



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové a soudců Richarda Galise a Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatelky:

J. B.

bytem X

zastoupená obecným zmocněncem Mgr. L. B.,
bytem X

proti

odpůrci:

Město Dobříš,

sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš,

zastoupený advokátem JUDr. Janem Salmonem,

sídlem Revoluční 763/15, Praha,

za účasti:

1. Ing. J. K.,

bytem X

2. Ing. R. A.,

bytem X

3. ČEPS, a.s.,

sídlem Elektrárenská 774/2, Praha,

4. MVDr. J. B.,

bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Jaromírem Kyzourem,

sídlem Lublaňská 398/18, Praha,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Změny č. 3 územního plánu Dobříš, schválené usnesením Zastupitelstva města Dobříš ze dne 16. 11. 2023, č. 8/7/2023/ZM,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – Změna č. 3 územního plánu Dobříš, schválená usnesením Zastupitelstva města Dobříš ze dne 16. 11. 2023, č. 8/7/2023/ZM, se právní mocí tohoto rozsudku ruší v části, kterou byly v kapitole An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace) vymezeny „Další lokality určené k zástavbě“, a to v rozsahu pozemků p. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území X.
- II. Návrh se ve zbylém rozsahu zamítá.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 4 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) domáhala zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 3 územního plánu Dobříš vydané usnesením Zastupitelstva města Dobříš ze dne 16. 11. 2023, č. 8/7/2023/ZM (dále „napadené OOP“ či „3. změna“), v části stanovující podmínky pořadí změn v území (etapizaci) pro lokality Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice, a to tím, že se v kapitole An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace) zruší text „Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice“ a obrázek 10 a v odůvodnění v kapitole F.2.1 Požadavky na urbanistickou koncepci v požadavku d.7) text „Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice“ a obrázek 6.
2. Tvrdila, že vlastní pozemky p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X (všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nachází v tomto katastrálním území). První tři spadají do plochy Z16(07) a čtvrtý do plochy Z15(07). Dříve vlastnila pozemek p. č. XE, který darovala dceři, a pozemek p. č. XF, jež prodala. U všech pozemků nechala v souladu s územní studií na své náklady vybudovat kanalizaci, vodovod a vedení elektřiny. Pozemky jsou přístupné z pozemní komunikace v ulici Březová, která je z většiny zastavěna rodinnými domy. Severně od ulice Březová proběhla v posledních letech zástavba zahrnující přes 20 rodinných domů mj. na plochách Z18(07), Z19(07) a Z20(07). Zařazení pozemků do etapizace neodpovídá jejich umístění a rozloze. Jsou v zastavěné části města. Zástavbou dojde k dotvoření uliční čáry. Jde o pozemky pro stavbu 6 domů pro cca 24 osob. Nepředstavují pro odpůrce žádné přímé náklady. V souladu se zásadou minimalizace zásahu není žádný důvod zařazovat je do etapizace, na rozdíl od dalších 12 rozvojových ploch, které jsou dále od centra a bez infrastruktury.
3. Pozemky navrhovatelky jsou dotčeny prodloužením trvání a zpřísněním podmínek etapizace oproti dosavadnímu územnímu plánu. Ten umožňoval zahájit výstavbu v dalších lokalitách po realizaci „velké většiny“ rodinných domů v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna. Využití pozemků je napadeným OOP podmíněno naplněním 85 % zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna. Tím došlo ke

zprísnění etapizace. Změna č. 3 zasahuje do práv navrhovatelky, neboť omezuje využití pozemků a snižuje jejich hodnotu.

4. Obsah napadeného OOP ovlivnily výsledky místního referenda konaného 13. a 14. 1. 2023. Obyvatelé města odhlasovali, že souhlasí s tím, „aby Zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %“. Výsledek referenda je obecný a nepřihlíží k rozdílné situaci v zastavitelných lokalitách. Cílem referenda bylo omezit výstavbu v části Brodce. Občané až na výjimky neznali situaci jednotlivých zastavitelných ploch. Výsledky tak nelze paušálně uplatnit na všechny zbývající zastavitelné plochy ve městě a je nutné mezi nimi rozlišovat. U některých pozemků k tomu došlo, například plocha Z14(07) nebyla do etapizace zahrnuta, ačkoli se nachází na stejné ulici jako pozemky navrhovatelky. Navrhovatelka poukazovala na to, že lokality zasažené etapizací a lokality, kterými je podmíněna výstavba, spolu až na výjimky nesouvisí a jsou umístěny v různých částech města. Jejich situace je odlišná a měla by být posuzována samostatně.
5. Navrhovatelka považuje napadené OOP za nepřezkoumatelné. Odpůrce se dostatečně nevypořádal s námitkami, které uplatnila při pořizování změny. V nich namítala nezákonnost etapizace, chybějící důvody, zásah do práv omezením výstavby či rozdílnost situace jejích pozemků (zasítování, přístup na komunikaci, zastavěná oblast). Odpůrce námitkám nevyhověl pouze s odkazem na výsledky místního referenda. Tím však nebyl zbaven povinnosti se s námitkami řádně vypořádat. Z judikatury plyne, že k výsledkům referenda se nemusí přihlížet, pokud by jejich uplatněním mělo dojít k porušení zákona, v případě navrhovatelky zejména principu proporcionality. Odůvodnění napadeného OOP nevysvětluje, proč byla přípravným výborem pro referendum stanovena podmínka 85 % zastavěnosti. Etapizaci lze založit na významných a relevantních urbanistických důvodech, nikoli na přání laické veřejnosti.
6. Napadené OOP není dle navrhovatelky proporcionální. Etapizace byla zakotvena již v územním plánu z roku 2010. Jejím prodloužením dochází k omezení možnosti stavět po dobu více než 13 let. Změna č. 3 etapizaci zpřísňuje, ale nezdůvodňuje nutnost jejího pokračování. Z rozsudku Krajského soudu v Praze z 26. 2. 2020, čj. 54 A 84/2019-79, plyne, že při zachování či prodloužení etapizace je třeba vysvětlit, jaké okolnosti brání vynětí ploch z etapizace. Odpůrce důvody neuvedl a přes uplatněné argumenty navrhovatelky nezdůvodnil proporcionalitu přijatého řešení. Výsledky referenda nejsou dostatečným důvodem pro pokračování etapizace. Etapizace nerozlišuje mezi zvláštnostmi jednotlivých ploch, na nichž je výstavba podmíněna. Plochy se liší infrastrukturou a vzdáleností od centra.
7. Nejpozději v roce 2020 byla splněna podmínka etapizace spočívající v realizaci velké většiny rodinných domů podle dosavadního územního plánu. Odpůrce a stavební úřad považovali podmínku etapizace za splněnou. Stavební úřad povoloval výstavbu v lokalitách dotčených etapizací. Odpůrce se tomuto postupu nebránil. Navrhovatelka počítala s tím, že po dosažení stanoveného podílu zastavěnosti bude moci realizovat stavební záměry. Změna je v rozporu s principem předvídatelnosti a kontinuity územního plánování.

8. Napadeným OOP došlo i k porušení principu rovnosti, protože územní plán ve znění 3. změny obsahuje řadu lokalit určených k zástavbě, na které se etapizace nevztahuje. Etapizace se například již nedotýká plochy P5(07), části stavebních pozemků v lokalitě Na Čihadle nebo plochy Z14(07). Plocha Z14(07) se stejně jako pozemky navrhovatelky nachází na ulici Březová, ve které je přes 20 rodinných domů, a je pro výstavbu připravena méně než plochy s pozemky navrhovatelky. V návrhu 3. změny byla plocha Z14(07) zahrnuta do etapizace, ale v přijaté verzi z ní byla bez zdůvodnění vypuštěna.
9. Podle údajů prezentovaných odpůrcem došlo do roku 2023 k realizaci 77 % rodinných domů v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna, což splňovalo podmínku realizace velké většiny rodinných domů. Napadené OOP neuvádí, kolik domů bylo postaveno nebo povoleno ke dni vydání 3. změny v každé lokalitě a kolik zbývá vydat povolení, aby mohla být výstavba odblokována. Odůvodnění odkazuje na analýzu z roku 2022 aktualizovanou v lednu 2023. Aktuální údaje chybí. Je nutné vědět, jak dlouho etapizace potrvá. Odpůrce měl pořídit rozbor vývoje zastavěnosti v letech 2010 až 2023. Měl uvést, kolik domů bylo v každé z lokalit postaveno a povoleno. Na základě toho lze zjistit, zda podmínky etapizace byly naplněny nebo v jakém horizontu lze stavět. Z článku starosty odpůrce plyne, že podíly zastavěnosti činily v lokalitě Nad Papežem 80 %, v lokalitě Javorová 87 %, v lokalitě Na Kole 83 % a v lokalitě Západní zóna 58 %. Etapizace založená na těchto lokalitách postrádá smysl. V prvních třech zbývalo povolit pouze 7 rodinných domů. Západní zóna je specifická a podmínka zastavěnosti v ní nemusí být nikdy splněna.
10. V Západní zóně není zájem o výstavbu. Jelikož chybí údaje o vývoji zastavěnosti, nelze odhadnout, zda a kdy bude podmínka etapizace splněna. Podle statistiky z ledna 2023 zbývá povolit 22 rodinných domů. V této lokalitě jsou vymezeny i plochy SM 1 – plochy smíšené obytné. Lze zde stavět nejen rodinné domy, ale i bytové domy a provozovny. Územní plán předpokládá objekty s vhodnou smíšenou funkcí pro veřejnou vybavenost a další podnikatelské aktivity v libovolném poměru k bydlení. Nemusí zde tedy být umístěn žádný rodinný dům. Dnes se tam nachází pneuservis nebo prodejna elektroinstalačních materiálů. Je nemožné určit alespoň přibližný počet rodinných domů, které v budoucnu vzniknou. Středem lokality prochází dráty vysokého napětí, pod kterými nelze stavět. Lokalita byla pro podmínění zastavěnosti zvolena nevhodně.

Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce s návrhem nesouhlasil a navrhl jeho zamítnutí. Předně shrnul proces pořízení napadeného OOP a uvedl, že bylo přijato v souladu se zákonem. Byly splněny podmínky pro to, aby nabylo účinnosti. Dne 20. 12. 2023 na digitální úřední desce zveřejnil dokumenty tvořící obsah změny č. 3 územního plánu.
12. Etapizace se navrhovatelky dotýkala již před přijetím napadeného OOP. Územní plán již před 3. změnou obsahoval podmínku: *„Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna.“* Navrhovatelka rozporuje důvody etapizace, které byly přijaty před více než 10 lety. Stav se nezměnil. Nyní dochází ke konkretizaci etapizace v návaznosti na výsledky místního referenda. Referendum hovoří o zachování etapizace, nejde o prodloužení etapizace, která již skončila. Referendum reagovalo na návrh, který etapizaci vypouštěl. Její zachování znamená dodržení kontinuity. Došlo však k vymezení lokalit, kde bude možné povolovat výstavbu při dosažení hranice zastavěnosti v některé ze 4 základních lokalit.

13. Dopady 3. změny do sféry navrhovatelky spočívají výhradně v tom, že lokalita Březová ulice je územním plánem vymezena jako další lokalita, kde bude povolena výstavba. Tím nemohla navrhovatelce vzniknout újma. Zatímco předchozí územní plán nevymezoval plochy, ve kterých bude výstavba povolována, nyní má navrhovatelka vysokou pravděpodobnost, že v její lokalitě bude výstavba povolena jako další v pořadí. Rámec přezkumu by měl být dán výhradně tím, co bylo předmětem změny, tedy nikoliv etapizace jako taková, ale jen její konkretizace. Etapizace jako taková představuje stěžejní nástroj rozvoje území. Obce a města ve Středočeském kraji se potýkají se zvýšeným nárůstem satelitních městeček, která jsou nekoncepční a často izolovaná od zbytku původní zástavby. V lokalitě pro ně není dostatečná infrastruktura, kapacita trhu služeb a zboží. Lokality Březová ulice i Javorová se nacházejí severně od hlavních ploch určených k bydlení. Problematickou zónu jižně od těchto ploch tvoří bývalé průmyslové objekty, kde hrozí vznik mezery mezi lokalitami a zbytkem města v podobě brownfieldu (areál bývalých rukavičkářských závodů). Je proto třeba přistupovat k rozvoji lokalit obezřetně a systematicky. Smyslem etapizace není blokovat výstavbu na pozemcích navrhovatelky. Do územního plánu byla inkorporována za účelem plynulého a systematického rozvoje zastavěného území. Tento veřejný zájem musí převážet. Pro určení, které pozemky budou uvolněny k výstavbě, je stěžejní jejich lokalita v kontextu celkové zástavby a rozvoje města, nikoliv kvalita pozemků.
14. V návrhu změny č. 3 byla podmínka etapizace nejprve vypuštěna. V návaznosti na výsledek místního referenda byla do návrhu znovu vtělena. Důvody zachování etapizace byly vyřešeny v referendu. Výsledek byl pro odpůrce závazný. Ponechání etapizace je zákonným odrazem přímé demokracie. Odpůrci nepřísluší do něj zasahovat nebo jej modifikovat. Zastupitelstvo nemusí s výsledky referenda souhlasit, avšak respektuje je. Odůvodnění odmítnutí námitek navrhovatelky výsledkem referenda je legitimním zdůvodněním ponechání etapizace. Odpůrce nemá povinnost vyhledávat argumenty ve prospěch odůvodnění výsledků místního referenda a zpřesnění míry zastavěnosti. Závaznost referenda sama o sobě postačovala k tomu, aby zastupitelstvo provedlo jeho výsledky a konkretizovalo etapizaci. Klíčové je, že nedošlo ke změně, protože etapizace byla v územním plánu již od roku 2010. Navrhovatelka se námitkami domáhala změny územního plánu. S ohledem na výsledky referenda bylo nutné vrátit se v návrzích ke *statu quo*. Proto je odpůrcem uvedené odůvodnění dostačující. Opačná situace by nastala, pokud by byla etapizace do územního plánu nově inkorporována nebo byla rozšířena na další oblasti. Důvody jejího ponechání jsou uvedeny na str. 21 odůvodnění. Odůvodnění je podle odpůrce dostatečné. Etapizace je projevem ústavou zaručeného práva na samosprávu, a soudy jsou povolány pouze ke kontrole zákonnosti procesu přijetí (změny) územního plánu, jakožto i územního plánu jako takového
15. Poukaz navrhovatelky na rozsudek čj. 54 A 84/2019-78 není přílehlavý, neboť se týká prodloužení etapizace, která přestala platit. V nyní řešené věci došlo pouze ke konkretizaci existující kontinuálně platné podmínky etapizace.
16. Argumentace navrhovatelky, že územní plán nerozlišuje mezi zvláštnostmi jednotlivých ploch, by byla relevantní v případě změny ploch určených k okamžité zástavbě. Plochy však byly vymezeny dříve a ve 3. změně zachovány. Protože nedošlo ke změně v lokalitách určených k okamžitému zastavění, není na místě zabývat se otázkou vhodnosti vymezení lokalit. U plochy Z14(07) došlo k deklaraci existujícího stavu. Plocha je ve změně č. 3 vymezena jako stabilizovaná plocha pro individuální bydlení. Ke dni přijetí územního plánu šlo o stabilizovanou zastavěnou plochu, kde s ohledem na využití pozemků není plánována

další výstavba. Naproti tomu pozemky navrhovatelky byly v době přijetí změny č. 3 travnatými plochami, kde bylo možné očekávat další rozvoj, který je vhodný regulovat.

17. Neprodejnost pozemků navrhovatelky by mohla být způsobena absolutní nemožností stavět. To neodpovídá koncepci etapizace. Skutečnost, že je povolení výstavby v lokalitě Březová ulice podmíněno dokončením výstavby v jiných lokalitách, neznamena, že nebude výstavba nikdy povolena. Neexistuje subjektivní právo vlastníka, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla jeho nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.
18. Údaje o aktuální zastavěnosti byly opakovaně veřejně prezentovány. Územní plán stanoví jasný postup, jak povolovat výstavbu v případě, že je podmínka zastavěnosti naplněna. I pokud by byla splněna před nabytím účinnosti 3. změny, nebylo by to překážkou pro realizaci výsledků místního referenda a vymezení podmínek etapizace. Odpůrce pravidelně zpracovává zprávu o provádění územního plánu, ve které rozebírá postup zastavěnosti. Navrhovatelka si může průběžně ověřovat (a odhadovat), kdy bude na jejích pozemcích umožněna výstavba.
19. Navrhovatelka v petitu uvádí, že se domáhá zrušení změny č. 3 v rozsahu etapizace pro lokalitu Březová ulice. Navrhuje vypustit text „Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice“. Tím nebude dosaženo vynětí lokality z etapizace. Navrhovatelka se v případě vyhovění návrhu domůže toho, že lokalita, ve které se nachází její pozemky, bude vyňata ze seznamu lokalit, ve kterých má být povolována výstavba. Petit je v rozporu se záměrem navrhovatelky. Nepovede ke zrušení etapizace, ale zhoršení postavení lokality Březová ulice v rámci etapizace, neboť zástavba by v lokalitě byla možná až poté, co bude splněna podmínka zastavěnosti ve všech 4 lokalitách a etapizace přestane platit. Pro lokalitu by zrušením navrhované části 3. změny začal platit stav dle územního plánu po změně č. 2. Tím by nastala chaotická situace, neboť částečně by platil územní plán ve znění změny č. 2 a částečně ve znění změny č. 3. Navrhovatelka se svým návrhem nemůže domoci vynětí svých pozemků z etapizace.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

20. Osoby zúčastněné na řízení 1 a 3 se v řízení nevyjádřily.
21. Osoba zúčastněná na řízení 2 uvedla, že je spoluvlastníkem pozemků p. č. XA a XB, které se nachází v ploše BI – bydlení individuální. Možnost výstavby na pozemcích je omezena etapizací. Napadeným OOP došlo ke změně etapizace a ke zpřísnění možnosti výstavby. Pokud nedojde k naplnění 85% míry zastavěnosti v některé z lokalit Nad Papežem, Na Kole nebo Západní zóna, nebude možné stavět. Zároveň došlo i ke změně vymezení lokality Západní zóna, a to rozšířením o nezastavěné plochy Z09(04), Z10(04), Z11(04) a Z14(04) s funkčním využitím SM 1 – plochy smíšené obytné městské. Tím došlo k umělému snížení zastavěnosti lokality. Není možné určit alespoň přibližný počet rodinných domů, které tam vzniknou, protože podle funkčního využití lze v plochách umístit i jen stavby pro veřejnou vybavenost a další podnikatelské aktivity. Nemusí zde být umístěn ani jeden rodinný dům. To zakládá neurčitost výpočtu zastavěnosti lokality a nedosažitelnost míry zastavění.
22. Osoba zúčastněná na řízení 4 tvrdila, že při pořizování napadeného OOP vystupovala jako zástupce veřejnosti. Zachování etapizace je pro město důležité. Rozložení výstavby v čase je potřebné, aby na další výstavbu bylo město svým územím a infrastrukturou připraveno, aby mělo čas vlivy nárůstu zástavby průběžně vyhodnocovat a reagovat na ně a aby nedocházelo

k nepřehlednému paralelnímu rozšiřování města ve více lokalitách současně, ačkoliv preferované lokality ještě nebyly z velké většiny zastavěny. Důvody etapizace se zabýval Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 27. 9. 2022, čj. 43 A 69/2022-64, kterým v Dobříši vyhlásil místní referendum. Podle dosavadního územního plánu koncepce rozvoje města pracuje s podmínkami pro cca 10 000 obyvatel. Výraznější rozvoj je dle demografických rozborů nereálný a pro město nežádoucí. Program rozvoje města Dobříše na období 2021–2028 formuluje strategickou vizi tak, že město „je klidným, bezpečným a čistým městem s přiměřeným počtem obyvatel do 10 000...“ s tím, že je „zajištěna kvalitní technická a občanská vybavenost“. Nabízí rozmanité kulturní, sportovní a společenské vyžití, služby pro seniory, pracovní příležitosti apod. K trvalému pobytu je přihlášeno 8 571 obyvatel. Fakticky ve městě bydlí více než 10 000 lidí. O vyčerpání kapacity obyvatel hovoří i Zpráva o uplatňování územního plánu z července 2024. Kapacita škol i školek je v podstatě naplněna. Nedaří se snižovat počet žáků. Není dořešena dopravní zátěž v centru města, která se zintenzivnila. Město již sužují negativní dopady dopravního zatížení projíždějící tranzitní nákladní dopravy. I lékaři mají nedostatek kapacit. Problematické může být i zásobování vodou. ČOV Dobříš pokrývá s rezervou potřebu města výhledově pro cca 10 500 obyvatel. Na ČOV Dobříš je napojena i obec Stará Huť, která má 1 620 obyvatel. Rozšíření kapacity pitné vody v regionu je odhadováno na 8 až 10 let. Rozvolnění etapizace může zásadním způsobem ovlivnit kvalitu života ve městě.

Replika navrhovatelky

23. Navrhovatelka v replice setrvala na svých námitkách. Zdůraznila, že vynětí jejích pozemků z etapizace bude mít minimální dopad na obyvatele města. Zachování etapizace znamená prodloužení jejího trvání. Odpůrce měl zhodnotit, zda etapizace dosáhne požadovaného cíle. K tomu nepřistoupil. Nedošlo ke konkretizaci etapizace, ale k podstatné úpravě – zpřísnění. Změna obsahuje výčet lokalit, na které se etapizace vztahuje. Předchozí územní plán vztahoval etapizaci na všechny zastavitelné plochy. Ke změně došlo bez zdůvodnění. Odpůrcem předestřený striktní výklad závaznosti výsledku referenda by znemožňoval provedení testu proporcionality. Samotná existence výsledku referenda není dostatečným podkladem pro změnu územního plánu. Odůvodnění napadeného OOP na str. 21, na které poukazuje odpůrce ve vyjádření k návrhu, odkazuje jen na výsledky referenda a zastavěnost lokalit. Konkrétní důvody neobsahuje. Ani zdůvodnění zamítnutí námitek odpůrce neprovedl. Plocha Z14(07) je v zastavitelné ploše stejně jako pozemky navrhovatelky a podle územní studie je určena k výstavbě pěti rodinných domů. Jediný rozdíl je v zatížení etapizací. Jde o diskriminační přístup. Podmínky etapizace ze 3. změny se vztahují pouze na lokality vymezené v kapitole An) jako „lokality určené k zástavbě“. Na jiné zastavitelné plochy etapizace nedopadá. Vyhověním návrhu nebudou pozemky omezeny etapizací. Tvrzení odpůrce, že se etapizace dotýká všech zastavitelných ploch, neodpovídá znění územního plánu. K tomu navrhovatelka poukazuje na výčet zastavitelných ploch a článek starosty odpůrce.

Posouzení návrhu soudem

24. Soud ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), směřuje proti existujícímu opatření obecné povahy a obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal. Při věcném posouzení návrhu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době

vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

25. Navrhovatelka se domáhala zrušení podmínek pořadí změn v území (etapizace) stanovených 3. změnou pro lokality Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice. Svoji legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemků p. č. XA, XB, XC, které jsou součástí plochy Z16(07), a pozemku p. č. XD, který spadá do plochy Z15(07). Vlastnictví pozemků není mezi účastníky sporné. Navrhovatelka tvrdila, že v důsledku vydání napadeného OOP dojde k prodloužení nemožnosti její pozemky zařazené v lokalitě Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice zastavět, a tím i snížení jejich hodnoty a omezení možnosti prodeje. Jedná se o myslitelné tvrzení o dotčení vlastnického práva, a navrhovatelka je tedy aktivně procesně legitimována (k podmínkám procesní legitimace viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
26. Soud o návrhu rozhodl bez nařízení jednání. Navrhovatelka i odpůrce s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasili. Zároveň byly splněny podmínky pro rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. Jednání nebylo třeba nařizovat ani z důvodu dokazování, neboť soud vycházel z obsahu správního spisu, jímž se dokazování neprovádí.
27. V projednávané věci není mezi účastníky sporné, že po 3. změně územního plánu jsou podmínky stanovení pořadí změn v území (etapizace) stanoveny odlišně oproti dosavadnímu územnímu plánu (1. a 2. změna územního plánu podmínky etapizace neupravují).
28. Podmínky stanovení pořadí změn v území (etapizace) byly v dosavadním územním plánu zakotveny takto:

Pro účelné využití zastavěného území a pro omezení současné rozestavěnosti v řadě lokalit se stanovují tyto zásady etapizace:

Pro každý záměr mimo zastavěné území, který svojí rozlohou přesahuje pro obytné nebo pro smíšené obytné území 0,3 ha (přibližně 3 pozemky pro rod. domy), který pro ostatní smíšené a výrobní plochy přesahuje 0,5 ha, je nutné prokázat účelnost a nemožnost výstavby ve vhodnější lokalitě, dále je nutné prokázat účelnost z hlediska napojení na inž. síť a veř. komunikace.

Velké rozvojové obytné a smíšené lokality jsou podmíněny zpracováním územních studií, jež by m.j. měly zdůvodnit a doložit potřebu jejich realizace v daném čase.

V prvním pořadí výstavby budou podporovány záměry založené na přestavbě území – tj. lokality v prostoru kolem býv. Rukavičkářských závodů – P5(07), P6(07), P8(07), Z9(07), Z10(07), Z11(07), Z12(07), dále změnová lokalita v Příbramské ul. – Z11(03).

Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna.

Obdobně to platí pro plochy ekonomických aktivit, tzn. v první řadě využití brownfieldů – Rukavičkářské závody a okolí, býv. voj. Areál Svátá Anna, příp. býv. raketová základna (v tomto případě jen omezený rozsah ploch).

29. Podmínky stanovení pořadí změn v území (etapizace) vypadají po přijetí 3. změny územního plánu takto:

Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna.

Na základě výsledků hlasování v místním referendu konaném ve dnech 13.–14. 1. 2023 na území města Dobříš a v souladu s usnesením č. 11/3/2023/ZM přijatým Zastupitelstvem města dne 16. 2. 2023, následující pořadí změn v území (etapizaci):

Po naplnění 85 % zastavěnosti v některé z definovaných lokalit lze povolit stavbu dalších rodinných domů v dalších lokalitách určených k zástavbě, nejvýše však v počtu domů již povolených a postavených v lokalitě, ve které byla naplněna 85% zastavěnost. Po dosažení 85 % zastavěnosti z celkem 4 definovaných lokalit podmínka etapizace přestane platit.

Lokality Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna jsou definovány přesným zákresem v katastrální mapě. Výsledek zastavěnosti se vypočte jako podíl postavených a povolených rodinných domů v lokalitě k celkovému počtu pozemků, na kterých je možné v dané lokalitě stavět (dle pozemků v katastru nemovitostí a ÚPD). Údaje o počtu postavených rodinných domů se získají z katastru nemovitostí a z ortofoto mapy, počet povolených rodinných domů, které zatím nejsou postaveny, se získá z údajů stavebního úřadu.

Pokud bude 85% zastavěnost splňovat každá definovaná lokalita (samostatně), podmínka etapizace přestane platit a další lokality budou uvolněny najednou.

Další lokality určené k zástavbě jsou tyto: Z3(01) - V Lipkách; Z5(03) – Rosovická; Z5(04) – Úvozová; Z3(06) u Lidlu; Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice; Z9(08) – za Židovským hřbitovem; Z3(09), Z4(09), Z5(09), Z6(09) – Brodce; Z7(10) – pod sanatoriem; Z1(11) – naproti sanatoriu. Lokality jsou dále definovány přesným zákresem v katastrální mapě.

30. Změna č. 3 obsahuje ve výrokové části také tabulku s uvedením maximálního počtu domů a počtů domů k dosažení hranice 85 % zastavěnosti v jednotlivých lokalitách a celkem (Nad Papežem 89/76, Javorová 47/40, Na Kole 18/16, Západní zóna 81/69 a celkem 235/201). Podle poznámky k tabulce „pořizovatel při stanovení maximálního počtu domů v dané lokalitě vycházel z vymezení lokalit Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní (dále jen lokality), které jsou graficky vyznačeny v letecké mapě – obrázky 5 až 8 na stranách č. 65–67 v Textové části A. (srovnávací text s vyznačením změn) návrhu pro opakované veřejné projednání (zpracován v březnu 2023), dále z vymezení zastavitelných ploch v lokalitách v platné územně plánovací dokumentaci a pozemků v lokalitách dle katastru nemovitostí. Počet domů k dosažení hranice 85% zastavěnosti a % zastavěnosti je dáno výpočtem 85 procent z max. počtu domů. Pořizovatel určil maximální počet domů v dané lokalitě v únoru 2023. V následujícím období pořizovatel počet neaktualizoval, protože výchozí údaje se od té doby nezměnily. Maximální počet domů v dané lokalitě je platný ke dni 8. 8. 2023. Pro výpočet počtu rodinných domů v tabulce se pod pojmem ‚zastavěnost‘ rozumí součet RD postavených i RD povolených.“
31. Soud se nejprve zaměřil na návrhový bod brojící proti nedostatečnému odůvodnění změny podmínek etapizace a nedostatečnému vypořádání uplatněných námitek.
32. Územní plány či jejich změny přijaté podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), musí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak z ustanovení stavebního zákona (§ 53 a § 54 odst. 1, podle nichž se obdobně postupuje při pořízení změny), tak i ze skutečnosti, že jde o opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí být odůvodněno (např. rozsudek NSS z 26. 3. 2024, čj. 6 As 246/2023-38, bod 15).
33. Požadavky na konkrétnost a detailnost odůvodnění se liší v závislosti na tom, zda navrhovatel vznesl v průběhu řízení o vydání územního plánu či jeho změny včasné námitky (viz rozsudky NSS z 26. 6. 2014, čj. 5 AOs 3/2013-33, či z 2. 8. 2018, čj. 10 As 33/2018-39,

body 22, 24 a 25). Zatímco na obecnou část odůvodnění nelze klást přehnané nároky a nutně zůstává spíše v obecné rovině (srov. např. bod 20 rozsudku NSS č. j. 10 As 33/2018-39), na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti opatření obecné povahy je třeba klást stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, tj. požadavky upravené v § 68 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předešlé skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené (usnesení NSS z 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, č. 2244/2011 Sb. NSS, dále např. rozsudky z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, či z 16. 5. 2023, čj. 8 As 145/2021-51, body 36 a 37). Tyto požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách akceptuje i judikatura Ústavního soudu (nálezy z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, bod 30). Ve výše uvedeném nálezu Ústavní soud 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 přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci). I „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (rozsudek NSS z 15. 3. 2021, čj. 1 As 337/2018-48, bod 38). Zásah do vlastnického práva územním plánem musí splňovat podmínky testu proporcionality (rozsudek NSS z 23. 3. 2023, čj. 6 As 319/2021-111, bod 77) a těmito požadavky musí odpovídat i odůvodnění zásahu. Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž se zohlední jejich podstata (viz rozsudky NSS z 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48, či z 6. 3. 2025, čj. 8 As 48/2024-68, bod 26). Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (srov. např. rozsudky NSS z 9. 12. 2016, čj. 8 As 89/2016-48, nebo z 20. 8. 2015, čj. 9 As 18/2015-101). Prizmatem výše citované judikatury soud posuzoval, zda se odpůrkyně dostatečně vypořádala s námitkami navrhovatelky.

34. Z obsahu spisové dokumentace plyne, že kvalifikovaná většina oprávněných osob (k platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu viz § 48 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) vyslovila v místním referendu konaném v Dobříši ve dnech 13. a 14. 1. 2023 souhlas s otázkou: „*Souhlasíte, aby Zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %?*“ Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná.
35. V reakci na výsledky místního referenda nechal odpůrce v březnu 2023 vypracovat návrh 3. změny územního plánu pro opakované veřejné projednání konané dne 31. 5. 2023. Návrh obsahoval stejné podmínky etapizace, jaké obsahuje napadené OOP.

36. Navrhovatelka uplatnila proti návrhu 3. změny po opakovaném veřejném projednání rozsáhlé námitky. Navrhla, aby byly podmínky etapizace vypuštěny, případně aby byly z podmínek etapizace vyjmuty pozemky p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF. Argumentovala, že s ohledem na jejich počet, umístění a vybudovanou infrastrukturu nejsou důvody pro jejich zařazení do etapizace a lze k nim přistoupit odlišně od ostatních rozvojových ploch. Podmínka etapizace spočívající v realizaci velké většiny rodinných domů v dotčených lokalitách je dle navrhovatelky dostatečná. Odpůrcem i stavebním úřadem je považována za splněnou, neboť již došlo k rozsáhlé výstavbě v jiných částech města, například v ulicích K Lesu a Na Vyhlídce. Návrh 3. změny etapizaci zpřísňuje na 85 % zastavěnosti lokalit, aniž by odůvodňoval nutnost jejího pokračování. Navrhovatelka namítala, že chybí důvody pro zachování etapizace a že nesplňuje podmínky proporcionality. Zachování etapizace je třeba opírat o relevantní data a zjištění podložená údaji o území. Výsledky místního referenda nejsou dostatečným důvodem pro pokračování etapizace, neboť jde o hlasování laické veřejnosti. Nelze zjistit, proč byl přípravným výborem pro referendum a odpůrcem zvolen limit 85 % a jaké k tomu byly urbanistické důvody. Odpůrce není povinen vyhovět výsledkům referenda, pokud ho nelze provést v souladu s právními předpisy. Podle navrhovatelky je rozpor navržené etapizace se zákonem zjevný. Zpřísnění se fakticky rovná stavební uzávěře na dobu neurčitou. Pro zpřísnění etapizace přitom neexistují objektivní důvody. Počet obyvatel města v posledních letech klesl a kapacity čističky odpadních vod i školních zařízení jsou dostatečné. Odpůrce, stavební úřad i architekt 3. změny původně dospěli k závěru, že etapizace není nutná a chybí pro ni relevantní podmínky, což plyne z předchozí verze návrhu změny č. 3. V návrhu změny z března 2023 také chybí aktuální a detailní údaje o zastavěnosti lokalit, které jsou klíčové pro posouzení, jak dlouho může podmínka etapizace dotčené pozemky omezovat. Součástí odůvodnění musí být podrobný rozbor vývoje zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna v letech 2010 až 2023. Nedává smysl zahrnovat do etapizace lokality, u nichž je podíl zastavěnosti splněn nebo chybí postavit jen pár domů. Vlastníci pozemků v Západní zóně nemají zájem o stavbu domů, a tato lokalita by tak mohla zastavit výstavbu na desítky let. Navrhovatelka též namítla, že návrh změny nerozlišuje mezi plochami, na nichž je výstavba podmíněna. Argumentovala, že plochy se podstatně liší infrastrukturou i vzdáleností od centra. S cílem zamezit výstavbě v Brodčích a dalších velkých rozvojových plochách byly do etapizace nelogicky a nezákonně zařazeny i pozemky p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF. V ulici Březová je přitom již vybudována potřebná infrastruktura (asfaltová komunikace, chodník, kanalizace, veřejné osvětlení, vodovod a vedení elektřiny) a ulice je již z většiny zastavěná rodinnými domy. U uvedených pozemků došlo v souladu s územní studií na základě povolení stavebního úřadu na náklady navrhovatelky k vybudování kanalizace, vodovodu a vedení elektřiny. Pozemky disponují i přístupovou komunikací. Jejich zástavbou dojde k dotvoření uliční čáry ulice Březová. V rodinných domech na těchto pozemcích bude bydlet celkem cca 24 osob, což nepředstavuje pro odpůrce žádnou zátěž. V souladu se zásadou minimalizace zásahu není důvod zařazovat tyto pozemky do etapizace, na rozdíl od ostatních rozvojových ploch, které jsou vesměs dále od centra a není na nich vybudována infrastruktura.
37. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl, že s ohledem na výsledek místního referenda, které se konalo ve dnech 13. až 14. 1. 2023 na území města Dobříše, a v souladu s usnesením č. 11/3/2023/ZM přijatým zastupitelstvem odpůrce dne 16. 2. 2023, se námitce nevyhovuje. Konstatoval, že občané města v místním referendu souhlasili s tím, aby „*Zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z*

obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %.“ Dále citoval usnesení zastupitelstva č. 11/3/2023/ZM, podle kterého „po naplnění 85 % zastavěnosti v některé z definovaných lokalit lze povolit stavbu dalších rodinných domů v dalších lokalitách určených k zástavbě, nejvýše však v počtu domů již postavených v lokalitě, ve které byla naplněna 85% zastavěnost. Po dosažení 85 % zastavěnosti z celkem 4 definovaných lokalit podmínka etapizace přestane platit.“

38. Soud souhlasí s navrhovatelkou, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je ve vztahu ke změně podmínek etapizace (která je dle tvrzení navrhovatelky prodloužením etapizace, jejíž podmínky byly před změnou splněny) nedostatečné. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahuje jen odkaz na výsledek místního referenda a doplňující usnesení zastupitelstva, nikoli věcné důvody pro přijetí změny a posouzení její proporcionality ve vztahu k pozemkům navrhovatelky, též s ohledem na tvrzená specifika oproti jiným rozvojovým lokalitám.
39. Podle § 49 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné. To ovšem neznamená, že tím odpadá odpůrci povinnost vypořádat se s námitkami navrhovatelky, a tím povinnost vysvětlit změnu podmínek etapizace ve vztahu k pozemkům navrhovatelky.
40. Jak vyložil zdejší soud v usnesení ze dne 12. 11. 2020, čj. 55 A 116/2020-84, bodu 43, *místní referenda v oblasti územního plánování se nachází (stejně jako proces pořizování územního plánu jako takový) na hranici mezi politickou vůlí samosprávného celku (ať již generovanou zastupitelstvem či občany prostřednictvím referenda) a dalšími zákonnými požadavky (ať již na ochranu veřejného zájmu hájeného zejména dotčenými orgány, nebo právy jednotlivých osob zejména na minimalizaci zásahu do jejich vlastnických práv). [...] Ochrana veřejného zájmu, soulad s právními předpisy a požadavek na proporcionalitu zvoleného řešení ve vztahu k jednotlivým vlastníkům nemovitých věcí představují mantinely, ve kterých může zastupitelstvo realizovat zájmy obce, ať již formulované jím samotným nebo přímo občany prostřednictvím referenda.*“
41. Výsledek místního referenda je při pořizování změny územního plánu úvodní představou, jak by obec chtěla své území regulovat (viz rozsudek NSS z 1. 9. 2021, čj. Ars 6/2020-85, bod 26). Pro zastupitelstvo může představovat závazný pokyn pro iniciaci pořízení územního plánu či jeho změny, případně pro následné schvalování. Zastupitelstvo nicméně nemůže schválit takový územní plán, který by byl v rozporu se zákonem. Pokud je řešení požadované referendem nezákonné, není zastupitelstvo povinné takové řešení do územního plánu nebo jeho změny promítnout (viz usnesení zdejšího soudu z 12. 11. 2020, čj. 55 A 116/2020-84, bod 43, rozsudek NSS z 1. 9. 2021, čj. Ars 6/2020-85, bod 26). Závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy (viz rozsudek Krajského soudu v Brně z 22. 6. 2022, čj. 63 A 4/2022-65, č. 4381/2022 Sb. NSS). Smyslem konání referenda nemůže být nahrazení činnosti jiných orgánů, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů (viz rozsudek NSS z 12. 1. 2016, čj. 2 As 212/2015-27). Také zdejší soud v usnesení z 27. 9. 2022, čj. 43 A 69/2022-64, jímž vyhlásil v Dobříši místní referendum, zdůraznil, že „místním referendem nelze nahradit rozhodování

např. o konkrétních námitkách podaných v rámci procesu pořizování územního plánu“. Odpůrce se však zachoval přesně opačně.

42. Vznese-li vlastník pozemku v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny konkrétní námitky, kterými poukazuje na nedostatek odůvodnění, nezákonnost, nerozumnost či neproporcionalitu navrhované regulace, která vzešla ze závazného výsledku místního referenda, musí být na jeho námitky v přijatém územním plánu nebo jeho změně věcně reagováno. V souladu s principem právní jistoty má totiž každý právo znát důvody změn, jež se ho dotýkají (srov. např. rozsudek NSS z 31. 7. 2024, č. j. 3 As 314/2022-79, bod 31). Odpůrce je povinen vysvětlit, z jakých důvodů je v místním referendu odsouhlasená regulace v souladu se zákonem, zda je ve vztahu ke konkrétním pozemkům proporcionální a rozumná. Tím spíše tak musí učinit, pokud je v námitkách namítána absence odůvodnění navržené změny a nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva navrženou regulací. V opačném případě totiž výsledek místního referenda prosazuje v rozporu s právními předpisy.
43. Odpůrce byl tedy povinen k námitkám navrhovatelky zdůvodnit, proč se pohybuje v mantinelech územního plánování, ve kterých může realizovat politickou vůli svých občanů vyjádřenou v referendu. Odpůrce může například převzít a do opatření obecné povahy vtělit důvody, které vedly k vyhlášení nebo k podání návrhu na konání místního referenda. V návaznosti na tyto důvody bylo třeba uvést přezkoumatelnou úvahu, zda zásah do vlastnického práva s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti splňuje podmínky testu proporcionality, tedy sleduje ústavně legitimní důvody, je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a při zachování zásady minimalizace zásahu.
44. Povinnosti odůvodnit přijatou regulaci odpůrce nemohl dostát jednoduše tím, že poukázal na výsledek místního referenda. To odporuje povaze výsledku místního referenda a nutnosti vážit dotčení veřejných subjektivních práv vlastníků pozemků. Samotná existence závazného výsledku referenda totiž není dostatečným podkladem pro změnu územního plánu (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 212/2015-27).
45. Odpůrce rozhodnutí o námitkách navrhovatelky opřel pouze o výsledek místního referenda a navazující usnesení zastupitelstva. Tím však rezignoval na povinnost poskytnout navrhovatelce jakožto vlastníci změnou dotčených pozemků relevantní odpověď na její argumenty. Důvody, které k přijetí změn podmínek etapizace vedly, a úvahy, jak byla posouzena proporcionalita zvoleného řešení, nelze zjistit ani z výše uvedené citace usnesení zastupitelstva, které souhlasilo se zakotvením doplňující podmínky etapizace.
46. Navrhovatelka v námitkách poukazovala na to, že odpůrce a stavební úřad považovali dosavadní podmínky etapizace za splněné, že změna prodlužuje a zpřísňuje etapizaci, která se tak fakticky rovná stavební uzávěře na dobu neurčitou (též s ohledem na namítaná specifika Západní zóny), v návrhu změny nejsou uvedeny věcné důvody pro změnu podmínek etapizace a stanovení limitu 85 % zastavěnosti a že je třeba rozlišovat mezi lokalitami a že s ohledem na konkrétní skutkové odlišnosti dané lokality by se na její pozemky neměly zpřísněné podmínky etapizace vztahovat. Na žádnou z těchto námitek však odpůrce v napadeném OOP nereagoval.
47. V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých, často odlišných nebo dokonce protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Prakticky vždy dochází přijetím územního plánu či jeho změny k určitému dotčení na vlastnických právech. Samotná

existence takového dotčení nemůže být důvodem pro zrušení napadené části územního plánu nebo jeho změny za situace, kdy „*veškerá omezení vlastnických práv a jiných věcných práv z něho vyplývající 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 (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)*“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Pokud ovšem oprávněná osoba uplatní proti návrhu územního plánu nebo jeho změny námitky, je povinností orgánu vydávajícího územní plán rozhodnout o nich a důvody svého rozhodnutí vyložit (viz rozsudek NSS z 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Nemůže se spokojit s odkazem na to, že zvolené řešení je politickou vůlí odpůrce, ať již vyjádřenou v referendu či v usnesení zastupitelstva.

48. Nelze přisvědčit odpůrci, že povinnost blíže zdůvodnit rozhodnutí o námitkách by jej stíhala jen v případě, pokud by etapizaci do územního plánu zcela nově inkorporoval nebo ji rozšířil na další oblasti. Pokud byla předmětem změny územního plánu úprava podmínek etapizace, bylo povinností odpůrce k uplatněným námitkám vysvětlit, jaké jsou důvody pro zachování etapizace a jaké okolnosti brání vynětí konkrétních ploch (pozemků navrhovatelky) z etapizace. To platí tím spíše, pokud navrhovatelka poukazovala na to, že při rozhodování v území byly již původní podmínky etapizace považovány za splněné, a za situace, kdy 3. změna vymezila jednotlivé lokality určené k zástavbě, na něž se měla upravená pravidla etapizace vztahovat (nejedná se o všechny zastavitelné plochy), přičemž navrhovatelka předestřela argumenty, proč by se nové podmínky neměly vztahovat na jí označené pozemky.
49. I na nyní projednávanou věc lze vztáhnout obecné závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Praze z 26. 2. 2020, čj. 54 A 84/2019-79, č. 4035/2020 Sb. NSS., na která poukazovala navrhovatelka. V něm zdejší soud vyložil, že v územním plánu či jeho změně zachovávající etapizaci (prodlužující její platnost) je třeba vysvětlit, jaké okolnosti dosud brání vynětí ploch z etapizace. Vzhledem k povaze územního plánu „*takové vysvětlení může být relativně obecné, avšak je-li proti pokračování etapizace vznesena vlastníkem pozemku námitka, musí odůvodnění rozhodnutí o takové námitce obsahovat i důvody konkrétní, tak jako tomu má být v případě běžného správního rozhodnutí. V případě nedůvodně dlouhodobého trvání omezení vlastnických práv etapizací v územním plánu by takovou regulaci bylo možné považovat za svévolnou*“ (viz rozsudek čj. 54 A 84/2019-79, bod 39). I v nyní posuzovaném případě bylo třeba, aby odpůrce na základě navrhovatelkou uplatněných námitek provedl v rámci odůvodnění rozhodnutí o námitkách test proporcionality a zhodnotil, zda napadené OOP (změněná etapizace) sleduje legitimní cíl a umožňuje ho dosáhnout, zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, zda omezuje své adresáty co nejméně a zda je jeho následek úměrný sledovanému cíli, což odpůrce neučinil. Odpůrce neposkytl odpověď na námitky navrhovatelky, že podmínka etapizace spočívající v realizaci „*velké většiny rodinných domů*“ ve čtyřech vyjmenovaných lokalitách byla před přijetím napadeného OOP splněna, že k prodloužení etapizace dochází bez věcného zdůvodnění a že zařazení jejích pozemků v ulici Březová do nových podmínek etapizace nepřiměřeně zasahuje do jejího vlastnického práva.
50. Přestože etapizace (její původní podmínky) a omezení možnosti zastavět pozemky navrhovatelky byly zakotveny již v územním plánu z roku 2010, důvody pro změnu etapizace soud v projednávané věci postrádá. Soud dává navrhovatelce za pravdu, že z napadeného OOP nelze zjistit, proč dochází ke změnám podmínek etapizace, zda

etapizace znovu obživuje (dle tvrzení navrhovatelky byly podmínky původní etapizace splněny), zda se její podmínky zpříšňují, z jakých důvodů byla přípravným výborem pro referendum stanovena míra zastavěnosti právě na 85 % a proč důvody tvrzené navrhovatelkou nestačily pro vynětí jejích pozemků z etapizace, jak navrhovala v námitkách. Jedná se přitom o klíčové otázky, aby bylo možné posoudit proporcionalitu přijatého řešení.

51. Pokud odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že etapizace je kontinuálně platná od přijetí územního plánu v roce 2010 a důvody etapizace trvají, je třeba připomenout, že chybějící odůvodnění v opatření obecné povahy nelze nahradit vysvětlením ve vyjádření k návrhu (srov. rozsudky NSS z 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, z 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, z 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-62, bod 57, z 20. 4. 2022, čj. 10 As 226/2019-49, bod 27).
52. Současně nelze přehlédnout, že v návrhu zadání změny č. 3 z července 2018, v návrhu zadání ze září 2019 a ve schváleném zadání z ledna 2020 byl navrhován limit 75 % míry zastavěnosti, ve Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území z prosince 2021 a v návrhu ke společnému jednání z července 2021 byla navrhována hranice 50 % zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna a v návrhu k veřejnému projednání z července 2022 již nebyla etapizace navrhována vůbec. I s přihlédnutím ke změnám, k nimž docházelo v průběhu pořizování 3. změny územního plánu, měl odpůrce přijatou regulaci vysvětlit.
53. Soud dodává, že odpovědi na námitky navrhovatelky neplynou ani z rozhodnutí o námitkách jiných osob, které brojily proti změně podmínek etapizace (viz str. 59 a 68 odůvodnění napadeného OOP) ani z vypořádání připomínek. V nich se odpůrce též opírá pouze o výsledek místního referenda a na to navazující usnesení zastupitelstva.
54. Konkrétní věcné důvody pro přijetí změny podmínek etapizace neplynou ani z obecné části odůvodnění 3. změny. Odpůrce ve vyjádření k návrhu poukázal na to, že důvody ponechání etapizace jsou na str. 21 odůvodnění (kapitola F.2.1. Požadavky na urbanistickou koncepci). S tím soud nesouhlasí. Je tam pouze uvedeno, že změna je řešena s přihlédnutím k závěrům analýzy „Podíl zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna“ zpracované v březnu 2022 (s aktualizací v lednu 2023), k výsledkům místního referenda a usnesení zastupitelstva č. 13/3/2023/ZM. Usnesení č. 13/3/2023 ZM se etapizace netýká (zastupitelstvo jím souhlasilo s vyjmutím vypočtených pozemků ve vlastnictví města ze zastavitelných ploch a změnou na „NS – plochy smíšené nezastavěného území“). Nic bližšího odůvodnění neuvádí a obsahuje prakticky totožný text, který obsahuje závazná textová (výroková) část napadeného OOP. I pokud se jednalo o chybu v psaní a odpůrce mínil odkázat (shodně jako v rozhodnutí o námitkách) na usnesení zastupitelstva č. 11/3/2023 ZM, v němž zastupitelstvo vyjádřilo souhlas „s navrženou úpravou etapizace: po naplnění 85 % zastavěnosti v některé z definovaných lokalit lze povolit stavbu dalších rodinných domů v dalších lokalitách určených k zástavbě, nejvýše však v počtu domů již postavených v lokalitě, ve které byla naplněna 85% zastavěnost. Po dosažení 85 % zastavěnosti z celkem 4 definovaných lokalit podmínka etapizace přestane platit“, není zde obsaženo zdůvodnění přijatého řešení. Ani kapitola I.1 Urbanistická koncepce neobsahuje nic o změně podmínek etapizace v zastavitelném území města. Stanoví jen, že „na základě výsledků místního referenda a v souladu s usnesením Zastupitelstva města č. 14/3/2023/ZM vylučuje územní plán rozšíření zástavby v okolní krajině oproti současnému stavu v lokalitách, které byly ke dni vyhlášení referenda (27. 9. 2022) nezastavěným územím, s výjimkou případů, kdy by nutnost změny vyplývala z právního předpisu nebo kdyby se jednalo o veřejně prospěšné stavby.“. Ani toto

usnesení zastupitelstva se etapizace netýká. V kapitole J.2. Vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch pak odpůrce uvedl, že vzhledem k předpokládanému demografickému vývoji nevymezil nové zastavitelné plochy pro bydlení, některé stávající zastavitelné plochy určené pro přestavby převedl do ploch určených i pro bydlení a některé plochy původně určené pro bydlení v lokalitě Brodce převedl do kategorie ploch zeleně. Ani na tomto místě odpůrce nevysvětlil důvody pro změnu podmínek etapizace. Změna č. 3 územního plánu tak neobsahuje dostatečné zdůvodnění změny podmínek etapizace, natož takové, které by reagovalo na uplatněné námitky navrhovatelky.

55. Soud dodává, že ani Zpráva o uplatňování územního plánu Dobříš za období od května 2014 do října 2017 neobsahuje vyhodnocení stanovení pořadí změn v území týkající se obytných ploch. Pouze obecně uvádí míru zastavěnosti v jednotlivých lokalitách a to, že zásady etapizace byly v územním plánu zakotveny z důvodu účelného využití zastavěného území a omezení rozestavěnosti. Ani z této zprávy tedy nelze zjistit důvody dalšího trvání etapizace a změny podmínek etapizace tak, jak byly stanoveny 3. změnou. Tou přitom nedošlo pouze k upřesnění již stanovených podmínek, ale byly zavedeny podmínky nové (mj. umožnění výstavby určitého počtu rodinných domů v kterékoli z lokalit určených k zastavění při dosažení 85% zastavěnosti jedné ze 4 definovaných lokalit a stanovení výčtu lokalit, které budou podmínkám podléhat). Přitom nebylo vůbec reagováno na námitku navrhovatelky, že podmínky etapizace byly před přijetím napadeného OOP splněny. Není úlohou soudu, aby za odpůrce domýšlel, zda se obecné cíle rozvoje města vytyčené v územním plánu v roce 2010 podařilo naplnit, zda bylo nutné prodloužit trvání etapizace a změnit její podmínky tak, jak byly zakotveny v 3. změně, a jako první hodnotil, zda zvolené řešení nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva navrhovatelky.
56. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že etapizace kontinuálně pokračuje a představuje stěžejní nástroj kontrolovaného rozvoje území. Obce a města ve Středočeském kraji se potýkají se zvýšeným nárůstem satelitních městeček, která jsou nekoncepční a často izolovaná od zbytku původní zástavby, v lokalitě pro ně není dostatečná infrastruktura, kapacita trhu služeb a zboží. Lokality Březová ulice i Javorová se nacházejí severně od hlavních ploch určených k bydlení. Problematickou zónu jižně od těchto ploch tvoří bývalé průmyslové objekty, kde hrozí vznik mezery mezi lokalitami a zbytkem města v podobě brownfieldu (areál bývalých rukavičkářských závodů). Už jen z tohoto důvodu je zapotřebí přistupovat k rozvoji jmenovaných lokalit obezřetně a systematicky. Smyslem etapizace není blokovat výstavbu na pozemcích navrhovatelky. Etapizace byla do územního plánu inkorporována za účelem plynulého a systematického rozvoje zastavěného území a tento veřejný zájem musí převážet.
57. Soud opakuje, že nedostatek odůvodnění v opatření obecné povahy nelze nahradit vysvětlením ve vyjádření k návrhu. Lze tak pouze na okraj poznamenat, že i vyjádření k návrhu bylo pouze obecné a neobsahuje konkrétní vypořádání námitek navrhovatelky (není např. zřejmé, jak měla nově zavedená regulace, umožňující současnou, byť z hlediska počtu rodinných domů omezenou výstavbu v řadě rozvojových lokalit v okrajových částech obce, zabránit riziku vzniku brownfieldu v areálu bývalých rukavičkářských závodů a zajistit systematický rozvoj města).
58. Odůvodnění 3. změny nelze nahradit ani popisem důležitosti etapizace, kterou v řízení před soudem přdestřela osoba zúčastněná na řízení 4, nebo obsahem Zprávy o uplatňování územního plánu z července 2024, která byla vypracována více než půl roku po vydání napadeného OOP.

59. Lze tedy uzavřít, že chybějící vypořádání námitek navrhovatelky a zdůvodnění stanovení změn podmínek etapizace ve 3. změně územního plánu je důvodem ke zrušení části napadeného OOP. Návrhový bod je důvodný.
60. Vzhledem k tomu, že soud shledal napadené OOP nepřezkoumatelným, nemohl se zabývat tím, zda je přijatá změna podmínek etapizace proporcionální, rozumná a v souladu se zásadou rovnosti a kontinuity územního plánování. Zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu nebo jeho změně může soud pouze v případě, že se k ní na základě podané námítky vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu či jeho změny. Podle rozsudku NSS ze 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán.“ Ostatními návrhovými body navrhovatelky se proto soud nezabýval.
61. Soud musel dále posoudit, v jakém rozsahu se napadené OOP dotýká práv navrhovatelky. Aby byl návrh důvodný, musí být napadeným opatřením obecné povahy dotčena právní sféra navrhovatele (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 47). Pokud soud dospěje k závěru, že právní sféra navrhovatele nemohla být skutečně dotčena, návrh zamítne (viz např. rozsudky NSS z 11. 7. 2024, čj. 8 As 272/2022-87, bod 22, nebo z 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53, č. 4313/2022 Sb. NSS, body 38 a 39).
62. Stanovení etapizace omezuje vlastníka pozemku, na který dopadají podmínky etapizace, neboť jej bez splnění stanovených podmínek nemůže zastavět.
63. Na základě změny č. 3 územního plánu lze povolovat další stavby rodinných domů v lokalitách Z3(01) – V Lipkách; Z5(03) – Rosovická; Z5(04) – Úvozová; Z3(06) u Lidlu; Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice; Z9(08) – za Židovským hřbitovem; Z3(09), Z4(09), Z5(09), Z6(09) – Brodce; Z7(10) – pod sanatoriem a Z1(11) – naproti sanatoriu pouze při splnění vymezených podmínek etapizace. Jakkoli není formulace podmínek zcela jasná a srozumitelná, soud souhlasí s navrhovatelkou, že 3. změnu je třeba vyložit tak, že nové podmínky etapizace (možnost výstavby po naplnění 85 % zastavěnosti v některé z definovaných lokalit, bez omezení po dosažení 85% zastavěnosti v každé definované lokalitě) se vztahuje na „další lokality určené k zástavbě“, které jsou zde vypočteny. Z textu napadeného OOP ani jeho odůvodnění nelze dovodit, že by se některé zde nově vymezené podmínky měly vztahovat na všechny zastavitelné plochy, respektive že by výslovně vypočtené „další lokality určené k zástavbě“ měly být pouze preferovány tím, že na nich lze povolovat (být omezeně) výstavbu již po dosažení 85% zastavěnosti jedné ze 4 vyjmenovaných lokalit, zatímco výstavba v neuvedených *dalších lokalitách* by měla být podmíněna 85% zastavěností ve všech 4 vyjmenovaných lokalitách. Takový výklad se jeví nelogický i při porovnání zastavitelných ploch zařazených ve výčtu *dalších lokalit určených k zástavbě*, v němž jsou zařazeny nejrozsáhlejší rozvojové plochy, například Z5(04) – Úvozová, tedy velká lokalita (5,66 ha) na západním okraji města s funkčním využitím bydlení v rodinných domech určená pro 35 rodinných domů, Z3(06) – u Lidlu, velká rozvojová lokalita (8,28 ha) s funkčním využitím smíšené obytné městské na východním okraji města s předpokládaným počtem cca 150 bytů či plocha Z7(10) určená pro 9 rodinných domů. Ve výčtu naopak nejsou zařazeny menší plochy, blíže k centru, obklopené zastavěnými plochami, na nichž má dojít pouze k „dostavbě“ lokalit jednotkami rodinných domů [např. Z1(03), Z2(03), Z4(03), Z2(05), Z3(05), Z5(05) a Z6(05)]. To nasvědčuje tomu, že ve 3. změně vymezeným podmínkám etapizace měly podléhat pouze lokality v ní

vymezené a nikoli zastavitelné plochy výslovně neuvedené. Pokud tedy byly plochy, v nichž se nachází pozemky navrhovatelky zařazeny mezi *další lokality určené k zástavbě*, podléhaly (na rozdíl od ploch zde nevyjmenovaných) podmínkám etapizace tak, jak byly zavedeny 3. změnou.

64. Nadto lze poznamenat, že i pokud by byl výklad napadené části OOP sporný a v návaznosti na to mohlo být sporné, jaké důsledky bude mít zrušení napadené části OOP pro pozemky navrhovatelky, nemůže to bránit navrhovatelce domáhat se zrušení regulace, která se jejich pozemků dotýká.
65. Soud je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Rozsah návrhu je určen petitem návrhu (srov. např. rozsudek NSS z 23. 3. 2023, čj. 9 As 49/2021-39, bod 27). Navrhovatelka se v petitu domáhala zrušení napadeného OOP v rozsahu stanovujícím podmínku pořadí změn v území (etapizace), a to tak, že se v kapitole An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace) zruší text „Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice“ a obrázek 10 graficky vymezující lokalitu; a v odůvodnění požadavku d.7) kapitoly F.2.1. Požadavky na urbanistickou koncepci text „Z15(07), Z16(07), Z17 (07) – Březová ulice“ a obrázek 6 graficky vymezující lokalitu.
66. Navrhovatelka však není vlastnící všech pozemků, které tvoří lokalitu Z15(07), Z16(07) a Z17(07) – Březová ulice, ve vztahu k níž se domáhala zrušení podmínek etapizace zavedených 3. změnou. Vlastní pouze pozemky p. č. XA, XB, XC a XD, které spadají do plochy Z15(07) a Z16(07). Přestože tvrdila, že na své náklady vybudovala kanalizaci, vodovod a vedení elektřiny i na pozemcích p. č. XE a XF, sama současně uvádí, že tyto pozemky již nevlastní. Navrhovatelka je tedy stanovením podmínek etapizace v napadeném OOP přímo dotčena ve své právní sféře pouze ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC a XD, nikoli ve zbylých částech, které navrhla zrušit [zbylé pozemky v ploše Z15(07) a ploše Z16(07), nebo plocha Z17(07)], což ostatně sama připustila na s. 15 návrhu. Ačkoli napadené OOP vztahuje podmínky zastavění k vyjmenovaným lokalitám, dotýkají se jednotlivých pozemků, které se v lokalitách nachází. Soud proto přistoupil ke zrušení podmínek etapizace zavedených 3. změnou, které jsou navázané na vyjmenované „*další lokality určené k zástavbě*“, pouze v rozsahu pozemků navrhovatelky p. č. XA, XB, XC a XD. Tyto pozemky tak nadále nespádají do *dalších lokalit určených k zástavbě*. To znamená, že nově přijaté podmínky etapizace se na území města Dobříše aplikují ve všech *dalších lokalitách určených k zástavbě* (které jsou výslovně vyjmenovány v rámci etapizace ve znění 3. změny) s výjimkou pozemků navrhovatelky. Důvody pro zrušení 3. změny územního plánu ve větším rozsahu, tedy ve vztahu k lokalitě Z15(07), Z16(07) a Z17(07) nad rámec pozemků navrhovatelky, soud pro nedostatek aktivní věcné legitimace neshledal, a proto ve zbývajících částech návrh zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Zrušení 3. změny územního plánu ve výše uvedeném rozsahu je v souladu se zásadou zdrženlivosti (viz rozsudek NSS z 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS) a nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva odpůrce na samosprávu (viz nálezný Ústavního soudu z 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17). Soud zrušil pouze napadenou výrokovou část OOP, nikoli část odůvodnění 3. změny územního plánu, neboť opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., k jehož zrušení může soud přistoupit dle § 101a odst. 2 s. ř. s., lze rozumět pouze závaznou výrokovou část, kterou mohou být dotčena práva jeho adresátů. Odůvodnění 3. změny územního plánu není způsobilé zasáhnout do práv navrhovatelky, která jsou dotčena pouze výrokovou částí. Soud přes uplatněný petit nepřistoupil k čistě formálnímu odmítnutí části návrhu směřující (též) proti odůvodnění 3. změny, neboť

z celkového obsahu návrhu je zřejmé, že navrhovatelka usilovala o zrušení části napadeného OOP, které závazně upravuje podmínky etapizace. Soud na okraj poznamenává, že případný formální výrok o odmítnutí části návrhu ve vztahu k požadavku na zrušení části odůvodnění by neměl vliv na rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Z § 60 odst. 3 s. ř. s. plyne, že je-li návrh odmítnut, nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Čistě formální částečné odmítnutí by pak nic nezměnilo na tom, že podstatě námitek navrhovatelky soud ve vztahu k jejím pozemkům přisvědčil.

67. Pokud odpůrce poukazoval na to, že se na pozemky navrhovatelky při zrušení napadené části 3. změny nadále uplatní pravidla etapizace dle územního plánu ve znění 2. změny, tedy podmínka původního územního plánu, podle níž *„z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna“*, je třeba uvést, že navrhovatelce etapizace ve znění před přijetím napadeného OOP nevadila. Je totiž přesvědčena, že podmínky etapizace dle územního plánu ve znění 2. změny byly splněny, neboť za její platnosti byla povolována rozsáhlá výstavba v lokalitách, na které by jinak podmínka dopadala. Není úkolem soudu, aby tuto otázku nyní posuzoval.
68. Skutečnost, že v důsledku zrušení části 3. změny bude platit pro některé pozemky odlišná regulace, představuje běžný důsledek zrušení části změny územního plánu, který předvídá i § 114 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a nemůže být důvodem pro zamítnutí návrhu.
69. K argumentaci osoby zúčastněné na řízení 2 soud dodává, že pokud nesouhlasila s 3. změnou územního plánu, mohla podat vlastní návrh na její zrušení. V tomto řízení se však soud vzhledem k předmětu řízení, jak jej vymezila navrhovatelka, nemohl zabývat dotčením vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení 2 k pozemkům p. č. XA a XB, které se nachází v lokalitě Brodce, nikoli v lokalitě Březová ulice, vůči níž byl návrh směřován.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

70. S ohledem na shora uvedené závěry soud opatření obecné povahy – Změnu č. 3 územního plánu Dobříš schválenou usnesením Zastupitelstva města Dobříš ze dne 16. 11. 2023, č. 8/7/2023/ZM, zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku podle § 101d odst. 2 věty první ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v části, kterou byly v kapitole An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace) vymezeny *„Další lokality určené k zástavbě“*, a to pouze v rozsahu pozemků navrhovatelky p. č. XA, XB, XC a XD.
71. Ve zbylém rozsahu návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
72. Soud neprovedl jako důkaz záznam o průběhu konání místního referenda a vyhlášení výsledků místního referenda konaného ve dnech 13. a 14. 1. 2023, protože skutečnost, že kvalifikovaná většina občanů v místním referendu souhlasila s tím, aby *„Zastupitelstvo města Dobříš zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace, kde je mimo jiné určeno, že z obytných ploch by neměla být zahajována výstavba v dalších lokalitách do doby realizace velké většiny rodinných domů v lokalitách: Nad Papežem, Javorová, Na Kole, Západní zóna, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumní nejméně 85 %“*, plynula z obsahu správního spisu a současně nebyla mezi účastníky sporná. Soud k důkazu neprovedl ani výpisy z katastru nemovitostí k pozemkům p. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XI, neboť mezi účastníky nebylo sporné, že navrhovatelka je vlastnící pozemků p. č. XA, XB, XC a XD, a naopak nevlastní pozemky p. č. XE, XF, XG, XH a XI. Ostatní důkazy navržené navrhovatelkou v návrhu (Územní studie Březová ul. – Dobříš, Územní

studie Lokalita Březová Z_14, článek starosty odpůrce, analýzu „Podíl zastavěnosti v lokalitách Nad Papežem, Javorová, Na Kole a Západní zóna“, rozhodnutí čj. MDOB 52856/2020/Koz, rozhodnutí čj. MDOB 22866/2021/Ská, kolaudační souhlas čj. MDOB 51791/2023/Koz a kolaudační souhlas čj. MDOB 128978/2022/Šťa) soud pro nadbytečnost neprovedl, protože nemohly mít vliv na posouzení věci, neboť soud se s ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného OOP nemohl zabývat otázkou proporcionality přijatého řešení. Soud neprovedl k důkazu osobou zúčastněnou na řízení 4 navržený program rozvoje, rozhovor z 22. 3. 2022, článek „Dobříš se připravuje na situaci, kdy by jí nestačily zdroje vody“ z 27. 4. 2020, článek „Vlna veder může ohrozit zásoby pitné vody“ z 3. 7. 2015, studii „Zásobení Dobříšska a Novoknínska pitnou vodou – aktualizace 2020“ a Zprávu o uplatňování územního plánu Dobříš z července 2024, neboť ani argumentace osoby zúčastněné na řízení a obsah označených dokumentů nemohly nahradit chybějící odůvodnění napadeného OOP a rozhodnutí o námitkách navrhovatelky. Námitky podané osobou zúčastněnou na řízení 4 proti návrhu změny č. 3, dosavadní územní plán a změna č. 3 byly součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek NSS z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl důkaz Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, který označil odpůrce, neboť nebyl namítán rozpor napadeného OOP se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje. Ostatní důkazy navržené odpůrcem ve vyjádření k návrhu byly součástí spisové dokumentace.

73. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 větou druhou s. ř. s. Míru úspěchu účastníků nelze zcela exaktně stanovit v procentuálním vyjádření. Při kvantifikaci míry procesního úspěchu je třeba vycházet z celkového kontextu daného řízení a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení musí spravedlivě odrážet průběh a výsledek sporu (viz rozsudek NSS z 30. 5. 2023, čj. 4 As 185/2022-106). Soud přihlédl nejen k rozsahu zrušení části napadeného opatření obecné povahy, ale zejména k jeho významu z hlediska ochrany práv navrhovatelky. Ačkoli pozemky navrhovatelky z hlediska rozsahu představují menší část plochy „Z15(07), Z16(07), Z17(07) – Březová ulice“, navrhovatelka podaným návrhem usilovala o zrušení podmínek etapizace stanovených 3. změnou ve vztahu k vlastním pozemkům (viz str. 15 návrhu), k čemuž došlo. Soud má proto za to, že úspěch navrhovatelky lze vyjádřit (přibližně) výši 90 % a míru úspěchu odpůrce 10 %. Navrhovatelka má proto proti odpůrci právo na poměrnou část důvodně vynaložených nákladů řízení v rozsahu 80 % (úspěch navrhovatelky ve výši 90 %, od něž je třeba odečíst úspěch odpůrce ve výši 10 %). Náklady navrhovatelky tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Navrhovatelce náleží jeho poměrná náhrada v rozsahu 80 %, tedy ve výši 4 000 Kč. Odpůrce je povinen zaplatit tuto částku navrhovatelce ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám navrhovatelky (§ 149 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).
74. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

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 24. března 2025

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu