



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelů:

a) **T. B.**

bytem X

b) **F. s. r. o.**, IČO: X

sídlem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Janem Malým
sídlem Sokolovská 5/49, Praha

proti

odpůrci:

město Říčany

sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany

zastoupen advokátem Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou

sídlem Teplého 2786, Pardubice

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

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatelé se návrhem, doručeným Krajskému soudu v Praze dne 29. 10. 2019, podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhali, aby soud v opatření obecné povahy označeném v záhlaví (dále též jen „napadené OOP“) zrušil místní infrastrukturní podmínky a další závazné podmínky stanovené přílohou č. 1 – tabulkou etapizace pro pozemky p. č. X, X, X, st. X, st. X, st. X, X, X,

X, X, X, X, X, X, X a st. X v katastrálním území Ř.-R. (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku) tvořící rozvojovou plochu ŘT-26 tak, že v příloze č. 1 – tabulka etapizace ve sloupci „Rozvojová plocha“ zruší text „ŘT-26“, ve sloupci „Plocha s rozdílným způsobem využití“ zruší text „OV“, ve sloupci „Etapu Návrh“ zruší text „I./II.“ a ve sloupci „Další závazné podmínky (US, RP, plánovací, resp. obdobná smlouva)“ zruší text „výstavba v této lokalitě klade nároky na vybudování technické a dopravní infrastruktury, v případě, že vlastníkem bude jiný subjekt než město Říčany, je požadováno uzavření plánovací, resp. obdobné smlouvy s městem Říčany“.

2. Navrhovatel a) je vlastníkem pozemků p. č. X, X, X, st. X, st. X a st. X, jehož součástí je stavba-rodinný dům č. p. X. Navrhovatelka b) je vlastníci pozemků p. č. X, X, X, X, X, X, X, X a st. X, jehož součástí je stavba-u. z. č. p. X (všechny uvedené pozemky společně též jen „pozemky navrhovatelů“). Tyto pozemky se nachází v blízkosti mimoúrovňového křížení ulic Ř. (X) a Č. (X) a jsou již mnoho let vyňaty ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). K jejich hranici jsou přivedeny vodovod, elektrické vedení, telekomunikační sítě, plynovod a kanalizace a pozemky jsou na tyto inženýrské sítě řádně napojeny. K pozemkům je také přivedena komunikace včetně vjezdu. Ve stávajícím územním plánu jsou tyto pozemky vymezeny jako zastavitelná plocha ŘT-26 s funkčním využitím občanské vybavení – veřejná infrastruktura – velkoplošné (OV). Napadené OOP řadí plochu ŘT-26 do I./II. etapy výstavby, což představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelů, narušuje jejich legitimní očekávání a je v rozporu se závěry vyslovenými rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v usnesení ze dne 21. 7. 2009. č. j. 1 Ao 1/2009-120.
3. Navrhovatelé namítají, že se odpůrce při přijímání napadeného OOP dopustil procesního pochybení, neboť oznámením ze dne 14. 11. 2017 vyzval dotčené orgány, okolní obce i dotčené osoby k podání připomínek k návrhu napadeného OOP, a to do 3. 12. 2017. Podle § 50 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 193/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“), je přitom pro podání připomínek stanovena lhůta 30 dnů od doručení. Již jen toto pochybení je podle navrhovatelů důvodem pro zrušení napadeného OOP. Jelikož odpůrce připomínkám navrhovatelů nevyhověl, uplatnili následně proti napadenému OOP námítky, kterým však odpůrce rovněž nevyhověl, aniž je dostatečně a řádně vypořádal. Důvody, které uvedl, jsou nepřezkoumatelné, protože jsou nekonkrétní a zčásti vnitřně rozporné.
4. Navrhovatelé uvádí, že stávající územní plán pořízený v letech 2010-2014 pojmenovává a řeší zásadní problémy města – nadměrnou dopravní zátěž, nevyhovující stav vodního hospodářství (zásobování vodou i odkanalizování) a slabou koordinaci rozvoje města. Ve dvouletém období od schválení územního plánu do zadání jeho změny (napadeného OOP) nedošlo k žádným změnám, které by odůvodňovaly omezení výstavby v podobě etapizace. V odůvodnění uváděné důvody (hospodářská krize, zpřísnění podmínek pro zábory ZPF a obtížnější realizace veřejné infrastruktury) jsou jen zástupné. Důvodem byla spíše změna postoje odpůrce k dalšímu rozvoji města. Podmínky stanovené napadeným OOP jsou tak přísné, že jde v podstatě o zastřenou stavební uzávěru s neomezeným trváním, proti čemuž se vymezil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17.
5. Z odůvodnění napadeného OOP plyne, že etapizace je odůvodněna snahou o regulaci zejména bytové výstavby v zájmu postupného a udržitelného nárůstu počtu obyvatel a s ohledem na postupnou realizaci veřejné infrastruktury. Stanoví podmínky jednak pro zahájení jednotlivých etap, přičemž hlediskem pro zařazení plochy do příslušné etapy jsou místní infrastrukturní podmínky, jednak pro zastavění jednotlivých rozvojových ploch. Navrhovatelé v první řadě namítají, že plocha ŘT-26 není řazena do ploch s funkčním využitím bydlení, a není žádný důvod, proč by měla být výstavba občanského vybavení regulována etapizací – jejím odložením se kvalita rozvoje sídla nezvyšuje, nýbrž právě naopak. Dále tvrdí, že zařazení plochy ŘT-26 do etapizace není odůvodněno ani požadavky na vybudování potřebné infrastruktury. Jako jediný konkrétní důvod se uvádí nedostatečná kapacita ČOV Říčany, ovšem pozemky navrhovatelů jsou již na kanalizaci napojeny a žádné další nároky na kapacitu ČOV nevzniknou. Další důvody pro etapizaci

(nedostatečná kapacita školských zařízení, obtížnost dopravního napojení, kapacitní problémy se zásobováním vodou a potřeba zřizování ploch zeleně) na rozvojovou plochu ŘT-26 zjevně nedopadají.

6. Dále navrhovatelé poukazují na to, že rozvojová plocha ŘT-26 je (jako jediná) řazena do I./II. etapy. Podle navrhovatelů tedy není jasné, zda mohou být jejich pozemky v ploše ŘT-26 zastavěny již v rámci I., nebo až v rámci II. etapy, přičemž napadené OOP nestanoví ani žádná kritéria, podle nichž by to bylo možno určit. Otevírá se tím prostor pro libovůli odpůrce. Napadené OOP pro plochu ŘT-26 nestanoví žádnou místní infrastrukturní podmínku, pouze jednu další závaznou podmínku v následujícím znění: *„výstavba v této lokalitě klade nároky na vybudování technické a dopravní infrastruktury, v případě, že vlastníkem bude jiný subjekt než město Říčany, je požadováno uzavření plánovací, resp. obdobné smlouvy s městem Říčany.“* To je podle navrhovatelů neopodstatněné, neboť veškerá potřebná infrastruktura je již k hranici jejich pozemků přivedena, další infrastruktura není třeba, a odpůrci tím pádem nevzniknou žádné náklady. Požadavek na uzavření plánovací smlouvy je nezákonný a ostatně navrhovatel a) již byl donucen s odpůrcem jednu smlouvu o příspěvku na infrastrukturu uzavřít a zaplatit 158 000 Kč.
7. Konečně navrhovatelé namítají, že je napadené OOP vůči nim diskriminační. V oblasti označené napadeným OOP jako *Říčany-ž. t.* je vymezeno 30 rozvojových ploch včetně plochy ŘT-26, ačkoli tato plocha je součástí zastavěného území. Pro některé z těchto rozvojových ploch však nejsou stanoveny žádné podmínky, přestože jejich zastavění klade nároky na dopravní a technickou infrastrukturu. Například sousední pozemky (na jihozápadní straně přiléhající k pozemkům navrhovatelů) zapsané na LV č. X jsou územním plánem z roku 2014 nově řazeny do ploch s funkčním využitím smíšené obytné – městské (SM), aniž by byly řazeny do rozvojových ploch nebo dotčeny etapizací, ač by to dávalo větší smysl než v případě pozemků navrhovatelů. Dalším příkladem jsou rozvojové plochy ŘT-04, ŘT-05, ŘT-15 a ŘT-16, pro které nejsou stanoveny žádné místní infrastrukturní podmínky ani žádné další závazné podmínky; to je v rozporu s argumentem odpůrce, že požadavky na infrastrukturu má z povahy věci každá výstavba.
8. Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že informace o tom, že lze uplatnit připomínky k návrhu napadeného OOP v kratší než zákonné lhůtě, byla sice zveřejněna na jeho internetových stránkách, ovšem v sekci, kterou spravuje osadní výbor P.; nejednalo se o oficiální oznámení a na úřední desce odpůrce bylo oznámeno zahájení projednávání změny územního plánu vyhláškou, včetně práva podat připomínky v zákonné lhůtě.
9. Odpůrce má za to, že námítky uplatněné navrhovateli vypořádal přezkoumatelně a dostatečným způsobem vysvětlil důvody, proč jim nevyhověl. Odůvodnění vypořádání námitek je třeba vnímat jako celek s odůvodněním napadeného OOP. V něm jsou důvody pro etapizaci uvedeny jak ve vztahu k etapizaci jako celku (jako takové jsou nevyhnutelně obecné), tak ve vztahu k jednotlivým lokalitám v tabulce místních podmínek (konkrétně ve vztahu k ploše ŘT-26). Podíl rozvojových ploch v územním plánu z roku 2014 se ukázal jako nadměrný. Rozsáhlá výstavba má totiž z povahy věci vliv na město a jeho infrastrukturu jako celek (například přetížení dopravní infrastruktury v jednom místě se projeví zvýšením dopravního provozu i v jiných částech města způsobeným právě objížděním onoho kritického místa). Veřejná infrastruktura se ukázala jako plánované výstavbě nedostačující (dopravní infrastruktura, kapacita vodovodu a kanalizace, kapacita školských zařízení), v souvislosti s čímž dokonce Krajský úřad Středočeského kraje zvažoval vydání stavební uzávěry pro celé město Říčany. Odpůrce vycházel z toho, že mu stavební ani jiný zákon nezakazuje změnit územní plán dříve než po čtyřech letech od jeho účinnosti a zvažoval různé možnosti řešení, přičemž etapizaci vyhodnotil jako řešení nejméně zasahující do práv vlastníků pozemků. Přitom setrval na kontinuitě navýšování kapacit městské veřejné infrastruktury, aby postupně došlo k naplnění podmínek pro zahájení všech etap. Hlavním motivem etapizace, která se netýká pouze bytové, ale rovněž nebytové výstavby, je tedy rozložení výstavby v koordinaci se zajištěním nové veřejné infrastruktury, což je ostatně podle NSS soudu jejím smyslem (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009,

č. j. 1 Ao 1/2009-185). Naplnění místních infrastrukturních podmínek je v rukou stavebníků, přičemž odpůrce zpravidla žádné nestanovil v lokalitách, kde již bylo vydáno rozhodnutí týkající se výstavby, resp. kde už byla výstavba zahájena, nebo v případech ploch, v nichž má vzniknout občanská vybavenost. Podmínka uzavření plánovací smlouvy s odpůrcem o spolupráci na vybudování veřejné infrastruktury je oprávněná a nelze ji pokládat za nestandardní či diskriminační. Odpůrce odmítá, že by navrhovatele a) „donutil“ k poskytnutí finančního příspěvku na posílení dopravní a technické infrastruktury. Jedná se o standardní smlouvu, s jejímž uzavřením souhlasily obě strany. Odpůrce uzavírá, že k navrhovatelům nepřístupoval diskriminačně a šetřil jejich práva; důkazem je i skutečnost, že plochu ŘT-26 původně zařadil do II. etapy výstavby, ale později její část přesunul do I. etapy. Závěry Ústavního soudu, jichž se navrhovatelé dovolávají, byly vysloveny v souvislosti s požadavkem na vypracování územní studie; nelze je tedy aplikovat na právě posuzovanou věc, v níž jde o etapizaci.

10. Odpůrce navrhuje, aby soud návrh zamítl.
11. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Zástupce navrhovatelů v první řadě upřesnil, že navrhovatelé se vedle zrušení textové části napadeného OOP v části uvedené v bodě 1 tohoto rozsudku domáhají též zrušení grafického zobrazení plochy ŘT-26 ve výkresu etapizace, jenž tvoří grafickou část napadeného OOP. Dále namítl, že dle zadání územního plánu bylo úkolem pořizovatele přezkoumat a vypustit zastavitelné plochy. Plocha ŘT-26 vymezená na pozemcích navrhovatelů však není podle územního plánu Říčan plochou zastavitelnou, nýbrž plochou rozvojovou, resp. plochou přestavby, přičemž není definováno, co se těmito pojmy rozumí. Etapizace tak na tyto plochy vůbec nemíří. Dle názoru navrhovatelů jde o stabilizovanou plochu, neboť se zde již nachází jedno ubytovací zařízení a jeden rodinný dům umístěné územními rozhodnutími z roku 1979.
12. Navrhovatel a) uvedl, že součástí jeho pozemku je rodinný dům. V minulosti se v průběhu schvalování územně plánovací dokumentace vždy aktivně účastnil a podával námítky. V roce 2012 uzavřel s odpůrcem smlouvu, na jejímž základě uhradil finanční příspěvek a odpůrce se zavázal posílit infrastrukturu k jejich rodinnému domu. Přesto byla část jejich zahrady zařazena do etapizace. Je nelogické, že odpůrce i přes zaplacení příspěvku opět v rámci etapizace požaduje uzavření nové plánovací nebo obdobné smlouvy, přestože závazky z již uzavřené smlouvy nebyly dodrženy. Dále se navrhovatel a) vyjádřil k jednotlivým základním podmínkám pro zahájení II. etapy výstavby, do níž je zahrnuta část jeho pozemků (pozemek p. č. X). Pokud jde o podmínku týkající se intenzifikace čistírny odpadních vod, uvedl, že jeho rodinný dům už je na veřejnou kanalizaci napojen. Provozovatel vodovodů a kanalizací (1. SčV, a.s.), již ve stavebním řízení, jež se týkalo přístavby rodinného domu, souhlasil s napojením na vodovod a kanalizaci. Nedává tedy smysl, aby byl omezen etapizací. Pokud jde o podmínku zprovoznění úpravní vody v P., uvedl, že 1. SčV, a.s., potvrdila, že pro rodinný dům je dodávka pitné vody zajištěna. Ani tato podmínka proto není logická, neboť dodávka vody, na niž má uzavřenou smlouvu, mu nemůže být omezena. Dle jeho názoru navíc nelze v P. realizovat podzemní vrty na pitnou vodu, což je odpůrci známo ze studie, kterou má k dispozici. Vrty mohou být postaveny jen v Říčanech – Radošovicích. Navrhovatel a) je v právní nejistotě, neboť pokud by mu např. vyhořel dům a musel by postavit nový, tak by se na něj pro případ stavby nového domu vztahovaly podmínky etapizace. Pokud jde o výstavbu základní školy, uvedl, že do říčanských škol dojíždí přes 500 žáků z okolních obcí. Za této situace není logické, aby se výstavba v Říčanech omezovala proto, aby přespoleční děti mohly docházet do nové říčanské školy. Ohledně mateřských škol navrhovatel a) uvedl, že neexistují veřejně dostupné zdroje informací o tom, jakou mají školky kapacitu. Navíc nejsou zohledněny kapacity soukromých školek. Navrhovatel a) z těchto důvodů nerozumí, proč by měla být výstavba na jeho pozemcích podmíněna uvedenými podmínkami.
13. Odpůrce během jednání namítl, že navrhovatelé v písemném vyhotovení návrhu nenapadali jednotlivé podmínky etapizace, a proto tvrzení a námítky uplatněné během jednání jdou nad rámec původně uplatněných návrhových bodů. Zdůraznil, že napadeným OOP je akceptován

stávající stav, tedy že se v předmětné ploše již nacházejí stavby, ale pro případ, že by měly být zkapacitněny, pak je nezbytné uvážit, zda nevzniknou nové nároky na infrastrukturu. Z tohoto důvodu je vymezena podmínka týkající se uzavření plánovací nebo obdobné smlouvy. V této souvislosti odkázal na rozsudky zdejšího soudu ve věcech sp. zn. 43 A 92/2019 a 43 A 9/2019. Infrastrukturní podmínky etapizace a kritéria pro zařazení jednotlivých ploch byly stanoveny jasně a srozumitelně, přičemž v daném případě bylo zohledněno, že předmětná plocha ŘT-26 není svou rozlohou zanedbatelná a nebyly ve vztahu k ní zjištěny žádné specifické podmínky.

Legitimace navrhovatelů a splnění procesních podmínek

14. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že napadená změna územního plánu byla vydána formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení stavebního zákona i zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
15. Navrhovatelé svoji legitimaci k podání návrhu dovozují z vlastnictví nemovitých věcí nacházejících se v obci Říčany v katastrálním území Říčany-Radošovice, které soud ověřil z katastru nemovitostí (listy vlastnictví č. X a č. X). Navrhovatelé tvrdili a prokázali, že jejich pozemky byly napadeným OOP dotčeny, neboť byly jako plocha ŘT-26 zařazeny do I./II. etapy výstavby (srov. výkres č. 9 napadeného OOP). Zahájení druhé etapy výstavby je vázáno na současné splnění podmínek stanovených ve výroku napadeného OOP a splnění závazné infrastrukturní podmínky stanovené v příloze č. 1 – tabulka etapizace konkrétně pro plochu ŘT-26; navrhovatelé jsou tím pádem dočasně omezeni ve výkonu svého vlastnického práva. Jsou tedy k podání návrhu v právě posuzované věci aktivně procesně legitimováni; ostatně mezi účastníky nebyla legitimace navrhovatelů k podání návrhu sporná.
16. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu od účinnosti napadeného OOP. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 27. 10. 2018. V roce 2019 ovšem připadl 27. 10. na neděli a v pondělí 28. 10. byl státní svátek – Den vzniku samostatného Československého státu. Podle § 40 odst. 3 s. ř. s. případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Návrh podaný soudem v úterý 29. 10. 2019 byl tedy podán v poslední den jednoroční lhůty, a tudíž je včasný.
17. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Navrhovatelé namítají, že v průběhu přijímání napadeného OOP došlo k zásadnímu procesnímu pochybení a že odpůrce jejich námítky vypořádal nedostatečně a jeho odůvodnění je nepřezkoumatelné. Dále pokládají regulaci stanovenou napadeným OOP za neurčitou, nepřiměřenou, diskriminační a narušující jejich legitimní očekávání.
18. Při věcném posouzení návrhu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ze skutkového a právního stavu ke dni 12. 9. 2018, přičemž je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení návrhu soudem

19. Soud vychází z algoritmu (testu) přezkumu opatření obecné povahy, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, všechny rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2)

přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost soudu důvody se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

20. V právě posuzované věci navrhovatelé vznesli tři okruhy námitek. První okruh se týká procesního pochybení při přijímání napadeného OOP (3. krok algoritmu), druhý okruh nezákonnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti vypořádání uplatněných námitek a v neurčitosti stanovené regulace (4. krok algoritmu), třetí okruh pak věcného nesouhlasu s vypořádáním námitek a obecně otázky přiměřenosti zásahu do jejich práv (5. krok algoritmu). Pouze těmito námitkami se tedy soud zabýval.
21. Pokud jde o námitku, podle níž je stanovení etapizace pro plochu ŘT-26 na pozemcích navrhovatelů nezákonné z toho důvodu, že nejde o plochu zastavitelnou, nýbrž stabilizovanou, na níž se již nacházejí stavby, je třeba uvést, že tuto námitku navrhovatelé poprvé uplatnili až při ústním jednání. V písemném návrhu není tato argumentace obsažena ani náznakem. Jde tedy o opožděně uplatněný návrhový bod, k němuž soud nemohl přihlížet (§ 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Opožděně byly uplatněny i námitky uplatněné navrhovatelem a) během ústního jednání, jež napadaly přiměřenost a zákonnost jednotlivých základních podmínek stanovených pro zahájení II. etapy výstavby. Ani tato argumentace nebyla v návrhu uplatněna. Namítána byla toliko nezákonnost a nepřiměřenost samotné etapizace, resp. její nedostatečné odůvodnění, tato argumentace však nebyla vztažena k jednotlivým základním podmínkám II. etapy výstavby. Ani těmito návrhovými body se tedy soud nemohl zabývat.

Procesní pochybení v průběhu přijímání napadeného OOP

22. Navrhovatelé nejprve namítají, že se odpůrce při přijímání napadeného OOP dopustil zásadního procesního pochybení spočívajícího v tom, že k podání připomínek k návrhu napadeného OOP vyzval v kratší než zákonné lhůtě stanovené § 50 odst. 3 stavebního zákona.
23. Ze správního spisu soud zjistil, že veřejnou vyhláškou ze dne 17. 10. 2017 oznámil odpůrce zahájení projednání návrhu napadeného OOP, v němž mj. sdělil, že dotčené orgány mohou uplatnit svá stanoviska a sousední obce své připomínky k návrhu ve lhůtě do 30 dnů od společného jednání konaného dne 2. 11. 2017 a že každý může uplatnit své připomínky k návrhu ve lhůtě 30 dnů od doručení této vyhlášky. Oznámení obsahovalo odkaz na § 25 správního řádu, podle jehož odst. 2 je vyhláška doručena patnáctým dnem po vyvěšení. Podle údajů na úředním razítku byla tato vyhláška vyvěšena na úřední desce odpůrce dne 18. 10. 2017. S ohledem na § 25 odst. 2 správního řádu byla tedy doručena dne 2. 11. 2017 a konec lhůty pro podání připomínek připadl na sobotu 2. 12. 2017; v souladu s pravidlem obsaženým v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu tak bylo posledním dnem pro uplatnění připomínek pondělí 4. 12. 2017.
24. Soud ze správního spisu nezjistil, že by se odpůrce dopustil vytýkaného procesního pochybení, neboť vypořádal všechny připomínky k návrhu napadeného OOP, které byly podány (alespoň k poštovní přepravě) do 4. 12. 2017 včetně. Je pravda, že se na internetových stránkách odpůrce objevila nesprávná informace, že lze připomínky uplatnit jen do 3. 12. 2017, a to na adrese

<https://info.ricany.cz/mesto/uzemni-plan-mesta-ricany-zmena-c-2> (obsahem těchto stránek provedl soud důkaz). Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že se jedná o sekci jeho internetových stránek sloužící potřebám Osadního výboru P., který ji také výlučně spravuje. K tomu soud podotýká, že nelze po návštěvníkovi oficiálních internetových stránek odpůrce požadovat, aby detailně zkoumal, v které sekci internetových stránek odpůrce se právě nachází a kdo vytváří její obsah. Soud nicméně nemá za to, že by bylo třeba se zabývat otázkou, kdo je za uvedení této chybné informace odpovědný. Ač je nešťastné, že se na stránkách odpůrce chybná informace objevila, pro věc je klíčové, co odpůrce zveřejnil na úřední desce, neboť právě od okamžiku zveřejnění vyhlášky na úřední desce se odvíjí okamžik jejího doručení a na něj navazující konec lhůty pro uplatnění připomínek. Chybný výpočet lhůty, byť pohříchu prezentovaný na internetových stránkách odpůrce, na tom nemůže nic změnit. Tato chybná informace navíc do procesních práv navrhovatelů nijak zasáhnout nemohla. I kdyby jim totiž – jako právním laikům – nebylo na první pohled jasné, že se musí jednat o chybu [se zřetelem k § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže žádná procesní lhůta končit v den pracovního klidu], mohli maximálně nabýt mylnou představu, že je lhůta o jeden den kratší. Tím by se sice připravili o jeden den, který mohli věnovat formulaci připomínek (což je ovšem při celkové třicetidenní délce lhůty zkrácení jen zanedbatelné), připomínky by však i ve světle této špatné informace podali včas, dokonce jeden den před skutečným koncem lhůty. Závažnější by byla chybná informace, že lhůta pro podání připomínek končí později, než by tomu bylo ve skutečnosti, neboť k pozdě podaným připomínkám se nepřihlíží (§ 50 odst. 3 stavebního zákona), a to bez ohledu na důvod, pro který k jejich pozdnímu podání došlo. O takovou situaci však nejde. Celá tato disputace je navíc jen teoretická, protože navrhovatelé připomínky k návrhu napadeného OOP pro společné jednání v řádné lhůtě nepodali. Učinil tak pouze navrhovatel a), a to až po uplynutí více než dvou měsíců od skončení uvedené lhůty, jak plyne z obsahu jeho podání určeného odpůrci ze dne 22. 2. 2018 a doručenky datové zprávy z téhož dne, jimiž soud provedl důkaz. Svou pasivitu v tomto směru nemohou navrhovatelé přičítat odpůrci, který se významného procesního pochybení nedopustil, ani skutečnosti, že se na jeho internetových stránkách objevila výše zmíněná zavádějící informace. Nejedná se rozhodně o důvod pro zrušení napadeného OOP. Námitka je nedůvodná.

Nesrozumitelnost napadeného OOP

25. Navrhovatelé uvádí, že z napadeného OOP není jasné, do které z etap výstavby jsou jejich pozemky v ploše ŘT-26 vlastně řazeny. Podle napadeného OOP, resp. jeho přílohy č. 1 – tabulky etapizace je plocha ŘT-26 řazena do I./II. etapy výstavby, přičemž příslušná kolonka je podbarvena zeleně. Podle legendy na první straně této přílohy je třeba tyto údaje vykládat tak, že část plochy ŘT-26 je řazena do I. etapy a část do II. etapy, přičemž její větší část spadá do II. etapy, která je v tabulce vyznačena zelenou barvou. V podrobnostech tabulka odkazuje na výkres. Z výkresu č. 9 napadeného OOP je zřetelné, že pozemky p. č. X, X, st. X, st. X a st. X v ploše ŘT-26 [všechny ve vlastnictví navrhovatele a)] jsou bez podbarvení, a tím pádem jsou řazeny do I. etapy; ostatní pozemky navrhovatelů v ploše ŘT-26 jsou podbarvené zeleně, a tudíž jsou řazeny do II. etapy.
26. Není tedy pravda, že by z napadeného OOP nebylo jasné, do které z etap jsou pozemky navrhovatelů řazeny. Pokud se v tabulce uvádí, že je plocha ŘT-26 řazena do I./II. etapy, znamená to, jak soud vysvětlil v předchozím odstavci, že část pozemků v této ploše je řazena do I. etapy, část do II. etapy, přičemž který z pozemků je řazen do které etapy lze jednoznačně zjistit z výkresu č. 9. Takové rozvržení jedné rozvojové plochy do více etap není ostatně v napadeném OOP ojedinělé. Nejedná se – jak navrhovatelé naznačují – o označení jakési další etapy „I./II.“ vytvořené nad rámec tří etap stanovených napadeným OOP. O žádné takové „další etapě“ totiž není v celém napadeném OOP jakákoli zmínka a nic nenasvědčuje tomu, že by snad měl odpůrce v úmyslu ji vytvořit a pozemky navrhovatelů do ní zařadit. Tento výklad je navíc v rozporu s tím, co je uvedeno na první straně tabulky etapizace (příloha č. 1 napadeného OOP), tedy že uvedení dvou etap ve vztahu k jedné rozvojové ploše značí to, že jsou různé části téže rozvojové plochy

řazeny do různých etap. Soud pokládá uvedený způsob určení toho, do které etapy je který pozemek v ploše ŘT-26 řazen, za zcela jednoznačný, nevyvolávající žádné nejasnosti a neponechávající žádný prostor pro libovůli odpůrce. Námitka je nedůvodná.

Nepřezkoumatelnost napadeného OOP

27. Dále navrhovatelé tvrdí, že jejich námitky k návrhu napadeného OOP odpůrce vypořádal nepřezkoumatelně, že je odůvodnění nekonkrétní a vnitřně rozporné.
28. Ze správního spisu soud zjistil, že navrhovatelé uplatnili dne 23. 4. 2018 shodné námitky, které odpůrce zaevidoval pod č. X a č. X. V nich namítali, že změna územního plánu v podobě napadeného OOP je překvapivá, neodůvodněná, nesrozumitelná a zmatečná. V jejím odůvodnění postrádali zprávu o naplňování územního plánu (§ 55 stavebního zákona), výjimky z etapizace hodnotili jako libovolné a klientelistické. Ve vztahu ke svým pozemkům uvedli, že odpůrce nerespektuje skutečnost, že území, v němž se nachází pozemky navrhovatelů, je stabilizované (nikoli rozvojové). Dále nerespektuje dosavadní způsob jejich funkčního využití podle stávajícího územního plánu, ani dosud vydaná územní rozhodnutí – konkrétně ve vztahu k navrhovateli a) stavební povolení přístavby rodinného domu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 86837/2014/Há, a stavební povolení stavby komunikace a parkování na pozemcích p. č. X, X, X a X ze dne 12. 4. 2017, č. j. 83735/2013/Há; ve vztahu k navrhovatelce b) územní rozhodnutí ze dne 31. 8. 1978, č. j. 277/78, a stavební povolení ze dne 31. 10. 1978, č. j. 3069/78. Na pozemcích navrhovatelů jsou již stavby umístěny, povoleny a kolaudovány, a to včetně komunikací a inženýrských sítí. Podmínka uzavření plánovací smlouvy je tedy v rozporu se zákonem.
29. Příloha č. 3 napadeného OOP (str. 33-36) obsahuje vypořádání námitek. Námitkám obou navrhovatelů odpůrce vesměs nevyhověl, resp. vyhověl jim pouze v tom směru, že zpřesnil formulaci podmínky uzavření plánovací smlouvy. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách shodně uvedl, že důvody etapizace jsou v napadeném OOP jasně uvedeny a jsou jimi zejména nároky na budování veřejné infrastruktury v zájmu zajištění kvality života obyvatel města. Zpráva o naplňování územního plánu nebyla zpracována, neboť v době zahájení procesu pořizování napadeného OOP ještě zpracována být nemusela. Návrh napadeného OOP není zmatečný, naopak je z něj jasné, jakých pozemků se etapizace dotkne a jakým způsobem. Vydaných územních rozhodnutí vztahujících se k pozemkům navrhovatelů se napadené OOP nijak nedotkne. Místní infrastrukturní podmínky, které je nutno splnit před vydáním územního rozhodnutí, lze řešit uzavřením plánovací či obdobné smlouvy s odpůrcem.
30. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy je třeba podle rozsudku NSS 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 správního řádu. 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, což by bylo výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Tento přístup však nelze nadále plně 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 veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovodil, že ústavnímu požadavku na přezkoumání 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 NSS 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.

31. Soud konstatuje, že námitky uplatněné navrhovateli jsou velmi obecné a tomu odpovídá i obecnost vypořádání učiněného odpůrcem. Nelze odpůrci vytýkat, že např. na obecnou námitku, že je napadené OOP nesrozumitelné, neboť není jasné, kterých pozemků se etapizace dotkne, odpověděl tak, že se s takovým hodnocením neztotožňuje a že má naopak za to, že je z napadeného OOP zřetelné, na které pozemky stanovená regulace dopadá a jak. Navrhovatelé ani v nyní projednávaném návrhu blíže neuvádí, v čem přesně tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřují, resp. kterou část vypořádání námitek pokládají za nepřezkoumatelnou a proč. Je třeba uzavřít, že odpůrce vypořádal námitky přezkoumatelně a jeho odůvodnění je koherentní. Hodnocení (ne)přiměřenosti regulace je pak už věcným posouzením napadeného OOP a touto otázkou se soud zabývá dále.

Napadené OOP jako zastřená stavební uzávěra

32. Navrhovatelé dále namítají, že podmínky etapizace stanovené napadeným OOP jsou tak přísné, že jde v podstatě o zastřenou stavební uzávěru s neomezeným trváním.
33. 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 zcela ztotožňovat. Podstatou stavební uzávěry je omezení či dokonce zákaz stavební činnosti v určitém území na určitou dobu, 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. Po vydání územně plánovací dokumentace může ve výsledku dojít k úplnému vyloučení určitého způsobu využití území, tj. ve výsledku tedy může dojít k vyloučení zastavění. 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 plní zcela jiný účel. Představuje nikoli zákaz či omezení výstavby, nýbrž její rozložení do delšího časového úseku, a to v zájmu různých cílů územního plánování (např. zajištění potřebné infrastruktury, postupné využívání zastavitelných ploch či 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 bylo využito postupně, nikoli ihned, resp. nikoli najednou (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).
34. 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 navrhovatelů a nepřipravuje žádnou novou územně plánovací dokumentaci, již by mohla případná výstavba ztížit či znemožnit). Z navrhovateli uplatněné námitky, že stanovená regulace je ve skutečnosti svou povahou stavební uzávěrou, není jasné, co vlastně odpůrci vytýkají. 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 řešeným na jeho území.

35. Jde-li o nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17, jehož závěrů se navrhovatelé dovolávají, uvádí soud, že je sice na posuzovanou věc aplikovat lze, avšak nikoli s výsledkem, který si od toho slibují. Ve věci, jíž se Ústavní soud zabýval, podmínila obec výstavbu v některých plochách zpracováním územní studie, přičemž tato studie měla být zpracována ve (zcela nepřiměřeně dlouhém) horizontu 18 let, což vlastníky pozemků na dlouhá léta uvrhlo do nejistoty ohledně toho, kdy a jakým způsobem je budou moci využít. Ústavní soud v citovaném nálezu nicméně nepodrobil kritice samotnou skutečnost, že došlo k omezení vlastnického práva vlastníků dočasným omezením výstavby na dotčených pozemcích (to naopak označil za legitimní záměr), nýbrž to, že byla stanovena tak nepřiměřeně dlouhá doba pro vypracování územní studie, že fakticky fungovala jako stavební uzávěra (ovšem bez s ní souvisejících nástrojů k ochraně práv vlastníků pozemků), což ani obec nezastírala. Ústavní soud poukázal na to, že přeje-li si obec rozložit výstavbu v území do delšího časového úseku, má k tomu využít právě institut etapizace. V nyní posuzované věci odpůrce využil institut etapizace přesně v intencích závěrů učiněných Ústavním soudem v citovaném nálezu, neboť cílem deklarovaným v odůvodnění napadeného OOP je právě rozložení výstavby do delšího časového úseku, aby odpůrce zvládl průběžně budovat nezbytnou infrastrukturu. Naopak cílem napadeného OOP není využití dotčených pozemků změnit nebo výstavbu na nich znemožnit. Soud tedy v právě posuzované věci žádné zneužití některého z institutů stavebního zákona neshledal.

Nepřiměřenost napadeného OOP

36. Navrhovatelé dále namítají, že napadené OOP představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva.
37. 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 uvedených zásad může územním plánem dojít k omezením vlastníka v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru. Taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a ten je povinen je strpět bez náhrady. V bodě 47 citovaného usnesení pak NSS dále dovodil, že „*územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení 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, neboť při územním 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, představuje zásah do vlastnického práva vždy, neboť stanoví meze jeho výkonu.
38. 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 nescíslné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nerybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) 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.

39. Z judikatury (např. rozsudek NSS 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. NSS rovněž zformuloval právní názor (v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímaný územní plán se tím dostane do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací stejného 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 stávající územní plán je jen dílčím způsobem měněn.
40. Navrhovatelé namítají, že od přijetí územního plánu z roku 2014 nedošlo k žádným změnám, které by etapizaci odůvodňovaly. Uváděné důvody (hospodářská krize, zpřísnění podmínek pro zábory ZPF a obtížnější realizace veřejné infrastruktury) jsou podle nich jen zástupné a skutečným důvodem je změna postoje odpůrce k dalšímu rozvoji města. 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 9 tohoto rozsudku). Stávající územní plán započal odpůrce zpracovávat v roce 2009 a přitom se sešly stovky žádostí o stavební pozemky, což tehdejšími potřebami města vyhovovalo. Po hospodářské krizi, zpřísnění podmínek pro zábory ZPF a ztížení realizace veřejné infrastruktury odpůrce shledal, že je plánovaný rozvoj města nadměrný. Největší problém představuje nedostatečná kapacita ČOV Říčany, dopravní infrastruktury a škol a školek,

limitovaná možnost zásobování pitnou vodou a nedostatečné plochy veřejné a segregální 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 odkázal na obecné vymezení podmínek etapizace provedené v rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

41. 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 navrhovatelů, že se od roku 2014 nic podstatného nezměnilo, které navíc ničím neprokázali. Odpůrcem 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.
42. 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 dynamičnosti územního plánování, jenž umožňuje (resp. požaduje) reagovat na aktuální podněty a potřeby. Navrhovatelé nemají subjektivní veřejné právo na zachování obsahu územního plánu ani na to, aby územní plán stanovil pro konkrétní plochu podmínky využití, jež jim vyhovují. Předchozí územně plánovací dokumentace jim rovněž nemohla založit legitimní očekávání, že podmínky využití stanovená pro plochy, v nichž se nacházejí předmětné pozemky, budou navždy neměnné. Žalobcům mohlo vzniknout nanejvýš legitimní očekávání, že po určité časově omezenou dobu nedojde v případě neměnnosti poměrů ke změně předchozího stavu územně plánovací dokumentace. Tomu ostatně odpovídá i právní úprava obsažená v § 55 odst. 1 stavebního zákona nebo i § 102 odst. 3 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/202 Sb. Plynutím času však i toto legitimní očekávání slábne, přičemž lze mít za to, že po uplynutí čtyř let od účinnosti původní územně plánovací dokumentace, což odpovídá době stanovené pro pravidelné vyhodnocování územního plánu podle § 55 odst. 1 stavebního zákona, je toto legitimní očekávání již takřka mizivé. Právo umístit stavbu do území nadto zakládá až územní rozhodnutí (resp. regulační plán, pokud nahrazuje územní rozhodnutí), nikoli samotný územní plán. Vlastník pozemku si proto musí být vědom toho, že podmínky v území se s plynutím času mění a s tím může časem doznat změn i územně plánovací dokumentace.
43. 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 podle 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.

44. Po tomto obecném úvodu je na místě přistoupit k vypořádání námitek týkajících se konkrétně plochy ŘT-26. Soud nejprve podotýká, že hodnocení proporcionality napadeného OOP ve vztahu k pozemkům navrhovatelů je poněkud ztíženo obecností návrhových bodů. Navrhovatelé sice tvrdí, že je regulace omezuje ve výkonu jejich vlastnického práva, neuvádí však nic o tom, jakým způsobem své pozemky plánují využít. Není tudíž jasné, zda se jejich legitimní očekávání, do něhož mělo být napadeným OOP zasazeno, vztahuje k právu nadále užívat své pozemky a stavby, které jsou jejich součástí, tímž způsobem, jakým to činili do vydání napadeného OOP, nebo zda se vztahuje k realizaci nějakého blíže nespecifikovaného záměru umístit v tomto území novou stavbu, který je nyní v důsledku etapizace odložen. Za daných okolností nemůže být ani vypořádání příslušného návrhového bodu soudem jiné než právě obecné.
45. Z katastru nemovitostí soud zjistil, že na pozemcích navrhovatele a) se nachází rodinný dům. Odpůrce předložil spolu s vyjádřením k návrhu dohodu o poskytnutí finančního příspěvku na infrastrukturu ze dne 19. 9. 2012 uzavřenou mezi navrhovatelem a) s jeho manželkou a odpůrcem a průvodní dopis k žádosti o vyjádření ke stavbě. Soud těmito listinami při jednání provedl důkaz a shledal, že navrhovatel a) s manželkou zřejmě měli v úmyslu svůj rodinný dům podstatně rozšířit o přístavbu s dvěma bytovými jednotkami a dvougaráž. O tom, zda byla stavba realizována, soud žádné informace nemá, z návrhu však plyne, že navrhovatel a) odpůrci podle dohody ze dne 19. 9. 2012 zaplatil 158 655 Kč. Jelikož mu zaplacený příspěvek až do podání návrhu zjevně nebyl vrácen, lze se s ohledem na bod III/1 této dohody domnívat, že se záměr realizoval, nebo realizovat bude. Z námitek uplatněných k napadenému OOP (srov. bod 28 tohoto rozsudku) se jeví, že již bylo navrhovateli a) vydáno územní rozhodnutí k této přístavbě. Na pozemcích navrhovatelky b) se nachází stavba ubytovací zařízení, o jehož umístění bylo rozhodnuto rozhodnutím Městského národního výboru Říčany u Prahy ze dne 31. 1. 1978, č. j. Výst 277/78, jímž soud provedl důkaz.
46. Je tak zřejmé, že na pozemcích navrhovatelů stojí stavby, které byly v minulosti řádně umístěny, povoleny a kolaudovány. O této skutečnosti ostatně není mezi účastníky sporu. Vedle toho bylo zřejmě na přístavbu domu navrhovatele a) vydáno územní rozhodnutí. Napadené OOP navrhovatelům žádným způsobem nebrání v tom, aby své pozemky (resp. stavby, jež jsou jejich součástí) nadále využívali tímž způsobem, jak to činili do jeho vydání. Nebrání navrhovateli a) ani v tom, aby postupoval podle územního rozhodnutí z roku 2017, nepozbylo-li dosud platnosti (§ 93 odst. 1 stavebního zákona). Pokud snad již územní rozhodnutí pozbylo platnosti, o čemž nemá soud žádné informace, šlo by to plně k tíži navrhovatele a), který by se musel podřídit nové regulaci v podobě etapizace v případě, že by měl nadále záměr tyto stavby realizovat. V souvislosti se stávajícími stavbami také napadené OOP neklade žádné další nároky na vybudování veřejné infrastruktury nebo na uzavření plánovacích či jiných smluv s odpůrcem. Argumentace navrhovatelů patrně vychází právě z nepochopení toho, že regulace obsažená v napadeném OOP dopadá jen na *budoucí*, nikoli současné využití jejich pozemků. Teprve v případě, že by navrhovatelé chtěli na některý ze svých pozemků v ploše ŘT-26 (buď některý z dosud nezastavěných, nebo případně i některý z těch, na nichž nyní stojí stávající stavby) nově umístit některou ze staveb předvídaných v ploše s funkčním využitím OV, museli by splnit podmínky etapizace. Napadené OOP tedy navrhovatele omezuje pouze do budoucna.
47. Navrhovatelé namítají, že jejich pozemky spadající do rozvojové plochy ŘT-26 nemají být napadeným OOP vůbec regulovány (nemají být dotčeny etapizací). Prvním důvodem je skutečnost, že jde o pozemky s funkčním využitím občanské vybavení – veřejná infrastruktura (OV), zatímco etapizace výstavby cílí primárně na plochy s funkčním využitím bydlení. Navrhovatelům je třeba dát za pravdu, že hlavním motivem etapizace je zejména posunutí výstavby staveb určených k bydlení až do okamžiku, kdy bude zajištěna dostatečná infrastruktura (srov. str. 13 odůvodnění napadeného OOP). Jak ovšem vyplývá z užití slova „zejména“ a z obsahu odůvodnění napadeného OOP (str. 14), etapizace dopadá na všechny rozvojové plochy včetně ploch s jiným funkčním využitím než bydlení. Nejsou to totiž jen obytné stavby, které

kladou nároky na veřejnou infrastrukturu. Přestože se nároky obytných staveb a objektů sloužící občanské vybavenosti na veřejnou infrastrukturu v detailech liší, i objekty občanské vybavenosti musí být napojeny na vodovod a kanalizaci a na veřejné komunikace, jejichž kapacita tomu musí postačovat. Žádné ustanovení stavebního zákona nebo dalších relevantních předpisů rovněž nebrání tomu, aby etapizací byla podmíněna výstavba i v plochách, na nichž se v době vydání napadeného OOP nacházely již existující stavby, a to zvláště za situace, kdy lze předpokládat, že do budoucna může dojít ke změně funkčního využití těchto staveb, k jejich rozšíření nebo zkapacitnění.

48. Ve světle právě řečeného nelze s navrhovateli souhlasit ani v tom, že odložení výstavby v plochách s funkčním využitím OV nemá žádný vliv na kvalitu života ve městě a jeho rozvoje a že by naopak okamžitá realizace občanského vybavení v těchto plochách kvalitu života obyvatel zvýšila. Kvalita rozvoje sídla se totiž neodvíjí pouze od dostupnosti obchodů, služeb a restaurací (resp. obdobných zařízení, jejichž vznik funkční využití OV umožňuje), nýbrž také právě od fungující veřejné technické a dopravní infrastruktury. Pokud by ji měl vznik občanského vybavení předcházet, což by mohlo vyústit v přetížení veřejné infrastruktury, např. v podobě podstatného nárůstu automobilové dopravy v blízkém okolí nebo zpětného vzdouvání vod z přeplněné kanalizace, pak by vznik nové občanské vybavenosti mohl mít pro kvalitu rozvoje sídla i negativní důsledky. Názoru navrhovatelů, že plocha ŘT-26 nemá s ohledem na své funkční využití pro občanské vybavení spadat do etapizace, přisvědčit nelze.
49. Soud se neztotožnil ani s další námitkou navrhovatelů, že obecné důvody pro etapizaci (nedostatečná kapacita školských zařízení, obtížnost dopravního napojení, kapacitní problémy se zásobováním vodou a potřeba zřizování ploch zeleně) se na rozvojovou plochu ŘT-26 vůbec nevztahují. Soud v první řadě připomíná, že obecné důvody pro etapizaci obsažené v odůvodnění napadeného OOP ještě samy o sobě žádný zásah do vlastnického práva navrhovatelů nevyvolávají. Do něj zasahuje až výrok napadeného OOP, na jehož straně 7 se stanoví základní podmínky pro zahájení jednotlivých etap. Pro zahájení I. etapy nejsou stanoveny žádné základní podmínky, ovšem pro zahájení II. etapy jsou stanoveny následující podmínky: a) intenzifikace ČOV Říčany na 20600 EO (ekvivalentních obyvatel), b) kolaudace základní školy na Komenského náměstí, c) navýšení počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018 a d) zprovoznění městské úpravní vody v P.. Jak již bylo řečeno v přechodných odstavcích, výstavba občanského vybavení na pozemcích navrhovatelů bude jistě klást určité nároky na veřejnou infrastrukturu, nepochybně na kapacitu kanalizace a vodovodu.
50. Navrhovatelům lze dát zčásti za pravdu pouze v tom směru, že z napadeného OOP není jasné, jakým způsobem by zastavění rozvojové plochy ŘT-26 stavbami občanské vybavenosti, s nimiž počítá funkční využití OV, zvýšilo nároky na kapacitu říčanských školských zařízení. V té souvislosti lze pokládat za sporné dvě ze čtyř podmínek pro zahájení II. etapy výstavby, do níž spadá převážná část plochy ŘT-26 – tedy požadavek na kolaudaci ZŠ na Komenského náměstí a navýšení počtu míst v městských MŠ. V této souvislosti lze upozornit na skutečnost, že odpůrce ve výroku napadeného OOP výslovně stanovil, že tyto dvě podmínky pro zahájení II. etapy výstavby neplatí pro plochy výroby a skladování, pro plochy občanské vybavenosti však tuto podmínku ponechal v platnosti. Ve vztahu k části pozemků navrhovatelů v ploše ŘT-26 spadajících do II. etapy výstavby však soud nemohl blíže zkoumat, zda jsou tyto dva požadavky pro zahájení II. etapy výstavby ve vztahu k pozemkům navrhovatelů přiměřené, či nikoliv. V první řadě proto, že navrhovatelé nepřiměřenost předmětných podmínek výslovně nenamítali, resp. pouze jen zcela obecně uvedli, že důvody pro stanovení těchto podmínek (tj. nedostatečná kapacita školských a předškolních zařízení) zjevně nedopadají na pozemky v rozvojové ploše ŘT-26. Zcela zásadní překážkou přezkumu přiměřenosti však také je, že se navrhovatelé ve vztahu k pozemkům navrhovatelů nedomáhají samostatného zrušení té části napadeného OOP stanovící základní podmínky etapizace, tj. části 18 napadeného OOP upravující základní podmínky pro zahájení II. etapy výstavby ve slovech „– kolaudací Základní školy na Komenského náměstí, toto neplatí

pro plochy výroby a skladování, – navýšením počtu míst v městských MŠ v Říčanech o 150 míst oproti roku 2018 (včetně MŠ Větrník), toto neplatí pro plochy výroby a skladování“ (viz petit rekapitulovaný v bodě 1 tohoto rozsudku). Jelikož je řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ovládáno zásadou koncentrace, nelze jej již po podání žaloby ani rozšířit o v návrhu nenapadené části napadeného OOP (viz § 101b odst. 2 větu druhou s. ř. s.).

51. I pokud by se ovšem navrhovatelé zrušení uvedených podmínek petitem domáhali, nemohli by uspět. Ze správního spisu soud totiž zjistil, že navrhovatelé v námitkách podaných dne 23. 4. 2018 proti této podmínce nebrogili a námitku v tom směru, že na plochu ŘT-26 nelze vztáhnout požadavek na kapacitu školských zařízení, uplatnili až v návrhu (a to ještě jen nepřímě). Podle rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, platí, že proporcionalitu řešení uspořádání vztahů v území přijatého vydaným územním plánem může soud přezkoumat pouze za podmínky, že navrhovatelé podali řádně a včas námitky proti návrhu územního plánu. V opačném případě by se totiž soud k takovým námitkám vyjadřoval jako první, aniž by dostala obec prostor je zvážit a zaujmout k nim stanovisko přímo v územním plánu, resp. jeho změně – tedy jím podle své úvahy buď vyhovět, shledá-li je důvodnými, nebo je zamítnout a v odůvodnění vyložit argumenty, proč je důvodnými neshledala, které by následně mohl soud přezkoumat. Kdyby byl soud prvním, který by se námitkou odpůrců zabýval, šlo by porušení principu dělby moci a zásah do práva na samosprávu. Jedinou výjimku z výše řečeného formuloval NSS v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 AOs 4/2012-31, a představuje ji situace, kdy jsou vlastnická práva navrhovatele územním plánem (resp. jeho změnou) omezena zjevně a předvídatelně; v takovém případě je povinností obce to v územním plánu řádně zdůvodnit a tuto její odpovědnost nelze zcela přenést na vlastníka pozemku. Takovým zjevným a předvídatelným zásahem do vlastnického práva bylo ve věci posuzované NSS zřízení průchodu pro veřejnost skrz budovu. O srovnatelnou situaci se však v právě posuzované věci nejedná. Soud se tedy s ohledem na citovanou judikaturu a relativní pasivitu navrhovatelů v průběhu přijímání napadeného OOP vůbec nemohl zabývat otázkou, zda jsou základní podmínky pro zahájení II. etapy výstavby na pozemcích navrhovatelů (resp. pro tu jejich část, která do II. etapy spadá) přiměřené.
52. Dále navrhovatelé nesouhlasí s další závaznou podmínkou stanovenou pro plochu ŘT-26 v podobě požadavku na uzavření plánovací či obdobné smlouvy. Podotkli, že navrhovatel a) už s odpůrcem jednu dohodu o příspěvku na infrastrukturu uzavřel a příspěvek zaplatil. Jak však soud zjistil z této dohody (v podrobnostech srov. bod 45 tohoto rozsudku), ta se vztahuje k záměru přístavby k rodinnému domu na pozemcích navrhovatele a), podle jejíž výměry je také určena výše příspěvku v návaznosti na *Zásady pro výstavbu ve městě Říčany*. Požadavek odpůrce na uzavření další plánovací či obdobné smlouvy se vztahuje k případné další výstavbě na pozemcích navrhovatelů, neboť ta by mohla přinést další požadavky na veřejnou infrastrukturu, které se budou odvíjet od toho, o jakou stavbu občanské vybavenosti půjde. Poznámkou, že byl k uzavření smlouvy navrhovatel a) odpůrcem „nucen“, patrně navrhovatelé kritizují praxi obvyklou v řadě obcí, které podmiňují svůj souhlas s výstavbou poskytnutím příspěvku na infrastrukturu od investora obcí. Takovou praxi však soud pokládá za standardní a naopak žádoucí, aby nedocházelo k privatizaci zisků a socializaci ztrát plynoucích z nové výstavby. Pokud jde o argument navrhovatelů, že stávající stavby umístěné v ploše ŘT-26 (rodinný dům a ubytovací zařízení) jsou již na veřejnou infrastrukturu napojeny a žádné nároky na ni nekladou, soud upozorňuje, že totéž nelze říci o jakékoli další případné výstavbě na pozemcích navrhovatelů. Ta by naopak nové požadavky na veřejnou infrastrukturu nepochybně generovala (objektu občanské vybavenosti zpravidla nepostačí kanalizační přípojka ani nájezd na komunikaci dimenzované pro potřeby rodinného domu). Ve vztahu k oběma těmto námitkám lze odkázat na to, co již soud uvedl v bodě 46 tohoto rozsudku, tedy že se jedná o požadavky na případnou budoucí výstavbu na pozemcích navrhovatelů, nikoli o záměr opětovně napojovat na veřejnou infrastrukturu stávající stavby a v souvislosti s tím vybrat příslušný příspěvek. V kontextu právě

takových záměrů je třeba přiměřenost stanovených podmínek posuzovat. Námitky jsou nedůvodné.

53. Jde-li o tvrzené legitimní očekávání navrhovatelů, soud konstatuje, že do něj napadeným OOP zasaženo nebylo. Na užívání stávajících staveb nebo realizaci staveb, které již byly na jejich pozemcích umístěny územním rozhodnutím, nemá napadené OOP žádný vliv. Ohledně legitimního očekávání do budoucna (které navrhovatelé blíže nekonkretizovali) odkazuje soud na bod 42 tohoto rozsudku, v němž již jednou uvedl, že předchozí územně plánovací dokumentace může založit nanejvýš časově omezené legitimní očekávání, že po určitou dobu nedojde ke změně jejího stavu. V daném případě toto legitimní očekávání s ohledem na uplynutí více než čtyř let od účinnosti územního plánu již vymizelo. Nárok na umístění určité stavby do území zakládá až vydání územního rozhodnutí. Pokud měli navrhovatelé určitou představu o tom, co má na jejich pozemcích vzniknout, neměli se spoléhat na to, že regulace, jež jim takový plán umožňovala, zůstane neměnná.
54. Soud uzavírá, že požadavek odpůrce, aby nedošlo na pozemcích navrhovatelů spadajících do plochy ŘT-26 k umístění dalších staveb dříve, než bude vybudována potřebná infrastruktura (a to jak celoměstská, tak místní), je oprávněný. Regulace v podobě zařazení některých pozemků navrhovatelů do II. etapy a v podobě stanovení místních infrastrukturních podmínek sice do jejich vlastnického práva zasahuje, avšak s ohledem na cíle a prostředky regulace se soudu nejeví jako nepřiměřená. Není ani v rozporu s požadavky vyslovenými rozšířeným senátem NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
55. Soud obecně pokládá za rozumné a odpovědné, pokud město omezuje rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostačoval stávající kapacitě veřejné infrastruktury, resp. aby ji zvládalo kontinuálně navyšovat. Takový postup je korektní ve vztahu ke všem současným i budoucím obyvatelům města, neboť snižuje riziko, že se budou muset potýkat s problémy souvisejícími s nedostatečnou kapacitou veřejné infrastruktury (např. nepřijetí dítěte do školky z kapacitních důvodů, nedostatek vody ve vodovodním řádu 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 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.*“
56. Jak již soud uvedl, 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.

57. 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.
58. Konečně navrhovatelé k nepřiměřenosti v užším slova smyslu (třetímu kroku testu proporcionality) namítají, že regulace je vůči nim diskriminační. Jinak řečeno, že jim není jasné, proč právě na jejich pozemky dopadá režim etapizace, jestliže jiné pozemky nejsou do etapizace řazeny vůbec nebo jsou zařazeny do I. etapy bez stanovení místních infrastrukturních podmínek a dalších závazných podmínek.
59. Pokud jde o námitku, že pozemky sousedící s plochou ŘT-26 na její jihozápadní straně nejsou územním plánem řazeny mezi rozvojové plochy a jako takové nejsou dotčeny etapizací, ač by to podle přesvědčení navrhovatelů dávalo větší smysl než v případě jejich pozemků, soud se jí vůbec nezabýval. Je to totiž námitka, která nesměruje k napadenému OOP, jehož přezkum je předmětem tohoto řízení, nýbrž k územnímu plánu z roku 2014, který jednotlivé rozvojové plochy vymezil. Napadené OOP pouze pro stávající rozvojové plochy stanovilo pravidla etapizace a rozřadilo je do jednotlivých etap. Soud se nemůže nad rámec soudního přezkumu napadeného OOP v tomto soudním řízení zabývat návrhovými body, které ve skutečnosti směřují k územnímu plánu z roku 2014, jehož přezkum není předmětem tohoto řízení. Nad rámec řečeného však soud podotýká, že pozemky p. č. X, X a st. X zapsané na LV X mají podle územního plánu z roku 2014 zčásti funkční využití dopravní infrastruktura – silniční – parkoviště, odstavné plochy (DSL), zčásti funkční využití plochy smíšené obytné – městské (SM) a tímto způsobem jsou využívány již v současnosti. Jedná se tedy o území relativně stabilizované, nikoli o území rozvojové, které by se mělo do podoby předvídané územním plánem teprve vyvinout.
60. Totéž platí o námitce, že plocha ŘT-26 by vůbec neměla být řazena mezi rozvojové plochy. Soud opět uvádí, že námitky směřující proti tomu, že byly pozemky navrhovatelů zahrnuty do rozvojové plochy ŘT-26, měly být uplatněny v průběhu přijímání územního plánu z roku 2014, kterým byla tato plocha vymezena. Jestliže byly uplatněny až při podání návrhu proti napadenému OOP, soud se jimi zabývat nemůže. Jen na okraj soud dodává, že rozvojové plochy jsou vymezeny i v zastavěném území (srov. str. 13 odůvodnění napadeného OOP a výkres č. 9 k napadenému OOP).
61. Dále navrhovatelé namítají, že pro některé z rozvojových ploch v téže lokalitě nejsou stanoveny žádné místní infrastrukturní podmínky ani žádné další závazné podmínky, ačkoli sám odpůrce poukazuje na to, že požadavky na infrastrukturu má z povahy věci každá výstavba. Jako příklad uvádí rozvojové plochy ŘT-04, ŘT-05, ŘT-15 a ŘT-16. V odůvodnění napadeného OOP (str. 13 - 16) odpůrce rámcově prezentoval kritéria, podle nichž rozřadil rozvojové plochy do jednotlivých etap. Do I. etapy, která umožňuje stavět hned (resp. po splnění místních infrastrukturních podmínek či dalších podmínek, jsou-li ve vztahu k té které ploše stanoveny), jsou řazeny rozvojové plochy v zastavěném území, proluky, zahrady a rekonstrukce mající povahu stavebních rezerv, což je v zájmu zahušťování výstavby nejprve v centru města, nebo pozemky v zastavěném území, na nichž jsou již stavby zrealizovány. Do I. etapy jsou dále řazeny některé plochy, jejichž náplní je občanská vybavenost, pokud se jedná o stavby ve veřejném zájmu (školská zařízení, domovy pro seniory atd.) nebo pokud nemá nároky na odkanalizování (parkoviště, sportoviště atd.). Konečně jsou do této etapy řazeny i některé plochy komerční vybavenosti nebo plochy výroby. V odůvodnění je také vysvětleno, že původně odpůrce zvažoval, že některé rozvojové plochy, na nichž lze stavět, aniž by to vyžadovalo splnění podmínek etapizace, z etapizace zcela vyjme, což však působilo nejasnosti a nakonec se odpůrce rozhodl takové plochy zařadit do I. etapy s tím, že pro ně nestanoví žádné místní infrastrukturní podmínky ani další závazné podmínky. Odpůrce v odůvodnění nikterak nezastírá, že zařazení některých ploch do I. etapy výstavby bylo předjednáno v orgánech města. Do II. a III. etapy jsou pak řazeny rozvojové plochy, které jsou větší a nachází se na okraji města.

62. Soud opět připomíná, že v územním plánování, včetně rozhodnutí o tom, kterých pozemků se dotkne etapizace, má odpůrce značnou míru diskrece. Soud zkoumá pouze to, zda zásahy do vlastnického práva nevykazují znaky diskriminace, „nerozumnosti“ či libovůle. Jde-li o navrhovatelí uváděné plochy ŘT-04, ŘT-05, ŘT-15 a ŘT-16, soud z výkresu č. 9 napadeného OOP zjistil, že jde o rozvojové plochy, které jsou menší než plocha ŘT-26, nacházejí se uprostřed zastavěného území města a mají tedy charakter stavebních rezerv nebo proluk. Jde o plochy s využitím BI, které jsou již zcela nebo zčásti zastavěné (jak lze zjistit z leteckých snímků města dostupných z www.mapy.cz, jimiž soud provedl důkaz). Ve vztahu k ploše ŘT-26 bylo navíc odpůrcem předloženými listinami (rozhodnutí umístění stavby a stavební povolení ze dne 13. 5. 2012, č. j. 32819/2012-MURI/OSÚ/00022, ze dne 16. 7. 2012, č. j. 20998/2012-MURI/OSÚ/00022, ze dne 25. 7. 2013, č. j. 61230/2013-MURI/OSÚ/00622, a ze dne 15. 8. 2012, č. j. 37116/2012-MURI/OSÚ/00622), prokázáno, že v této ploše již byly pravomocně umístěny čtyři rodinné domy a zároveň byla povolena jejich výstavba. Žádná z těchto ploch tedy nevybočuje z mantinelů vymezených v odůvodnění napadeného OOP, naopak se patrně jedná o plochy, které původně vůbec etapizací dotčeny být neměly. Oproti těmto plochám je rozvojová plocha ŘT-26 výrazně větší a na rozdíl od nich nepředstavuje proluku v zástavbě. Soud tudíž neshledal, že by zařazení plochy ŘT-26 bylo ve srovnání s navrhovatelí uvedenými plochami diskriminační, neboť nejde o plochy srovnatelné s pozemky navrhovatelů. Námitka není důvodná.

Závěr

63. Protože žádný z návrhových bodů není důvodný a soud neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, návrh podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.
64. Důkazní prostředky, jež účastníci navrhli a nejsou zmíněny výše v odůvodnění tohoto rozsudku, soud neprovedl pro nadbytečnost. Jde totiž buď o součásti správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí, anebo se týkají skutečností, jež nejsou pro posouzení věci relevantní (usnesení o posunutí hranice funkčních ploch z roku 2012). Soud jimi tedy zvláště důkaz neprováděl a vycházel z obsahu správního spisu předloženého odpůrcem.
65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch. Úspěšnému odpůrci soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť ji nepožadoval.

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 nejblíže 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 17. prosince 2020

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu