



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelky: **Commexim Group a.s.**, se sídlem Pražská 160, Jílové u Prahy, zast. Mgr. Petrem Keltnerem, advokátem, se sídlem Barákova 237/8, Říčany, proti odpůrci: **město Říčany**, se sídlem Masarykovo náměstí 40, Říčany, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. Ř., II) M. P., zast. JUDr. Ivanem Roubalem, advokátem, se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 územního plánu Říčan vydaného dne 12. 9. 2018 usnesením Zastupitelstva města Říčan č. 18-07-034, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti II. a III. výroku rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 43 A 9/2019-99,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 12. 9. 2018, č. 18-07-034, Změnu č. 2 územního plánu Říčan z roku 2014 (dále jen „opatření obecné povahy“). Z textové části opatření obecné povahy vyplývá, že klíčovou dílčí změnou řešenou opatřením obecné povahy je stanovení etapizace (zejména obytných staveb), která má postupně a udržitelně odrážet nárůst obyvatel Říčan; tedy zajistit obyvatelům (stávajícím i novým) dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu. Za konkrétní důvody pro etapizaci a přijetí opatření obecné povahy byly označeny především nedostatečná kapacita Čističky odpadních vod Říčany (dále jen „ČOV Říčany“), nevyhovující dopravní i technická infrastruktura ve

městě Říčany, kritický stav zařízení pro likvidaci odpadních vod a zásobování pitnou vodou, a nedostatečná kapacita školních a předškolních zařízení a dopravních staveb. Opatření obecné povahy rozdělilo rozvojové zastavitelné plochy do tří etap, přičemž zařazení do jednotlivých etap vycházelo z urbanistické logiky zahušťování výstavby nejprve v centrálních částech města a následného postupování směrem k okrajovým částem, dále byla zohledněna velikost lokalit (proluky a menší lokality měly principiálně přednost před většími zastavitelnými plochami) a místní infrastrukturní podmínky jednotlivých lokalit, jejichž splnění bylo nezbytné pro budoucí fungování lokalit. První etapa zahrnovala proluky, zahrady a rekonstrukce v zastavěném území, druhá etapa zahrnovala menší rozvojové plochy a třetí etapa zahrnovala velké a okrajové rozvojové plochy.

[2] Opatření obecné povahy se dotýká rovněž pozemků p. č. 582/2, p. č. 582/3 a p. č. 582/18 v katastrálním území Říčany u Prahy, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky. Na těchto pozemcích navrhovatelka zahájila realizaci svého podnikatelského záměru spočívajícího ve výstavbě rodinných domů (dosud provedla terénní úpravy), který byl v souladu s podmínkami využití těchto pozemků stanovenými územním plánem Říčan z roku 2014. Opatření obecné povahy však zakotvilo etapizaci výstavby v Říčanech a navrhovatelčiny pozemky byly zařazený do druhé etapy (z důvodu velikosti a polohy lokality); výstavba na nich proto nyní není možná a zahájení druhé etapy je vázáno na splnění opatřením obecné povahy stanovených podmínek.

II.

[3] Navrhovatelka proto s poukazem na narušení jejího vlastnického práva a práva podnikat brojila proti opatření obecné povahy návrhem u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Krajský soud shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) opatření obecné povahy zrušil ve vztahu k ploše ŘJ-24 (v níž se nacházejí pozemky navrhovatelky) v textové části v bodě 18 v základních podmínkách pro zahájení druhé etapy, které zní *„kolaudací I. etapy intenzifikace ČOV Říčany na cca 20600 EO“* a *„zprovozněním městské úpravny podzemní vody v Pacově“* ke dni právní moci tohoto rozsudku (I. výrok) a ve zbytku návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (II. výrok); zrušil tedy opatření obecné povahy zčásti, a to v rozsahu podmínky kolaudace první etapy intenzifikace ČOV Říčany na cca 20600 EO a podmínky zprovoznění městské úpravny podzemní vody v Pacově. Současně rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků řízení (III. výrok), ani osoby zúčastněné na řízení (IV. výrok).

[4] Krajský soud totiž zjistil, že ačkoliv odpůrce rozhodnutím o námitkách ev. č. 32894 a ev. č. 33508 ze dne 16. 4. 2018 (dále také jen „rozhodnutí o námitkách“), zčásti vyhověl navrhovatelčiným námitkám tím, že ve vztahu k jejím pozemkům (s ohledem na tvrzené napojení na čističku odpadních vod Světice) vypustil požadavek na intenzifikaci ČOV Říčany, ve výroku opatření obecné povahy (ani v obecné části jeho odůvodnění) se tato změna neprojevila. Odpůrce ve vztahu k navrhovatelčiným pozemkům podmínku zkapacitnění ČOV Říčany nevypustil. Na základě uvedeného zjištění krajský soud shledal, že rozhodnutí o námitkách je v části, ve které bylo vyhověno námitce týkající se podmínky kolaudace intenzifikace ČOV Říčany, ve vnitřním rozporu s opatřením obecné povahy, což způsobuje jeho dílčí nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost.

pokračování

[5] Krajský soud rovněž dovodil, že rozhodnutí o námitkách je v části týkající se námitky poukazující na plánované napojení na vodovod ve Světicích (ev. č. 33508) nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož z něj není zřejmé, z jakých důvodů tuto plochu odpůrce ponechal ve druhé etapě se všemi jejími základními podmínkami, tedy včetně podmínky zprovoznění městské úpravny podzemní vody v Pacově.

[6] Zbylým návrhovým bodům již krajský soud nepřisvědčil. K argumentaci navrhovatelky, že se odpůrce v rozhodnutí o námitkách nevypořádal s námitkou neurčitosti regulace etapizace, vyslovil, že je to sice pravda, ale tato skutečnost ještě nezpůsobuje nezákonnost opatření obecné povahy. Dovodil, že z rozhodnutí o námitkách ev. č. 32894 a ev. č. 33508 implicitně vyplývá, že odpůrce regulaci etapizace nepovažuje za neurčitou, neboť vysvětluje důvody, které jej ke stanovení etapizace vedly, a uvádí, že podrobné podmínky pro zahájení jednotlivých etap jsou vymezeny v opatření obecné povahy.

[7] Ohledně námitky, že regulace etapizace stanovená opatřením obecné povahy je neurčitá proto, že z ní není jasné, kdy (kterého dne) bude moci navrhovatelka na svých pozemcích realizovat stavbu, krajský soud přisvědčil závěrům odpůrce, že je-li zahájení další etapy podmíněno dosažením přesně specifikovaného zkapacitnění konkrétních částí městské infrastruktury, pak nelze z logiky věci současně stanovit přesné datum, kdy bude moci navrhovatelka na svých pozemcích stavět; pokud by opatření obecné povahy v tomto ohledu stanovilo konkrétní datum, smysl etapizace by byl zcela popřen. Zajištění odpovídající infrastruktury přitom nezávisí jen na vůli a úsilí odpůrce, ale také například na vydání příslušných veřejnoprávních povolení, na příjmech z dotací či spolehlivosti jednotlivých dodavatelů.

[8] Za znak neurčitosti nepovažoval krajský soud ani to, že podmínky pro zahájení další etapy nejsou závislé na vůli navrhovatelky, a nepřisvědčil ani jejímu tvrzení, že zahájení druhé a třetí etapy je zcela na libovůli odpůrce. Krajský soud zdůraznil, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nestanoví žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna, a tudíž je navržení těchto podmínek v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce. Podle krajského soudu tedy regulace spočívající v etapizaci výstavby v Říčanech není obecně neurčitá ani nevykazuje znaky libovůle ve smyslu, že splnění některých podmínek je závislé na vůli odpůrce.

[9] K další námitce, že opatření obecné povahy nebylo zpracováno ve variantách a nebyla pro něj zpracována dokumentace SEA, krajský soud uvedl, že se nejedná o povinnosti, které by odpůrci při pořizování změny územního plánu vyplývaly ze stavebního zákona, ani se nejedná o požadavek uplatněný některým z dotčených orgánů v závazném stanovisku; opatření obecné povahy z uvedených důvodů není nezákonné.

[10] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, že ač opatření obecné povahy stanoví etapizaci výstavby, ve skutečnosti se jedná o zastřenou stavební uzávěru. Upozornil přitom na to, že stavební uzávěra a etapizace představují dva odlišné instituty, které nelze zaměňovat. V případě nyní posuzovaného opatření obecné povahy bylo zcela na místě, měl-li odpůrce zájem na regulaci výstavby, užít institutu etapizace a nikoliv stavební

uzávěry; pro stavební uzávěru nebyly dány zákonné podmínky. Krajský soud proto uzavřel, že v opatření obecné povahy stanovená regulace není zastřenou stavební uzávěrou ani obcházením zákonných podmínek pro její vydání. Odpůrcem zvolený institut je adekvátní situaci ve městě a problémům v jeho okolí.

[11] Krajský soud nakonec k argumentaci navrhovatelky ohledně neproporcionality zásahu do jejího vlastnického práva (mimo závěry uvedené výše v odstavci [4] a [5] tohoto rozsudku, pro které zčásti zrušil opatření obecné povahy, vztahující se zásobování vody a likvidaci odpadních vod) vyjádřil (ve vztahu ke zbylým problémovým aspektům veřejné infrastruktury, a to nedostatečné dopravní infrastruktury, nedostatečné kapacity škol a školek, a nedostatečným plochám veřejné a segregáčnické zeleně), že stanovení etapizace jako takové v opatření obecné povahy nebylo nepřiměřené. Hlavním důvodem pro přijetí opatření obecné povahy, resp. pro stanovení etapizace výstavby ve městě, byla snaha zabezpečit pro všechny (i nové) obyvatele dostatečně kapacitní 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 jsou přitom v opatření obecné povahy obsaženy, a proto krajský soud nepřisvědčil tvrzení navrhovatelky, že od přijetí územního plánu v roce 2014 se nic nezměnilo. Myšlenka etapizace se tedy krajskému soudu ve světle cílů územního plánu obecně nejevila jako nerozumná a nesměřující k vytyčenému cíli. Krajský soud také zdůraznil, že proces územního plánování je založen na principu kontinuity a současně principu dynamiky, který umožňuje reagovat na aktuální podněty a potřeby, a že územní plán ve znění z roku 2014 nemohl navrhovatelce založit legitimní očekávání; právo umístit stavbu do území totiž zakládá až územní rozhodnutí (resp. regulační plán, nahrazuje-li územní rozhodnutí) a nikoliv samotný územní plán. Podle krajského soudu je tedy cíl, který opatření obecné povahy sleduje (omezit rozvoj svého území takovým způsobem, aby dostatočně stávající kapacitě veřejné infrastruktury, respektive aby jí město zvládalo kontinuálně navyšovat), legitimní a zvolené prostředky (etapizace) vedou k jeho naplnění, přičemž se jedná o nejmírnější dostupné prostředky zasahující do vlastnického práva navrhovatelky způsobilé dosáhnout sledovaného cíle.

[12] Krajský soud neshledal, že by regulace byla vůči navrhovatelce diskriminační. Nepřisvědčil ani námitce, že opatřením obecné povahy byl překvapivě zmařen navrhovatelčin podnikatelský záměr. Vysvětlil, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tedy aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného stavebního záměru vlastníka; pouze územní rozhodnutí o umístění stavby zakládá veřejné subjektivní právo umístit na konkrétním pozemku stavbu o definovaných parametrech. Skutečnost, že územní plán Říčany ve znění od 2014, tedy před tím, než vstoupilo v účinnost opatření územní povahy, umožňoval navrhovatelce její pozemky využít ke stavbě okamžitě, nezaručuje, že to tak bude navždy.

[13] K přiměřenosti jednotlivých podmínek etapizace se krajský soud nevyjadřoval, neboť kromě argumentace k podmínce intenzifikace ČOV Říčany a podmínce týkající se zásobování pitnou vodou poukazující na plánované napojení na vodovod a ČOV ve Světlících navrhovatelka proti dalším jednotlivým podmínkám etapizace žádné konkrétnější námitky nevznesla, a to ani v námitkách podaných v návaznosti na veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy ani v návrhu podaném soudu.

pokračování

III.

[14] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) nyní proti výroku II. a III. napadeného rozsudku (viz odst. [3]) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek v rozsahu těchto výroků zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Stěžovatelka především nesouhlasí s vypořádáním její námitky, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách při přijímání opatření obecné povahy nevypořádal s její námitkou neurčitosti opatření obecné povahy, spočívající v nejasném stanovení, dokdy musí být splněny podmínky nezbytné pro zahájení výstavby stanovené u jednotlivých etap (v rámci etapizace). Stěžovatelka odmítá závěr krajského soudu, podle nějž postačuje, že vypořádání uvedené námitky lze z rozhodnutí o námitkách dovodit implicitně, byť výslovně odpůrce na tuto námitku nereagoval. Považuje proto opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné. Podle stěžovatelky je ve shodě s judikaturou nutné klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí; na uvedenou námitku přitom odpůrce nikterak nereagoval. Stěžovatelka je rovněž přesvědčená o tom, že soud není oprávněn dovozovat vypořádání námitky implicitně a dotvářet tak projev vůle odpůrce. Nadto má stěžovatelka za to, že soudem dovozené závěry nelze vysledovat ani implicitně.

[16] Podle stěžovatelky krajský soud pochybil i při vypořádání námitky týkající se neurčitosti opatření obecné povahy, pokud jde o nově stanovenou etapizaci. Podle stěžovatelky není jasné, dokdy musí odpůrce splnit podmínky nezbytné pro to, aby stěžovatelka mohla na svých pozemcích provádět výstavbu domů. Odpůrce přitom sám neví, zda vůbec, respektive do kdy budou splněny nezbytné podmínky pro zahájení druhé etapy výstavby. To podle stěžovatelky vyplývá i z odpovědi odpůrce na její žádost o informaci. Stěžovatelka také poukazuje na to, že na splnění těchto podmínek nemá jakýkoliv vliv; jejich splnění je totiž závislé pouze na aktivitě a libovůli odpůrce. Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že odhlíží od judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42), podle níž nelze vázat využití území na akty, jejichž vydání je v budoucnu nejisté a nezávislé na vůli stěžovatele i ostatních orgánů územního plánování. V nynějším případě přitom je zahájení druhé etapy výstavby podmíněno mimo jiné i kolaudací Základní školy na Komenského náměstí a navýšením počtu míst v Mateřské škole v Říčanech o 150 míst oproti roku 2018 (včetně Mateřské školy Větrník), tedy akty, které nejsou závislé na vůli stěžovatelky ani úřadu územního plánování. Stěžovatelka je tedy přesvědčená o tom, že pokud byly její pozemky zahrnuty do druhé etapy v rámci etapizace obsažené v opatření obecné povahy, měla zde být rovněž stanovena časová osa realizace podmiňujících záměrů, a v případě překročení předem stanovených nejzazších termínů podle této časové osy by měla etapizace pozbýt platnosti, jak je tomu u regulačního plánu či územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Na právě uvedené skutečnosti přitom stěžovatelka upozorňovala již v návrhu, ale krajský soud je nevzal v potaz.

[17] Stěžovatelka také zdůrazňuje, že podmínky stanovené v rámci etapizace bylo nutné přesně vymezit i věcně, tedy konkrétně stanovit, jaké stavby je nutné před zahájením druhé etapy postavit. Přitom by se mělo jednat pouze o materii, která má být upravena

v územním plánování; nebylo tedy možné stanovit podmínku navýšení počtu míst v mateřských školách. Podle stěžovatelky tedy absence jasného vymezení a časového ohraničení etapizace stanovené v opatření obecné povahy de facto představuje skrytou stavební uzávěru a nikoliv etapizaci.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že zahrnutí jejích pozemků do druhé etapy v rámci etapizace upravené opatřením obecné povahy vůči ní není diskriminační, který soud odůvodnil značnou mírou diskrece odpůrce při tvorbě územního plánu. Odmítá rovněž závěr, že důvody pro rozdělení výstavby do jednotlivých etap byly v opatření obecné povahy obsaženy. Stěžovatelka namítá, že z opatření obecné povahy není zřejmé, proč byl na její pozemky vůbec vztažen režim etapizace (a na jiné pozemky určené k zastavění nikoliv), respektive, proč byly její pozemky zařazeny do druhé etapy etapizace a nikoliv do první etapy. Podle stěžovatelky jsou sice důvody pro zařazení do jednotlivých etap v opatření obecné povahy stanoveny, avšak velmi vágně a svévolně, přičemž zde není například odůvodněno, proč rekonstrukce v zastavěném území v podstatě jakéhokoliv rozsahu jsou zařazeny do první etapy a menší rozvojové stavby jsou zařazeny do etapy druhé (kam byla zařazena i výstavba na pozemcích stěžovatelky). Nadto stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že sice uzavřel, že neshledal v opatření obecné povahy její diskriminaci, avšak přesto v napadeném rozsudku uznal, že některé obytné stavby režimu etapizace nepodléhají (odpůrce přitom nezastíral, že některé výjimky byly předjednány v orgánech města), respektive byly zařazeny do první etapy, jejíž zahájení není omezeno téměř žádnými podmínkami. Jejich výčet ani důvody, proč tomu tak je, ale nejsou v odůvodnění opatření obecné povahy obsaženy a není zřejmé, proč do těchto výjimek nespádají pozemky stěžovatelky. Uvedené závěry krajského soudu jsou podle stěžovatelky nesprávné a rozporné.

[19] Nakonec se stěžovatelka v kasační stížnosti neztotožňuje ani se závěrem krajského soudu o tom, že etapizace stanovená opatřením obecné povahy nebyla nepřiměřená. Tento závěr krajský soud opět zdůvodnil diskreční pravomocí odpůrce při tvorbě územního plánu, realizací jeho práva na samosprávu a dynamičností procesu územního plánování. Závěr soudu o přiměřenosti etapizace z pohledu stanovení podmínek - kolaudace Základní školy na Komenského náměstí a navýšením počtu míst v Mateřské škole v Říčanech o 150 míst oproti roku 2018 (včetně Mateřské školy Větrník) přitom podle stěžovatelky nelze opřít o žádný relevantní důkaz. Konkrétně z listinného důkazu Analýza vývoje počtu žáků ze dne 16. 3. 2016, předloženého soudu odpůrcem, nelze usuzovat na nedostatečnou kapacitu škol a školek. Stěžovatelka má tedy za to, že uvedené dvě podmínky (i s ohledem na dlouhodobě klesající porodnost v České republice) nezbytné pro zahájení druhé etapy výstavby byly stanoveny neopodstatněně a svévolně. Podle stěžovatelky je tedy napadený rozsudek rozporný a nesrozumitelný pro nedostatek důvodů.

IV.

[20] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že argumentace stěžovatelky je obecná a blíže nerozporuje právní posouzení věci krajským soudem, které je podle odpůrce naprosto přiléhavé. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

[21] Vytýká-li stěžovatelka krajskému soudu nesprávné vypořádání návrhového bodu, že rozhodnutí o námitce ohledně neurčitosti opatření obecné povahy nebylo řádně

pokračování

odůvodněno, odpůrce poukazuje na to, že obecnost rozhodnutí o námitce odpovídá obecnosti uplatněné námítky. Odpůrce má ve shodě s krajským soudem za to, že námitka je v opatření obecné povahy vypořádána, přičemž na stěžovatelčinu velmi obecnou výhradu neurčitosti v zásadě nešlo v rozhodnutí o námitce podrobněji reagovat. Odpůrce přitom odmítá, že by obsah opatření obecné povahy dotvářel krajský soud svým výkladem v napadeném rozsudku. K požadavku stěžovatelky na určení konkrétního časového rámce pro splnění jednotlivých podmínek etapizace odpůrce uvádí, že tento svědčí o nepochopení podstaty etapizace stěžovatelkou; ta není vázána na konkrétní termíny, ale na naplnění věcných podmínek. Tuto skutečnost i rozdíl mezi etapizací a stavební uzávěrou přitom stěžovatelce vysvětlil krajský soud v napadeném rozsudku.

[22] Ke kasační argumentaci ohledně chybějícího časového rámce etapizace odpůrce uvádí, že krajský soud se touto problematikou kompletně a v souladu s právní úpravou vypořádal v napadeném rozsudku. Odpůrce připomíná, že přistoupil k etapizaci jako zákonem předpokládanému nástroji způsobem, který plně odpovídal podmínkám panujícím na jeho území a který tak reaguje na specifické infrastrukturní potřeby města Říčany. Odpůrce se neztotožnil s argumentací, v níž stěžovatelka zmiňuje další odlišné nástroje územního plánování a dovozuje z nich, že i pro etapizaci musí být stanoveny konkrétní lhůty; každý institut je nutné posuzovat samostatně s ohledem na jeho účel. K výhradě stěžovatelky, že v opatření obecné povahy nebyly kromě časového rámce uvedeny ani konkrétní záměry (skrže dotčené pozemky či vedená správní řízení), odpůrce zdůrazňuje, že tuto argumentaci stěžovatelka uvedla poprvé až v řízení o kasační stížnosti; nadto podstata jednotlivých infrastrukturních podmínek byla stěžovatelce podle všeho zřejmá, když s jejich stanovením vyjadřuje nesouhlas. Ve vztahu ke stěžovatelčině žádosti o informaci ohledně toho, do kdy budou splněny nezbytné podmínky pro zahájení druhé etapy výstavby, odpůrce vysvětluje, že s ohledem na to, že se stěžovatelka dotazovala na budoucí informace, musela být její žádost odmítnuta.

[23] Ani stěžovatelčina argumentace ohledně tvrzené diskriminační povahy opatření obecné povahy nemůže podle odpůrce založit důvodnost kasační stížnosti. Kritéria pro zařazení do jednotlivých etap byla popsána v samotném opatření obecné povahy, přesně podle těchto kritérií přitom byly zařazeny též pozemky stěžovatelky. Stěžovatelka konkrétně nespecifikovala jinou plochu, na které panují obdobné podmínky, jako na ploše, na níž se nacházejí její pozemky, a která by byla zařazena do etapy první; právě z takového porovnání by bylo možno usoudit na diskriminační postup odpůrce. Podle odpůrce žádná taková plocha v opatření obecné povahy uvedena není, a o diskriminaci tudíž nemůže být řeč.

[24] Odpůrce nakonec k podmínkám navýšení kapacity pro předškolní a školní vzdělávání, stanoveným v opatření obecné povahy, uvádí, že vůči nim stěžovatelka v průběhu pořizování opatření obecné povahy ničeho nenamítala, což je určující pro soudní přezkum. Krajský soud správně poukázal na to, že je to právě odpůrce, kdo může a musí znát situaci panující na jeho území. Podle odpůrce je přitom nepochybné, že mezi počty žáků v základních školách a mateřských školách je dána logická vazba (děti z předškolních zařízení zpravidla přecházejí do základních škol v místě bydliště). Stěžovatelčin poukaz na vývoj porodnosti v České republice pak nemůže obstát v situaci, kdy odpůrce vydáním opatření obecné povahy reagoval mimo jiné na silnou poptávku po

výstavbě pro bydlení na jeho území. S takovou výstavbou jsou pak nepochybně spjaty i nároky na kapacity vzdělávacích zařízení, a to nehledě na statistické údaje o porodnosti v celé republice; odpůrce poukazuje i na to, že počet obyvatel města dlouhodobě každoročně roste (a přikládá dokument Vývoj obyvatelstva ve městě Říčany). Krajský soud tedy podle odpůrce v rámci akceptace uvedené podmínky rozhodně nevycházel toliko z podkladového přehledu o počtu žáků z 16. 3. 2016, k němuž navíc stěžovatelka v řízení před soudem nic nenamítala, ale adekvátně zhodnotil pozici odpůrce v dané agendě i jeho oprávnění co do nastavení územně plánovací regulace.

V.

[25] Stěžovatelka v reakci na vyjádření odpůrce ke kasační argumentaci ohledně neurčitosti opatření obecné povahy co do časově neomezeného omezení výstavby a stanovení podmínek etapizace předkládá odpověď odpůrce na její žádost o informaci a rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací (obě ze dne 17. 8. 2021). Z nich podle stěžovatelky vyplývá, že odpůrce neví, zda vůbec, respektive kdy, splní podmínky nezbytné pro započetí druhé etapy výstavby a že předpokládaný projekt výstavby Základní školy na Komenského náměstí přesahuje finanční možnosti města, a minimálně tato podmínka se proto za stávajícího stavu jeví jako nesplnitelná.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[29] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka spatřuje napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost.

[30] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí námitku a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat

pokračování

i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[31] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní argumentaci stěžovatelky vypořádal a kterými odůvodnil svůj závěr o částečném zrušení opatření obecné povahy a zamítnutí zbylé části návrhu. Ostatně stěžovatelka proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti poměrně obsáhle brojí a na více místech s ním polemizuje, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné.

[32] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů ve smyslu výše přdestřených závěrů kasačního soudu nemůže založit stěžovatelčina námitka, že krajský soud v napadeném rozsudku nevzal v potaz její argumentaci, kterou odůvodňovala tvrzenou neurčitost opatření obecné povahy. Krajský soud se touto problematikou zabýval v odstavcích 20. až 24. napadeného rozsudku a ač konkrétně reagoval pouze na argumenty stěžovatelky ohledně časové neurčitosti etapizace (v nichž namítala, že nejsou jasné stanoveny termíny, do kdy musí být splněny podmínky nezbytné pro zahájení výstavby u každé z etap), nikterak nepochybil. Argumenty nyní uváděné v kasační stížnosti ohledně toho, že nelze vázat využití území na akty, jejichž vydání je v budoucnu nejisté a nezávislé na vůli stěžovatelky i ostatních orgánů územního plánování, že bylo nutno v opatření obecné povahy nutné také jasné vymezit, zřízení jakých staveb podmiňuje zahájení další etapy výstavby, a že etapizace měla po uplynutí předem stanoveného časového úseku pozbyt platnosti (jako případné zpracování regulačního plánu či územní studie) podle § 43 odst. 2 stavebního zákona totiž stěžovatelka v návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení před krajským soudem neuplatnila.

[33] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nepůsobuje ani to, že krajský soud, aniž pro to měl podle stěžovatelky relevantní důkaz, v napadeném rozsudku dospěl k závěru o přiměřenosti stanovených podmínek (kolaudace Základní školy na Komenského náměstí a navýšení počtu míst v Mateřské škole v Říčanech o 150 míst oproti roku 2018 (včetně Mateřské školy Větrník), jež je nutné splnit před započítáním druhé etapy výstavby. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud nejprve v obecnosti vysvětlil, že etapizace provedená opatřením obecné povahy není nepřiměřená, a poté ve vztahu k jednotlivým podmínkám etapizace a jejich přiměřenosti vůči stěžovatce vyjádřil, že by se jimi konkrétněji mohl zabývat pouze tehdy, že by stěžovatelka v takto konkrétní podobě jednak formulovala návrhové body a také konkrétní námítky uplatnila v návaznosti na veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Stěžovatelka však tímto způsobem uplatnila argumentaci pouze k podmínce intenzifikace ČOV Říčany a podmínce týkající se zásobování pitnou vodou poukazující na plánované napojení na vodovod a ČOV ve Světicích. Proti dalším podmínkám etapizace (ani proti podmínkám souvisejícím s kapacitami školního a předškolního vzdělávání) však stěžovatelka konkrétnější námítky nevznesla ani po veřejném projednání návrhu opatření obecné povahy ani v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V takovém případě nemohl odpurce ani krajský soud na takové námítky reagovat.

[34] Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že krajský soud argumentaci stěžovatelky ohledně přiměřenosti opatření obecné povahy uplatněnou v řízení před krajským soudem odpovídajícím způsobem vypořádal. V odstavcích 29. až 64. napadeného rozsudku zevrubně odůvodnil, že neshledává etapizaci stanovenou v opatření obecné povahy nepřiměřenou, a vysvětlil, proč se přiměřeností jednotlivých podmínek etapizace kromě podmínky intenzifikace ČOV Říčany a podmínky zásobování pitnou vodou (včetně podmínek souvisejících s kapacitami školního a předškolního vzdělávání) nemohl zabývat. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění k pozdě (až v replice ze dne 15. 3. 2019) uplatněnému tvrzení stěžovatelky ohledně možnosti říčanských dětí navštěvovat mimo veřejných školských zařízení (v Říčanech i okolí) i zařízení soukromá, vyslovil, že tato možnost nic nemění na zákonném nároku obyvatel na místo ve spádovém školském zařízení a jemu odpovídající povinnosti odpůrce jej zajistit, i pokud by nakonec nebylo využito. Podle krajského soudu je tedy legitimní, že odpůrce tuto problematiku řeší tak, aby mohl dostát svým zákonným povinnostem.

[35] V právě popsaném postupu krajského soudu, který řádně a v odpovídající míře obecnosti vypořádal argumentaci stěžovatelky, v níž pouze obecně namítala nepřiměřenost opatření obecné povahy, kasační soud neshledává pochybení, které by mohlo založit namítanou vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. V této souvislosti také kasační soud pouze připomíná, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 a další).

[36] Stěžovatelka dále poukazuje na vnitřní rozpornost napadeného rozsudku v části týkající se posouzení diskriminačního charakteru opatření obecné povahy; je tedy zřejmé, že namítá nesrozumitelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajskému soudu vytýká, že nejprve uznal, že některé obytné stavby režimu etapizace nepodléhají, respektive byly zařazeny do první etapy, jejíž zahájení není omezeno téměř žádnými podmínkami, poté uvedl, že výčet těchto staveb ani důvody, proč se tak v konkrétních situacích stalo, nejsou v odůvodnění opatření obecné povahy obsaženy, a nelze proto seznat, proč se tato výjimka netýká pozemků stěžovatelky, avšak i přes uvedené nakonec uzavřel, že zahrnutí pozemků stěžovatelky do druhé etapy nebylo diskriminační s poukazem na značnou míru diskrece, již odpůrce disponuje, a též proto, že odpůrce v opatření obecné povahy řádně zařazení do jednotlivých etap odůvodnil.

[37] K nesrozumitelnosti napadeného rozsudku kasační soud připomíná, že tato je dána, jestliže z rozsudku jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podaného návrhu posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, tudíž je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je - li výrok v rozporu s odůvodněním a nelze-li z jeho výroku zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 As 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, a řada dalších).

pokračování

[38] Krajský soud se námitkou stěžovatelky, že stanovení etapizace opatřením obecné povahy je vůči ní diskriminační (není jí zřejmé, proč právě na její pozemky dopadá režim etapizace a proč byly její pozemky zařazeny do druhé etapy), zabýval v odstavcích 48. až 50. napadeného rozsudku. Nejprve popsal, co k dané problematice vyplývá z odůvodnění opatření obecné povahy: *„etapizace [se] týká zejména obytných staveb, a to právě z důvodu stavu infrastruktury, již je třeba na nárůst počtu obyvatel připravit. Do režimu etapizace nespádají rozvojové plochy určené pro veřejnou vybavenost (školy, hřiště, sportoviště, restaurační zařízení, obchody, parkoviště). Přitom se uznává, že ani některé obytné stavby režimu etapizace nepodléhají (resp. byly zařazeny do I. etapy, jejíž zahájení není omezeno téměř žádnými podmínkami), a to z různých důvodů – primárně se nejedná o bydlení, jsou napojeny do lokálních ČOV, nebo jde o kombinaci důvodů jiných. Odpůrce nezastírá, že tyto výjimky byly předjednány v orgánech města. Jejich výčet, jakož ani důvody, proč se tak v konkrétních případech stalo, nejsou v odůvodnění OOP obsaženy. Nelze z něj tedy seznat, proč se tato výjimka netýká navrhovatelčiných pozemků (byť minimálně jeden z důvodů, proč by tomu tak mohlo být, tj. odkanalizování do ČOV Světice dán je).“* Následně i přes právě uvedené skutečnosti dovodil, že zahrnutí pozemků stěžovatelky do druhé etapy nepovažuje za diskriminační. Zdůraznil přitom značnou míru diskrece, která náleží odpůrci při tvorbě územního plánu, a že to, jakou míru výstavby stávající infrastruktura ještě unese, závisí na posouzení odpůrce s ohledem na existující objektivní okolnosti. Nadto také ověřil, že opatření obecné povahy obsahuje důvody pro zařazení záměrů do jednotlivých etap. Krajský soud rovněž vyjádřil, že zařazení ploch, v nichž se nacházejí pozemky stěžovatelky, do druhé etapy je v souladu se stanoveným členěním, neboť tyto nesporně nepředstavují proluku v zastavěném území ani velkou rozvojovou plochu na okraji města. Nakonec krajský soud zdůraznil, že stěžovatelka neoznačila srovnatelnou plochu, vůči níž by bylo možné dovodit diskriminaci.

[39] Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatelky v odůvodnění napadeného rozsudku v části týkající se diskriminační povahy opatření obecné povahy nezjistil rozpory. Naopak, má za to, že napadený rozsudek je v posuzované části srozumitelně a logicky odůvodněn a je z něj patrné, z jakých důvodů krajský soud i přes jisté výtky neshledal zahrnutí pozemků stěžovatelky do druhé etapy za diskriminační, přičemž odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výrokem.

[40] Kasační soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost, přičemž nezjistil ani jinou vadu řízení před krajským soudem, jež by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[41] Nejvyšší správní soud se proto zabýval zbylou kasační argumentací. Ač stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně namítá kromě kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. také důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., z jejího obsahu je zřejmé, že stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku, tudíž fakticky uplatňuje pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání. Jak již Nejvyšší správní

soud vyjádřil v rozsudku ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50 „[p]okud ze znění kasační stížnosti jsou důvody seznatelné a podřaditelné pod zákonné kasační důvody, není rozhodující, že stěžovatel své důvody nepodřadí jednotlivým zákonným ustanovením, či tak učiní nepřesně. Pokud je v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho to stěžovatel dovozuje, kasační stížnost ob stojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení jistě musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku.“

[42] Stěžovatelka především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který vyslovil k námitce, že odpůrce se v rozhodnutí o námitkách nevypořádal s tvrzenou neurčitostí opatření obecné povahy spočívající v nejasném stanovení, dokdy musí být splněny podmínky nezbytné pro zahájení výstavby u jednotlivých etap v rámci etapizace výstavby.

[43] Krajský soud k této stěžovatelčině námitce nejprve ze správního spisu zjistil, že stěžovatelka uplatnila námitky k opatření obecné povahy (obsahující mimo jiné i námitku neurčitosti regulace z důvodu, že opatření obecné povahy neobsahuje konkrétní termín, od kdy bude moci na svých pozemcích stavět) dvakrát, přičemž jejich obsah je v zásadě totožný a shoduje se i s argumentací obsaženou v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odpůrce tyto námitky vypořádal rozhodnutím o námitkách ev. č. 32894 a ev. č. 33508 ze dne 16. 4. 2018 (jejich obsah je totožný) a stěžovatelčiným námitkám zčásti vyhověl tím, že ve vztahu k pozemkům navrhovatelky (s ohledem na tvrzené napojení na ČOV Světlá) vypustil požadavek na intenzifikaci ČOV Říčany, a ve zbytku námitkám nevyhověl. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nejprve upřesnil, že po společném jednání došlo k přeražení pozemků stěžovatelky do druhé etapy výstavby z důvodu velikosti a polohy lokality, že etapizace nepředstavuje zastřenou stavební uzávěru, ale pouze stanovuje podmínky pro započetí výstavby na některých pozemcích, a že důvodem pro stanovení etapizace je jeho snaha plnit zákonné povinnosti a zachování kvality života obyvatel Říčan a dlouhodobého rozvoje území (veřejná technická infrastruktura, dopravní infrastruktura, kapacita mateřských a základních škol), které by při zachování stávajícího tempa výstavby nebyly možné. Odpůrce také vyjádřil, že jelikož se jedná o změnu přijímanou čtyři roky po účinnosti nového územního plánu, tak si již za tu dobu mohla stěžovatelka opatřit příslušná povolení pro započetí vlastní stavby; variantní zpracování ani hodnocení SEA nebylo požadováno.

[44] V rozhodnutí o námitkách se tedy odpůrce skutečně konkrétně nevyjádřil k namítané neurčitosti regulace v otázce stanovení termínu, od kdy může stěžovatelka na svých pozemcích zahrnutých do druhé etapy zahájit výstavbu. Dospěl však k závěru, že tato skutečnost nezakládá nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy. Krajský soud neopomněl, že z ustálené judikatury vyplývá požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách, zdůraznil však, vycházející z rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, že požadavek na řádné odůvodnění nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku, neboť postačí, pokud správní orgán podá odlišný názor od navrhovatele, který přesvědčivě zdůvodní; tím se s námitkami účastníka řízení přinejmenším implicitně vypořádá. Krajský soud proto v nynějším případě dovořil, že z rozhodnutí o námitkách implicitně - z toho, že odpůrce vysvětluje důvody, které jej ke stanovení etapizace vedly, a uvádí, že podrobné podmínky pro zahájení jednotlivých etap jsou vymezeny v opatření obecné povahy, na které odkazuje - vyplývá, že odpůrce zvolenou regulaci nepovažuje za neurčitou.

pokračování

[45] Nejvyšší správní soud právě předestřenému posouzení krajského soudu nemá co vytknout a přisvědčuje dílčímu závěru napadeného rozsudku, že opatření obecné povahy není nepřezkoumatelné z důvodu, že se odpůrce v rozhodnutí o stěžovatelských námitkách výslovně nevypořádal s námitkou neurčitosti etapizace pro neuvedení konkrétního data, od kdy se zahajuje druhá etapa, od kdy tedy stěžovatelka může zahájit stavbu na svých pozemcích. Nejvyšší správní soud současně dodává, že krajský soud tím nikterak nedotvářel projev vůle odpůrce, jak stěžovatelka také namítá, ale pouze vysvětlil, co z rozhodnutí o námitkách vyplývá a zda jde o závěry dostačující. V uvedeném krajský soud nikterak nepochybil.

[46] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti krajskému soudu vytýká nesprávné posouzení námitky týkající se neurčitosti opatření obecné povahy, respektive v něm stanovené etapizace. Má za to, že z opatření obecné povahy není jasné, dokdy musí odpůrce splnit podmínky nezbytné pro zahájení výstavby ve druhé etapě, tedy kdy bude moci stěžovatelka zahájit výstavbu na svých pozemcích.

[47] Krajský soud v napadeném rozsudku vyslovil, že je projevem samosprávy každé obce, že v územním plánu stanoví způsob, jakým chce využívat své území a jak jej chce do budoucna rozvíjet. Obec je přitom omezena toliko zákonem a požadavky na vyloučení diskriminace, nerozumnosti či libovůle. Pokud jde o namítanou etapizaci, stavební zákon nestanoví žádné konkrétní podmínky, kterými může být etapizace podmíněna. Navržení těchto podmínek je tedy (za respektování požadavků na vyloučení diskriminace, nerozumnosti či libovůle) v rukou pořizovatele a zpracovatele územního plánu a jejich závazné stanovení v rukou zastupitelstva jakožto vrcholného orgánu obce.

[48] V nynějším případě bylo zahájení další (druhé) etapy podmíněno dosažením přesně specifikovaného zkapacitnění konkrétních částí městské infrastruktury, tedy faktickým naplněním stanovených podmínek (kolaudací první etapy intenzifikace ČOV Říčany na 20600 EO, kolaudací základní školy na Komenského náměstí, navýšením počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018, zprovozněním městské úpravní podzemní vody v Pacově, a ve vztahu k rozvojové ploše ŘJ-24 navíc také vybudováním komunikací podle dopravní studie předložené navrhovatelkou a oddělením dešťových vod). Je zřejmé, že opatření obecné povahy vázalo zahájení druhé etapy na naplnění určitých věcných parametrů. Je tudíž správný závěr krajského soudu, který stěžovatelce vysvětlil, že pokud by opatření obecné povahy pro tuto etapizaci, která je založena na naplnění věcných parametrů, stanovilo datum realizace jednotlivých etap, její smysl by byl popřen. Smyslem etapizace je totiž rozložení rozvoje města do delšího časového úseku proto, aby v jeho rámci odpůrce stihl zabezpečit komfort obyvatel vybudováním funkční infrastruktury.

[49] Ve shodě s krajským soudem současně Nejvyšší správní soud za znak neurčitosti opatření obecné povahy nepovažuje ani skutečnost, že uvedené podmínky jsou vesměs nezávislé na vůli stěžovatelky. Jak krajský soud přilehavě upozornil, stěžovatelka hodlá zasadit svůj podnikatelský záměr do organického prostředí města, které musí být po všech stránkách funkční, o což je povinen se postarat právě odpůrce. Skutečnost, že jako předpoklad zahájení druhé etapy výstavby stanovil určité podmínky týkající se především

rozvoje a zkvalitnění infrastruktury nezbytné pro tuto další výstavbu, nelze považovat za projev jeho libovůle. Tento proces již z povahy věci nelze ohraničit konkrétním datem, neboť zde působí celá řada faktorů, které mají na konečné zajištění odpovídající infrastruktury vliv. Jak opět správně vyslovil již krajský soud, celý proces zkvalitnění či vybudování infrastruktury nezbytné pro další rozvoj města nezávisí jen na vůli a úsilí odpůrce, nýbrž například také na vydání příslušných veřejnoprávních povolení, na finančních možnostech města či spolehlivosti dodavatelů. I pro uvedené nelze považovat opatření obecné povahy za neurčité pro nestanovení termínu pro zahájení druhé etapy.

[50] Namítá-li nyní stěžovatelka v této souvislosti s odkazem na žádost o informaci a odpověď na ni, že odpůrce sám neví (z důvodu koronavirové pandemie, přicházející ekonomické recese a omezených finančních možností města), kdy tyto podmínky pro zahájení druhé etapy budou splněny, nezbyvá než dodat, že se jedná o argumentaci novými skutečnostmi, uplatněnými až po vydání napadeného rozsudku. Ke skutkovým novotám (tudíž ani k nim navrženým důkazům) však v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přihlížet nemůže.

[51] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti krajskému soudu vytýká, že odhlíží od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze vázat využití území na akty, jejichž vydání je v budoucnu nejisté a nezávislé na vůli navrhovatele i ostatních orgánů územního plánování [a v nynějším případě je podle stěžovatelky zahájení výstavby podmíněno mimo jiné kolaudací Základní školy na Komenského náměstí a navýšením počtu míst v Mateřské škole v Říčanech (včetně Mateřské školy Větrník), které nejsou závislé na vůli stěžovatelky ani úřadu územního plánování]. Rovněž namítá, že v případě, že je využití území podmíněno zřízením jiných staveb, musí tyto být jasně v rámci etapizace identifikované (uvedením, na jakých pozemcích se budou nacházet, popřípadě čísel jednacích územních či stavebních řízení, pokud jsou již stavby v projektové přípravě či předmětem řízení), stejně jako upozorňuje na to, že v rámci podmínek stanovených etapizací by se mělo jednat pouze o materii upravenou v rámci územního plánování. Veškeré tyto námitky však stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač jí v tom nic nebránilo. Jestliže předestřenou argumentaci stěžovatelka nyní uvádí poprvé až v kasační stížnosti, jedná se o námitky, které kasační soud není oprávněn posuzovat, neboť jsou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné.

[52] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce, kterou stěžovatelka brojí proti závěru krajského soudu, že zahrnutí jejích pozemků do druhé etapy etapizace upravené opatřením obecné povahy není diskriminační. Stěžovatelce není jasné, proč právě na její pozemky dopadá režim etapizace a proč byly její pozemky zařazeny právě do druhé etapy z etapizace.

[53] I při vypořádání uvedené otázky se krajský soud nedopustil pochybení, pro které by bylo na místě napadený rozsudek považovat za nezákonný. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s úvahami krajského soudu, které k uvedené problematice vyslovil. Z odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že etapizace se týká zejména obytných staveb, a to právě s ohledem na stav infrastruktury, již je třeba na nárůst počtu obyvatel připravit. Do režimu etapizace z týchž důvodů nespádají rozvojové plochy určené pro veřejnou vybavenost (školy, hřiště, sportoviště, restaurační zařízení, obchody, parkoviště).

pokračování

Ani skutečnost, že také některé obytné stavby zařadil odpůrce do první etapy, jejíž zahájení není omezeno téměř žádnými podmínkami (odpůrce však nezastírá, že tyto výjimky byly předjednány v orgánech města), nelze považovat v daném případě za diskriminační. Je tomu tak opět zejména z důvodu diskrece, kterou odpůrce s ohledem na objektivní realitu má při posouzení, jakou míru výstavby stávající infrastruktura města ještě unese. Krajský soud zde také příléhavě odkázal na stavební zákon, v němž žádné konkrétní podmínky podmiňující etapizaci nejsou stanoveny. V přezkoumávaném opatření obecné povahy však důvody pro etapizaci uvedeny jsou [snaha zabezpečit pro všechny (i nové) obyvatele dostatečně kapacitní veřejnou infrastrukturu], včetně vysvětlení zařazení záměrů do jednotlivých etap v rámci etapizace (blíže viz kapitola číslo 12 *Stanovení pořadí změn v území* textové části opatření obecné povahy). Zařadil-li odpůrce rozvojovou plochu ŘJ-24, v níž se nacházejí stěžovatelčiny pozemky, do druhé etapy, jedná se o zařazení, které ze stanoveného členění obsaženého v opatření obecné povahy nevybočuje. Tato plocha není prolukou v zastavěném území, ani nejde o velkou rozvojovou plochu na okraji města. S ohledem na uvedené, jakož i na to, že stěžovatelka neoznačila srovnatelnou plochu, vůči níž by bylo možné dovodit její diskriminaci, je správný i závěr krajského soudu o tom, že zařazení stěžovatelčiných pozemků do druhé etapy výstavby není diskriminační.

[54] Nepřípadnou tudíž Nejvyšší správní soud shledává kasační argumentaci, podle níž z opatření obecné povahy není zřejmé, proč byl na její pozemky vůbec vztažen režim etapizace (a na jiné pozemky určené k zastavění nikoliv), respektive, proč byly její pozemky zařazeny do druhé etapy etapizace, a nikoliv do první etapy. Jak výše uvedeno, tyto důvody jsou v opatření obecné povahy obsaženy a jedná se o důvody nikoliv vágní či svévolně odpůrcem stanovené, jak také stěžovatelka namítá. Nutno znovu zdůraznit, že stavební zákon žádné konkrétní podmínky podmiňující možnost etapizace nestanovuje. Pokud tedy odpůrce při tvorbě územního plánu zhodnotil, jakou míru výstavby stávající infrastruktura města snese, a své úvahy v přezkoumávaném opatření obecné povahy vysvětlil, nelze ze skutečnosti, že tyto úvahy nejsou pro stěžovatelku příznivé, bez dalšího dovozovat, že se vůči ní odpůrce dopustil diskriminace, či postupoval nerozumně nebo libovolně. Namítá-li k uvedené otázce stěžovatelka obecně i to, že některé pozemky nebyly předmětem etapizace, či byly zařazeny do první etapy, na rozdíl od jejích pozemků, v čemž konkrétně shledává diskriminaci, lze k takto obecně uplatněné námitce pouze vyslovit, že neoznačila žádnou srovnatelnou plochu, vůči níž by bylo možné tvrzenou diskriminaci dovodit.

[55] Nakonec stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že etapizace není nepřiměřená. Ve vztahu k podmínkám pro zahájení druhé etapy výstavby (konkrétně k podmínce kolaudace Základní školy na Komenském náměstí a navýšení počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018) stěžovatelka tvrdí, že jsou nepřiměřené a byly stanoveny svévolně. Nesouhlasí také s tím, že k závěru o přiměřenosti těchto podmínek krajský soud dospěl na podkladě důkazu, jehož obsahem je analýza vývoje počtu žáků ze dne 16. 3. 2016, navrženého odpůrcem.

[56] Jak již Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku výše vyslovil, krajský soud v tomto směru dospěl k závěru, že etapizace není nepřiměřená a tento závěr pečlivě odůvodnil v odstavcích 29. až 64. napadeného rozsudku. Současně však také stěžovatelce vysvětlil,

proč se nemohl zabývat přiměřeností jednotlivých podmínek etapizace (kromě podmínky intenzifikace ČOV Říčany a podmínky zásobování pitnou vodou). Bylo tomu tak proto, že stěžovatelka v tomto ohledu nevznesla konkrétnější námitky ani po veřejném projednání návrhu opatření obecné povahy ani posléze v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění k pozdě (až v replice ze dne 15. 3. 2019) uplatněnému tvrzení stěžovatelky ohledně možnosti říčanských dětí navštěvovat mimo veřejných školských zařízení (v Říčanech i okolí) i zařízení soukromá, proto nad rámec potřebného dodal, že tato možnost nic nemění na zákonném nároku obyvatel na místo ve spádovém školském zařízení a jemu odpovídající povinnosti odpůrce jej zajistit, i pokud by nakonec nebylo využito.

[57] Jelikož tedy stěžovatelka konkrétně námitku nepřiměřenosti ve vztahu k podmínkám etapizace (konkrétně druhé etapy výstavby) spočívajícím v kolaudaci Základní školy na Komenském náměstí a navýšení počtu míst v městských mateřských školách o 150 míst oproti roku 2018 neuplatnila v řízení před krajským soudem (resp. učinila tak pozdě), nemůže ji přípustně uplatnit nyní v řízení o kasační stížnosti. Brání tomu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[58] V tomto ohledu také kasační soud dodává, že není pravdivé tvrzení stěžovatelky, že krajský soud dovedl přiměřenost uvedených dvou podmínek na podkladě důkazu Analýza vývoje počtu žáků ze dne 16. 3. 2016, který krajskému soudu předložil odpůrce. Takový závěr z napadeného rozsudku nevyplývá. Jak výše uvedeno, krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval otázkou přiměřenosti pouze obecně ve vztahu k etapizaci jako takové a ve vztahu k podmínkám intenzifikace ČOV Říčany a zásobování pitnou vodou, nikoliv ve vztahu k podmínkám souvisejícím s kapacitami školního a předškolního vzdělávání. K otázce přiměřenosti podmínek týkajících se předškolního a školního vzdělávání se pak vyslovil (z důvodu opožděnosti uvedené námitky) jen v obecnosti a nad rámec potřebného jako *obiter dictum*.

[59] S ohledem na právě predestinované závěry Nejvyšší správní soud neshledal naplnění stěžovatelkou uplatněného kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VII.

[60] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[61] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení odpůrci vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.“ V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud „nebude prokázán opak, lze vycházet z toho,

pokračování

že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.“ (shodně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019-50, či ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 126/2021-37). V nynějším řízení byl sice odpůrce úspěšný, soud však náklady vynaložené na zastoupení advokátem nehodnotí jako účelně vynaložené, neboť odpůrce jako obec s rozšířenou působností disponuje dostatečným personálním zázemím k zajištění účinného hájení jeho práv před soudy. Nejvyšší správní soud tudíž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[62] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, popřípadě jim soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nynějším řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhly, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Ani osoby zúčastněné na řízení tudíž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemají.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu