

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci navrhovatele: **Rezidence Club Canada s. r. o.,** se sídlem Lipno nad Vltavou 25, Lipno nad Vltavou, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Adamem, advokátem, se sídlem Rooseveltova 37, Český Krumlov, proti odpůrci: **Obec Lipno nad Vltavou,** se sídlem Lipno nad Vltavou 83, Lipno nad Vltavou, zastoupeného JUDr. Olgou Strakovou, advokátkou, se sídlem Radniční 7a, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Lipno nad Vltavou schváleného usnesením Zastupitelstva obce Lipno nad Vltavou č. 54/2008 ze dne 12. 3. 2008,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Lipno nad Vltavou schváleného usnesením Zastupitelstva obce Lipno nad Vltavou č. 54/2008 ze dne 12. 3. 2008 **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Navrhovatel napadá návrhem ze dne 15. 4. 2010 opatření obecné povahy - územní plán obce Lipno nad Vltavou schválený Zastupitelstvem obce Lipno nad Vltavou dne 12. 3. 2008, usnesením č. 54/2008. Navrhovatel se domáhá zrušení celého územního plánu, in eventum zrušení územního plánu v části vymezující lokality označené PR4 a US PR4.

I.
Návrh na zahájení řízení

Navrhovatel uvádí, že je vlastníkem pozemku parcelní číslo (dále též „parc. č.“) 60 v katastrálním území (dále též „k. ú.“) Lipno nad Vltavou a spoluvlastníkem pozemku parc. č. 61 v témž katastrálním území (navrhovatel vlastní ideálních 1550/3373). K uvedeným pozemkům nabyl vlastnické právo usnesením o příklepu soudního exekutora Mgr. R. Ch. ze dne 10. 6. 2005, č. j. 031 EX 417/04 - 107.

Navrhovatel se v úvodní části návrhu věnuje svému oprávnění podat návrh na zahájení soudního řízení o zrušení předmětného územního plánu. Po citaci § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62, uvádí, že „*z textové i grafické části územního plánu vyplývají zásadní změny [týkající se pozemků parc. č. 60 a 61 v k .ú. Lipno nad Vltavou] oproti územnímu plánu z roku 2006. Vzhledem k tomu není pochyb o tom, že navrhovatel může tvrdit zkrácení na svých právech novým [územním plánem].*“

Navrhovatel dále uvádí, že odpůrcem vydané opatření obecné povahy obstojí v prvních dvou krocích postupu přezkumu vymezeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98: pravomoc k vydání opatření obecné povahy, působnost k jeho vydání; napadený územní plán však podle názoru navrhovatele nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem.

Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že v napadeném územním plánu zcela chybí vypořádání se s námitkami, které navrhovatel uplatnil; v této souvislosti navrhovatel odkazuje na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 1 Ao 3/2008 - 136 ze dne 16. 12. 2008 týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách.

Navrhovatel tvrdí, že uplatnil vůči návrhu územního plánu své námitky dne 2. 11. 2006 prostřednictvím Ing. J. T. - TMS PROJEKT STRAKONICE. Toto podání je dle navrhovatele třeba z obsahového hlediska považovat za námitky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona (byť uplatněné ještě za účinnosti starého stavebního zákona; navrhovatel je názoru, že změnou právní úpravy nemohly námitky pozbýt svých účinků). Na námitky navrhovatele odpůrce do současné doby nereagoval.

Navrhovatel se na odpůrce obrátil též 16. 10. 2006 s návrhem na narovnání závazné části regulace územního plánu. Odpůrce navrhovateli přípisem ze dne 23. 10. 2006 sdělil, že zastupitelstvo přijalo žádost a předalo ji k dalšímu zpracování; žádné další reakce se navrhovateli nedostalo.

Podle názoru navrhovatele pak odpůrce v procesu přijímání územního plánu nedostál též další povinnosti pořizovatele územního plánu: u napadeného územního plánu nebylo provedeno posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. SEA). Navrhovatel je přesvědčen, že napadený územní plán podléhá povinnosti posouzení vlivů koncepce na životní prostředí. Ve smyslu § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „zákon o posuzování vlivů“), je třeba nejprve rozlišit, zda daná koncepce podléhá povinnosti posouzení vlivů; přitom je třeba vycházet z obsahu zadání územního plánu. Napadený územní plán - zcela nový územní plán obce - počítá s vybudováním nových staveb na území, které je dosud pokryto lesním porostem, což navrhovatel považuje za zásadní změnu. Územní plán odpůrce tedy podléhal nepochybně

povinnosti posuzování vlivů koncepce na životní prostředí; posouzení však nebylo provedeno.

Navrhovatel též uvádí, že napadený územní plán je v rozporu se skutečným stavem. Pozemky navrhovatele parc. č. 60 a 61 se nacházejí v území s určenou zastavitelností 35% (PR 4), avšak pozemek parc. č. 61 je zastavěn celý a pozemek parc. č. 60 je zastavěn z 39 %, též na ostatních částech prostorové regulace jsou umístěny stavby.

Navrhovatel poukazuje na nedostatky v odůvodnění napadeného územního plánu ve smyslu požadavků stanovených v § 55 odst. 3 stavebního zákona (vymezení nových zastavitelných ploch pouze v případě, že nelze využít již vymezené zastavitelné plochy). Nový územní plán přesunul plochy se zastavitelností 80 % (v původním územním plánu) do ploch se zastavitelností 35 %, která ostatně ani neodpovídá skutečnému stavu (tyto plochy jsou již zastavěny zcela nebo více než 35 %, jak uvádí shora).

Navrhovatel je přesvědčen, že napadený územní plán je v rozporu s cíli územního plánování vymezenými v § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona; odůvodnění vydaného územního plánu se totiž v této otázce omezilo na pouhou citaci § 18 odst. 1 stavebního zákona a aspekty ochrany životního prostředí (§ 18 odst. 4 stavebního zákona) jsou též územním plánem pominuty.

Navrhovatel upozorňuje na skutečnost, že společnost ATELIER 8000, jež pro odpůrce vypracovala podklady pro napadený územní plán je vlastnicky propojena se společnostmi EXCEDER ENTERPRISE a. s. a CONDUCO a. s., které vlastní pozemky v prostorách s podmínkou prostorového uspořádání US PR 4 s druhem pozemku (převážně) lesní pozemek. Uvedené společnosti jsou k navrhovateli v konkurenčním postavení.

V závěru navrhovatel obecně uvádí, že navrhuje, aby Nejvyšší správní soud posoudil soulad územního plánu se zákonem a též zjistil, zda odpůrce *„při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost“*. Ze všech uvedených důvodů se navrhovatel domáhá zrušení celého územního plánu, in eventum zrušení územního plánu v části vymezující lokality označené PR4 a US PR4.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce nejprve zpochybňuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu. Je toho názoru, že navrhovatel v návrhu nedostál povinnosti tvrzení zkrácení svých hmotných práv vydáním napadeného územního plánu; poukazuje na část II.B návrhu obsahující toliko rozbor zákona a judikatury Nejvyššího správního soudu, tvrzení o zásadních změnách oproti původnímu územnímu plánu a vlastnictví pozemků navrhovatele, který pak dospívá k závěru, že *„není pochyb o tom, že navrhovatel <u>může</u> tvrdit zkrácení na svých právech novým [územním plánem].“* (zvýraznění doplněno odpůrcem). Odpůrce z tohoto důvodu navrhuje odmítnout návrh na zahájení řízení.

Dále odpůrce reaguje na námitky navrhovatele s tím, že je shledává nedůvodnými a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud, neodmítne-li návrh, rozsudkem návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

Odpůrce nejprve pro přehlednost uvádí časovou souslednost pořizování územního plánu a právních kroků navrhovatele týkajících se pozemků parc. č. 60 a parc. č. 61 v k. ú. Lipno nad Vltavou. Z přehledu je zřejmé, že navrhovatel nabyl vlastnické právo k předmětným pozemkům až poté, co odpůrce rozhodl o pořízení nového územního plánu; o legitimitě očekávání navrhovatele vzhledem k využití území dle předchozího územního plánu tedy není možno hovořit. Dne 16. 10. 2006 navrhovatel podal žádost o „narovnání závazné části regulace ÚP“, v níž žádal o upravení regulativů využití území, v němž leží pozemky navrhovatele (bloky 40 a 113 v původním územním plánu) tak, aby došlo ke zvýšení možné zástavby z 2 podlažních budov na 3,5 podlažní budovy a aby bylo v daném území umožněno stavět budovy sloužící jak k ubytování, tak i k bydlení). Žádosti bylo odpůrcem vyhověno a požadavky navrhovatele byly zahrnuty do návrhu následně schváleného územního plánu. Odpůrce z podaného přehledu dovozuje, že záměrem navrhovatele bylo vybudovat byty, nikoliv stavět nemovitosti hotelového typu, jak tvrdí v projednávaném návrhu; svůj závěr dokládá též rozhodnutími Městského úřadu ve Vyšším Brodě, stavebního odboru. Odpůrce zdůrazňuje, že navrhovatel by svůj skutečný záměr nemohl podle starého územního plánu realizovat (viz určení bloku 40). K realizaci mohlo dojít až na základě nového územního plánu, který zahrnul pro předmětné pozemky změny, jež navrhnul sám navrhovatel (zvýšení podlažnosti zástavby a funkčního využití) přípisem z 16. 10. 2006.

Odpůrce z návrhu dovozuje, že navrhovatel zmínkou o zastavitelnosti pozemků míří zřejmě k úvaze o snížení využitelnosti předmětných pozemků. Odpůrce nejprve uvádí, že členění území je v napadeném územním plánu zcela odlišné od členění původního územního plánu (původně pozemek parc. č. 60 byl zahrnut převážně do bloku 40 a v menší části do bloku 113 a pozemek parc. č. 61 do bloku 113). Pro blok č. 40 byl stanoven regulativ zastavitelnosti 0,8 (tj. 80 %) a výška zástavby 2 nadzemní podlaží. Pro blok č. 113 byl stanoven regulativ zastavitelnosti dle původního územního plánu 0,5 (tj. 50 %) a výška zástavby 2 nadzemní podlaží. Nyní stanovený blok PR 4 se s blokem 40 ani s blokem 113 neshoduje. Odpůrce zdůrazňuje, že z pouhého porovnání zastavitelnosti bloků nelze usuzovat na snížení či zvýšení využitelnosti pozemků; je třeba též zohlednit změnu v umožněné výšce zástavby. Odpůrce uvádí, že oproti původnímu územnímu plánu se zvýšila komerční využitelnost pozemků navrhovatele z 8103,6 m^2 na 8550,5 m^2 (komerční využitelnost pozemku = zastavitelná plocha pozemku X povolená podlažnost). Nadto bylo oproti původnímu územnímu plánu umožněno zastavět též část pozemků určených původně jako veřejná zeleň a veřejný chodník pro komerční účely, čehož navrhovatel využil (vybudoval obslužné soukromé parkoviště). Konečně pak odpůrce uvádí, že navrhovatel ve vztahu k pozemku parc. č. 61 rozhodně nemohl být novou regulací zastavitelnosti zkrácen na svých právech, neboť tento pozemek je dnes zastavěn celý.

Odpůrce je přesvědčen, že byl oprávněn napadený územní plán obce Lipno nad Vltavou přijmout a nepřekročil přitom jemu svěřenou působnost; navrhovatel ostatně otázky pravomoci a působnosti odpůrce nezpochybňuje. Odpůrce podle svého názoru též při pořizování územního plánu postupoval zákonem stanoveným způsobem; proces

pořizování územního plánu započal ještě v době účinnosti starého stavebního zákona, ale dokončen byl již za účinnosti nového zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) a to při respektování § 188 odst. 2 tohoto zákona.

Odpůrce odmítá navrhovatelovu námitku, že nereagoval na podané „námitky“ v rámci procesu pořizování územního plánu. Přípis navrhovatele z 16. 10. 2006 a přípis z 2. 11. 2006 (podepsaný Ing. J. T. - TMS PROJEKT STRAKONICE; tedy nikoliv navrhovatelem, přičemž z obsahu přípisu nelze dovodit ani žádnou formu zastupování navrhovatele) - oba přípisy totožného obsahu - nelze považovat za námitky ve smyslu § 52 stavebního zákona. Podání byla totiž obci doručena v době, kdy návrh územního plánu ještě neexistoval, ten vznikal až v průběhu roku 2007. Obsahem obou přípisů byly požadavky na úpravu regulativů využití území, v němž se nacházejí pozemky navrhovatele (zvýšení podlažnosti zástavby na 3,5 nadzemních podlaží a změna funkčního využití na ubytování a bydlení namísto pouze bydlení), požadavky byly plně akceptovány a jsou součástí napadeného územního plánu.

Navrhovatel byl dne 13. 6. 2007 nahlédnout do návrhu územního plánu a měl možnost k němu uplatnit námitky ve lhůtě do 7. 9. 2007 (konání veřejného projednání návrhu), což však neučinil. Odpůrce zdůrazňuje, že při pořizování územního plánu vyhověl námitkám vlastníků pozemků (s výjimkou jediné), vyhověl by tedy pravděpodobně i navrhovateli.

Odpůrce se pozastavuje nad postupem navrhovatele, jenž podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době, kdy územní plán již více než dva roky platí. Zrušení napadeného územního plánu by znamenalo zásadní nalomení principu právní jistoty. Poněvadž navrhovatel podal návrh na zrušení územního plánu v okamžiku, kdy již plně využil všech výhod z tohoto územního plánu plynoucích a dva roky po nabytí účinnosti územního plánu, považuje v takové situaci odpůrce postup navrhovatele za protiústavní.

Odpůrce nepovažuje ani námitku absence posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí za důvodnou. Podle jeho názoru nedošlo k porušení § 10i zákona o posuzování vlivů v tehdy platném znění. Příslušný úřad - Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví provedl zjišťovací řízení a v rozhodnutí ze dne 6. 9. 2006, č. j. KUJCK 21277/2006/OZZL/4/Sf, vyjádřil závěr, že není nutno územní plán obce Lipno nad Vltavou posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Tento závěr byl podle názoru odpůrce náležitě odůvodněn. Též zájem na ochraně lesů byl při pořizování územního plánu respektován, o čemž svědčí i konečné souhlasné stanovisko dotčeného orgánu Krajského úřadu Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, č. j. KUJCK 35038/2007OZZL - Ja ze dne 6. 12. 2007. Odpůrce k tomuto bodu závěrem připomíná, že tyto námitky nebyly v průběhu pořizování územního plánu nikým (navrhovatelem ani jiným subjektem, včetně orgánů státní správy) uplatněny.

Pokud jde o soulad územního plánu se skutečným stavem, odpůrce vysvětluje, že územní plán pracuje s „bloky“, jež zahrnují pozemky různých majitelů, nikoliv s konkrétními pozemky. Z toho je nepochybné, že překročení hranice zastavitelnosti

plochy jednoho pozemku nepůsobí překročení zastavitelnosti celého bloku, může pouze způsobit snížení zastavitelnosti ostatních pozemků v témže bloku.

Odpůrce odmítá, že by došlo vydáním územního plánu k jakémukoliv omezení vlastnického práva navrhovatele způsobem, jenž by vedl k závěru o nepřiměřenosti takové právní regulace. Z nového územního plánu naopak plynula navrhovateli dodatečná možnost vysokého komerčního zhodnocení jeho podnikatelského záměru - územním plánem došlo ke zklidnění lokality s pozemky navrhovatele, byla umožněna zástavba vhodnější pro bydlení a provedena tomu odpovídající změna funkčního využití pozemků, již navrhovatel preferoval.

Námitku týkající se absence odůvodnění změny územního plánu s odkazem na § 55 odst. 3 stavebního zákona odpůrce považuje za neopodstatněnou. Napadené opatření obecné povahy je zcela novým územním plánem, ustanovení § 55 odst. 3 cit. zákona se na něj tedy nevztahuje. Odpůrce je též přesvědčen, že při pořizování napadeného územního plánu byly plně respektovány cíle a úkoly územního plánování stanovené v § 18 a § 19 stavebního zákona; cílem bylo připravit takový *„územní plán, který by umožnil vytvoření komplexní obce, celoročně žijící především z cestovního ruchu a jeho doprovodných činností.“* Odpůrce též odmítá jakékoliv účelové zadávání požadavků na územní plán; územní plán byl přijat rozhodnutím zastupitelstva obce, voleného orgánu zcela nezávislého na osobě zpracovatele územního plánu, který byl ostatně povinen dbát požadavků pořizovatele.

Odpůrce uzavírá návrhem, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele, případně jej zamítl jako nedůvodný z důvodů, které ve svém vyjádření uvedl.

II.
Správní spis

Odpůrce k výzvě soudu předložil spisový materiál vztahující se k pořízení napadeného územního plánu obce Lipno nad Vltavou, z něhož Nejvyšší správní soud podává následující skutečnosti důležité pro rozhodnutí o návrhu:

Dne 20. 4. 2005 zastupitelstvo obce Lipno nad Vltavou rozhodlo o pořízení nového územního plánu obce (usnesení č. 74/2005). Oznámení o zahájení projednávání zadání územního plánu obce bylo ve formě veřejné vyhlášky vyvěšeno dne 22. 6. 2006 (sejmuto 4. 8. 2006); návrh zadání byl spolu s výkresem limitů využití území vystaven na Obecním úřadě odpůrce od 3. 7. 2006, oznámení též obsahovalo informaci o projektantech územního plánu a o možnosti uplatnit podněty k návrhu zadání územního plánu spolu se lhůtou k jejich podání. Veřejné projednání návrhu zadání územního plánu proběhlo 18. 7. 2006 a odpůrce se jej dle prezenční listiny neúčastnil, ani nevyužil možnosti podat podnět k návrhu zadání.

Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví vydal dne 6. 9. 2006, závěr zjišťovacího řízení (č. j. KUJCK 21277/2006/OZZL/4/Sf) podle

§ 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, že územní plán obce není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Návrh zadání územního plánu byl posouzen podle kritérií stanovených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů a krajský úřad dospěl k závěru, že komplexní posouzení vlivů koncepce (SEA) není třeba provést, neboť zadání je v souladu se zájmy chráněnými zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a dotčené orgány státní správy na úseku ochrany přírody a veřejného zdraví nevznesly zásadní připomínky; zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví lze prosadit standardními postupy podle zvláštních předpisů.

Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a investic - nadřízený orgán územního plánování podle § 14 odst. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., vydal dne 7. 9. 2006, č. j. KUJCK 25497/2006 OUPI/2, souhlasné stanovisko k návrhu zadání územního plánu.

Zastupitelstvo obce schválilo doplněné zadání dne 20. 9. 2006 usnesením č. 194/2006. Ve schváleném zadání se jako důvod pořízení nového územního plánu uvádí, že předchozí územní plán je již překonán, hlavním cílem nového územního plánu je umožnit vytvoření komplexní obce, celoročně žijící především z cestovního ruchu a jeho doprovodných činností (bod a/). Zadání požaduje vyznačit v grafické části hranice současně zastavěného a zastavitelného území, nenavrhovat stavby ve volné krajině, s výjimkou staveb umožněných zákonem (bod g/). Mezi okruhy problémů, jež má územní plán řešit, je mj. uvedeno propracování řešení centra obce s důrazem na propojení s jezerem (bod n/); při řešení uvedených problémů budou respektovány podmínky ochrany přírody a krajiny (bod p/).

Společnost BelaMotors s. r. o. (právní předchůdce navrhovatele) doručila dne 16. 10. 2006 k rukám starosty obce „žádost o narovnání závazné části regulace ÚP“; žádala, aby u pozemků parc. č. 60 a parc. č. 61 v k. ú. Lipno nad Vltavou došlo v územním plánu ke změně v prostorové regulaci, konkrétně ke změně výšky zástavby na 3,5 nadzemních podlaží a k doplnění funkční regulace o funkci bydlení. Na kopii žádosti je rukou připsaná poznámka *„bude zahrnuto do návrhu ÚP“* s nečitelnou parafou. Odpůrce společnosti BelaMotors s. r. o. sdělil 31. 10. 2006, že žádost přijal a předal ji k dalšímu vyřízení; žádost byla předána projektantovi téhož dne.

Odpůrci byla též adresována „žádost o provedení změny v konceptu ÚP“ ze dne 2. 11. 2006 pro realizaci stavby „rezidenční rekreační komplex Club Canada, Lipno nad Vltavou 25“. Žádost byla podepsána Ing. J. T., TMS PROJEKT, a svým obsahem odpovídala požadavkům vzneseným v žádosti společnosti BelaMotors s. r. o. dne 16. 10. 2006 (tj. zvýšení podlažnosti na 3,5 podlaží a změna funkčního určení též na bydlení, u týchž pozemků). Na kopii žádosti je rukou připsaná poznámka *„stejné jako z 16. 10. 2006, zahrne se do návrhu ÚP“*. Odpůrce žádost předal dne 13. 11. 2006 projektantovi územního plánu.

Odpůrce dne 25. 4. 2007 oznámil dotčeným orgánům státní správy zpracování návrhu územního plánu a datum konání společného projednání (16. 5. 2007), dále je vyzval k uplatnění stanovisek a připomínek k návrhu.

Navrhovatel dne 13. 6. 2007 požádal o nahlédnutí do návrhu územního plánu, jako účel žádosti uvedl přípravu projektové dokumentace.

Odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 23. 7. 2007, č. j. 2074 - 2107/07 (vyvěšeno 24. 7. 2007, sejmuto 7. 9. 2007), oznámil zahájení řízení o vydání územního plánu obce, termín veřejného projednání a vystavení návrhu územního plánu na Obecním úřadě odpůrce, zároveň upozornil na možnost podat k návrhu územního plánu námitky a připomínky ve smyslu § 52 odst. 2 stavebního zákona. Veřejná vyhláška byla ve stejné době též zveřejněna na úřední desce odpůrce způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Veřejné projednání návrhu se konalo dne 7. 9. 2007; navrhovatel se jej nezúčastnil, ani nevznesl námitku proti návrhu územního plánu.

Zastupitelstvo odpůrce schválilo opatření obecné povahy - územní plán obce Lipno nad Vltavou usnesením č. 54/2008 dne 12. 3. 2008. Vydání územního plánu odpůrce oznámil veřejnou vyhláškou č. 1/2008 (vyvěšena 19. 3. 2008 a sejmuta 4. 4. 2008); vyhláška byla též zveřejněna po stejnou dobu na úřední desce odpůrce způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Územní plán obce Lipno nad Vltavou

Zastupitelstvo odpůrce schválilo opatření obecné povahy - územní plán obce Lipno nad Vltavou usnesením č. 54/2008 dne 12. 3. 2008. Účinnosti územní plán nabyl dne 4. 4. 2008. Územní plán sestává z textové části, grafické části a zdůvodnění.

Textová část územního plánu v části I.1.3. (Urbanistická koncepce, vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně) stanoví, že prioritou obce je v současné době rozvoj a zkvalitnění cestovního ruchu a s ním spojená turistická infrastruktura. Územní plán více propracovává současný stav území obce a formuluje její konečný vzhled. Zastavitelné plochy, jež jsou vyznačeny v grafické části, jsou vymezené pro bydlení, rekreaci, občanskou vybavenost, veřejná prostranství, výrobu a skladování, dopravní a technickou infrastrukturu, dále plochy veřejně přístupné smíšené rekreační a plochy smíšené rekreační lesní.

Pozemky navrhovatele jsou umístěny v místě, které je funkčně určeno pro rekreaci, dále je označeno kódem US PR4. V textové části územního plánu (část I.1.6.) je určeno hlavní využití ploch rekreace pro „zajištění podmínek pro rekreaci v kvalitním prostředí“, pozemky staveb pro ubytování a rekreaci, pozemky dalších staveb a zařízení související s rekreací; je připuštěno (tzv. přípustné využití) též využití ploch pro „bydlení umožňující nerušený a bezkonfliktní pobyt“. Pro předmětné plochy je stanovena zastavitelnost 35 %, výška zástavby 3 nadzemní podlaží a střecha s možností využití podkroví, šikmá střecha se sklonem 15° - 45° (viz podmínky prostorového uspořádání, str. 24). Podmínkou pro využití plochy je dále též prověření navrhované zástavby územní studií podle § 30 stavebního zákona (viz bod I.1.9., kód US); tato podmínka byla stanovena pro plochy určené k zastavění v exponovaných částech obce, přičemž studie musí být projednány s obcí, která bude též pořizovatelem studií, včetně stanovení zadání (str. 27).

V textové části je definován pojem zastavitelnost jako „plocha zastavitelná v procentech nadzemní částí objektů včetně zpevněných ploch parkovišť a příjezdových komunikací“ a pojem výška zástavby, který „určuje maximální výšku stavby nebo maximální počet nadzemních podlaží“ (str. 25).

III.
Přípustnost návrhu

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., existence předmětu řízení (opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

Pokud jde o posouzení, zda navrhovatelem napadený územní plán obce Lipno nad Vltavou je opatřením obecné povahy, zde lze bez dalšího uvést, že tuto skutečnost žádný z účastníků řízení nezpochybňuje; z obsahu předloženého spisového materiálu pak vyplývá, že tento akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, a byl zákonným způsobem publikován. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhá zrušení celého územního plánu, resp. in eventum jeho části vymezující lokality PR4 a US PR4.

Další podmínkou řízení je aktivní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Podle § 101a s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech vydáním opatření obecné povahy zkrácen. Zde lze poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vymezující nezbytnost tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy, nikoliv pouze dotčení procesem jeho přijímání. Odpůrce ve svém vyjádření právě existenci tvrzení dotčení práv navrhovatele zpochybnil poukazem na konkrétní formulaci z návrhu na zahájení řízení.

Nejvyšší správní soud však tuto námitku odpůrce neshledává důvodnou; z návrhu lze dovodit, že navrhovatel vlastní (resp. je podílovým spoluvlastníkem) pozemky v území, jež je předmětem regulace napadeným územním plánem, dále tvrdí, že podmínky využití území, v němž se nacházejí předmětné pozemky, byly tímto územním plánem změněny. Z těchto skutečností lze dospět k závěru, že navrhovatel *tvrdí, že byl* na svých právech napadeným opatřením obecné povahy *zkrácen*. V této souvislosti je nutno připomenout, co ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, uvedl již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „*Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu - to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“ (bod 42 cit. usnesení).

Nejvyšší správní soud tedy shledal, že návrh na zahájení řízení je přípustný a přistoupil k jeho věcnému projednání.

IV.

K projednání věci nařídil Nejvyšší správní soud jednání, které proběhlo dne 27. 7. 2010; při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích.

V.
Přezkum opatření obecné povahy

V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, v němž zdejší soud vymezil postup soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem; strukturu tohoto postupu respektoval soud i v posuzované věci.

Nejvyšší správní soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo obce Lipno nad Vltavou bylo oprávněno předmětný územní plán vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti; k tomu navrhovatel ani žádné výhrady nevznesl.

Navrhovatel však činí sporným dodržení zákonem stanovených procesních postupů pro vydání územního plánu. Uplatněné námitky Nejvyšší správní soud posoudil následovně:

Navrhovatel tvrdí, že proti návrhu územního plánu vznesl dne 16. 10. 2006 a 2. 11. 2006 námitky, s nimiž se odpůrce v přijatém opatření obecné povahy nijak nevyrovnal, ačkoliv v souladu s § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o nich měl rozhodnout a své rozhodnutí odůvodnit. Odpůrce námitku považuje za nedůvodnou, neboť je přesvědčen, že podání navrhovatele ze dne 16. 10. 2006 nelze považovat za námitku proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 stavebního zákona.

K této námitce budiž nejprve předznamenáno, že proces pořizování napadeného územního plánu započal 20. 4. 2005, tedy ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „starý stavební zákon“). Stavební zákon nyní účinný (zákon č. 183/2006 Sb.) na takovou situaci pamatuje v § 188 odst. 2, který stanoví, že *„[ú]zemní plány obcí, [...] u kterých bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování, se podle tohoto zákona upraví, projednají a vydají; přitom činnosti ukončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle právních předpisů platných a účinných do 31. prosince 2006.*“ V posuzovaném případě, jak je ze shora podané rekapitulace zřejmé, bylo zadání územního plánu vypracováno, projednáno a schváleno za účinnosti starého stavebního zákona, též podání navrhovatele spadají do tohoto období. Naopak návrh územního plánu byl vypracován již za účinnosti nového stavebního zákona (podrobněji k výkladu § 188 odst. 2 stavebního zákona srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 40).

Pro posouzení námitky navrhovatele je podstatné určit, zda lze podání z 16. 10. 2006 a 2. 11. 2006 podřadit některému z institutů starého (tj. tehdy účinného) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že podání ze dne 2. 11. 2006 nelze považovat za podání učiněné navrhovatelem; přípis podepsal Ing. J. T., a připojil razítko „TMS PROJEKT“ a z obsahu podání není možno dovodit žádnou z forem zastupovaní navrhovatele (resp. jeho právního předchůdce), podání mu tedy nelze přičítat. Navrhovatel také nijak blíže nezdůvodnil, proč má být toto podání považováno za jeho úkon v procesu pořizování nového územního plánu. Nejvyšší správní soud tedy posuzoval právní povahu podání z 16. 10. 2006.

Podle § 20 odst. 2 starého stavebního zákona mohl „*do 15 dnů od posledního dne vystavení [návrhu zadání územního plánu, ...] každý uplatnit své podněty.*“ Posledním dnem pro uplatnění podnětů v uvedeném smyslu byl 17. srpen 2006, jak bylo též správně uvedeno ve veřejné vyhlášce z 21. 6. 2006; navrhovatelovo podání však bylo odpůrci doručeno až po tomto datu a nemůže se tedy jednat o účinně uplatněný podnět. Podání navrhovatele však nelze považovat ani za námitku proti návrhu územního plánu ve smyslu § 52 odst. 2 nového stavebního zákona, jak se domnívá navrhovatel, protože návrh územního plánu byl vypracován v první polovině roku 2007 (odpůrci jej projektant předal nejdříve 16. 5. 2007); navrhovatel tedy 16. 10. 2006 nemohl vznášet námitku proti dokumentu, který v té době ještě neexistoval.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že tato námitka není důvodná; navrhovatel proti návrhu územního plánu žádné námitky řádně neuplatnil, odpůrce o nich tedy nebyl povinen (ba ani nemohl) v opatření obecné povahy rozhodnout.

Na okraj pak soud připomíná, že odpůrce obsah navrhovatelova podání v přijatém územním plánu zohlednil, neboť napadený územní plán zahrnul pozemky navrhovatele do plochy s prostorovým uspořádáním PR 4 (mj. připouští výšku zástavby 3,5 nadzemních podlaží) a s funkčním využitím rekreace; je důvodné předpokládat, že navrhovatel si tuto skutečnost ověřil v návrhu územního plánu dne 13. 6. 2007. V tento den se dostavil k odpůrci a do návrhu nahlédl; námitku proti návrhu však neuplatnil, ačkoliv byl o této možnosti veřejnou vyhláškou ze dne 23. 7. 2007 poučen.

Druhá námitka, jíž navrhovatel napadá zákonnost procesu pořizování územního plánu, směřuje k porušení § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; napadený územní plán měl být podle názoru navrhovatele posouzen z hlediska vlivů koncepce na životní prostředí. Odpůrce námitce oponuje s tím, že proběhlo řádné zjišťovací řízení podle § 10i zákona o posuzování vlivů, jehož závěrem bylo, že provedení SEA není nutné; odpůrce odkazuje na tyto závěry ze dne 6. 9. 2006, č. j. KUJCK 21277/2006/OZZL/4/Sf.

Zákon o posuzování vlivů ve znění účinném do 31. 12. 2006 stanovil v § 10i odst. 2, že „*příslušný úřad provede zjišťovací řízení na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu*“, podle odst. 3 cit. ust. „*příslušný úřad ukončí zjišťovací řízení písemným závěrem, který je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace.*“

K návrhu zadání územního plánu obce Lipno nad Vltavou vydal Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví (jako příslušný úřad - srov. § 2 písm. f/ zákona o posuzování vlivů) dne 6. 9. 2006, závěr zjišťovacího řízení (č. j. KUJCK 21277/2006/OZZL/4/Sf), že posouzení vlivů navrhovaného územního plánu na životní prostředí není třeba; tento závěr byl odůvodněn, jak je uvedeno výše v rekapitulační části tohoto rozsudku. Je tedy nepochybné, že požadavku zákona o posuzování vlivů bylo vyhověno; příslušný orgán provedl zjišťovací řízení a dospěl k závěru, že není třeba provést hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Navrhovatel se tedy mýlí, tvrdí-li, že zjišťovací řízení neproběhlo, či že odpůrce v procesu přijímání územního plánu opomenul povinnosti plynoucí mu ze zákona o posuzování vlivů.

Pokud navrhovatel svou námitkou snad mířil na věcnou (ne)správnost závěrů zjišťovacího řízení, pak tento svůj úmysl v návrhu nevyjádřil; uvedl pouze, že povinnost posouzení vlivů byla u napadeného územního plánu nepochybná, neboť tento plán počítá s vybudováním staveb na území nyní pokrytém lesním porostem. Nejvyšší správní soud shledal, že takto formulovaná námitka je velmi obecná a nepřináší žádné konkrétní výhrady proti shora uvedenému závěru Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 6. 9. 2006, č. j. KUJCK 21277/2006/OZZL/4/Sf, a to ani v rovině věcné, ani formální. Návrh zadání byl posouzen z hledisek uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů, jež požadavky ochrany životního prostředí (tedy i ochrany lesních pozemků) akcentuje. Je nutno též uvést, že neprovedení posouzení vlivů koncepce na životní prostředí rozhodně neznamená rezignaci na ochranu zájmů životního prostředí v procesu pořizování územního plánu, natož pak v řešeném území obecně. I v samotném stanovisku (závěru zjišťovacího řízení) příslušného orgánu je výslovně uvedeno, že *„zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví lze prosadit standardními postupy dle zvláštních zákonů“*; to ostatně potvrzuje (v oblasti ochrany lesů) konečné stanovisko Krajského úřadu Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví ze dne 6. 12. 2007, č. j. KUJCK 35038/2007 OZZL - Ja, které jmenovaný orgán vydal k návrhu územního plánu a stanovil v něm podmínky pro zajištění ochrany lesa (např. zalesnění dalších ploch jako náhrada za plochy odňaté z pozemků určených k plnění funkcí lesa nebo opatření na podporu stability lesa; tyto požadavky byly promítnuty do územního plánu, srov. výkres II.2.3. a str. 59 a násl. zdůvodnění územního plánu).

Navrhovatel napadá též nedostatečné odůvodnění územního plánu ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť územní plán stanovuje nové zastavitelné plochy, aniž by odůvodnil změnu oproti předchozímu územnímu plánu. Odpůrce s námitkou nesouhlasí, neboť má zato, že § 55 odst. 3 stavebního zákona se na řízení o vydání nového územního plánu vůbec nevztahuje, souvisí s řízením o změně územního plánu.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že navrhovatelem namítané ustanovení se nedotýká řízení o vydání nového územního plánu, nebylo tedy na místě jej v posuzovaném případě vůbec použít. Ustanovení § 55 odst. 3 stavebního zákona předpokládá konstantní základ uspořádání území obce, tj. účinný územní plán, pokud se od něj chce v budoucnu pořizovatel odchýlit, nezpracovává znovu veškerou dokumentaci, která je nutná k novému územnímu plánu, ale jsou zde stanovena určitá pravidla, která musí dodržet. Právě takové pravidlo je uvedeno v § 55 odst. 3 stavebního zákona, neboť je založeno na porovnání stavu

původního územního plánu, který prošel složitou procedurou schvalování, a má se zato, že jím zakotvené poměry jsou v souladu s veřejnými i soukromými zájmy. Podrobněji se Nejvyšší správní soud k odlišnosti mezi pořizováním nového územního plánu a změnou stávajícího územního plánu vyjádřil v rozsudku z 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, na který lze v tomto ohledu odkázat.

Konečně lze pod posouzení dodržení procesních pravidel při přijímání územního plánu podřadit námitku, kterou navrhovatel poukazuje na majetkové propojení projektanta územního plánu (společnosti ATELIER 8000 spol. s r. o.) a jiných společností vlastnících pozemky v řešeném území. Nejvyšší správní soud zastává názor, že rozhodnutí o vypracování, zadání a schválení územního plánu je zcela v pravomoci zastupitelstva obce, které také za své rozhodnutí nese odpovědnost. Projektant územního plánu je povinen respektovat stanovené a schválené zadání a obecně dbát pokynů pořizovatele (obce); konečné znění územního plánu je třeba považovat pouze za projev samosprávné vůle obce, nelze v něm spatřovat vůli projektantů. Proto nelze ze skutečností uváděných navrhovatelem (majetkové vztahy v území) dovozovat porušení procesu přípravy územního plánu.

Nejvyšší správní soud tedy ze všech uvedených důvodů uzavírá, že v procesu pořizování územního plánu neshledal pochybení, která by nadto ještě byla tak zásadního charakteru, že by zpochybňovala zákonnost posuzovaného opatření obecné povahy jako celku (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644).

Pokud jde o soulad územního plánu s hmotným právem, navrhovatel namítá jednak zásah v podobě změny v regulaci zastavitelnosti jeho pozemků, jednak nesoulad napadeného územního plánu s cíli územního plánování formulovanými v § 18 a § 19 stavebního zákona.

Před vlastním posouzením důvodnosti jednotlivých námitek Nejvyšší správní soud považuje za nutné připomenout závěry svých předchozích rozhodnutí k otázce, do jaké míry je správní soud oprávněn územní plán (vydaný ve formě opatření obecné povahy) přezkoumávat věcně; odkazuje přitom zejména na rozsudky z 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a z 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88. Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce (§ 5 odst. 1 a 2 stavebního zákona), což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí municipality. Toto oprávnění obce však není bezbřehé, neboť zde existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné též omezení plynoucí ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například v cit. rozsudku č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy *„o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické*

jednotky, která o něm rozhoduje [...] omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. [...] Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou."

Je tedy zřejmé, že správní soud není oprávněn posuzovat vhodnost funkčního využití té které lokality; kromě splnění kompetenčních a procedurálních požadavků je však oprávněn též posoudit, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, popř. zda (i při formálním splnění všech podmínek hmotného práva) nejde o řešení ve vztahu ke konkrétní osobě (navrhovateli) zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační, nejde-li o zjevný exces, šikanu apod. Současně s tím je však vždy nutno uvážit, zda takový zásah skutečně představuje reálné a konkrétní porušení práva navrhovatele. Správní soud je tedy oprávněn k vyslovení závěru, zda mezi navrhovaným využitím území a (z toho plynoucím) omezením dotčeného vlastníka nemovitosti neexistuje, i při formálním dodržení veškerých požadavků hmotného práva, zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území obce v souladu s požadavky uvedenými v § 18 stavebního zákona. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem (zde je ovšem aktivita soudu, s ohledem na aktivní legitimaci vyjádřenou v § 101a odst. 2 a 3 s. ř. s., velmi omezená), ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Jak již bylo uvedeno, řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil též v rozsudcích z 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, nebo z 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76.

Navrhovatel namítá, že se novým územním plánem snížila zastavitelnost jeho pozemků z 80 % (v předchozím územním plánu) na 35 %, která nadto neodpovídá realitě, neboť jeho pozemky jsou již zastaveny zcela nebo více než z 35 %. Odpůrce oponuje tím, že územní plán nereguluje zastavitelnost jednotlivých pozemků, ale celých ploch, územní plán tedy není v rozporu se současným stavem. Nový územní plán sice snížil zastavitelnost navrhovatelových pozemků, avšak jejich komerční využitelnost se ostatními změnami (zvýšení podlažnosti zástavby) zvýšila.

Nejvyšší správní soud posoudil námitku navrhovatele vycházeje z rozsahu přezkumu vyhrazenému soudu, jak byl shora naznačen, a shledal, že námitka není důvodná. Nejprve je třeba uvést, že územní plán reguluje území pomocí ploch; plocha je v § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona definována jako „*část území tvořená pozemkem nebo souborem pozemků, která je vymezena v [...] územním plánu, [...] s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam*". Napadený územní plán zastavitelností rozumí „*ploch[u] zastaviteln[ou] v procentech nadzemní částí objektů včetně zpevněných ploch parkovišť a příjezdových komunikací*" (str. 25 textové části územního plánu). Regulativ

zastavitelnosti ve výši 35 % tedy znamená, že zastavitelnost se posuzuje ve vztahu k takto vymezené ploše. Námitka rozporu regulativu územního plánu a skutečnosti je lichá; to, že některé z pozemků umístěných v ploše jsou zastavěny ve vyšší míře než 35 % neznamená, že by byla překročena povolená míra v celé ploše. Je též možno podotknout, že územní plán reguluje vztahy v území pouze do budoucnosti, nelze se domnívat, že by snížení míry zastavitelnosti mělo vliv na dosažený status quo.

Navrhovatel namítá, že se míra zastavitelnosti snížila z 80 % na 35 %, čímž mu bylo znemožněno realizovat další etapu svého záměru (bytová výstavba na pozemcích parc. č. 60 a parc. č. 58/6). Navrhovatel zřejmě spatřuje nezákonnost stanovení míry zastavitelnosti v nedostatečném vyhodnocení provedené změny v regulaci (oproti předchozímu územnímu plánu) s cíli územního plánování stanovenými v § 18 stavebního zákona, zejm. v pominutí aspektu ochrany životního prostředí (§ 18 odst. 4 cit. zákona). Upozorňuje též, že územní plán snižuje zastavitelnost ploch na 35 % (namísto původních 80 %), a zároveň rozšiřuje zastavěné území o další plochy, původně vedené jako lesní pozemky.

Jak již bylo uvedeno shora, Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat, zda přijatý regulativ pro danou plochu je „správný“, omezuje se pouze na přezkum dodržení limitů pro stanovení dané regulace. Navrhovatel poukazuje na cíle územního plánování uvedené v § 18 stavebního zákona; zdejší soud považuje za nutné uvést, jakým způsobem jsou tyto cíle v cit. ustanovení definovány: *„při maximálně přípustné míře zjednodušení lze konstatovat, že cílem územního plánování je rozvoj dotčeného území. Ten je chápán jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavkem udržitelného rozvoje území (soulad mezi požadavky na příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a kohezi společenství). Tento cíl je pak zajišťován cestou vzájemné koordinace veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách.*“ (podrobněji srov. shora cit. rozsudek č. j. 2 Ao 4/2008 - 88 nebo též č. j. 6 Ao 3/2010 - 76). Odpůrce v napadeném opatření obecné povahy uvedl, že jeho cílem bylo vytvořit „komplexní sídlo - obec celoročně žijící především z cestovního ruchu a jeho doprovodných činností“ (str. 6). Z územního plánu je zřejmé, že odpůrce se snažil nově vymezit plochy určené k rekreaci a stanovením podmínek využití těchto ploch též definoval, jaké činnosti a děje si na těchto plochách přeje (hlavní a přípustné využití) a které naopak odmítá, definoval tak i požadovaný charakter rekreačních (ubytovacích) ploch. Nejvyšší správní soud uvedený cíl územního plánu shledal zcela přípustným a prostředky, jež odpůrce zvolil též nikterak nepřekročily přípustné meze; ochraně životního prostředí, zejména pozemkům určeným k plnění funkcí lesa byla při přijímání územního plánu věnována dostatečná pozornost (viz výše hodnocení námitky neprovedení SEA). Konkrétní stanovení regulativů je plně svěřeno samostatné působnosti obce, která (její zastupitelstvo) za zvolené řešení nese plnou odpovědnost. Nelze též přehlédnout, že odpůrce se nemusel při stanovení konkrétních podmínek pro plochu, v níž se nacházejí navrhovatelovy pozemky, vypořádat s jednoznačně formulovaným zájmem navrhovatele, který nevyužil svého práva aktivně se procesu přijímání územního plánu účastnit (zejm. prostřednictvím uplatnění námitek proti návrhu územního plánu). Pokud by navrhovatel námitky uplatnil, bylo by třeba klást na odůvodnění konkrétně stanovených podmínek dané plochy (resp. odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele) vyšší nároky; Nejvyšší správní soud též podotýká, že navrhovatelovu podání (ač nemělo formu námitky proti návrhu územního plánu) bylo plně vyhověno.

Zdejší soud však také zdůrazňuje, že pozemky navrhovatele se nacházejí v ploše, kde je regulována nejen míra zastavitelnosti (jako jedna z podmínek prostorového uspořádání); je zde též stanovena maximální výška zástavby (3 nadzemní podlaží a střecha s možností využití podkroví - druhá z podmínek prostorového uspořádání) a funkční využití jako plocha rekreace, jež zahrnuje ubytování (hlavní využití) a bydlení (přípustné využití bez dalšího). Navrhovatel se právě těchto, posléze uvedených podmínek (zvýšení podlažnosti a doplnění funkčního využití) domáhal svým podáním odpůrci z 16. 10. 2006. Nelze se tedy domnívat, že by odpůrce nějak nepřiměřeně prosazoval „svou představu" o podobě využití rekreačních ploch v řešeném území bez ohledu na zájmy a plány vlastníků pozemků v řešeném území.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále upozorňuje na shora citovaný rozsudek č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, v němž uvedl, že *„[...] z žádné zákonné normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že právo vlastnit majetek je právem ústavně zaručeným (viz čl. 11 Listiny), přičemž [toto právo ...] v sobě nepochybně implicite zahrnuje i právo vlastníka předmět vlastnictví zhodnocovat. Tento atribut vlastnického práva však nelze vykládat tak, že by se vlastník takového zhodnocení mohl domáhat na jiných osobách, včetně veřejné moci.*" Přijetím územního plánu se u pozemků navrhovatele snížila jejich zastavitelnost, nicméně nepřijatelné omezení vlastnického práva navrhovatele lze v této změně spatřovat jen stěží; nelze pominout i ostatní změny týkající se úpravy podmínek využití daného území. Z návrhu na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy není zřejmé, jak konkrétně se navrhovatelových záměrů na výstavbu dotkla změna územního plánu, neboť navrhovatel uváděl, že záměr se týkal též pozemku parc. č. 58/6, který však není v jeho vlastnictví (je vlastněn odpůrcem a navrhovateli svědčí „pouze" právo nájmu); z vyjádření odpůrce lze dovodit, že by jako vlastník pozemku neměl zájem na výstavbě v daném místě (viz též přípis odpůrce navrhovateli ze dne 25. 4. 2008 předložený navrhovatelem).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že namítá-li navrhovatel porušení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona odpůrcem, je jeho námitka zcela nekonkrétní. Lze snad jen obecně konstatovat, že je nasnadě, že odpůrce v počátku procesu pořizování územního plánu *„prověř[il] a pos[oudil] potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání"*, tento proces poté vyústil v přijetí nového územního plánu, který byl přijat při dodržení a zohlednění všech zmiňovaných aspektů (viz stanoviska dotčených orgánů státní správy v průběhu pořizování územního plánu a též zdůvodnění územního plánu - zejm. body II.1.4. a II.1.5.).

Rozpor napadeného územního plánu s hmotným právem tedy Nejvyšší správní soud neshledal. Soudní přezkum odpůrcova vyvážení soukromých a veřejných zájmů na regulaci konkrétního území, jež učinil při přijímání opatření obecné povahy, je značně omezen v důsledku toho, že navrhovatel nepodal v průběhu pořizování územního plánu žádnou námitku, ač tak učinit mohl, nedošlo tak k otevřenému střetu veřejného a soukromého zájmu, a soud se proto porušením proporcionality nemůže zabývat

konkrétněji, než jak to učinil při posouzení souladu územního plánu se zákonem. K posouzení takového střetu je totiž primárně povolán odpůrce. Odpůrci musí být dán prostor k tomu, aby mohl výhrady navrhovatele posoudit. Je tedy v zájmu jednotlivce (vlastníka dotčeného pozemku v posuzovaném případě), aby identifikoval svůj soukromý zájem a umožnil odpůrci k němu přihlédnout při tvorbě územního plánu. Pokud navrhovatel námitky (účinně) nepodal, soud se v řízení o zrušení opatření obecné povahy může k vyvážení zájmů vyslovit jen velmi omezeně; v posuzované věci žádný zřetelně vystupující exces neshledal a k bližší úvaze - jak shora uvedeno - nevytvořil navrhovatel procesní prostor.

Ze všech zde uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Lipno nad Vltavou, resp. jeho části důvodným, proto jej podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu