tedy lze pro účely posouzení zásahu do vlastnického práva navrhovatelky prodloužením etapizace dovodit, že v případě, že délka takového omezení přesahuje dobu, během níž je odpůrkyně povinna posoudit uplatňování územního plánu v praxi, je povinna se otázkou potřebnosti a přiměřenosti omezení práv dotčených vlastníků zabývat a měla by v té souvislosti vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí z etapizace, resp. realizaci opatření podmiňujících výstavbu v etapizované ploše. Z popisu struktury odůvodnění opatření obecné povahy nastíněného v úvodu přitom plyne, že takové vysvětlení může být relativně obecné, avšak je-li proti pokračování etapizace vnesena vlastníkem pozemku námitka, musí odůvodnění rozhodnutí o takové námitce obsahovat i důvody konkrétní, tak jako tomu má být v případě běžného správního

rozhodnutí. V případě nedůvodně dlouhodobého trvání omezení vlastnických práv etapizací v územním plánu by takovou regulaci bylo možné považovat za svévolnou.

40. S ohledem na odlišnou povahu etapizace oproti územní rezervě však nelze trvat na tom, že podmínka etapizace musí být v případě jejího prodloužení splnitelná v nedaleké budoucnosti, neboť etapizace je ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude okolní území a infrastruktura o. připravena. Povaha těchto důvodů přitom může být do té míry nezávislá na vůli a možnostech o. (zejména pokud jde o získání finančních prostředků na realizaci nákladného rozšíření infrastruktury formou dotace či o jiné podmínky závislé na součinnosti třetích subjektů), že ji nelze srovnávat s procesem přijetí nového územního plánu a vyhodnocení záměru, pro nějž byla územní rezerva vymezena, neboť ten je v dostatečné míře z hlediska délky tohoto procesu i jeho výsledku v rukou o. Nelze přitom jen z důvodu délky trvání takového věcného omezení budoucí výstavby o. uvrhnout do stavu, kdy bude vystavena dopravnímu kolapsu či jinému zásadnímu přetížení stávající infrastruktury. Takový přístup přitom nevytváří ani mezeru v soudní ochraně proti nedůvodnému omezování vlastnického práva ze strany o., neboť dotčeným vlastníkům zůstává v takovém případě možnost ochrany soukromoprávní cestou. Jak totiž dovodil Ú. s. v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17, v analogickém případě dlouhodobé územní rezervy, jestliže v konkrétním případě dojde soud k závěru, že územně plánovací regulativ představuje kvalifikovaný zásah s ohledem na délku svého trvání a rozsah omezení vlastnického práva, není vyloučeno poskytnutí náhrady prostřednictvím přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného použití § 102 stavebního zákona.
41. V daném případě je tedy nutné provést test proporcionality opatření spočívajícího v trvalé etapizaci, v rámci nějž je třeba zhodnotit: 1) zda etapizace vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, 2) zda etapizace a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a 3) zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i 4) zda etapizace omezuje své adresáty co nejméně; a konečně 5) zda je následek etapizace úměrný sledovanému cíli. Tento test proporcionality přitom měla v závislosti na uplatněných námitkách provést již odpůrkyně v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách a právě v jeho rámci měla též konkrétně vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí z etapizace, resp. realizaci opatření podmiňujících výstavbu v etapizované ploše. Pokud by přitom etapizace v testu proporcionality obstála, neboť by v konečném důsledku ani individuální zájmy navrhovatelky nepřevažovaly nad veřejným zájmem sledovaným odpůrkyní, ale zároveň by bylo možné dovodit, že na přetrvávajícím omezení, resp. jeho délce má svůj podíl viny i odpůrkyně, mohla by se navrhovatelka domáhat po odpůrkyni, aby jí nahradila tomu odpovídající újmu, a to v konečném důsledku i žalobou v občanském soudním řízení. Podání této žaloby přitom není (na rozdíl od návrhu na zrušení opatření obecné povahy) omezeno jen na dobu, kdy o. přijme nový územní plán či jeho změnu.
42. V aktuálním případě nicméně soud dospěl k závěru, že změna č. X a zejména pak rozhodnutí o námitce žalobkyně postrádá dostatečné důvody, které by vysvětlovaly, proč odpůrkyně dospěla k závěru, že pokračující omezení vlastnického práva navrhovatelky je přiměřeným důsledkem územně plánovací regulace. Odpůrkyni lze vytknout již jen to, že odůvodnění uplatněné námitky provedla v podstatě jen paušálním odkazem na dvě kapitoly odůvodnění změny č. X o rozsahu X stran textu, popř. na pokyny o., z nichž jediný relevantní pokyn (X) není ničím jiným, než prakticky nezdůvodněným přáním odpůrkyně. Pokud v něm byla zmíněna zcela obecně zásada rovnosti, je pravdou, že je

žádoucí, aby nebylo se sporným pozemkem zacházeno odlišně od pozemků sousedních, na něž dopadají stejné věcné důvody pro odložení jejich zastavitelnosti, v takovém případě však bylo třeba vysvětlit, proč se situace sporného pozemku neliší od ostatních ploch zahrnutých do z. e., jaké jsou věcné důvody etapizace a co bránilo naplnění podmínky etapizace v průběhu předchozích X let. Nepochybně není povinností nejen soudu, ale ani vlastníka vznášejícího námitku, aby podrobně pročítal desítky či stovky stran textu a hledal v nich ty ojedinělé věty, které by mohly odpovídat na jím vznášené námitky. Již z tohoto formálního důvodu je odůvodnění vypořádání námítky navrhovatelky proti přetrvávající etapizaci vadné, neboť navrhovatelka nenamítala jen samotnou délku etapizace, ale též uváděla, že sporný pozemek je již několik let způsobilý ke stanovenému funkčnímu využití a disponuje jak nezbytnými přípojkami inženýrských sítí, tak přístupovou komunikací, přičemž namítala též nedůvodnou nečinnost odpůrkyně. Odpůrkyně měla vysvětlit, proč etapizace v případě sporného pozemku je nadále přiměřeným opatřením, a to konkrétně tím, že pokud již hodlala využít formu odkazu, měla odkázat na co nejúžeji vymezenou pasáž s relevantním textem, např. X (X stran textu) a v rámci ní na příslušnou stranu, popř. odstavec, nebo alespoň v případě rozsáhlejšího relevantního textu v odůvodnění výslovně shrnout hlavní myšlenky, jejichž detailní pojednání lze nalézt v odkazovaném textu.

43. Přitom se odpůrkyně nemůže ani odvolávat na vlastní nedostatek odborné erudice v otázkách územního plánování, neboť za výsledek požadovaného posouzení nepochybně odpovídá ona jako orgán veřejné moci, který takové opatření obecné povahy a rozhodnutí o vypořádání námítek schválil. Pokud jí potřebné důvody v požadované kvalitě neposkytl pořizovatel ani projektant, neměla by rozhodnutí o námitkách schválit, ale měla by návrh opatření obecné povahy těmto osobám vrátit k dopracování. Odkaz odůvodnění rozhodnutí o námitkách na příslušnou autorizaci projektanta územního plánu a její nedostatek u pořizovatele či odpůrce nemůže být nikdy relevantním argumentem v soudním přezkumu opatření obecné povahy.
44. Pokud pak soud zhodnotí (i přes argumentační faul odpůrkyně v odůvodnění změny č. X) jednotlivé kroky testu proporcionality v intencích odůvodnění koncepce dopravní infrastruktury o., musí konstatovat, že změnou č. X vysvětlený cíl v podobě ochrany centra o. a u. P. před zahlcením dopravou a nadměrným zatížením s ní spojenými negativními vlivy nepochybně může být dosažen odložením výstavby na Z. k. do doby vybudování samostatného dopravního napojení této lokality. Je zároveň evidentní, že podmínka předchozího vybudování veřejně prospěšných staveb X a X spolu s cílem logicky souvisí, protože jde právě o opatření, které povede k přesměrování stávající i budoucí silniční dopravy. Co již však změna č. X dostatečně ve svém obecném odůvodnění nevysvětluje, je odpověď na otázku, zda ochrany jádra o. a ulice P. nelze dosáhnout jinak, a zejména pak, zda jde skutečně o nejšetrnější opatření vedoucí k danému cíli. Právě zde měla odpůrkyně vysvětlit, že v doposud uplynulém čase usilovala o vyřešení problematické dopravní situace, proč dříve, než se zprovozněním nového dopravního napojení nelze zástavbu Z. k. například za určitých provizorních opatření připustit, a proč lze její (blíže popsané) kroky k realizaci podmiňujících veřejných staveb považovat za včasné, potřebné a vhodné, tedy upřímně usilující o minimalizaci délky trvání zásahu do práv vlastníků pozemků dotčených etapizací. Z odůvodnění vypořádání námítky navrhovatelky se však nelze dočíst, jaké kroky již odpůrkyně v zájmu realizace N. P. učinila, jakou prioritu koridor N. P. ve srovnání s jinými veřejně prospěšnými stavbami v o. má a proč, proč lze časový průběh kroků odpůrkyně považovat za odpovídající, co

případně brání v dokončení realizace, jaký je časový výhled naplnění podmínek etapizace, lze-li jej alespoň rámcově učinit, nebo jiné údaje vysvětlující nyní již skutečně enormní délku trvání omezení zastavitelnosti sporného pozemku, zejména v kontrastu s tím, že mnoho okolních pozemků je zjevně součástí zastavěného území o. V návaznosti na to ani nelze zhodnotit, zda následek v podobě v návrhu naznačené individuální tíže omezení navrhovatelky (prodej vlastní nemovitosti v přípravě na výstavbu a následná nutnost provizorního bydlení v pronájmu) spojené s již značně dlouhým trváním blokace stavebního pozemku (jež ovšem v námitkách nijak popsána nebyla), není v porovnání s relativně obecně popsanou hrozbou pro centrum o. v tomto konkrétním případě již neúměrný a neodůvodňuje např. odlišné zacházení v případě navrhovatelky. Byť i námitkám uplatněným navrhovatelkou by bylo možné vytknout jejich nekonkrétnost, pokud jde o popis míry a intenzity dotčení navrhovatelky, důraz kladený na tvrzenou nepřiměřenost délky omezení a připravenost sporného pozemku k výstavbě postačovaly k vyvolání povinnosti odpůrkyně posoudit a zdůvodnit přiměřenost omezení vlastnického práva ke spornému pozemku z hledisek naznačených shora.

45. V tomto směru tedy soud uzavírá, že rozhodnutí o námitkách navrhovatelky je zčásti nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což brání soudu ve věcném přezkumu přiměřenosti zařazení sporného pozemku do z. e. v rámci změnou č. X nově definované etapizace a zároveň má za následek i nepřezkoumatelnost samotné změny č. X. Tato vada je důvodem pro zrušení příslušného regulativu změny č. X na základě přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Soud proto konstatuje, že shledal návrh důvodným v obou jeho částech. Proto návrhu v plném rozsahu vyhověl a změnu č. X v navrženém rozsahu zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty poslední s. ř. s. Odpůrkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Navrhovatelce, která byla ve věci plně úspěšná, náleží podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. náhrada nákladů řízení v celkové částce 17 342 Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena v dané věci navrhovatelkou zaplaceným soudním poplatkem z podaného návrhu v částce 5 000 Kč a dále náhradou nákladů právního zastoupení. Ty jsou tvořeny mimosmluvní odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání návrhu a repliky) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst třikrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náklady právního zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za 21 % DPH ve výši 2 142 Kč.

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 26. února 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu