



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatele: **MVDr. J. B.**
bytem XXX
zastoupený advokátem JUDr. Jaromírem Kyzourem
sídlem Lublaňská 18, Praha

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

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

tohoto rozsudku ruší v rozsahu, kterým došlo v kapitole *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)* k vypuštění textu:

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

II. Opatření obecné povahy – Změna č. 3 územního plánu Dobříš, schválené usnesením Zastupitelstva města Dobříš ze dne 16. 11. 2023, č. 8/7/2023/ZM, se právní mocí tohoto rozsudku ruší v rozsahu, kterým byla kapitola *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)* doplněna o text:

- *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.*

III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení 17 210 Kč k rukám JUDr. Jaromíra Kyzoura, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. V projednávané věci se soud zabýval otázkou, zda odpůrce ve změně územního plánu dostatečně odůvodnil změny podmínek etapizace, které zakotvil po místním referendu. Dospěl přitom k závěru, že nikoli.

Obsah návrhu

2. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), domáhal zrušení části 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 rozsahu, kterým došlo v kapitole *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)* k vypuštění textu:

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

A v rozsahu, kterým byla kapitola An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace) doplněna o text:

- *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.*
3. Tvrdil, že je oprávněn podat návrh jakožto zástupce veřejnosti. Zároveň je občanem X a vlastníkem pozemků p. č. st. XA, XB, XC a XD v k. ú. X (všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v katastrálním území X). Návrh podal z důvodu rozporu přijaté regulace s výsledkem místního referenda konaného 13. a 14. 1. 2023. Přípravný výbor požadoval zachovat zásady etapizace a pouze upřesnit její podmínky. 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. Koncepce rozvoje města podle dosavadního územního plánu 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. Kapacita škol i školek je v podstatě naplněna. Není dořešena dopravní zátěž v centru města, která se zintenzivnila. Město sužují negativní dopady dopravního zatížení projíždějící tranzitní nákladní dopravy. Nedostatečná je i kapacita lékařské péče. 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 8-10 let. Rozvolnění etapizace může zásadním způsobem ovlivnit kvalitu života ve městě.
4. Kvalifikovaná část občanů města v místním referendu vyslovila 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: X, X, X, X, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %?“

Odpůrce v rozporu se závaznými výsledky referenda vypustil zásady etapizace. Podmínky etapizace změnil bez náležitého odůvodnění. Důvody neuvedl ani v rozhodnutí o námitkách navrhovatele. V rozporu s výsledky přijal novou podmínku, že: „*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.*“. Tato podmínka účinky etapizace rozvolňuje. Účelem původní podmínky („*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.*“), bylo zamezit výstavbě do realizace velké většiny rodinných domů ve všech lokalitách současně. Dle výsledku referenda se mělo přijetím změny územního plánu jen upřesnit, co se rozumí *velkou většinou*. Podle napadeného OOP tak již lze povolit výstavbu nových 41 rodinných domů, protože lokalita x je z 85 % zastavěna. Přijatá změna postrádá zdůvodnění. Odůvodnění napadeného OOP sice odkazuje na závěry analýzy „Podíl zastavěnosti v lokalitách X, X, X a X zpracovaný v březnu 2022 (s aktualizací v lednu 2023)“, ale neuvádí, o jaké závěry se jedná a jaké důvody pro regulaci z ní plynou. Odůvodnění obdobně obecně odkazuje na výsledky referenda, aniž by se však jakkoliv vypořádalo se závazky z něj vyplývajícími a s obsahem navrhovatelových námitek.

5. Není jasné, jakou podobu má 3. změna územního plánu. Podle údajů z elektronické úřední desky měla být vyhláška oznamující napadené OOP vyvěšena od 20. 12. 2023 do 5. 1. 2024. Část dokumentů, které mají tvořit obsah napadeného OOP, byla vypracována a vyvěšena později. Změna územního plánu by měla mj. popsat, co a jak se v územním plánu mění, stejně, jako je tomu např. u novelizací právních předpisů. Změna byla projednávána, schválena a zveřejněna bez takové změnové textové části. Napadené OOP uvádí, že se vydává změna č. 3 územního plánu Dobříš, která obsahuje i *Textovou část A změny č. 3 územního plánu Dobříš*, která je nedílnou součástí opatření obecné povahy jako samostatná příloha. Tento dokument neexistoval. Jeho existenci navrhovatel ověřoval 19. 1. 2024 nahlížením do spisu. Referentka odpůrce při nahlížení konstatovala, že *změnový* dokument zpracovatel nedodal. Ten byl navrhovateli zaslán e-mailem 31. 1. 2024. Z metadat zasláného dokumentu je zřejmé, že byl vytvořen 30. 1. 2024. Tento dokument nebyl zveřejněn na úřední desce. Není ani na internetových stránkách odpůrce. Při vydání opatření obecné povahy bylo zveřejněno jen úplné znění územního plánu po 3. změně a srovnávací text s vyznačením změn. Ty mají pomocnou, nenormativní povahu. Nejde o textovou část 3. změny územního plánu. Současně existují rozpory mezi tím, co bylo navrhovateli posláno, a mezi úplným zněním a srovnávacím textem. Pokud by se postupovalo podle dokumentu zasláného navrhovateli, byla by ze závazné část územního plánu vypuštěna i podmínka „*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.*“, která je podle úplného znění a srovnávacího textu zachována. Podobnou vadou je zatížen i proces pořizování změny č. 3, což je vada, která mohla mít vliv i na zákonnost napadeného OOP. Při pořizování nebyl k dispozici návrh obsahující samostatnou *změnovou část*.
6. Řada příloh napadeného OOP byla zveřejněna až po datu vyvěšení napadeného OOP na úřední desce, a to 22. 12. 2023 nebo 15. 1. 2024. Napadené OOP sice uvádí, co mělo být jeho obsahem, ale v něm uvedené přílohy nebyly spolu s ním vyvěšeny na úřední desce. Není v něm ani uvedeno, kde je možné se s nimi seznámit. Tuto informaci obsahuje až oznámení o vydání změny č. 3 ze dne 17. 1. 2024, č. j. MDOB 1515/2024/Mal. Opatření obecné povahy též neobsahuje podpisy osob, které jsou na něm uvedeny, a razítko odpůrce. Nebyla dostatečně projevována vůle vydat veřejnou vyhlášku s napadeným OOP. Tyto vady zakládají

nicotnost, resp. nezákonnost napadeného OOP.

7. Jelikož si navrhovatel nebyl jistý skutečným obsahem 3. změny územního plánu, *in eventum* navrhl zrušit napadené OOP v rozsahu, kterým mělo dojít v kapitole *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)* k vypuštění podmínky „*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.*“, pokud k takovém vypuštění došlo.

Vyjádření odpůrce

8. 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 elektronické úřední desce zveřejnil dokumenty tvořící obsah změny č. 3 územního plánu.
9. Právní úprava nestanoví, že změna územního plánu musí být vydána ve formě *změnového textu*, jako je tomu u právních předpisů. Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále „*vyhláška č. 500/2006 Sb.*“), nestanovila náležitosti změny územního plánu. Dokumenty zveřejněné na úřední desce obsahovaly strukturu podle přílohy č. 7 k této vyhlášce. Je z nich zřejmé, co je předmětem změny č. 3. Dokumenty nejsou vnitřně rozporné. Odpůrce na úřední desce zveřejnil úplné znění textové části územního plánu i srovnávací text, ve kterém je jasné vidět, které změny byly provedeny. Napadené OOP není nicotné ani nezákonné.
10. Zákonnost provedení výsledků místního referenda podléhá kontrole ze strany Ministerstva vnitra. Starosta obce má oznamovací povinnost. Při neprovedení výsledků místního referenda může Ministerstvo vnitra v krajním případě přistoupit až k rozpuštění zastupitelstva. Provedení výsledků referenda by nyní nemělo být předmětem přezkumu, neboť právní řád dává jiné nástroje k obraně. Navrhovatel měl předně využít podnět k ministerstvu, případně se domáhat zrušení příslušného usnesení zastupitelstva. Předmětem řízení má být přezkum zákonnosti opatření obecné povahy. Pod to nelze řadit provedení výsledků místního referenda, které je otázkou práva na samosprávu. Soudním přezkumem by došlo k nezákonnému zásahu do tohoto práva.
11. Změna č. 3 zachovává etapizaci zastavění nových obytných ploch, odpovídá otázce z místního referenda a jazykově se přesně shoduje s regulativem, který byl zachován (*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.*). Právě na tento regulativ mířilo místní referendum. Na jiné regulativy nemířilo. Odpůrce si je vědom toho, že opatření obecné povahy by mohlo být nezákonné, pokud by zastupitelstvo postupovalo v rozporu s výsledkem referenda a nijak se k tomu v odůvodnění nevyjádřilo. Zastupitelstvo konalo v souladu s výsledkem referenda. O tom svědčí stejná textace míry zastavěnosti, znění usnesení zastupitelstva přijaté v návaznosti na místní referendum a odůvodnění změny č. 3, a to včetně námitek navrhovatele. Z důvodů namítaných navrhovatelem nelze dovozovat nezákonnost změny. Závaznost referenda nemůže převážet nad zákonnými požadavky. Jde o pokyn pro orgány obce, aby se snažily výsledku dosáhnout zákonnými způsoby. Orgány odpůrce prosazovaly výsledek místního referenda a přistoupily k zanesení hlubšího detailu zvolené podmínky etapizace, aby se zajistila funkční aplikace regulativu. Etapizace byla vymezena dle místního referenda s uvedením podrobných podmínek počítání 85 % zastavěnosti. Předchozí úprava byla obtížně aplikovatelná a vznikaly spory o interpretaci. Bylo nezbytné stanovit pravidla, aby

nevznikala nejistota při kalkulaci zastavěnosti v souvislosti s posuzováním konkrétních stavebních záměrů.

12. Napadené OOP etapizaci nerozvolňuje. Argumenty navrhovatele jsou v tomto ohledu spekulativní. Účelově vybírá informace v jeho prospěch. Tvrdí, že výraznější rozvoj města je nežádoucí. Opomíjí, že i stagnace počtu obyvatel je z hlediska rozvoje nežádoucí. Ačkoli poukazuje na naplnění kapacity školek a škol, pomíjí, že polovina žáků základních škol do Dobříše dojíždí z oblastí, kterých se etapizace nedotýká. Odpůrce disponuje prostředky, jak navýšit kapacitu zdravotnických zařízení. Průběžně investuje do zvyšování kapacit existujících vrtů a do snižování ztrát ve vodovodním potrubí. Navrhovatel přehlíží, že vedle nových rozvojových ploch, na kterých je výstavba omezena etapizací, obsahuje územní plán další tzv. přestavbové plochy, na kterých mohou vznikat byty a objekty občanské vybavenosti, a kde zahájení výstavby není podmíněno. Námitky navrhovatele o nedostatečné infrastruktuře a potřebě etapizace popírají dlouhodobou obecnou shodu na potřebě využít ploch přestavby.
13. Změna č. 3 není nepřezkoumatelná. Důvody jsou zejména na str. 21 odůvodnění, kde se hovoří např. o požadavcích zadání změny. Je tam poměrně jednoznačně uvedeno, proč byla etapizace ponechána. Stejně tak lze odkázat na obsah usnesení zastupitelstva a referendum, z nichž rovněž vyplývá důvod pro zavedení etapizace v obecné rovině. Na odůvodnění územních plánů nelze mít nepřiměřené požadavky. Precizně je třeba odůvodňovat zejména zásadní změny, nikoli zachování (a objektivizaci) podmínek regulace. Námitka uplatněná navrhovatelem v průběhu pořizování změny byla obsahově zmatečná a odpůrce se s ní v rozhodnutí náležitě vypořádal.
14. Územní plán již před 3. změnou obsahoval podmínku, že *„Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.“*, která stále platí. Změnou dochází pouze k její konkretizaci. Stran vyřízení námitek navrhovatele je nutno uvést, že podmínka etapizace byla v původním návrhu změny č. 3 původně vypuštěna. Pouze v návaznosti na výsledek referenda byla do návrhu změny znovu inkorporována. Zachování etapizace je zákonným odrazem přímé demokracie. Odpůrci nepřísluší do něj zasahovat nebo jej kontradiktorně s výsledky referenda modifikovat. Usnesení zastupitelstva, kterým bylo schváleno napadené OOP, nezohledňuje pouze zájem vyjádřený výsledkem místního referenda, ale též otázku proporcionality etapizace k právům dotčených vlastníků pozemků v etapizaci omezených lokalitách a souladem navrhovaného řešení s právními předpisy, resp. zájmy jimi chráněnými.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

15. Osoba zúčastněná na řízení 1 se k návrhu nevyjádřila.
16. Osoba zúčastněná na řízení 2 ve vyjádřeních uvedla, že je spoluvlastníkem pozemků p. č. 1896/174 a 1896/186, které se nachází v lokalitě Brodce. Podle územního plánu spadají do plochy BI – bydlení individuální. Etapizace podle dosavadního územního plánu již byla naplněna. Napadeným OOP došlo k opětovnému zavedení etapizace. Podmínky byly změněny. Možnost výstavby byla ztížena. Pokud nedojde k naplnění 85% míry zastavěnosti v některé z lokalit X, X nebo X, nebude možné stavět. Zároveň se změnilo 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. Rovněž není možné určit alespoň přibližný počet rodinných domů, které tam vzniknou, protože podle funkčního využití lze v plochách umístit pouze i jen

stavby pro veřejnou vybavenost a další podnikatelské aktivity. Odporuje to i základní podmínce etapizace, která spočívá v realizaci velké většiny rodinných domů. Nemusí zde být umístěn ani jeden rodinný dům. To zakládá neurčitost výpočtu zastavěnosti lokality a nedosažitelnost míry zastavění. Problémem města je nedostatek rodinných domů nebo pozemků pro jejich výstavbu. Napadené OOP ovšem z ploch určených k zástavě plochy vyřazuje Z302(09), Z303(09), Z304(09), Z311(09), Z312(09) a Z313(09). Odůvodnění rozhodnutí o námitkách je nesmyslné a nedostatečné. Tvrzení odpůrce o korekci respektující smysl etapizace je v rozporu s reálným vyhodnocením zastavěnosti. Žádná korekce nebyla provedena.

Replika navrhovatele

17. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvádí, že součástí napadeného OOP není jeho textová část. Ta nebyla na úřední desce vyvěšena. Následné „dotváření“ vlastní textové části nasvědčuje, že si byl odpůrce tohoto pochybení vědom. Odpůrce sice vyvěsil „srovnávací text“ a úplné znění územního plánu. Tyto texty ale nemají regulativní povahu. Napadené OOP proto zjevně odporuje právním předpisům. Navrhovatel též doložil, proč přijatá regulace neodpovídá výsledku místního referenda. Odůvodnění přijaté regulace v napadeném OOP chybí. Referendum požadovalo zachování všech stanovených zásad etapizace, nikoli jen některých z nich. Došlo naopak k rozvolnění etapizace. Referendum je pro zastupitelstvo obce závazné. Odpůrce dezinterpretuje navrhovatelovu argumentaci i obsah zprávy o uplatňování územního plánu. Navrhovatel nepožaduje zastavení rozvoje města, ale zachování a zpřesnění etapizace a nalezení rovnováhy mezi těmito extrémy. Nedomáhá se ani přezkumu (do jisté míry) politického uvážení, které má obec při tvorbě územního plánu. Toto uvážení však nemůže být bezbřehé.

Posouzení věci soudem

18. Soud se předně zabýval splněním procesních podmínek pro projednání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Navrhovatel si nebyl jistý obsahem změny č. 3 územního plánu, namítal vady při vyvěšování na úřední desce a absenci vůle vydat veřejnou vyhlášku s napadeným OOP.
19. Podle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, správní orgán oznámí opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.
20. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.
21. Podle § 55 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

zákon), změnu územního plánu včetně změny pořizované zkráceným postupem a úplné znění územního plánu po této změně obec doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení změny územního plánu a úplného znění nabývá změna účinnosti.

22. Mezi podmínky řízení se podle judikatury NSS řadí i existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti. V této souvislosti je nutno zabývat se tím, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem a zda bylo řádně publikováno. Do sféry veřejných subjektivních práv svých (blíže neurčených) adresátů může totiž zasáhnout pouze opatření obecné povahy, které nabylo zákonem předepsaným způsobem účinnosti (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Také rozšířený senát konstatoval, že „u opatření obecné povahy, v okamžiku jeho oznamování vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, již není pochyb o tom, že opatření obecné povahy bylo vydáno, a že existuje. [...] Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení, ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou, stejně jako u normativního právního aktu, určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastni.“ (viz usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, bod 25). Jinými slovy teprve po řádném oznámení opatření obecné povahy, tj. v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, lze opatření obecné povahy považovat za existující; a až po nabytí účinnosti je závazné a způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv svých adresátů.
23. Mezi účastníky není sporné, že opatření obecné povahy ze dne 19. 12. 2023, č. j. 8/7/2023/ZM, bylo zveřejněno na úřední desce 20. 12. 2023. Navrhovatel tvrdil, že část dokumentů, které tvoří napadené OOP, byla zveřejněna až po vyvěšení tohoto opatření obecné povahy, a to 22. 12. 2023 nebo 15. 1. 2024.
24. Soudu je z úřední činnosti známo, že odpůrce provozuje úřední desku výhradně v elektronické podobě, což sdělil soudu v řízení vedeném soudem pod sp. zn. 41 A 2/2025.
25. Odpůrce soudu předložil správní spis v elektronické podobě, který mimo jiné obsahuje mapu úřední desky ke dni 20. 12. 2023, ke dni 22. 12. 2023 a ke dni 15. 1. 2024.
26. Mapa úřední desky ke dni 22. 12. 2023 obsahuje informaci, že na úřední desce byla zveřejněna změna č. 3 územního plánu. Současně bylo zveřejněno:
 - opatření obecné povahy [DOC, 66 kB];
 - opatreni_obecne_povahy [PDF, 586 kB];
 - O.1_B KOORDINAČNÍ VÝKRES – DETAIL [PDF, 7,5 MB];
 - O.3 TECHNICKÁ INFRASTRUKTURA [PDF, 4,5 MB];
 - O.4 DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA [PDF, 4 MB];
 - O.5 ZÁBORY ZPF [PDF, 832 kB];
 - P.1_A ZÁKLADNÍ ČLENĚNÍ ÚZEMÍ – JIH [PDF, 6 MB];
 - P.1_B ZÁKLADNÍ ČLENĚNÍ ÚZEMÍ – SEVER [PDF, 7,2 MB];
 - P.2 HLAVNÍ VÝKRES - ZÚP_3 [PDF, 7,2 MB];
 - P.3_A HLAVNÍ VÝKRES – DETAIL [PDF, 6,7 MB];
 - P.3_B HLAVNÍ VÝKRES [PDF, 15,3 MB];
 - P.4 VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY A OPATŘENÍ [PDF, 3,1 MB];
 - VVURÚ ZÚP_3 DOBRIS [PDF, 5,1 MB];
 - ZÚP_3 - A_Textová část_výrok [PDF, 4,7 MB]
 - ZÚP_3 - C-ODŮVODNĚNÍ [PDF, 4 MB]
 - O.1_A KOORDINAČNÍ VÝKRES [PDF, 10,2 MB].

27. Z mapy úřední desky vyplývá, že dokumenty tvořící změnu č. 3 územního plánu byly vyvěšeny na úřední desce odpůrce. Mapa úřední desky ke dni 22. 12. 2023 obsahuje údaj: *Systémové datum vzniku* 20. 12. 2023, a údaj: *Systémové datum změny*: 22. 12. 2023. Z těchto důvodů není možné jednoznačně určit, zda veškeré dokumenty, které tvoří změnu, byly vyvěšeny 20. 12. 2023, nebo 22. 12. 2023. To ovšem neznamená, že nebyly na úřední desce vůbec zveřejněny. I navrhovatel v návrhu tvrdil, že dokumenty byly zveřejněny. S vyvěšenými dokumenty se veřejnost mohla seznámit, a to nejen na úřední desce. Úřední deska obsahovala informaci o tom, že jsou k dispozici na internetových stránkách odpůrce: *Složka dokumentů: Město Dobříš > Občan a úřad > Dokumenty > Strategické dokumenty > Územní plán města Dobříše > Platné změny územního plánu*. Ani osoba zúčastněná na řízení 2 neměla pochyb o tom, co (které dokumenty) tvoří změnu č. 3 územního plánu.
28. Sporným je zejména obsah závazné textové části 3. změny územního plánu. Navrhovatel tvrdil, že na úřední desce nebyla zveřejněna závazná textová část 3. změny územního plánu ve formě, jakou bývají tvořeny změny právních předpisů (tzv. *změnový text*).
29. Mezi účastníky není sporné, že na úřední desce byl zveřejněn soubor *ZÚP_3 – A_Textová část_výrok*. Takto pojmenovaný soubor je i součástí správního spisu. Soubor je tvořen dokumentem s názvem *ZMĚNA Č. 3 – A. TEXTOVÁ ČÁST (SROVNÁVACÍ TEXT S VYZNAČENÍM ZMĚN)*. Skutečnost, že soubor *ZÚP_3 – A_Textová část_výrok* obsahuje *srovnávací text s vyznačením změn* není mezi účastníky sporná. Dokument obsahuje dosavadní znění textové (závazné) části územního plánu po 1. a 2. změně a zároveň závaznou textovou část změny č. 3 územního plánu, a to ve formě srovnávacího textu. Odpůrce v něm uvedl, že text rušený 3. změnou územního plánu je zvýrazněn modře a přeškrtnut, text vložený změnou č. 3 je psán červeně a text návrhu změny č. 3 k opakovanému veřejnému projednání fialově. Z tohoto dokumentu je zřejmé, které regulativy a pasáže dosavadního územního plánu se ruší nebo mění, a co se nově stává součástí závazné části územního plánu odpůrce. Soud se neztotožňuje s navrhovatelem, že tento dokument nemá závazný charakter. Jak vyslovil zdejší soud v rozsudku ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91, č. 4413/2023 Sb. NSS, bod 106, normativní charakter nemá samostatné úplné znění územního plánu po jeho změně (normativní charakter má změna územního plánu, kterou lze, na rozdíl od úplného znění, napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy). V projednávané věci dokument obsahující srovnávací text, tj. *ZMĚNA Č. 3 – A. TEXTOVÁ ČÁST (SROVNÁVACÍ TEXT S VYZNAČENÍM ZMĚN)*, není jen úplným zněním územního plánu po změnách, nýbrž (obsahově) i samotnou 3. změnou územního plánu. Jeho název, ve kterém se uvádí *A. TEXTOVÁ ČÁST*, současně odpovídá tomu, že podle opatření obecné povahy ze dne 19. 12. 2023, č. j. 8/7/2023/ZM, změna č. 3 obsahuje i *Textovou část A* změny č. 3 územního plánu Dobříš.
30. Soud se neztotožnil s námitkou navrhovatele, že změna územního plánu musí být vydána ve stejné textové podobě, jak bývá realizována změna právních předpisů, zejména zákonů. Tento požadavek nestanovil stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb. Pokud navrhovatel poukazoval na náležitosti územního plánu podle přílohy č. 7 k této vyhlášce, pak jim *ZMĚNA Č. 3 – A. TEXTOVÁ ČÁST (SROVNÁVACÍ TEXT S VYZNAČENÍM ZMĚN)* dostojí. Dokument obsahující závaznou textovou část 3. změny svými kapitolami kopíruje náležitosti územního plánu [srov. bod I odst. 1 přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve spojení s § 55 odst. 2 a § 43 odst. 6 stavebního zákona].
31. Nedůvodná je rovněž námitka, že i návrhy změny územního plánu měly být vyhotoveny stejným způsobem jako změny právních předpisů. Takový požadavek vyhláška č. 500/2006

Sb. ani stavební zákon nestanovily. Ze spisové dokumentace vyplývá, že návrh ke společnému projednání i návrhy pro veřejná projednání byly koncipovány stejným způsobem jako *ZMĚNA Č. 3 – A. TEXTOVÁ ČÁST (SROVNÁVACÍ TEXT S VYZNAČENÍM ZMĚN)*, tj. ve formě srovnávacího textu. Bylo z nich na první pohled zřejmé, co je předmětem procesu pořizování změny č. 3 územního plánu. O tom nemůže být pochyb, neboť nejen navrhovatel, ale i další osoby a dotčené orgány, přesně věděli, o kterých regulativech je řízení vedeno. Proti návrhům dokázali formulovat připomínky a námítky. Koncepce (formulace) návrhů 3. změny územního plánu proto nemá vliv na zákonnost procesu pořizování napadeného OOP a jeho existenci.

32. Pokud navrhovatel namítal, že mu odpůrce dne 31. 1. 2024 zaslal nově vytvořený dokument obsahující textovou část 3. změny územního plánu ve formě *změnového textu*, který nebyl zveřejněn na úřední desce, soud uvádí, že určující je dokument, který odpůrce vyvěsil na úřední desce, a to bez ohledu na to, zda obsahuje odlišný obsah. Navrhovateli dodatečně zasláný dokument nemá vliv na obsah vydané změny č. 3 územního plánu. Z judikatury dokonce plyne, že dodatečné zveřejnění čistopisu opatření obecné povahy na webových stránkách obce, který předtím nebyl oznámen veřejnou vyhláškou na úřední desce, nemá účinky vydaného opatření obecné povahy (viz usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, č. j. 5 Ao 7/2010-50). Závazná textová část 3. změny územního plánu je tak obsažena v dokumentu, který byl na úřední desce zveřejněn pod označením *ZÚP_3 – A_Textová část_výrok*. Tento dokument z územního plánu nevypouští podmínku „*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.*“, kterou navrhovatel požaduje zachovat. Z těchto důvodů nebylo nutné dokument, který byl zaslán navrhovateli e-mailem dne 31. 1. 2024, provádět k důkazu, neboť není podstatné, co bylo navrhovateli zasláno e-mailem, ale co bylo zveřejněno na úřední desce.
33. Navrhovatel dále poukazoval na to, že napadené OOP trpí vadou nedostatku projevu vůle jej vydat, protože na něm chybí podpis starosty, podpisy místostarostů a razítko odpůrce.
34. Ze spisové dokumentace plyne, že odpůrce disponoval tímto dokumentem s podpisy a razítkem. Na úřední desce nicméně zveřejnil dokument bez podpisů a razítka. To však nemá vliv na vydání, platnost a účinnost napadeného OOP.
35. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi připodobnil (co do procesu vydávání) opatření obecné povahy k vydávání právních předpisů obcí (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, dovodil, že „*nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost takovéto vyhlášky nijak neovlivňují.*“ Podpis starosty plní funkci jakéhosi osvědčení, že příslušný dokument je skutečně zastupitelstvem schválený právní předpis a že jeho obsah odpovídá vůli zastupitelstva (viz Furková, P., Veselý, M., Chodúr, P., Štěpánová, B. Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 6-7). Rozšířený senát přitom v usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, konstatoval, že „*u opatření obecné povahy, v okamžiku jeho oznamování vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, již není pochyb o tom, že opatření obecné povahy bylo vydáno a že existuje.*“ (viz bod 25 citovaného usnesení).
36. Připojení podpisu starosty a místostarostů a razítka odpůrce na veřejné vyhlášce nemá vliv na vydání a účinnost změny územního plánu. Změna územního plánu v podobě opatření obecné povahy se vydává již usnesením zastupitelstva obce a veřejnou vyhláškou se oznamuje (doručuje) adresátům. Oznamování veřejnou vyhláškou je jedním ze způsobů oznámení

písemnosti, které se provádí jejím vyvěšením na úřední desce (§ 25 odst. 2 věta první správního řádu). V této souvislosti lze odkázat například na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v němž NSS dospěl k závěru, že pokud bylo opatření obecné povahy vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu předepsaných 15 dnů, jedná se o řádné vyvěšení dle § 173 odst. 1 správního řádu. Právě ze skutečnosti, že došlo k vyvěšení opatření obecné povahy a dalších dokumentů na úřední desce, plyne vůle oznámit přijatou 3. změnu územního plánu veřejnou vyhláškou.

37. Lze proto uzavřít, že podmínka pro projednání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy spočívající v existenci platného a účinného opatření obecné povahy je splněna.
38. Soud nepominul ani to, že zdejší soud rozsudkem ze dne 24. 3. 2025, č. j. 41 A 2/2025-108, zrušil opatření obecné povahy – Změnu č. 3 územního plánu Dobříš 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. X, X, X a X v k. ú. X. Tento rozsudek nicméně nemá praktický dopad do projednávané věci, protože zde nebyly předmětem řízení „Další lokality určené k zástavbě“ vymezené v kapitole *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)*.
39. Soud dále posuzoval, zda navrhovatelí svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu. Dospěl k závěru, že i tato podmínka je splněna.
40. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
41. Podle § 23 odst. 1 stavebního zákona může být veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Podle § 23 odst. 2 téhož zákona může být zástupcem veřejnosti fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.
42. Navrhovatel vystupoval při pořizování a schvalování napadeného OOP jako zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona. Ze spisové dokumentace předložené odpůrcem plyne, že navrhovatel doložil potřebný počet více než 200 podpisů občanů města Dobříš, kteří uplatňovali věcně shodné připomínky k návrhu napadeného OOP. Z podání navrhovatele učiněných v průběhu pořizování napadeného OOP je zřejmé, že námitky podával jednak jako zástupce veřejnosti jménem občanů, kteří jej zmocnili, a jednak sám za sebe.
43. Rozšířený senát se aktivní procesní legitimací zástupce veřejnosti zabýval v usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, v němž konstatoval, že zástupce veřejnosti je při splnění podmínek § 23 stavebního zákona oprávněn reprezentovat a hájit shodný zájem občanů obce. „*Přiznáním práva podat námitku proti návrhu územního plánu stavební zákon „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roven jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu, přiznává právo jej hájit*

kvalifikovaným postupem - podáním námítky.“ (viz bod 60 citovaného usnesení). Stavební zákon přiznával zástupci veřejnosti významná oprávnění, přičemž jej konkrétně v řízení o změně územního plánu opravňoval k podání námitek podle § 55 odst. 2 ve spojení s § 52 odst. 2 stavebního zákona. Využije-li zástupce veřejnosti toto právo, pak má i právo na to, „aby podané námítky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako témuž právu jiných, na roveň mu postavených osob, musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.“ (viz bod 61 citovaného usnesení). Rozšířený senát dále uvedl, že institut zástupce veřejnosti umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování a umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti podávat kvalifikované námítky. Přísluší mu tak ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčených regulací. „Toto oprávnění je podepřeno (...) značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. (...) Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu.“ (viz body 82 a 83 citovaného usnesení). S ohledem na tyto skutečnosti rozšířený senát dospěl k závěru, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

44. Vycházejí ze shora uvedeného soud shledal, že navrhovatel je v této věci aktivně procesně legitimován. Navrhovatel podal návrh stejně jako námítky v řízení o vydání napadeného OOP jménem části občanů města Dobříš, od nichž odvozuje svou legitimitu. Možné dotčení právní sféry navrhovatele je třeba odvozovat i od právní sféry občanů Dobříše, kteří jej zmocnili k zastupování. O tom, že občané Dobříše mohou být dotčeni na svých hmotných právech (především na věcných právech či právu na příznivé životní prostředí) regulací prováděnou napadeným OOP přitom není pochyb v situaci, kdy napadeným OOP dochází ke změně podmínek etapizace, která se dotýká podstatné části města. Tvrdí-li navrhovatel, že na jeho námítky podané jeho jménem a jménem části občanů Dobříše týkající se změny podmínek (zásad) etapizace, jejichž zachování je z hlediska rozvoje města důležité, nebylo reagováno, nelze než uzavřít, že jeho tvrzení jsou plausibilní (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) a že je namístě přistoupit k věcnému přezkumu napadeného OOP.
45. Soud shrnuje, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Soud proto návrh věcně projednal. Soud posoudil návrh v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS) vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
46. Soud o návrhu rozhodl soud bez nařízení jednání, protože pro to byly splněny podmínky podle § 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 (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011

Sb. NSS).

47. Soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
48. V posuzované věci navrhovatel vznesl dva okruhy námitek. První se týkal nejednoznačnosti obsahu napadeného OOP a vad při jeho pořizování, druhý přijetí změn etapizace v rozporu s výsledky místního referenda bez dostatečného odůvodnění.
49. Prvnímu okruhu se soud věnoval výše a námitky neshledal důvodnými. Z hlediska druhého okruhu považuje soud za vhodné nejprve uvést, jaké podmínky etapizace obsahovala územně plánovací dokumentace před přijetím napadeného OOP, a jaké podmínky se staly závaznými po jeho přijetí.

50. Podmínky stanovení pořadí změn v území (etapizace) byly v 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 inženýrské sítě a veřejné komunikace.
- Velké rozvojové obytné a smíšené lokality jsou podmíněny zpracováním územních studií, jež by mimo jiné 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 bývalých 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 X, X, X, X.
- Obdobně to platí pro plochy ekonomických aktivit, tzn. v první řadě využití brownfieldů – Rukavičkářské závody a okolí, bývalý vojenský Areál Svatá Anna, příp. bývalá raketová základna (v tomto případě jen omezený rozsah ploch).

51. Změna č. 1 a 2 se stanovení pořadí změn v území (etapizace) nedotýkaly.

52. 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 X, X, X, X.

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 Zastupitelstvo 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 X, X, X a X 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.

Územní plán Dobříš
Změna č. 3 – A. Textová část
(Srovnávací text s vyznačením změn)

Definice zastavěnosti stanovená počtem rodinných domů¹:

Lokalita	Maximální počet domů v dané lokalitě	Počet domů k dosažení hranice 85 % zastavěnosti	% zastavěnosti
	89	76	85,4%
	47	40	85,1%
	18	16	88,9%
	81	69	85,2%
Celkem	235	201	

Podle poznámky pod čarou uvedené na obrázku výše: „Pořizovatel při stanovení maximálního počtu domů v dané lokalitě vycházel z vymezení lokalit X, X, X a X (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.“.

53. V projednávané věci je podstatné (a mezi účastníky nesporné), 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 a o změně některých zákonů (dále „zákon 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: X, X, X, X, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v

tomto rozumí nejméně 85 % ?“ (důraz přidán soudem). Podle § 49 zákona o místním referendu je totiž rozhodnutí v místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.

54. V reakci na výsledky místního referenda nechal odpůrce v březnu 2023 vypracovat návrh 3. změny územního plánu pro opakované veřejné projednání konané 31. 5. 2023. Návrh obsahoval stejné podmínky etapizace, jaké obsahuje napadené OOP.
55. Navrhovatel v postavení zástupce veřejnosti podal po opakovaném veřejném projednání proti návrhu 3. změny námítky. Poukazoval v nich na to, že návrh bez bližšího odůvodnění obsahuje zcela nové podmínky etapizace, které se odchyľují od výsledku místního referenda. Změna má zachovat stanovené zásady etapizace a upřesnit, že termínem *velká většina* se u jedné ze zásad etapizace rozumí nejméně 85 % míry zastavěnosti. Výsledku místního referenda odporuje doplnění podmínky, že *„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.“*. Formulace obsažená v návrhu změny podmínku etapizace přetváří v něco zcela jiného, resp. nezavádí upřesnění, které bylo požadované místním referendem. Použitý text znamená, že pokud bude naplněna zastavěnost 85 % v kterékoliv jedné z definovaných lokalit, lze povolit stavbu dalších rodinných domů kdekoli v dalších lokalitách určených k zástavbě, vždy však nejvýše v počtu již postavených v kterékoliv lokalitě, ve které byla naplněna 85% zastavěnost (je-li takových lokalit více, zřejmě se může jednat o součet počtu domů, které v nich byly postaveny). To by znamenalo, že by se již nyní mohlo postavit kdekoli řádově asi 100 domů. Dosavadní podmínka, která měla být zachována, vyžadovala zastavění velké většiny rodinných domů v každé z těchto lokalit.
56. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách uvedl, že občané města Dobříše v místním referendu souhlasili s tím, aby *„[z]astupitelstvo 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: X, X, X, X, a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se v tomto rozumí nejméně 85 %.“* Usnesením č. 11/3/2023/ZM souhlasilo zastupitelstvo města s úpravou výše uvedeného textu, týkajícího se etapizace, se kterým občané města souhlasili v místním referendu, na text: *„[p]o 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.“*. Pořizovatel musí respektovat usnesení zastupitelstva, a proto není námitce vyhověno.
57. Soud souhlasí s navrhovatelem, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách není dostatečné. Územní plány či jejich změny přijaté podle stavebního zákona musí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak ze 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 ze dne 26. 3. 2024, č. j. 6 As 246/2023-38, bod 15).
58. Požadavky na detailnost odůvodnění územního plánu nebo jeho změny se liší v závislosti na tom, zda jsou v průběhu řízení o vydání územního plánu či změny vzneseny proti regulativům napadeným před soudem včasné námitky (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014,

č. j. 5 Aos 3/2013-33). Na odůvodnění přijatého řešení je třeba klást vyšší požadavky, je-li jím reagováno na konkrétní námitku či připomínku, zatímco v případě nepodání námitek či připomínek se lze spokojit i s odůvodněním jen v obecné rovině (srov. např. rozsudky NSS ze dne 20. 5. 2024, č. j. 1 As 177/2023-63, ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33, nebo ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012-59). Přitom platí, že na obecnou část odůvodnění nelze klást přehnané nároky a nutně zůstává spíše v obecné rovině (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39). Naopak na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako na standardní rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to zejména co do přezkoumatelnosti odůvodnění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, či nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitce je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy. Odůvodnění rozhodnutí o námitce netrpí nepřezkoumatelností, je-li z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena (srov. např. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, nebo ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101).

59. V projednávané věci navrhovatel v postavení zástupce veřejnosti námítky uplatnil. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách nepředestřel žádné věcné argumenty, které by reagovaly na námitku navrhovatele, že podmínka doplněná usnesením zastupitelstva odpůrce č. 11/3/2023/ZM, přetváří zásady etapizace v rozporu s výsledky místního referenda.
60. Důvody pro přijetí doplňující podmínky neplynou ani z obecné části odůvodnění 3. změny územního plánu. Soud se neztotožnil s tvrzením odpůrce, že důvody jsou na str. 21 odůvodnění (kapitola F.2.1. Požadavky na urbanistickou koncepci). Je tam pouze uvedeno, že změna je řešena s přihlédnutím k závěrům analýzy „Podíl zastavěnosti v lokalitách X, X, X a X“ 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 v kapitole I.1, která se věnuje urbanistické koncepci, odůvodnění neobsahuje nic o změně podmínek etapizace. Stanoví jen to, 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 se etapizace netýkalo. 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 nejsou vysvětleny důvody, které vedly odpůrce k přijetí změny podmínek etapizace. Změna

č. 3 územního plánu tak neobsahuje dostatečné zdůvodnění změny podmínek etapizace.

61. Soud nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že námitky navrhovatele byly zmatečné. Navrhovatel v postavení zástupce veřejnosti jasně poukazoval na to, že doplněním podmínky, která vzešla z usnesení zastupitelstva č. 11/3/2023/ZM, do etapizace dojde k přetvoření zásad etapizace na podobu, která nebyla odsouhlasena v místním referendu. Za této situace bylo povinností odpůrce vysvětlit, z jakých důvodů nelze do 3. změny územního plánu promítnout pouze výsledek místního referenda, tj. pouze zachovat stávající podmínky etapizace a zpřesnit míru zastavěnosti v lokalitách X, X, X a X, a proč byla etapizace doplněna o podmínku, která vzešla z usnesení zastupitelstva č. 11/3/2023/ZM. Rozhodnutí v místním referendu pro něj totiž bylo závazné. Povinnosti uvést důvody se odpůrce nemohl zprostit ani pouhým konstatováním, že pořizovatel musí usnesení zastupitelstva respektovat. Odpůrce zcela pomíjí to, že zástupce veřejnosti má právo na to, *„aby podané námitky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námitek.“* (viz usnesení NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 61). Na povinnost odpůrce uvést věcné argumenty, které zdůvodňují přijetí změn etapizace, nemá vliv ani to, že etapizace byla před konáním místního referenda v tehdy připraveném návrhu změny č. 3 zcela vypuštěna.
62. Soud nesouhlasí s odpůrcem, že provedení výsledků místního referenda do změny územního plánu nemůže být předmětem soudního přezkumu. 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). Smyslem konání referenda je pouze zjištění politického názoru občanů (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015-27).
63. Z judikatury správních soudů vyplývá, že 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 (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020-84, bod 43). Potom skutečnost, zda se odpůrce při pořizování územního plánu nebo jeho změny pohyboval v těchto mezích, musí být (na návrh) předmětem soudního přezkumu územního plánu nebo jeho změny.
64. Zastupitelstvo obce 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. Zastupitelstvo je za takové situace oprávněno (ba dokonce povinno) zvolit řešení, které bude v souladu se zákonnými požadavky, což bude třeba řádně vysvětlit v odůvodnění územního plánu nebo jeho změny. I v takovém případě nemůže zastupitelstvo na promítnutí výsledku referenda rezignovat, ale je povinné se mu přiblížit natolik, nakolik to výše uvedené zákonné mantinely dovolí (viz usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 116/2020-84, bod 43, obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85, bod 26). *„Pakliže by totiž zastupitelstvo schválilo odlišné řešení dané lokality bez odůvodnění, proč řešení schválené v referendu nelze přijmout, mohla by tato skutečnost být za určitých okolností důvodem pro zrušení příslušné části územního*

plánu soudem.“ (viz usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 116/2020-84, bod 32).

65. Skutečnost, že starosta podle § 47 odst. 1 zákona o místním referendu musí oznámit výsledek místního referenda Ministerstvu vnitra neznamená, že předpokladem pro věcný přezkum zákonnosti provedení výsledků místního referenda do územního plánu nebo jeho změny je podnět k ministerstvu, nebo návrh na zrušení příslušného usnesení zastupitelstva, které rozhodlo o vtělení výsledku místního referenda do územního plánu. Výsledek místního referenda je při pořizování územního plánu nebo jeho změny úvodní představou, jak by obec chtěla své území regulovat (viz rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85, bod 26).
66. Odpůrce ve vyjádření k návrhu opakovaně uváděl, že pro něj výsledek místního referenda nemusí být závazný (např. bod 78 vyjádření). S tím se soud neztotožňuje. Závaznost výsledku místního referenda pro orgán vydávající územní plán nebo jeho změnu znamená, že se mu musí v územní plánu nebo ve změně co nejvíce přiblížit. Zároveň musí zachovat smysl toho, co bylo v referendu odsouhlaseno. V opačném případě to musí řádně zdůvodnit. Rovněž musí zdůvodnit svůj postup, pokud do územního plánu nebo změny sice zanesse přesně to, co bylo v referendu odsouhlaseno, ale zároveň k tomu navíc stanoví další podmínky (regulativy), které ty v referendu odsouhlasené mění (ovlivňují, upravují). To odpůrce v projednávané věci neučinil.
67. V místním referendu bylo odsouhlaseno, aby zastupitelstvo odpůrce zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace a při nejbližší změně územního plánu upřesnilo, že velkou většinou se rozumí nejméně 85 %. Zastupitelstvo usnesením č. 11/3/2023/ZM souhlasilo s úpravou etapizace, se kterou občané souhlasili v místním referendu, na text: *„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.“* Odpůrce v bodě 35 vyjádření k návrhu uvedl, že jeho orgány přistoupily k zanesení hlubšího detailu zvolené podmínky etapizace, aby se zajistila funkční aplikace regulativu. Taková úprava znamená odchýlení se od výsledku místního referenda. Soud proto souhlasí s navrhovatelem, že bez bližšího zdůvodnění, které měl odpůrce provést ve 3. změně územního plánu, lze dospět k závěru, že podmínka, která vzešla z usnesení zastupitelstva č. 11/3/2023/ZM, modifikuje v referendu odsouhlasené upřesnění toho, co se rozumí velkou většinou rodinných domů. Zároveň bylo v místním referendu odsouhlaseno, aby zastupitelstvo zachovalo v územním plánu stanovené zásady etapizace. Napadené OOP nicméně dosavadní zásady (podmínky) etapizace (až na zásadu *„Z obytných ploch by neměly být zabíjovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X, X.“*) z územního plánu vypouští. Ani to odpůrce ve 3. změně nezdůvodnil.
68. Pokud odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že navrhovatel pomíjí dlouhodobou obecnou shodu na potřebě využít tzv. přestavbové plochy, soud uvádí, že si tím odpůrce lehce protiřečí. Napadeným OOP totiž z územního plánu odstranil i zásadu, že *v prvním pořadí výstavby budou podporovány záměry založené na přestavbě území*, kterou navrhovatel požaduje ponechat.
69. Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy či jeho části, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele

(viz např. rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, č. 2186/2011 Sb. NSS, bod 24, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, bod 52). Postavení zástupce veřejnosti je v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podepřeno značnou mírou legitimacy dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce, kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry tak zástupce veřejnosti namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu (viz usnesení NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 83). Nevypořádání se s námitkami zástupce veřejnosti, který se zasazuje o respektování výsledku místního referenda, který je dle jeho tvrzení důležitý pro rozvoj obce, je podstatnou vadou, pro kterou je třeba zrušit dotčenou část změny územního plánu.

70. Napadené OOP je v části, kterou se mění podmínky stanovení pořadí změn v území (etapizace), nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přestože lze obecně souhlasit s odpůrcem, že etapizace je legitimním nástrojem územního plánování, soud z důvodu absence důvodů v napadeném OOP nemůže posoudit, zda se odpůrce mohl od výsledku místního referenda, který je pro něj podle § 49 zákona o místním referendu závazný, odchýlit způsobem, který učinil. Návrhový bod je důvodný.
71. Ačkoli měl odpůrce za to, že je odůvodnění 3. změny dostatečné, důvody pro její přijetí přdestřel až ve vyjádření k návrhu. Uvedl v něm řadu argumentů, kterými se snažil vysvětlit smysl 3. změny, důvody jejího přijetí, postup zastupitelstva a skutečnost, že územní plán nezakládá povinnost povolit stavbu. Tvrdil, že místní referendum se týkalo pouze zachované podmínky „Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách X, X, X,X“, a že dochází pouze k její konkretizaci, nebo že usnesení zastupitelstva, kterým bylo schváleno napadené OOP, nezohledňuje pouze zájem vyjádřený výsledkem místního referenda, ale též otázku proporcionality etapizace k právům dotčených vlastníků pozemků v etapizaci omezených lokalitách a souladem navrhovaného řešení s právními předpisy, resp. zájmy jimi chráněnými.
72. Soud k tomu nicméně uvádí, že i pokud by odpůrce ve vyjádření k návrhu podal sebepodrobnější zdůvodnění přijaté změny podmínek etapizace, chybějící odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahradit vysvětlením ve vyjádření k návrhu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Tvrzené důvody měl odpůrce vtělit do odůvodnění napadeného OOP.
73. Soud doplňuje, že nelze přehlédnout ani to, že v návrhu 3. změny územního plánu k prvnímu veřejnému projednání z července 2022 nebyla etapizace vůbec navrhována a navrhovatel, byť ještě nikoli v postavení zástupce veřejnosti, v podání označeném jako připomínky (pozn. soudu: námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona) po prvním veřejném projednání odpůrci vysvětloval, proč je zachování podmínek etapizace s upřesněním, co se rozumí velkou většinou rodinných domů, důležité pro harmonický rozvoj města. Stejně jako v návrhu poukazoval např. na to, že dojde k nárůstu počtu obyvatel, na které není připravena infrastruktura, kapacita škol i školek, zdroj pitné vody, čistírna odpadních vod a dopravní zátěž v centru města. Lze proto uzavřít, že řešení podmínek etapizace přijaté v napadeném OOP vyžadovalo náležité zdůvodnění.
74. Osoba zúčastněná na řízení 2 ve svém vyjádření navrhla, aby soud zrušil veškeré změny etapizace, které zavedlo napadené OOP. K tomu ovšem soud nemohl přistoupit, neboť

předmět soudního přezkumu vymezil navrhovatel ve svém návrhu. Soud jasně vymezený rozsah přezkumu nemůže překročit (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Návrh navrhovatele se netýkal ani vyřazení ploch Z9(04), Z10(04), Z11(04) a Z14(04) z lokality X. Soud se proto změně č. 3 územního plánu v tomto rozsahu nemohl věnovat. Není-li osoba zúčastněná na řízení 2 spokojená se změnou č. 3 územního plánu, mohla podat vlastní návrh na její zrušení.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

75. S ohledem na shora uvedené závěry soud podle § 101d odst. 2 věty první ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ke dni právní moci rozsudku zrušil opatření obecné povahy – Změnu č. 3 územního plánu Dobříš, avšak jen v části rozsahu, kterým došlo v kapitole *An) Stanovení pořadí změn v území (etapizace)* k vypuštění textu (viz výrok I) a a doplnění nového textu (viz výrok II).
76. Soud přitom opakuje, že byl vázán návrhem navrhovatele formulovaným v návrhu, a nemohl jeho meze překročit.
77. Jelikož napadeným OOP nedošlo k vypuštění podmínky „*Z obytných ploch by neměly být zahajovány další lokality do doby realizace velké většiny RD v lokalitách, X,X,X.*“, nebylo třeba o tomto eventuálním petitu rozhodovat.
78. Soud neprovedl jako důkaz vyhlášení výsledků místního referenda konaného v Dobříši 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: X, X,X,X 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. Součástí správního spisu byly vyhláška oznamující vydání napadeného OOP, grafická i textová část 3. změny územního plánu (*srovnávací text*), úplné znění územního plánu, námitky navrhovatele, oznámení o vydání napadeného OOP ze dne 17. 1. 2024, náhled internetové stránky odpůrce s dokumenty, které tvoří 3. změnu územního plánu (v návrhu pod odkazem: <https://www.mestodobris.cz/zmena-c-3-uzemniho-planu-dobrise/d-490251/p1=72989>), územní plán ve znění změny č. 2 a Zpráva o uplatňování územního plánu Dobříš z července 2024, které k důkazu navrhl navrhovatel (a to včetně listin navržených k důkazu v jeho replice). Součástí správního spisu byly i všechny listiny, které osoba zúčastněná na řízení 2 předložila a navrhla k důkazu ve vyjádřeních ze 7. 3. 2025 a 27. 3. 2025. Přitom nebylo třeba provádět dokazování listinami uloženými u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Příbram, neboť otázka vlastnictví pozemků p. č. X a X nebyla pro rozhodnutí věci důležitá. Soud neprovedl jako důkaz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2022, č. j. 43 A 69/2022-64, neboť je soudu známé z jeho úřední činnosti. Ostatní důkazy navržené navrhovatelem v návrhu (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, studie Zásobení Dobříšska a Novoknínska pitnou vodou – aktualizace 2020, a zbylé náhledy internetových stránek odpůrce, jejichž odkazy uvedl navrhovatel v návrhu) soud pro nadbytečnost neprovedl, protože nemohly mít vliv na posouzení věci. Soud neprovedl ani navržené Metodiky MMR, neboť ty nejsou pro soud závazné a posouzení zákonnosti procesu pořízení a schválení napadeného OOP mohl posoudit i bez nich. Soud se s ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného OOP nemohl zabývat tím, zda změna podmínek etapizace

odpovídá navrhovatelem tvrzeným cílům rozvoje města. Soud k důkazu neprovedl ani odpůrcem navržené Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, protože v projednávané věci nebyl namítán rozpor napadeného OOP s těmito zásadami. Zbylé důkazy navržené odpůrcem ve vyjádření k návrhu byly součástí spisové dokumentace.

79. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovateli, který naopak byl ve věci plně úspěšný, náleží plná náhrada nákladů řízení. Náklady vynaložené v řízení před soudem tvoří zaplacený soudní poplatek za podání návrhu ve výši 5 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za zastoupení náleží zástupci navrhovatele dle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, odměna za tři úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu a repliky) ve výši 4 620 Kč. Soud nepřiznal zástupci odměnu za úkon spočívající v nahlížení do spisu dne 20. 2. 2025, neboť „*nahlížení do spisu je z povahy věci součástí převzetí zastoupení nebo obhajoby*“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 398/06; shodně též usnesení NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 Azs 33/2008-40, nebo ze dne 26. 6. 2018, č. j. 8 As 284/2017-105). Se spisovou dokumentací odpůrce se navrhovatel mohl seznámit při nahlížení u odpůrce dne 19. 1. 2024 (obdobně srov. Svoboda, Karel, Hromada, Miroslav, Levý, Jiří, Vlášil, David, Tlášková, Šárka, Pirk, Tomáš. Náklady řízení. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 46, marg. č. 35). Vedle odměny přísluší zástupci navrhovatele též náhrada hotových výdajů za tři uvedené úkony právní služby ve výši 450 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Náklady navrhovatele tedy celkem činí 17 210 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
80. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 1. dubna 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu